

RSP

Revista do Serviço Público

vol. 75 nº 2

e-ISSN: 2357-8017 | ISSN: 0034-9240

Autonomia fiscal dos municípios: o que explica e o que importa?

Welles Abreu, Constantino Cronemberger Mendes, Thiago Silva e Souza

A incipiente cooperação interestadual no federalismo brasileiro: uma análise das compras compartilhadas dos consórcios durante a pandemia de covid-19

Ednaldo Tavares Rufino Filho, Sérgio Simoni Júnior, Poala Vettorato

Transferências intergovernamentais voluntárias estratégicas: uma análise para as Regiões Sul e Sudeste do Brasil

Rodrigo Stuckert, Maurício Bugarin

Desafios e oportunidades para o aprimoramento da regulação em infraestrutura no Brasil

Marcos Lima Bandeira, Rodrigo Carvalho Gonçalves, Carlos Roberto Ruchiga Corrêa Filho, Marlos Moreira dos Santos

Proposição de instrumento de avaliação de impacto do PNAES a partir de aplicação nos campi fora da sede da FURG

Andressa Vieira Silva, Tiaraju Alves de Freitas, Gibran Teixeira

Agente de contratação pública na área de saúde: do reativo ao proativo com formação *T-Shaped*

Marco Antonio Cavalcanti Batista, Garibaldi Dantas Gurgel Júnior, Kátia Rejane de Medeiros

Skills for telework: learning demands

Juliana Legentil, Lara Barros Martins, Gardênia da Silva Abbad, Luciana Mourão, Matheus Damascena, Lisa Miranda

Engajamento no trabalho de servidores públicos na perspectiva de especialistas

Marizaura Reis de Souza Camões, Adalmir de Oliveira Gomes

Public service motivation: é possível traduzir para o português?

Luís Otávio Milagres de Assis

Editor: Luís Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis

Editora: Marizaura Reis de Souza Camões

Editora: Adalmir de Oliveira Gomes

Editora: Luis Otávio Milagres de Assis



Brasília – 2024

enap

Missão da Revista do Serviço Público

Disseminar conhecimentos e estimular a reflexão e o debate, apoiando o desenvolvimento dos servidores, o seu compromisso com a cidadania e a consolidação de uma comunidade de praticantes, especialistas e interessados nos temas de políticas públicas e gestão governamental.

Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

Presidenta: Betânia Lemos

Diretora-Executiva: Natália Teles da Mota

Diretor de Altos Estudos: Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Desenvolvimento Profissional: Braulio Figueiredo Alves da Silva

Diretora de Educação Executiva: Iara Cristina da Silva Alves

Diretor de Gestão Interna: Lincoln Moreira Junior

Diretora de Inovação: Camila Medeiros

Conselho Editorial: Antônio Sérgio Araújo Fernandes (Universidade Federal da Bahia - UFBA); Andre Luiz Marenco dos Santos (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Armin Mathis (Universidade Federal do Pará UFPA); Barry Ames (University of Pittsburgh - Estados Unidos); Carla Bronzo Ladeira (Fundação João Pinheiro - FJP); Celina Souza (Universidade Federal da Bahia - UFBA); Claudia Avellaneda (Indiana University - Estados Unidos); Fernando Luiz Abrucio (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP); Francisco Longo (Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas - Espanha); Frank Fisher (Rutgers University - Estados Unidos); Guy Peters (University of Pittsburgh - Estados Unidos); James L. Perry (Indiana University Bloomington - Estados Unidos); José Antônio Pupim de Oliveira (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP / United Nations University - Estados Unidos); José Carlos Vaz (Universidade de São Paulo - USP); Marcelo Fabián Repetto (Universidad de Buenos Aires - Argentina); Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Marcus André Melo (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE); Maria Paula Dallari Bucci (Universidade de São Paulo - USP); Maria Rita Loureiro (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP); Mariana Llanos (German Institute of Global and Area Studies - Alemanha); Michael Barzelay (London School of Economics - Reino Unido); Nuria Cunill Grau (Universidad De Los Lagos - Chile); Paulo Carlos Du Pin Calmon (Universidade de Brasília - UnB); Tânia Bacelar de Araújo (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE).

Corpo Editorial Científico: Ciro Campos Christo Fernandes (Escola Nacional de Administração Pública - Enap); Frederico Lustosa da Costa (Universidade Federal Fluminense - UFF); Gabriela Spanghero Lotta (Fundação Getúlio Vargas - FGV); Luciana Leite Lima (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Márcia Miranda Soares (Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG); Mariana Batista da Silva (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE); Claudio Djissey Shikida (Escola Nacional de Administração Pública - Enap); Natália Massaco Koga (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea); Pedro Lucas de Moura Palotti (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea); Ricardo Corrêa Gomes (Fundação Getúlio Vargas - FGV); Thiago Dias (Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN).

Periodicidade

A Revista do Serviço Público é uma publicação trimestral da Escola Nacional de Administração Pública.

Expediente

Editor-chefe: Alexandre de Ávila Gomide. *Editores-adjuntos:* Rafael Rocha Viana, Mila Lopes Mesquita e Carolina da Cunha Rocha. *Revisão ortográfica de português:* Adriana Vieira Braga, Renata F. Mourão e Roberto Araújo. *Editoração eletrônica:* Patrícia Menezes de Azevedo

ISSN:0034-9240. ISSN: 2357-8017

Revista do Serviço Público. 1937 - / Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: Enap, 1937 - .

v.: il.; 25,5 cm.

Editada pelo Dasp em nov. de 1937 e publicada no Rio de Janeiro até 1959. A periodicidade varia desde o primeiro ano de circulação, sendo que a partir dos últimos anos teve predominância trimestral (1998/2007).

Interrompida no período de 1975-1980 e 1990-1993.

ISSN: 0034-9240

e-ISSN: 2357-8017

1. Administração Pública – Periódicos. I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDU: 35 (051)

Catalogado na fonte pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos/Enap

Enap, 2024

Os números da Revista do Serviço Público (RSP) anteriores
estão disponíveis na íntegra em: revista.enap.gov.br



Fundação Escola Nacional de Administração Pública
SAIS - Área 2-A | CEP: 70610-900 | Brasília, DF
Telefones: +55 (61) 2020 3072/3186
www.enap.gov.br
publicacoes@enap.gov.br

As opiniões expressas nos artigos aqui publicados são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da RSP.
A RSP adota a licença Creative Commons (CC) do tipo Atribuição – Uso Não-Comercial (BY-NC).

SUMÁRIO/CONTENTS

Editorial	243
Autonomia fiscal dos municípios: o que explica e o que importa? Autonomía fiscal de los municipios: ¿qué explica y qué importa? <i>Fiscal municipalities' autonomy: what explains and what matters?</i> <i>Welles Abreu, Constantino Cronemberger Mendes, Thiago Silva e Souza</i>	245
A incipiente cooperação interestadual no federalismo brasileiro: uma análise das compras compartilhadas dos consórcios durante a pandemia de covid-19 La incipiente cooperación interestatal en el federalismo brasileño: un análisis de las compras compartidas por consorcios durante la pandemia del covid-19 <i>The incipient interstate cooperation in Brazilian federalism: an analysis of joint public procurement by consortia during the covid-19 pandemic</i> <i>Ednaldo Tavares Rufino Filho, Sérgio Simoni Júnior, Poala Vettorato</i>	266
Transferências intergovernamentais voluntárias estratégicas: uma análise para as Regiões Sul e Sudeste do Brasil Transferencias intergubernamentales estratégicas voluntarias: un análisis para las regiones sur y sudeste de Brasil <i>Strategic voluntary intergovernmental transfers: an analysis for the south and southeast regions of Brazil</i> <i>Rodrigo Stuckert, Maurício Bugarin</i>	290
Desafios e oportunidades para o aprimoramento da regulação em infraestrutura no Brasil Desafíos y oportunidades para mejorar la regulación de infraestructura en Brasil <i>Challenges and opportunities for improving infrastructure regulation in Brazil</i> <i>Marcos Lima Bandeira, Rodrigo Carvalho Gonçalves, Carlos Roberto Ruchiga Corrêa Filho, Marlos Moreira dos Santos</i>	311
Proposição de instrumento de avaliação de impacto do PNAES a partir de aplicação nos campi fora da sede da FURG Propuesta de un instrumento de evaluación de impacto del PNAES basado en su aplicación en campus fuera de la sede de la FURG <i>Proposal of a PNAES impact assessment instrument based on its the application on campuses away from the FURG headquarters</i> <i>Andressa Vieira Silva, Tiaraju Alves de Freitas, Gibran Teixeira</i>	341

**Agente de contratação pública na área de saúde: do reativo ao proativo com
formação T-Shaped** 366

Agente de contratación pública en el ámbito sanitario: de un enfoque reactivo a uno proactivo con la formación T-SHAPED

Public procurement agent in the health area: from a reactive to a proactive approach with T-SHAPED training

*Marco Antonio Cavalcanti Batista, Garibaldi Dantas Gurgel Júnior,
Kátia Rejane de Medeiros*

Skills for telework: learning demands 387

Habilidades para o teletrabalho: demandas de aprendizagem

Habilidades para el teletrabajo: demandas de aprendizaje

*Juliana Legentil, Lara Barros Martins, Gardênia da Silva Abbad,
Luciana Mourão, Matheus Damascena, Lisa Miranda*

Engajamento no trabalho de servidores públicos na perspectiva de especialistas 411

Compromiso en el trabajo de los servidores públicos desde la perspectiva de los
especialistas *Work engagement of public servants from the specialists perspective*

Marizaura Reis de Souza Camões, Adalmir de Oliveira Gomes

Public service motivation: é possível traduzir para o português? 431

Public service motivation: ¿es posible traducir al portugués?

Public service motivation: is it possible to translate into Portuguese?

Luís Otávio Milagres de Assis

EDITORIAL

Prezados leitores e leitoras,

É com grande satisfação que apresentamos mais uma edição da Revista do Serviço Público, trazendo à tona informações, discussões e novas reflexões sobre temas cruciais para o aprimoramento da democracia, das instituições e do funcionalismo público brasileiro.

Nesta edição, destacamos um bloco dedicado ao estudo do federalismo no Brasil, especialmente em relação à autonomia fiscal, consórcios e compras públicas, além de transferências governamentais e receitas fiscais. O artigo inicial, *Autonomia fiscal dos municípios: o que explica e o que importa?* de Welles Abreu, Constantino Cronemberger Mendes e Thiago Silva e Souza, investiga como a autonomia fiscal municipal, essencial para a eficiência das ações públicas e o exercício da democracia, é influenciada por fatores como governança, gestão tecnológica e capacidade tributária. Utilizando dados de 5.100 municípios brasileiros e análise de regressão linear multivariada, os autores propõem o Modelo da Autonomia Fiscal Municipal (MAFM), alinhando-o aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

O artigo seguinte, *A incipiente cooperação interestadual no federalismo brasileiro: uma análise das compras compartilhadas dos consórcios durante a pandemia de covid-19*, de Ednaldo Tavares Rufino Filho, Sérgio Simoni Júnior e Poala Vettorato, aborda o papel central dos estados brasileiros no combate à crise da covid-19, em contraste com a postura do governo federal. O estudo foca no Consórcio Nordeste e nas compras públicas compartilhadas, revelando limitações no protagonismo estadual. Outro destaque é o artigo *Transferências intergovernamentais voluntárias estratégicas: uma análise para as regiões Sul e Sudeste do Brasil*, de Rodrigo Stuckert e Maurício Bugarin. Este trabalho investiga o impacto das transferências intergovernamentais nas receitas dos municípios brasileiros, explorando a hipótese de “Transferências Partidárias Estratégicas” (SPTH) e como essas transferências são influenciadas por motivações partidárias.

O segundo bloco desta edição oferece *insights* sobre a regulação de infraestrutura e a avaliação de impacto de programas nacionais em educação nas instituições federais superiores. O artigo *Desafios e oportunidades para o aprimoramento da regulação em infraestrutura no Brasil*, de Marcos Lima Bandeira e colaboradores, avalia a adoção de boas práticas regulatórias em 42 agências de infraestrutura, propondo estratégias para superar desafios na regulação dos serviços públicos. Já o artigo *Proposição de instrumento de avaliação de impacto do PNAES a partir de aplicação nos campi fora da sede da FURG*, de Andressa Vieira Silva Tiaraju Alves de Freitas e Gibran Teixeira, propõe um instrumento para avaliar o impacto do PNAES, comparando o desempenho acadêmico de estudantes beneficiários e não beneficiários do programa.

O terceiro bloco é dedicado a estudos sobre o funcionalismo público, abordando a transformação de perfis profissionais, processos de trabalho e o debate sobre engajamento e motivação no trabalho. O artigo *Agente de contratação pública na área de saúde: do reativo ao proativo com formação T-Shaped*, de Marco Antônio Cavalcanti Batista, Garibaldi Dantas Gurgel Júnior e Kátia Rejane de Medeiros, explora a formação T-Shaped para agentes de contratação pública na saúde. Em *Skills for telework: learning demands*, Juliana Legentil e equipe mapearam as habilidades necessárias para o teletrabalho durante a pandemia, identificando a importância de *hard* e *soft skills*. *Engajamento no trabalho de servidores públicos na perspectiva de especialistas*, de Marizaura Reis de Souza Camões e Adalmir de Oliveira Gomes, investiga os antecedentes do engajamento no trabalho de servidores públicos brasileiros. Finalmente, *Public service motivation: é possível traduzir para o português?*, de Luís Otávio Milagres de Assis, revisa 30 anos de pesquisa sobre a motivação no serviço público, comparando preferências por recompensas intrínsecas e extrínsecas de servidores públicos brasileiros e internacionais.

Esperamos que esta edição da revista estimule um rico intercâmbio de ideias e diálogos sobre a vasta gama de temas apresentados, contribuindo para o desenvolvimento de novas práticas e processos na administração pública brasileira. Desejamos a todos uma excelente leitura!

Alexandre de Ávila Gomide

Editor-Chefe da RSP

AUTONOMIA FISCAL DOS MUNICÍPIOS: O QUE EXPLICA E O QUE IMPORTA?

Welles Abreu¹

Constantino Cronemberger Mendes²

Thiago Silva e Souza³

¹Secretaria de Orçamento Federal (SOF), Brasília – DF, Brasil

²Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília – DF, Brasil.

³Marinha do Brasil, Brasília – DF, Brasil

A literatura sobre federalismo sugere que a governança municipal contribui com a autonomia fiscal para entregar melhores resultados de qualidade de vida para a sociedade. Como componente fiscal essencial para a democracia, a autonomia municipal pode ser afetada por aspectos relacionados à gestão tecnológica, tributária. Logo, este trabalho teve por objetivo verificar se governança, juntamente com questões tecnológicas e de arrecadação, impactam a autonomia fiscal municipal. Estudos prévios indicam que governos prósperos, no longo prazo, podem obter melhores resultados fiscais, quando novos arranjos institucionais inclusivos superam problemas de articulação. Metodologicamente, é uma pesquisa quantitativa *ex-post facto*, com dados em corte de 5.100 municípios brasileiros (ano base 2019) para testagem de hipóteses por Regressão Linear Multivariada. O presente estudo contribuiu para a identificação do Modelo da Autonomia Fiscal Municipal (MAFM), baseado na gestão tributária, tecnológica e governança pública.

Palavras-chave: autonomia fiscal; governança pública; capacidade arrecadatória; gestão tecnológica; federalismo.

AUTONOMÍA FISCAL DE LOS MUNICIPIOS: ¿QUÉ EXPLICA Y QUÉ IMPORTA?

La literatura sobre federalismo sugiere que la gobernabilidad municipal contribuye con la autonomía fiscal para entregar mejores resultados de calidad de vida a la sociedad. Como componente fiscal esencial para la democracia, la autonomía municipal puede verse afectada por aspectos relacionados con la gestión tecnológica y tributaria. Por tanto, el objetivo del archivo fue verificar si la gobernabilidad, junto con los temas tecnológicos y recaudatorios, impactan en la autonomía fiscal municipal. Estudios previos indican que gobiernos prósperos, en el largo plazo, pueden obtener mejores resultados fiscales cuando nuevos arreglos institucionales inclusivos superan los problemas de articulación. Metodológicamente, se trata de una investigación cuantitativa *ex post facto*, con datos transversales de 5.100 municipios brasileños (año base 2019) para prueba de hipótesis por Regresión Lineal Multivariante. Este estudio contribuyó a la identificación del Modelo de Autonomía Fiscal Municipal (MAFM), basado en la gestión tributaria, la tecnología y la gobernanza pública.

Palabras clave: autonomía fiscal; gobernanza pública; capacidad de recogida; gestión tecnológica; federalismo.

FISCAL MUNICIPALITIES' AUTONOMY: WHAT EXPLAINS AND WHAT MATTERS?

The literature on federalism suggests that municipal governance contributes with fiscal autonomy to deliver better quality of life results for society. As an essential fiscal component for democracy, municipal autonomy can be affected by aspects related to technological and tax management. Therefore, the objective is to verify whether governance together with technological and tax collection issues impact municipal fiscal autonomy. Previous studies indicate that prosperous governments, in the long term, can obtain better fiscal results, when new inclusive institutional arrangements overcome articulation problems. Methodologically, it is an *ex-post facto* quantitative research, with cross-sectional data from 5,100 Brazilian municipalities (base year 2019) for testing hypotheses by Multivariate Linear Regression. This study contributed to the identification of the Municipal Fiscal Autonomy Model (MAFM), based on tax management, technology and public governance.

Keywords: fiscal autonomy; public governance; collection capacity; technological management; federalism.

1. INTRODUÇÃO

As instituições fiscais têm papel relevante no desempenho econômico do setor público. A busca em melhorar a *performance* desses e de outros instrumentos governamentais é fundamental para a melhoria da gestão pública e do bem-estar da sociedade. A autonomia fiscal, além do aspecto democrático previsto constitucionalmente, é considerada relevante quanto à capacidade e à eficiência da ação pública das diferentes esferas federativas. Desta forma, a autonomia fiscal é um componente essencial para o exercício da democracia, associadas às relações federativas adotadas entre os entes governamentais. Neste caso, considerando a utilização de ferramentas de planejamento, monitoramento e avaliação das políticas pública e dos gastos públicos, espera-se que: quanto maior a capacidade de arrecadação própria dos municípios, especificamente, melhor a gestão pública local, maior a autonomia diante dos demais entes federativos e melhores os resultados em termos de serviços públicos disponíveis à sociedade.

Os temas de gestão e de governança são cruciais na discussão sobre a perspectiva democrática institucional na federação brasileira, inclusive na sua dimensão fiscal, uma vez que busca a diminuição do insulamento burocrático na autonomia local e a maior responsividade decisória municipal. Estudo recente a respeito da governança metropolitana de Belo Horizonte na atuação frente à pandemia de covid-19 considera a necessidade de superar a lacuna teórica sobre se a melhoria da governança pode contribuir para a autonomia dos governos locais (Silva, 2021).

A governança e a gestão pública são duas questões fundamentais e interdependentes, resumidas no termo "governo". A governança se relaciona ao governo sob influência dos *stakeholders* ou de como esses se organizam de forma colaborativa, para tomar decisões governamentais para ações locais socialmente inclusivas. Enquanto isso, a gestão pública é a ação governamental em si, pela qual os propósitos e objetivos do governo são realizados. Logo, tanto a gestão pública quanto a governança devem atuar conjuntamente com vistas a contribuir na autonomia fiscal dos municípios.

A realização de testes estatísticos aplicados em um modelo econométrico específico adotado neste estudo, sob diferentes perspectivas associadas à regionalização e ao tamanho populacional, é conduzida e analisada para se encontrar propostas robustas e inovadoras, com vistas à comprovação de teorias e a adoção de práticas na ação pública baseadas em evidências científicas e empíricas. A compreensão de como obter avanços no desempenho municipal é ainda tema relevante a ser explorado.

Para tanto, o presente artigo tem como objetivo geral verificar como a governança juntamente com a gestão tecnológica e a capacidade tributária impactam a autonomia fiscal municipal. Quanto aos objetivos específicos, pretende-se: conferir se as gestões de tecnologia e arrecadatória afetam os resultados de autonomia fiscal; averiguar se fatores regional e populacional afetam a autonomia fiscal; e checar se o aumento da governança municipal está relacionado ao incremento da autonomia fiscal.

A análise se justifica tendo em vista a necessidade de evidências teóricas e práticas para a promoção de melhores resultados de autonomia fiscal, em especial diante dos efeitos calamitosos da pandemia do Covid-19 no cenário nacional e local. Como observado por Oliveira (2019), a autonomia fiscal é base para o alcance dos objetivos de desenvolvimento sustentável definidos no âmbito das Organizações das Nações Unidas (ONU), definidos para 2030, que visam contribuir com relevantes agendas locais voltadas para a melhoria da qualidade de vida da sociedade.

O estudo considera, na próxima seção, o referencial teórico de cada um dos elementos centrais da análise: autonomia fiscal, gestão tributária, gestão tecnológica e governança. Na terceira seção, os aspectos metodológicos do estudo são detalhados. Na seção seguinte, os resultados são apresentados e analisados e, finalmente, as conclusões são ressaltadas na quinta e última seção.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Os elementos sobre federalismos, destacados no referencial teórico desta seção, compreendem conceitos e entendimentos sobre: autonomia fiscal, gestão tributária, tecnológica e governança pública.

2.1 Autonomia fiscal

Autonomia fiscal compreende a capacidade de um governo realizar a sua própria agenda política com os seus próprios recursos disponíveis (Arretche, 2004). Giroldo e Kempfer (2012, p. 4) observam que a constituição brasileira de 1998 (CF/88) estabelece que o Estado é organizado político-administrativamente como uma Federação, visando atender as demandas específicas da sociedade, deixando claro que para isso “mais de um ente de direito público interno pode ser considerado fonte de poder autônomo”. No âmbito jurídico, portanto, a autonomia fiscal constitui um direito constitucional ao planejamento e às políticas públicas. Em outras palavras, a autonomia fiscal surge como um princípio sobre a capacidade governamental para as entregas prioritárias de serviços públicos por meio das políticas públicas locais (Conti, 2003; Rocha, 2012).

Segundo Da Silva e Da Silva (2018, p. 20), para uma efetiva autonomia fiscal, o município deve se esforçar em “aumentar deveras a arrecadação tributária”, de maneira a obter “sua autossuficiência em face dos deveres do federalismo republicano”. Não obstante a autossuficiência ser um caso extremo, observa-se na Carta Magna a previsão de que os municípios brasileiros sejam dotados de competência legislativa própria e exclusiva para a elaboração de suas Leis Orgânicas e o estabelecimento de respectivas competências tributárias, tais como (i) a cobrança dos impostos sobre a propriedade predial territorial urbana (IPTU), (ii) a prestação de serviços de qualquer natureza (ISSQN), (iii) a alienação de bens imóveis (ITBI), entre outros (Amaro, 2011; Da Silva e Da Silva, 2018).

Entende-se que a autonomia fiscal pode ser aferida a partir do esforço próprio de arrecadação que os municípios devem promover, proveniente de seus próprios tributos, para a realização dos seus gastos específicos (Heller, 2005; Roy; Heuty, 2009; De Paula, 2016). A Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) elabora anualmente o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), referente à autonomia municipal sob a perspectiva fiscal. Ele é resultado da subtração da receita oriunda da atividade econômica do município e dos gastos administrativos dos Poderes Legislativo e Executivo, em relação ao valor da Receita Corrente Líquida – Art. 2º, inc. IV, da LRF, mostrando se os municípios têm capacidade fiscal própria suficiente para atender as suas despesas administrativas, assim justificando as suas autonomias governativas (Firjan, 2021).

Diante dessa perspectiva empírica, Cara (2012), Cruz *et al.* (2012) e Piorski (2020) defendem o uso do IFGF e de seus respectivos indicadores constituintes para obter uma maior compreensão sobre a capacidade fiscal, a análise de eficiência da ação pública e o nível de autonomia dos municípios. No mesmo sentido, Leite Filho *et al.* (2018, p. 341) afirmam que o IFGF e seus respectivos componentes são considerados válidos para a aferição da “qualidade na gestão fiscal, priorizando-se a abrangência dos seus componentes, que consideram, além de parâmetros da LRF, medida de geração de receita (receita própria), a suficiência dos recursos para honrar os compromissos”.

Na aplicação desse Índice realizada por Afonso, Araújo e Khair (2002, p. 1), os municípios “têm alto grau de autonomia fiscal, comparado ao de outras Federações mais avançadas”, registrando que a CF/88 não previu meios para o desenvolvimento ordenado de descentralização de despesas, provocando disparidades regionais no tocante à disponibilidade de recursos para execução de suas políticas públicas.

As desigualdades regionais brasileiras são destacadas por Monteiro (1995, p. 206), ao afirmar que “o contraste Norte/Sul é o que chama mais a atenção”, sendo as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul consideradas mais prósperas, enquanto o Norte e o Nordeste são menos desenvolvidos. Assim, conclui-se que as condições de autonomia fiscal precisam ser controladas por aspectos regionais.

A autonomia fiscal deve ser controlada, ainda, pelo tamanho populacional. Logo, considerando que o Governo Brasileiro (Brasil, 2018) define os municípios com mais de 50 mil habitantes como de população densa, Carneiro (2020), baseado em análises quanto ao cumprimento de aspectos relacionados à responsabilidade fiscal, depreende que os municípios mais densos possuem melhores resultados fiscais e apresentam maior transparência de resultados na ação pública. Segundo Mendes (2015, p. 16), “as despesas *per capita* maiores nos municípios muito pequenos sugerem falta de escala e de aglomeração adequada na execução da despesa e na provisão eficiente de bens e serviços públicos”.

Nesse contexto, a localização e o tamanho dos municípios afetam a *performance* dos resultados da ação pública municipal, dependente das capacidades próprias fiscais, tal como a capacidade arrecadatória de tributos sobre a propriedade (Avellaneda; Gomes, 2015), associada à concentração populacional e bastante diferenciada do ponto de vista regional.

2.2 Gestão tributária

A Gestão Pública compreende as funções da gerência governamental no âmbito do mandato administrativo, colaborando para que os agentes públicos tenham os ferramentais adequados para o bom exercício dos interesses públicos, representados nos bens e serviços coletivos disponíveis (Dos Santos, 2017; Nascimento, 2017; Gabardo, 2019). Estudos apontam que se, por um lado, a melhoria arrecadatória municipal para a efetivação da autonomia fiscal é reforçada pela capacidade gerencial, restringindo as interferências federais e estaduais (Almeida, 2018; De Brito, 2020), de outro, o aperfeiçoamento da gestão pública é fundamental para a maior eficiência arrecadatória (Silva; Crisóstomo, 2019; Cintra, 2020).

Nesse contexto, a gestão tributária compreende questões administrativas relacionadas com a definição da carga tributária governamental para a busca do cumprimento adequado das obrigações fiscais (Chieregato *et al.*, 2016). Morais e Bocardi (2020, p. 5) definem esse contexto como uma forma lícita para o “desencadeamento de práticas de planejamento para tomada de decisões pela qual o contribuinte optará pela alternativa mais vantajosa para reduzir os impactos da carga tributária”.

Importa destacar que as transferências de recursos federais e estaduais aos municípios podem ser responsáveis por distorções sobre a autonomia municipal de uma determinada região em detrimento de outra, pois afetam – por exemplo – a capacidade institucional dos entes de realizar suas próprias entregas conforme as necessidades regionais (Santos, 2009). Assim sendo, a gestão tributária é fundamental para a promoção do esforço fiscal e da autonomia municipal, com vistas à capacidade local de enfrentar tais distorções provocadas pelas transferências de recursos intergovernamentais (Camargo; Costa, 2019).

Considerando essa compreensão, apresenta-se como primeira hipótese:

Hipótese 1: O aumento de recursos próprios arrecadados pelos municípios, proveniente da gestão tributária, impacta significativa e positivamente sua autonomia fiscal.

Ou seja, o incremento do esforço fiscal proveniente de uma melhor gestão tributária municipal, aumenta a arrecadação própria dos municípios em relação aos recursos transferidos pelas esferas federais e estaduais, assim conferindo mais autonomia fiscal aos municípios (Ravanello; Bender Filho, 2019). Menezes, Ferreira e Gonçalves (2016) defendem que a apuração de esforço fiscal, para a determinação da capacidade de gestão tributária dos municípios, é

possível por meio da utilização do banco de dados Finbra (Finanças do Brasil), criado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em conjunto com a Caixa Econômica Federal, que apresenta informações contábeis, orçamentárias e financeiras consolidadas de estados e municípios brasileiros.

Pacheco *et al.* (2018), ao utilizar os dados do Finbra, apresenta uma estrutura arrecadatória dos municípios brasileiros e argumenta sobre o nível de dependência às transferências intergovernamentais, cujos resultados indicam a fragilidade econômica daqueles entes municipais considerados de menor porte frente a políticas relacionadas à desoneração de tributos da União, que afeta diretamente a transferência de recursos aos entes subnacionais.

Diante dessa análise e do amplo consenso de que “o sistema tributário nacional gera graves distorções econômicas e sociais em todas as bases tributárias tradicionais: renda, patrimônio, folha de pagamento e consumo” - na ordem de 47,7% frente à média da OCDE de 32,6% em 2016 (Pellegrini, 2019, p. 7), é necessário discutir reformas desse sistema.

Tabela 1 – Estrutura arrecadatória municipal

Faixa Populacional	Municípios	Transferências	Receitas Tributárias	Cota Parte do ICMS	FPM
Até 5 mil	1.382	94%	6%	21%	35%
5.001 – 10.000	1.308	94%	6%	21%	35%
10.001 – 20.000	1.384	93%	7%	18%	33%
20.001 – 50.000	963	89%	11%	19%	25%
50.001 – 100.000	299	85%	15%	21%	19%
100.001 – 500.000	194	75%	25%	24%	12%
Acima 500 mil	31	57%	43%	20%	6%
Brasil	5.561	76%	24%	21%	17%

Fonte: Adaptado de STN – Finbra/2014 (Pacheco *et al.*, 2018, p. 202).

Nesse sentido, importa acompanhar as discussões, reduzindo dúvidas e receios de aplicação, em torno de duas Propostas de Emenda à Constituição (PEC) nº 45 e nº 110, ambas de 2019, em análise na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, respectivamente.

Em que pese ambas as PEC se basearem no mesmo diagnóstico sobre autonomia fiscal dos municípios, vasta experiência e literatura econômica internacionais sugerem a adoção de tributação de bens e serviços por único Imposto sobre Valor Adicionado (IVA), com incidência exclusiva sobre consumo. Pacheco *et al.* (2018, p. 205) demonstra que “alterações constitucionais convergem para a solidificação de um federalismo pautado na descentralização parcial relacionada aos entes subnacionais, concentrando na União recursos e poder decisório”. Com isso, são prementes as reflexões sobre o aumento de responsabilidade do governo local na formulação e instituição de políticas públicas frente ao crescente nível de dependência das transferências intergovernamentais e seus impactos nas estruturas de financiamento e desenvolvimento socioeconômico local.

2.3 Gestão tecnológica

No conceito adotado por Bertero (1997, p. 126), gestão tecnológica trata da “capacidade administrativa para desempenhar funções de criação, avaliação, assimilação e comercialização de tecnologia e para adquirir informação completa e oportuna sobre a mesma”. Sua adoção junto aos governos locais vem contribuindo para a melhoria da gestão pública, inclusive com ganhos em termos fiscais, relacionados com a maior participação social por meio de maior transparência no tocante à *performance* administrativa a partir da digitalização de processos tributários (Albano; Zamberlan, 2008).

Observa-se que digitalização de processos fiscais deve contribuir com a eficiência arrecadatória municipal (Cintra, 2020; Ferraz, 2020), pois fatores tecnológicos têm a propriedade de promover a melhoria da gestão municipal, gerando maior capacidade arrecadatória, atingindo assim, também, a melhoria da autonomia fiscal (Tamanaha, 2017). Por exemplo, a implementação da nota fiscal eletrônica nos municípios promove melhoria na arrecadação tributária própria (Mafioleti, 2020; Portugal, 2020), impactando positivamente as autonomias fiscais (Da Silva; Da Silva, 2018).

Com esse entendimento, uma segunda hipótese é considerada no sentido que:

Hipótese 2: O aumento da capacidade tecnológica municipal impacta significativa e positivamente sua autonomia fiscal.

Para Motta e Moreira (2007), uma forma de medir a eficiência da gestão municipal é considerar a quantidade de fatores tecnológicos disponíveis. Assim, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) dispõe de informações relevantes para apuração de um proxy sobre gestão tecnológica nos municípios (Brasil, 2021). Ribeiro (2019) utilizou esses dados da Munic para realizar análises comparativas entre municípios brasileiros quanto questões relacionadas com a capacidade tecnológica, destacando que os mesmos possibilitaram checar o nível em que a tecnologia da informação está a serviço do bem público, em benefício da população.

2.4 Governança pública

A governança pública visa permitir a interação entre *stakeholders* não governamentais e governamentais em uma rede de instituições públicas, cívicas e empresariais, tendo em vista atingir resultados na tomada de decisão em ambiente aberto, inclusivo e justo do ponto de vista social (Bovaird, 2005). Dessa forma, promove-se a criação de espaços políticos mais colaborativos, priorizando agendas de políticas públicas legítimas baseadas na confiança entre governo e sociedade (Knopp, 2011). Peters (2018) define governança pública como um conjunto complexo de instituições e *stakeholders* com vistas a lidar com questões sociais e econômicas

usando redes autônomas e a capacidade de influência junto às autoridades para entregar políticas públicas mais justas e inclusivas.

Nesse sentido, a boa governança está associada à melhor capacidade democrática de prevenir conflitos, cumprir as obrigações de direitos humanos, ajudar no crescimento dos negócios e prestar serviços públicos essenciais aos cidadãos, de forma a entregar melhores resultados de qualidade de vida para a sociedade (DFID, 2006). Assim, os governos locais tendem a evitar esforços desnecessários, diminuindo conflitos de negociações, controlando a corrupção e estimulando a maior autonomia fiscal, produtividade, eficiência e progresso social nos municípios (Abreu; Gomes, 2021).

De acordo com Acemoglu e Robinson (2012), os governos prósperos possuem instituições capazes de criar uma estrutura governamental eficaz, com iniciativas de políticas públicas inclusivas e autônomas que visem reduzir custos nas relações entre os parceiros e com foco em resultados coletivos. Na mesma linha de pensamento, os governos prósperos, com boa governança, podem obter resultados relevantes no longo prazo, do ponto de vista político e, inclusive, da autonomia fiscal (Abreu, 2017; Cavalcante; Lotta; Oliveira, 2018). Com efeito, Teixeira (2019) sugere que a adoção de práticas colaborativas, no âmbito da governança pública, visa garantir a autonomia fiscal dos municípios. Com esse entendimento, uma terceira hipótese é colocada:

Hipótese 3: O aumento das práticas de governança nos municípios impacta significativa e positivamente suas autonomias fiscais.

Não obstante as críticas quanto à forma de medir "governança", tendo em vista seu conceito polissêmico e ainda em consolidação, observa-se que a aferição do conjunto de práticas de transparência, participação e *accountability* é ampla o suficiente para a determinação do nível de governança (Buta; Teixeira, 2020). Cabe destacar que a Munic apresenta itens específicos que podem ser utilizados para a aferição do nível de governança, sendo que a pesquisa de 2019 contém, inclusive, uma categoria com itens exclusivos para o tema Governança (Brasil, 2021). A Munic, portanto, contém dados secundários válidos para uma aferição da dimensão governança nos municípios brasileiros (Amâncio, 2020; Borges, 2020; Das Neves; Da Rosa; Gasparetto, 2020).

Dessa forma, a Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021) busca institucionalizar, em Estados e Municípios, princípios, regras e instrumentos que permitam o aumento da eficiência da administração pública, por meio da inovação, da transformação digital e da participação dos cidadãos.

Quadro 1 – Governo eletrônico vs. Governo digital

Governo Eletrônico (e-Gov)	Governo Digital
O foco está no órgão público.	O foco está no cidadão.
Relação entre cidadão e órgão.	Relação entre cidadão e Estado.
Pouca ou nenhuma participação do cidadão.	Há a participação do cidadão.
Os dados são sigilosos.	Os dados são abertos.
O governo é dirigido por regras burocráticas.	O governo é orientado pela informação.
Cada órgão implementa seus próprios sistemas.	Há integração de processos entre órgãos governamentais.
Há a automação de processos existentes.	Há um redesenho de processos existentes.

Fonte: Adaptado de Nidus (2021).

Em face dessa institucionalidade, identificam-se, no âmbito federal, objetivos estratégicos, metas e indicadores plurianuais da Política de Governança Digital (Decreto nº 8.638/2016), todos definidos na Estratégia de Governo Digital – EGD 2020/2022 (Decreto nº 10.332/2020). Esta Estratégia está alinhada às recomendações da OCDE para “auxiliar o governo brasileiro em seus esforços de transição de uma abordagem de governo eletrônico (*e-government*) para um governo digital, trilhando o caminho para a transformação digital sustentável do setor público” (OCDE, 2018, p. 1).

Janowski (2015) considera que esses esforços são estágios regulares e incrementais de evolução que, influenciados pelo ambiente econômico, político e social, levam governos a saírem de simples fornecedores de informações ao cidadão - em ambiente virtual - para níveis ideais de governança eletrônica orientada por avaliações de políticas públicas, em um sofisticado modelo de engajamento e participação social para o usufruto de serviços públicos digitais relevantes, transparentes e de qualidade.

3. METODOLOGIA

Em termos de coleta e análise dos dados, a presente pesquisa foi realizada utilizando bases de dados bibliográficos - fontes nacionais e internacionais – destacando o Portal de Periódicos da Capes, principalmente, na área de conhecimento de Administração Pública, acrescido da literatura sobre Economia, Ciências Contábeis e Ciências Políticas. Todas essas referências foram armazenadas utilizando recursos do software *EndNote* de modo a permitir a sua gestão e tratamento, bem como analisadas em sua parte de conteúdo com o uso dos softwares NVivo, *Power BI* e R.

Já o levantamento de informações em bases com dados secundários referentes aos municípios brasileiros teve a finalidade de medir as variáveis definidas no âmbito da pesquisa, onde os testes estatísticos e análises quantitativas foram realizados nos softwares *Power BI*, R e Stata. Considerando a disponibilidade de dados para aferição específica sobre Governança dos municípios utilizando a Munic em 2019, utilizou-se como instrumento estatístico a Regressão

Multivariada com dados em corte, estimando mais de cinco mil observações referentes aos municípios brasileiros disponíveis.

Os resultados da pesquisa quantitativa foram postos à prova utilizando testes estatísticos para a verificação das hipóteses teóricas levantadas (Creswell; Creswell, 2021). Dessa forma, trata-se de procedimento *ex-post-facto*, com o propósito de analisar as relações entre as variáveis sugeridas na literatura em estudo (Marconi; Lakatos, 2012), conforme a seguir apresentado, como *design* da execução de pesquisa quantitativa (Quadro 2).

Quadro 2 – Design de pesquisa

Hipóteses	Variáveis Independentes	Variáveis Controle (<i>dummies</i>)	Variável Dependente
1 ^a	Tributária	Região	
2 ^a	Tecnológica	População	Autonomia
3 ^a	Governança		

Fonte: Elaborado pelos autores.

O Quadro 3 apresenta uma descrição sucinta das variáveis utilizadas na realização dos testes estatísticos, para verificar se governança e as gestões de tecnologia e de arrecadação (tributária) impactam a autonomia fiscal. Vale ressaltar também que foram usadas variáveis de controle relacionadas com questões de tamanho populacional e de regionalização dos municípios.

Na sequência, os resultados são apresentados e se discute a respeito das práticas de governança que potencializam ganhos de autonomia fiscal, considerada como relevante para colaborar com a qualidade de vida da população.

Quadro 3 – Variáveis propostas no *design* da pesquisa

Tipo	Variável	Descrição Sucinta
Dependente	Autonomia (AUT)	O indicador de Autonomia do Índice Firjan de Gestão Fiscal (em escala de 0 a 1, sendo 1 maior) mede o esforço que os municípios brasileiros devem realizar para manter os seus gastos por meio da arrecadação de recursos provindos de seus próprios tributos (Firjan, 2021).
Independente	Tributária (TRI)	A variável Tributária é aferida a partir dos dados do Finbra do Tesouro Nacional por meio da determinação da relação entre recursos próprios arrecadados pelos municípios em relação às transferências de recursos federais e estaduais recebidas, onde quanto maior essa relação (valores entre 0 e 1) melhor o esforço fiscal provindo de uma boa gestão tributária municipal (Menezes; Ferreira; Gonçalves, 2016).
	Tecnológica (TEC)	A variável Tecnológica é aferida a partir dos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), considerando a quantidade de fatores relacionados com tecnologia da informação disponíveis para cada município (Ribeiro, 2019).
	Governança (GOV)	Governança é aferida a partir dos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), considerando a quantidade de fatores relacionados com governança para cada município (Ribeiro, 2019).
	Regional (REG)	Variável de Controle Regional do tipo Dummy (sendo 0 os municípios das regiões Norte e Nordeste e 1 os demais) visa moderar os resultados de Autonomia considerando as desigualdades regionais (Monteiro, 1995).
	Populacional (POP)	Variável de Controle Populacional do tipo Dummy (sendo 0 os municípios com população menor que 50 mil habitantes e 1 os demais) visa moderar os resultados de Autonomia considerando municípios mais com mais de 50 mil habitantes possuem melhores resultados fiscais (Carneiro, 2020).

Fonte: Elaborado pelos autores.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com base nos objetivos previstos para este trabalho, na revisão de literatura e nos métodos apresentados, o modelo aplicado discrimina a relação entre a variável dependente Autonomia (AUT) e as variáveis independentes Tributária (TRI), Tecnológica (TEC) e Governança (GOV), controladas por *dummies* referentes aos aspectos Regional (REG) e Populacional (POP).

A tabela seguinte apresenta os resultados do modelo aplicado, sendo oportuno destacar que, tendo em vista a aplicação de teste prévios para a checagem de pressupostos estatísticos para a realização da técnica de regressão linear, observou-se a necessidade de aplicação da matriz robusta para o tratamento de problemas de heterocedasticidade.

Tabela 2 – Resultados da regressão multivariada

Variável Dependente: AUT	
Intercepto	-7,032117*** 0,2887154
TRI	7,616504*** 0,3215539
TEC	0,3275277*** 0,0242603
GOV	0,2295494*** 0,0334828
REG	0,4073477*** 0,0077796
POP	0,1172761*** 0,0130136
R-Squared	0,5186
F (5,5094)	1703,17***
Root MSE	0,27558

Níveis de Significância: “*” 0,05; “**” 0,01; e “***” 0,001. Dados municipais em corte: Ano base 2019.

Nota: Utilizada matriz Robusta com 95% de intervalo de confiança

Fonte: Elaborada pelos autores.

Constata-se, portanto, que o modelo é significativamente validado (nível abaixo de 0,1%) tendo como base o resultado do teste F e com o nível de determinação acima de 50% dado pelo R quadrado, mostrando o ajuste adequado do modelo aos dados. Observa-se que todas as variáveis do modelo também são significativamente validadas (nível abaixo de 0,1%), demonstrando os seus efeitos significativos na autonomia fiscal, em particular a variável tributária (TRI). Da mesma forma, conclui-se que todas as hipóteses testadas no modelo são aceitas estatisticamente, considerando a aplicação das variáveis de controle Regional e Populacional. Ou seja, localização e tamanho dos municípios importam na autonomia local (AUT).

No caso das variáveis de controle (REG e POP), conforme já amplamente constatado pela literatura regional (Monteiro, 1995), os resultados significativos sobre as especificidades locais dos municípios no seu nível de autonomia são confirmados empiricamente. Com isso, os municípios das regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul são considerados mais autônomos do que aqueles das regiões Norte e Nordeste. No mesmo sentido, ficou confirmado com o controle populacional que os municípios com mais de 50 mil habitantes são mais autônomos, ratificando o disposto por Carneiro (2020).

A respeito das demais variáveis analisadas no âmbito deste estudo, observa-se que a capacidade de arrecadação própria impacta positiva e fortemente (índice 7,6) na autonomia fiscal dos municípios, confirmando a hipótese 1. Este achado está coerente com a sugestão da Almeida (2018), no sentido de que a melhoria arrecadatória própria promove avanços na autonomia fiscal dos municípios. Ou seja, é fundamental que os entes locais busquem aperfeiçoar

as suas capacidades institucionais, incluindo a gestão tributária, com vistas a buscar um maior esforço fiscal de forma a superar as distorções provocadas pelas transferências de recursos intergovernamentais.

Adicionalmente, quanto maior a capacidade tecnológica dos municípios (índice 0,33), maior a autonomia fiscal, confirmando a hipótese 2. Consequentemente, verifica-se que o aperfeiçoamento da gestão tecnológica permite ganhos nas capacidades fiscais, conferindo fator complementar à gestão tributária na autonomia municipal. Assim sendo, o indicado por Da Silva e Da Silva (2018) pode explicar que os ganhos de performance administrativa diante da digitalização de processos tributários são as justificativas para o aumento da autonomia fiscal dos entes.

Nota-se, ainda, que a maturidade de governança é diretamente proporcional (índice 0,23) à respectiva autonomia fiscal dos municípios, dando suporte à hipótese 3. Tal conclusão está coerente com o sugerido por Teixeira (2019) de que é a adoção de boas práticas de governança colaborativa pública gera melhores resultados na autonomia municipal. Para tanto, a adoção de redes autônomas por instituições e *stakeholders* visam lidar com questões sociais e econômicas influenciando autoridades para entregar políticas públicas mais justas e inclusivas. Logo, iniciativas participativas, de transparência e de prestação de contas (*accountability*) atuam em prol da melhoria de resultados na autonomia fiscal dos municípios com melhores níveis de governança.

Os resultados robustos encontrados podem contribuir no avanço teórico sobre os temas de autonomia fiscal, governança e gestão tributária e tecnológica. Uma vez que o modelo aplicado pode ser testado e validado estatisticamente, dando suporte empírico ao contexto teórico apresentado, apresenta-se ele como um “Modelo da Autonomia Fiscal Municipal” (MAFM). As constatações encontradas no presente estudo suportam, ainda, a execução de novas pesquisas com vistas a expandir a análise da literatura teórica por meio de novos modelos propostos. Por exemplo, pesquisas qualitativas podem responder questões como e o que promove o aumento de arrecadação, a melhoria da tecnologia e o aprimoramento da governança, prementes para um maior nível de autonomia fiscal nos municípios. Ademais, destaca-se que novas investigações com a aplicação de outras variáveis podem colaborar na maior explicação e em ações públicas que promovam a autonomia fiscal dos municípios.

A utilização de métodos científicos robustos para testar algumas abordagens teóricas permitiu apresentar resultados inéditos por meio do modelo adotado neste estudo, demonstrando que a autonomia fiscal ocorre por meio da composição de vários instrumentos. O esforço dos municípios para manter os seus gastos por meio da arrecadação de recursos provindos de seus próprios tributos depende de diversos fatores que precisam ser incentivados para promover maior autonomia local.

Os resultados inovadores no âmbito deste estudo visam contribuir com o debate da literatura teórica e empírica, prioritariamente, na área de administração pública, com rebatimentos, também, nas áreas de ciências contábeis, econômicas e de políticas públicas. Ressalta-se que os resultados apresentados sobre autonomia fiscal e governança pública têm potencial prático para colaborar, por exemplo, com gestores na tomada de decisões baseadas em teoria e evidências empíricas na melhoria institucional, de gestão e de políticas públicas, em especial junto aos municípios das regiões Norte e Nordeste e naqueles de menor dimensão, onde – conforme descrito na literatura e nos resultados deste estudo – tendem, na média, a precisarem de maior esforço, capacidade e autonomia fiscais para a melhoria da qualidade de vida dos seus cidadãos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A principal contribuição do presente estudo é a aplicação de um “Modelo da Autonomia Fiscal Municipal (MAFM)”, com os resultados apresentados demonstrando que a gestão tributária, a gestão tecnológica e a governança pública são fatores essenciais para a autonomia fiscal dos municípios. Tal constatação é relevante para a comprovação empírica de abordagens teóricas, em especial na área de Administração Pública, bem como para a implementação de boas práticas em políticas públicas com vistas a melhorar a ação pública municipal e os resultados focados na sociedade local.

Nesse sentido, as evidências apresentadas no presente estudo confirmam as três hipóteses apresentadas, entre outras, de que: 1) melhorias na gestão tributária dos municípios são capazes de aumentar a capacidade arrecadatória própria, promovendo avanços na autonomia fiscal; 2) melhorias na autonomia fiscal são explicadas por avanços tecnológicos da gestão municipal; e 3) adoção de boas práticas de governança pública contribui para a maior autonomia municipal.

O MAFM foi estatisticamente significativo, com poder de explicação de mais de 50% com as três variáveis testadas (gestão tributária, gestão tecnológica e governança pública), controladas por duas variáveis *dummies*, associadas a aspectos regional e populacional. A aplicação particular dessas variáveis controle reforça a característica inovadora dos resultados apresentados neste trabalho. A localização e o tamanho populacional do município, como um fator de escala econômica, importam ou explicam o grau de autonomia local.

Vale ressaltar que apesar dos resultados no estudo confirmarem abordagens teóricas sobre a autonomia municipal, verifica-se que algumas questões continuam presentes constituindo lacunas teóricas que precisam ser superadas e estimulando novas pesquisas sobre modelos da Autonomia Fiscal Municipal, tais como: como as relações entre as variáveis utilizadas podem ser avaliadas qualitativamente? Quais outras variáveis e técnicas estatísticas podem ser incorporadas para melhorar o poder de explicação do modelo aplicado? Quais instrumentos ou incentivos de políticas públicas podem ser adotados para atuar em cada variável no sentido de aumentar a

autonomia municipal? Ademais, sugere-se que outras variáveis no futuro sejam consideradas no âmbito do MAFM com vistas a avaliar qualitativamente ações dos governos municipais.

Em suma, a melhoria da gestão e da governança dos municípios em realizar as suas próprias agendas políticas, com autonomia e capacidades fiscais próprias, é fundamental para a prosperidade de toda a nação. Ademais, promover a autonomia fiscal municipal deve ser uma prioridade para o atingimento de resultados na provisão de serviços públicos focados nos interesses da sociedade local. Nesse sentido, o presente trabalho, ressalta a relevância do poder autônomo local e apresenta um modelo explicativo para incentivar mecanismos no alcance da autonomia fiscal, sendo notório que ainda é premente futuras investigações sobre o tema.

REFERÊNCIAS

- ABREU, W. M. **Unlocking the government door to society: how does open budgeting relate to social development?** Tese – Universidade de Brasília, Brasília-DF, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/>>. Acesso em: 30/5/2023.
- ABREU, W. M.; GOMES, R. C. Shackling the Leviathan: balancing state and society powers against corruption. **Public Management Review**, 2021. DOI: <<https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1893802>>.
- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. **Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty.** Rio de Janeiro: Campus, Elsevier Brasil, 2012.
- AFONSO, J. R. R.; ARAUJO, E. A.; KHAIR, A. Federalismo fiscal no Brasil: a importância dos governos municipais. **Administração pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- ALBANO, C. S.; ZAMBERLAN, G. Utilização da Tecnologia da Informação em Organizações Públicas: Um Estudo Comparativo Entre Organizações Municipais. In: XII Seminário em Administração (SEMEAD). **Anais**. São Paulo: FEA USP, 2008. Disponível em: <<https://sistema.semead.com.br/12semead/resultado/trabalhosPDF/33.pdf>>. Acesso em: 30/5/2023.
- ALMEIDA, M. X. D. **O impacto do federalismo fiscal na gestão pública municipal.** Trabalho de Conclusão de Curso – Universidade Federal de São João Del Rei, São João Del Rei-MG, 2018. Disponível em: <<http://dspace.nead.ufsj.edu.br/trabalhospublicos/bitstream/handle/123456789/465/vers%C3%A3o%20final%20-%20Mariana.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 30/5/2023.
- AMÂNCIO, L. C. S. **Governança multinível em educação: categorização da experiência brasileira de consórcios intermunicipais.** Monografia – Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto-MG, 2020. Disponível em: <https://monografias.ufop.br/bitstream/35400000/3030/6/MONOGRAFIA_Governan%C3%A7aMultin%C3%ADvelEduca%C3%A7a%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 30/5/2023.
- AMARO, L. **Direito tributário brasileiro**, 17^a ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. DOI: <<https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>>.

AVELLANEDA, C. N.; GOMES, R. C. Is small beautiful? Testing the direct and nonlinear effects of size on municipal performance. **Public Administration Review**, v. 75, n. 1, p. 137-149, 2015. DOI: <<https://doi.org/10.1111/puar.12307>>.

BERTERO, C. O. Gestão tecnológica: aspectos organizacionais e administrativos. **Revista de Administração de Empresas**, v. 17, p. 125-140, 1977. DOI: <<https://doi.org/10.1590/S0034-75901977000600008>>.

BORGES, G. L. **Instrumentos de diálogo entre municípios e cidadãos: análise sobre a condição de diálogo dos municípios paranaenses com menor e maior índice de governança municipal**. Dissertação - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba-PR, 2020. Disponível em: <<http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/5087/1/instrumentosdialogomunicipioscidadaos.pdf>>. Acesso em: 30/5/2023.

BOVAIRD, T. Public Governance: balancing stakeholder power in a network society. **International Review of Administrative Sciences**, v. 71, n. 2, p. 217-228, 2005. DOI: <<https://doi.org/10.1177/002085230505388>>.

BRASIL. **Perfil dos Municípios Brasileiros**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <<http://portalods.com.br/wp-content/uploads/2018/10/Munic2017-Saneamento-Aspectosgestao.pdf>>. Acesso em: 30/5/2023.

BRASIL. **Munic – Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/df/brasilia/pesquisa/1/74454?ano=2020>>. Acesso em: 30/5/2023.

BUTA, B. O.; TEIXEIRA, M. A. C. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Organizações & Sociedade**, v. 27, p. 370-395, 2020. DOI: <<https://doi.org/10.1590/1984-9270941>>.

CAMARGO, C. H. O.; COSTA, D. C. P. **A importância da gestão tributária para a qualidade da gestão municipal**. Trabalho de Conclusão de Curso – Faculdade Montes Belos, Goiás – GO, 2019. Disponível em: <<https://portalidea.com.br/cursos/bsico-em-gesto-tributaria-municipal-apostila04.pdf>>. Acesso em: 30/5/2023.

CARA, D. Municipios en el pacto federativo: fragilidades sobrepuertas. **Retratos da Escola**, v. 6, n. 10, p. 255-273, 2012. DOI: <<https://doi.org/10.22420/rde.v6i10.206>>.

CARNEIRO, R. Transparência na gestão pública do Brasil contemporâneo: avanços institucionais e desafios administrativos. **Revista de Gestión Pública**, v. 3, n. 1, p. 47-71, 2020. DOI: <<https://doi.org/10.22370/rgp.2014.3.1.2293>>.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8561>>. Acesso em: 30/5/2023.

CHIEREGATO, R. *et al.* **Controle tributário para administradores e contadores**. São Paulo: Atlas, 2016.

CINTRA, M. Economia digital e tributação. **Revista Conjuntura Econômica**, v. 74, n. 4, p. 18-22, 2020. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/download/81587/77845>>. Acesso em: 30/5/2023.

CONTI, J. M. **Federalismo fiscal**. São Paulo: Editora Manole, 2003.

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

CRUZ, C. F. *et al.* Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 153-176, 2012. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/rap/article/view/7080>>. Acesso em: 30/5/2023.

DA SILVA, A. D.; DA SILVA, A. D. Autonomia municipal no federalismo fiscal brasileiro: a eficiência na administração tributária municipal. **Dom Helder Revista de Direito**, v. 1, n. 1, p. 19-44, 2018. DOI: <<https://doi.org/10.36598/dhrd.v1i1.1414>>.

DAS NEVES, T. R. L.; DA ROSA, F. S.; GASPERETTO, V. Governança colaborativa de consórcios públicos intermunicipais: o caso de consórcios públicos catarinenses. **Capital Científico**, v.18, n.4, p.77-95, 2020. Disponível em: <<https://revistas.unicentro.br/index.php/capitalcientifico/article/view/6264/pdf>>. Acesso em: 30/5/2023.

DE BRITO, J. R. S. Estrutura fiscal dos municípios potiguares: autonomia ou dependência? **Revista Interface-UFRN/CCSA**, v. 17, n. especial, p. 106-128, 2020. Disponível em: <<https://ojs.ccsa.ufrn.br/index.php/interface/article/view/1169/1290>>. Acesso em: 30/5/2023.

DE PAULA, G. F. Execução orçamentária dos estados brasileiros: autonomia fiscal, espaço fiscal e os gastos em educação e saúde. VI Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP), **Anais**, 2016. São Paulo. p. 18. Disponível em: <<https://sdpsc.ffc.usp.br/sites/sdpsc.ffc.usp.br/files/inline-files/1639-2158-1-PB.pdf>>. Acesso em: 30/5/2023.

DFID - Department for International Development. **Governance, development and democratic politics: DFID's work in building more effective States**. London: DFID, 2006. Disponível em: <<https://gsdrc.org/document-library/governance-development-and-democratic-politics-dfid-s-work-in-building-more-effective-states>>. Acesso em: 30/5/2023.

DOS SANTOS, C. S. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva Educação SA, 2017.

FERRAZ, B. **Implantação da automação robótica de processos e redução dos erros nas rotinas fiscais**. Dissertação – Centro Universitário Álvares Penteado, São Paulo-SP, 2020. Disponível em: <<http://tede.fecap.br:8080/bitstream/123456789/838/3/BERNARDINO%20FERRAZ.pdf>>. Acesso em: 30/5/2023.

FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.firjan.org.br/>>. Acesso em: 30/5/2023.

GABARDO, E. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 4, p. 95-130, 2019. DOI: <<https://doi.org/10.5380/rinc.v4i2.53437>>.

GIROLDO, C. N.; KEMPFER, M. Autonomia municipal e o federalismo fiscal brasileiro. **Revista do Direito Público**, v. 7, n. 3, p. 3-20, 2012. DOI: <https://doi.org/10.5433/1980-511X.2012v7n3p3>

HELLER, P. S. **Understanding fiscal space**. Washington: International Monetary Fund, 2005. (IMF Policy Discussion Paper).

KNOPP, G. Governança social, território e desenvolvimento. **Revista Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 4, n. 8, p. 53-74, 2011. Disponível em: <<https://revista.uemg.br/index.php/revistapp/article/view/916>>. Acesso em: 30/5/2023.

JANOWSKI, T. Digital government evolution: from transformation to contextualization. **Government Information Quarterly**, v. 32, n. 3, p. 221-236, 2015. DOI: <<https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.07.001>>.

LEITE FILHO, G. A. *et al.* Relação entre a qualidade da gestão fiscal e a transparência dos municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 76, 2018. DOI: <<https://doi.org/10.12660/cgpc.v23n76.75408>>

MAFIOLETI, D. J. **Os impactos da implantação da nota fiscal de serviços eletrônica em um município do Extremo Sul Catarinense.** Monografia - Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, SC, 2020. Disponível em: <<http://repositorio.unesc.net/bitstream/1/8028/1/DAVI%20JUNKES%20MAFIOLETI.pdf>>. Acesso em: 30/5/2023.

MARCONI, M. D. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisa; amostragens e técnicas de pesquisa; elaboração, análise e interpretação de dados.** São Paulo: Atlas, 2012.

MENDES, C. C. **Padrões regionais da despesa pública municipal no Brasil.** Brasília: IPEA, 2015 (Texto para Discussão nº 2089). Disponível em: <<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/121691/1/82463375X.pdf>>. Acesso em: 30/5/2023.

MENEZES, J.P.C.B.; FERREIRA, A.D.C.; GONÇALVES, M.A. A gestão fiscal dos municípios mineiros: uma análise a partir do índice de esforço fiscal. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, v.2, n.2, 2016. DOI: <<https://doi.org/10.18829/rp3.v0i09.21252>>.

MONTEIRO, C. A. A dimensão da pobreza, da fome e da desnutrição no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 9, n. 24, p. 195-207, 1995. DOI: <<https://doi.org/10.1590/S0103-40141995000200009>>.

MORAIS, D. O.; BOCARDI, C.C. Gestão tributária: uma análise bibliométrica da produção científica brasileira. **Revista de Ciências Contábeis - RCiC-UFMT**, v. 11, n. 21, p. 33-52, 2020. Disponível em: <<https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/rcic/article/view/10653/pdf>>. Acesso em: 30/5/2023.

MOTTA, R. S.; MOREIRA, A. **Eficiência na gestão municipal no Brasil.** Brasília: IPEA, 2007 (Texto para Discussão nº 1301). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1443/1/TD_1301.pdf>. Acesso em: 30/5/2023.

NASCIMENTO, E. R. **Gestão pública.** São Paulo: Saraiva Educação SA, 2017.

NIDUS – Laboratório de Inovação em Governo do Estado de Santa Catarina. **Guia prático para a transformação digital nos municípios catarinenses.** Florianópolis: NIDUS, 2021.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Peer Review OCDE Skills: revisão do governo digital do Brasil rumo à transformação digital do setor público.** Brasília: ENAP, 2018.

OLIVEIRA, I. F. **Uma análise do conceito de desenvolvimento sustentável através da comparação de agendas internacionais:** Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES). Dissertação – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa-PB, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/19694/1/IngraFreireDeOliveira_Dissert.pdf>. Acesso em: 30/5/2023.

PACHECO, M. J.J. *et al.* Emendas constitucionais e descentralização fiscal: evolução e interdependência na autonomia financeira dos municípios. **Revista Desenvolvimento em Questão**, n.42, p.180-208, jan/mar 2018. Disponível em: <<https://www.locus.ufv.br/bitstream/123456789/7582/1/texto%20completo.pdf>>. Acesso em: 30/5/2023.

PELLEGRINI, J. **Principais propostas de reforma tributária em tramitação no Congresso Nacional.** Brasília: IFI/Senado Federal, 2019 (Nota Técnica nº 38). Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/pasta-notas-tecnicas/2019/outubro/nota-tecnica-no-38-principais-propostas-de-reforma-tributaria-em-tramitacao-no-congresso-nacional-out-2019>>. Acesso em: 30/5/2023.

PETERS, B. G. Governance: ten thoughts about five propositions. **International Social Science Journal**, v. 68, p. 5-14, mar/jun. 2018. DOI: <<https://doi.org/10.1111/issj.12181>>.

PIORSKI, C. R. L. **Fragilidade financeira, ciclo fiscal e crise municipal.** Tese – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia-MG, 2020. Disponível em: <<https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/29132/3/FragilidadeFinanceiraCiclo.pdf>>. Acesso em: 30/5/2023.

PORTEGAL, C. E. L. **Avaliação de impacto de aumento de emissão de notas fiscais de serviços eletrônica para pessoa física através de programas de incentivo no município de Fortaleza.** Dissertação – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza-CE, 2020. Disponível em: <<https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/29132/3/FragilidadeFinanceiraCiclo.pdf>>. Acesso em: 30/5/2023.

RAVANELLO, M.; BENDER FILHO, R. Análise da dependência dos municípios do Vale do Rio Pardo/RS aos recursos de transferência do FPM. **Economia e Desenvolvimento**, v. 31, p. 14, 2019. DOI: <<https://doi.org/10.5902/1414650938503>>.

RIBEIRO, F. F. A. **Análise do modelo da gestão pública municipal brasileira e os diferenciais encontrados na gestão de uma cidade inteligente.** Dissertação – FUMEC, Belo Horizonte-MG, 2019. Disponível em: <<https://repositorio.fumec.br/xmlui/handle/123456789/382>>. Acesso em: 30/5/2023.

ROCHA, J. F. Direito fiscal e autonomia da vontade. Do direito livre planificação fiscal. In: **Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Heinrich Ewald Hörster**. Coimbra: Almedina, 2012.

ROY, R.; HEUTY, A. **Fiscal space: policy options financing human development.** Abingdon: Routledge, 2009.

SANTOS, A. Desenvolvimento local e autonomia financeira dos municípios. **Revista de Economia Mackenzie**, v. 7, n. 2, p. 112-137, 2009. Disponível em: <<http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rem/article/view/1646/1210>>. Acesso em: 30/5/2023.

SILVA, C. R. M. D.; CRISÓSTOMO, V. L. Gestão fiscal, eficiência da gestão pública e desenvolvimento socioeconômico dos municípios cearenses. **Revista de Administração Pública**, v. 53, p. 791-801, 2019. DOI: <<https://doi.org/10.1590/0034-761220180234>>.

SILVA, M. A. A. **A governança metropolitana na RMBH: a autonomia dos governos locais frente à pandemia de COVID-19.** Trabalho Conclusão de Curso Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte-MG, 2021. Disponível em: <http://monografias.fjp.mg.gov.br/bitstream/123456789/2798/1/MARCO%20ANTONIO%20DE%20ALMEIDA%20SILVA_PDF.pdf>. Acesso em: 30/5/2023.

TAMANAHA, R. T. **Tributação e economia digital: análise do tratamento tributário dos rendimentos da computação em nuvem.** Tese - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-19022021-182019/publico/3327726_Tese_Original.pdf>. Acesso em: 30/5/2023.

TEIXEIRA, A. F. **Resultado fiscal dos municípios participantes de consórcios: uma análise sobre a influência da governança nas cortes de contas.** Tese - Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/35740/1/2019_AlexFabianeTeixeira.pdf>. Acesso em: 30/5/2023.

Welles Matias de Abreu

<https://orcid.org/0000-0001-9612-5905>

Mestre e doutor em Administração pela Universidade de Brasília (UnB). Pós-doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV - EAESP). Professor de Pós-Graduação do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC).

wellesmatias@gmail.com

Constantino Cronemberger Mendes

<https://orcid.org/0000-0002-9397-0094>

Doutor em Economia na área de Setor Público pela Universidade de Brasília (UnB).

constantino.mendes@ipea.gov.br

Thiago Silva e Souza

<https://orcid.org/0000-0001-8109-5600>

Pesquisador sobre gestão e governança pública da Marinha do Brasil. Mestre em Estudos de Gestão pela Universidade do Minho (Portugal).

imthiagosouza@hotmail.com

A INCIPIENTE COOPERAÇÃO INTERESTADUAL NO FEDERALISMO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DAS COMPRAS COMPARTILHADAS DOS CONSÓRCIOS DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

Ednaldo Tavares Rufino Filho¹

Sérgio Simoni Júnior²

Poala Vettorato³

¹Contadoria e Auditoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul (CAGE), Porto Alegre – RS, Brasil

²Universidade de São Paulo (USP), São Paulo – SP, Brasil

³Secretaria Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul, Porto Alegre – RS, Brasil

Os estudos sobre os consórcios públicos interestaduais horizontais no combate à pandemia da covid-19 enfatizaram a atuação do Consórcio do Nordeste. Neste artigo, objetiva-se ampliar o leque de análise da literatura, não apenas ao caracterizar elementos da gênese e das finalidades de todos os consórcios estaduais, mas, principalmente, por mensurar a efetividade de atuação a partir das compras públicas compartilhadas (CPCs) no enfrentamento da pandemia. Com dados qualitativos e quantitativos a partir de documentos e informações de finanças públicas, investigou-se as (CPCs) realizadas em 2020 e 2021. Constatou-se, então, que os Consórcios da Amazônia Legal e da Integração Sul e Sudeste não usaram esse instrumento de gestão, ao passo que o Consórcio do Nordeste, ainda que tenha apresentado uma atuação técnica e política, não obteve êxito nas CPCs. O Consórcio Brasil Central, que é o associativismo mais antigo entre estados, foi o único que conseguiu economizar por meio das CPCs.

Palavras-chave: covid-19; consórcios públicos; compras públicas.

LA INCIPIENTE COOPERACIÓN INTERESTATAL EN EL FEDERALISMO BRASILEÑO: UN ANÁLISIS DE LAS COMPRAS COMPARTIDAS POR CONSORCIOS DURANTE LA PANDEMIA DEL COVID-19

Los estudios sobre consorcios públicos interestatales horizontales en el combate a la pandemia del covid-19 destacaron la actuación del *Consórcio do Nordeste*. Este artículo objetiva ampliar el rango de análisis de la literatura, no solo caracterizando elementos de la génesis y propósitos de todos los consorcios estatales, sino, y principalmente, por mensurar la efectividad de la acción desde las compras públicas compartidas (CPC) en el enfrentamiento a la pandemia. Con datos cualitativos y cuantitativos de documentos e informaciones de finanzas públicas, se investigaron las CPC realizadas en 2020 y 2021. Se encontró, entonces, que el *Consórcio Amazônia Legal* y *Consórcio de Integração Sul e Sudeste* no utilizaban este instrumento de gestión, mientras que el *Consórcio do Nordeste*, a pesar de haber presentado una actuación técnica y política, no tuvo éxito en las CPC. El *Consórcio Brasil Central*, que es el asociativismo entre estados más antiguo, fue el único que logró ahorrar a través de las CPC.

Palabras clave: covid-19, consorcios públicos; compras públicas.

THE INCIPIENT INTERSTATE COOPERATION IN BRAZILIAN FEDERALISM: AN ANALYSIS OF JOINT PUBLIC PROCUREMENT BY CONSORCIA DURING THE COVID-19 PANDEMIC

The literature about the horizontal interstate consortia's fight against covid-19 pandemic emphasizes the performance of the *Consórcio Nordeste*. In this article, the main objective is to expand the analytical lens, by highlighting elements of the genesis and goals of all interstate consortia, and, mainly, to measure the effectiveness of joint public procurement related to the pandemic. We analyze the joint public procurement in 2020 and 2021 using qualitative and quantitative data obtained from public documents and financial records. We note that *Consórcio da Amazônia Legal* and *Consórcio da Integração Sul e Sudeste* did not use this instrument, and the *Consórcio Nordeste*, despite its technical and political engagement, failed in its joint public procurement. The *Consórcio Brasil Central*, the first consortium created, is the only one that achieved financial benefits from joint public procurement.

Keywords: covid-19, public consortia; public procurement.

1. INTRODUÇÃO

Grande parte do protagonismo governamental no combate à pandemia da Covid-19 no Brasil foi exercido pelo nível estadual (Santana; Perez, 2020). Desde a adoção de medidas de distanciamento social, fechamento de estabelecimentos, até iniciativas para compra e produção de vacinas, os estados articularam as ações para enfrentamento do *complex intergovernmental problem* posto pela pandemia (Paquet; Schertzer, 2020), dessa forma, contrastando com os comportamentos negacionistas e conflitivos do governo federal (Knaul *et al.*, 2021; Abrucio *et al.*, 2020; Simoni Jr.; Lazzari; Fimiani, 2022), o que os colocou no centro das atenções dos atores políticos e da opinião pública.

A centralidade dos entes subnacionais estaduais surpreendeu a agenda de pesquisa sobre federalismo e políticas públicas no Brasil. A produção acadêmica se concentra quase que exclusivamente no papel de formulador e de implementador efetuado pelos níveis federal e municipal, respectivamente. De modo geral, os especialistas consideravam que o papel exercido pelos governos estaduais era secundário para a maioria das políticas públicas (Monteiro Neto, 2014; Linhares *et al.*, 2021; Licio *et al.*, 2021).

Dentre as novidades ressaltadas pelos trabalhos que analisaram o desempenho do federalismo brasileiro na pandemia, - produzidos no calor do momento, importante ressaltar -, encontra-se a atuação de consórcios entre os estados. Particularmente, chamou a atenção da mídia e da academia o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, conhecido simplesmente como Consórcio Nordeste. Auspiciosos aos olhos dos observadores foi a criação de um Comitê Científico de assessoramento para decisões de combate à pandemia e a atuação política coordenada, em um contexto no qual o governo federal contestava diversas recomendações da comunidade científica internacional (Rossi; Silva, 2020; Linhares; Ramos; Messenberg, 2020; Clementino *et al.*, 2020; Perez; Santana, 2020).

Neste artigo, avançamos o conhecimento sobre o funcionamento de consórcios estaduais no federalismo brasileiro em geral, e sua atuação durante a pandemia, em particular, preenchendo duas lacunas importantes na literatura. Primeiro, analisamos o desempenho efetivo de uma das principais funções dos consórcios: a realização de compras públicas compartilhadas (CPCs). Segundo, incorporamos à análise a atuação dos outros consórcios estaduais existentes no país.

Assim, avaliamos a efetividade dos seguintes consórcios públicos interestaduais horizontais: além do Consórcio Nordeste, o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal (Consórcio Amazônia Legal), o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento do Brasil Central (BrC) e o Consórcio de Integração Sul e Sudeste (Consud).

Analisamos o cenário econômico e político à época da gênese dos arranjos; relatamos seus integrantes; estudamos as finalidades dos arranjos para entender o papel das compras públicas compartilhadas; e, finalmente, investigamos as compras governamentais compartilhadas realizadas durante a crise da covid-19 para medir a efetividade das ações conjuntas dos

consórcios. A base empírica e metodológica são documentos oficiais dos consórcios e boletins financeiros, por meio dos quais são construídos indicadores qualitativos e quantitativos.

Contrariando as expectativas, nossos resultados apontam para pouca efetividade na atuação dos consórcios por meio das compras compartilhadas no período pandêmico. Apenas o Consórcio do Brasil Central obteve êxito nas CPCs, porém os valores envolvidos são assaz inferiores aos montantes das compras públicas dos próprios estados membros quando analisados individualmente. Além disso, o Consórcio Nordeste não conseguiu transformar sua forte articulação política na pandemia em efetiva cooperação de gestão para o fornecimento de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da covid-19. O Consórcio Amazônia Legal ainda não operacionaliza CPCs e o Consud não possui como finalidade o uso estratégico de CPCs. Dessa forma, os indícios levantados apontam que existem, até o momento, limites ao protagonismo do nível estadual no federalismo brasileiro ao menos no âmbito da gestão e das finanças públicas.

Este trabalho está dividido em 3 partes, além da introdução e da conclusão. No segundo tópico, discute-se o referencial teórico. No terceiro, apresentam-se os procedimentos de pesquisa. No quarto, os dados coletados são descritos e analisados.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Relações intergovernamentais

O arquétipo da CF/88 e os arranjos dos sistemas nacionais de políticas públicas sociais estruturaram o federalismo brasileiro em um modelo cooperativo (Franzese, 2010). Assim, o Brasil possui um sistema federativo assentado na lógica da descentralização e compartilhamento de atribuições entre entes federados autônomos. Esse desenho combina a autonomia dos entes com a coordenação intergovernamental para enfrentar os desafios das diversidades inerentes ao federalismo (Grin, 2019).

Esse federalismo cooperativo objetiva um equilíbrio institucional para superar as heterogeneidades sociais, econômicas e de capacidades estatais. Dessa forma, diversos mecanismos são utilizados com o escopo de promover união de esforços intergovernamentais para enfrentar problemas de interesse comum (Abrucio, *et al.*, 2013). No entanto, essa caracterização não pode minimizar a grande variação de níveis de coordenação, cooperação, arranjos e mecanismos entre diferentes arenas de políticas públicas (Costa; Grossi, 2007; Araújo Filho *et al.*, 2012; Vasquez, 2014; Menicucci; Marques, 2016; Paiva; Gonzalez; Leandro, 2017; Bichir; Simoni Junior; Pereira, 2020).

Entre os diversos mecanismos de cooperação identificados pela literatura (Grin *et al.*, 2016; Soares; Machado, 2018), tem-se a figura dos consórcios intergovernamentais. Estes, segundo Machado e Andrade (2014, p. 696), são “associações voluntárias entre entes governamentais para produção

e compartilhamento de valores públicos, requerendo cooperação entre as partes interessadas na realização de objetivos comuns". Dessa forma, os consórcios se constituem a partir da decisão espontânea de dois ou mais entes federativos autônomos de unir esforços para implementação de políticas públicas que objetivam enfrentar problemas comuns aos partícipes, podendo ser formados apenas por entes subnacionais do mesmo nível de governo (horizontal), como também constituído com a participação de entes federativos de níveis distintos de governo (vertical).

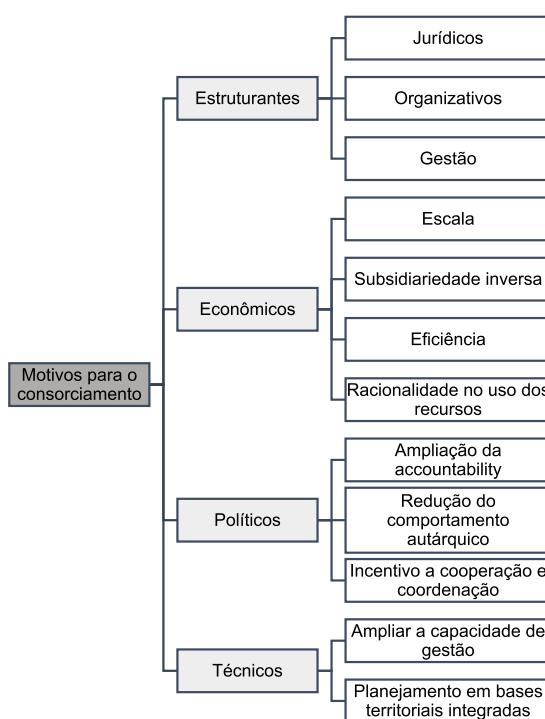
Grin e Abrucio (2017) defendem que a descentralização de políticas públicas estabelecida na CF/88 e a entrada em vigor da Lei nº 11.107/2005 desenvolveram um contexto fático e jurídico que justifica o crescimento dos consórcios. No entanto, enquanto o associativismo municipal se destaca como objeto de elevado interesse científico (Yurisch *et al.*, 2019), a literatura é escassa no que tange ao associativismo horizontal de entes subnacionais estaduais (Abrucio; Sano, 2011), tanto no que diz respeito à sua gênese, quanto ao seu modo de funcionamento, apesar de existirem quatro arranjos intergovernamentais de destaque: Consórcio Interestadual de Desenvolvimento do Brasil Central, Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal, Consórcio de Integração Sul e Sudeste, Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste.

2.2 Consórcios públicos, compras públicas compartilhadas e a pandemia da covid-19

Conforme colocado por Paquet e Schertzer (2020), a pandemia da covid-19 constitui um *complex intergovernmental problem*, exigindo uma coordenação intergovernamental para o combate efetivo às diversas crises causadas pelo vírus (Biase; Dougherty, 2021).

No contexto pandêmico, esperava-se que entes federativos buscassem ampliar ou fortalecer as relações e as ações por meio da atuação conjunta e dentro de um arranjo federativo que lhes proporcionasse segurança, eficiência, apoio técnico e político, ganhos de escala, bem como racionalidade no uso dos escassos recursos públicos, sendo esses elementos apontados por estudos como motivadores para formação dos consórcios públicos (Grin; Abrucio, 2017; Grin; Abrucio; Segatto, 2016). A Figura 1 representa uma esquematização dos motivos indicados para a constituição dos consórcios.

Figura 1 – Motivos indicados na literatura para o consorciamento



Fonte: elaborado pelos autores. com base em Grin e Abrucio (2017)

Diante desses conjuntos de fatores, o estudo avança sobre o aspecto econômico das justificativas para o associativismo federativo ao analisar o tema sobre o espectro das compras públicas que são “consideradas como processos de aquisições de bens, serviços e obras por parte da administração pública ou das empresas estatais” (Thorstensen; Giesteira, 2021, p. 7). Na pandemia de Covid-19, as compras públicas ganharam relevância, vide, por exemplo, as aquisições de respiradores e máscaras para enfrentamento à covid-19, que se tornaram o epicentro de intenso conflito geopolítico (Alvarenga *et al.*, 2020), o que exigiu que países adotassem melhores técnicas de gestão e procedimentos de contratações mais céleres para adquirir insumos e equipamentos para combater os efeitos diretos e indiretos da pandemia (Comisión Europea, 2020).

Neste contexto, os mecanismos de contratações conjuntas entre países ou entes subnacionais foram indicados como alternativa para o acesso equânime aos escassos produtos de saúde, como ressaltam (Parmaksiz; Bovenkamp; Bal, 2023). Estes autores caracterizam as compras compartilhadas como iniciativas colaborativas de pelo menos dois compradores ou de uma organização terceira que adquire em nome dos seus membros.

Com a omissão de responsabilidade do Presidente da República, ausência de coordenação nacional e conflitos intergovernamentais com os governadores - elementos do que Knaul *et al.* (2021) denominaram de *Punt politics*, a associação dos entes subnacionais para realizar compras públicas compartilhadas poderia ser uma alternativa viável para fazer frente à capacidade econômica dos demais países na importação desses produtos, bem como garantir uma distribuição regional justa

dos bens adquiridos conforme os indicadores epidemiológicos, dessa forma, evitando conflitos intergovernamentais e consequentemente uma concorrência predatória por bens e serviços. Por isso, o estudo utilizou as CPCs como elementos para avaliar a efetividade das ações dos consórcios estaduais horizontais no enfrentamento à pandemia da covid-19.

No Brasil, os consórcios possuem segurança jurídica para realizar as compras públicas compartilhadas (CPCs) porque a Lei nº 11.107/2005 promoveu relevante mudança na Lei nº 8.666/93 (Lei Geral de Licitações), ao prescrever que os consórcios públicos poderão realizar licitações das quais, nos termos do edital, decorram contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades dos entes da federação consorciados. Ao regulamentar a matéria, o artigo 19 do Decreto Federal nº 6.017/2007 dispõe que consórcios públicos, quando estabelecidos com este propósito, têm a prerrogativa de conduzir licitações compartilhadas. No mesmo sentido, a Lei nº 14.133/2021, denominada de Nova Lei de Licitações, avança na regulamentação das compras conjuntas e ainda define que os entes federativos devem instituir centrais de compras com o objetivo de realizá-las em grande escala, sendo que no caso dos municípios com até 10.000 (dez mil) habitantes serão preferencialmente constituídos consórcios públicos para a realização de CPCs.

As CPCs podem ser consideradas como um importante instrumento à disposição dos consórcios públicos no espectro econômico das ações cooperativas visto que a literatura indica como mecanismo de gestão para obtenção de ganhos em escala, eficiência e racionalidade no uso dos recursos públicos (Walker, 2013; Araújo, J., 2016; Paixão, 2021; Lui; Lima; Aguiar, 2022). Além disso, outros benefícios são destacados pela literatura: a) melhor garantia de qualidade do bem adquirido; b) mitigação ou eliminação da corrupção nas compras; c) aumento da equidade entre os membros; e d) aumento do acesso a produtos médicos essenciais em cada participante (Rouselle, 2012).

Ao centralizar as necessidades contratuais dos membros, as CPCs proporcionam uma racionalização operacional e de recursos humanos para os entes consorciados, evitando que cada um mobilize seus próprios agentes de contratação, suas equipes jurídicas e o sistema de controle. O consórcio se encarrega de consolidar o planejamento das compras dos entes, elaborar o estudo técnico preliminar - contendo interesse público envolvido e a melhor solução-, fazer a pesquisa de preço, produzir e publicar o termo de referência e os atos convocatórios dos licitantes interessados, promover uma disputa isonômica, firmar ata de registro de preço, garantir a regularidade e transparência do processo de compra (Lei nº 14.133/2021).

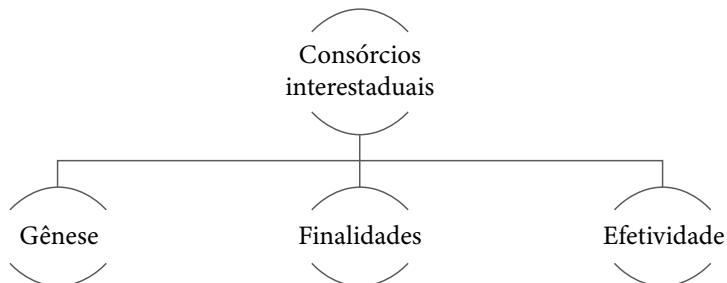
Dessa forma, os consórcios públicos oferecem suporte técnico, administrativo e jurídico às demandas públicas comuns dos participantes. Assim, as CPCs promovidas pelos consórcios públicos contribuem com a mitigação das fragilidades de capacidades estatais presentes no federalismo brasileiro e acentuadas com o processo de descentralização e regionalização das ações de saúde (Amaral; Blatt, 2011).

3. METODOLOGIA E MODELO ANALÍTICO

Tratou-se de um estudo de casos múltiplos (Yin, 2015) cujo objetivo foi avaliar a efetividade de quatro consórcios públicos interestaduais horizontais no contexto da pandemia, diferenciando-se da literatura que ou se concentra exclusivamente nos consórcios municipais, ou unicamente em dimensões parciais de apenas um consórcio estadual. Dado o foco específico da nossa questão, foi possível promover uma abordagem qualitativa e quantitativa formada por dois procedimentos: análise documental e construção de uma base de dados para formação das evidências.

Para alcançar os objetivos, foram analisadas as seguintes dimensões: 1) Gênese dos consórcios interestaduais, 2) Finalidades dos consórcios; e 3) Efetividade das ações consórcios a partir das compras compartilhadas realizadas em 2020 e 2021, conforme se demonstra na Figura 2.

Figura 2 – Dimensões analisadas



Fonte: elaborado pelos autores.

A dimensão “Gênese” permitiu entender os participantes e o contexto político e econômico na época da criação. A dimensão “Finalidade” possibilitou identificar se a economia de escala e o uso racional de recursos públicos se encontravam entre as áreas de atuação que os membros consideraram relevantes para uma intervenção conjunta por meio das CPCs.

Por fim, o estudo das compras compartilhadas foi selecionado para medir a efetividade dos consórcios por dois motivos: a) se trata de elemento passível de categorização e quantificação que garante uma análise objetiva; b) desde o início da pandemia da covid-19, o sistema federativo cooperativo brasileiro enfrentou um evento de estresse que exigiu fortalecimento das ações coordenadas dos entes federativos.

Os dados para estudar as dimensões foram retirados dos sítios eletrônicos oficiais dos consórcios, do boletim de finanças estaduais de 2017 e 2021 da Secretaria do Tesouro Nacional e do painel gerencial de contratações relacionadas à covid-19, da Controladoria Geral da União.

Com isso, foram analisados os protocolos de intenções (PIs), regulamentos e processos de contratações públicas promovidas em 2020 e 2021 do Consórcio do Nordeste, do Consórcio da Amazônia Legal, do Consórcio do Brasil Central e do Consórcio de Integração Sul e Sudeste.

No que se refere à análise da dimensão das compras compartilhadas, elas foram categorizadas em: 1) Enfrentamento à covid-19; 2) Outras compras públicas compartilhadas (outras CPCs); 3) Funcionamento do próprio consórcio. Além disso, de modo a possibilitar

uma dimensão comparativa da efetividade, verificou-se o montante contratado individualmente por cada estado, e colocou-se em perspectiva com os valores contratados pelos consórcios. Por fim, o Quadro 1 foi elaborado para demonstrar o constructo da pesquisa, de forma a atingir o objetivo geral.

Quadro 1 – Constructo da pesquisa

Dimensão	Dados Selecionados	Ações e Resultados Esperados
Gênese dos arranjos	Protocolo de Intenções (PI); Cartas de criação; Boletins de finanças dos entes subnacionais de 2017 e 2021.	Análise documental para identificar os participantes, o ano de criação, o estágio de institucionalização do arranjo e entender o contexto político e social quando instituído.
Finalidades dos consórcios	Protocolo de Intenções; Cartas de criação; Planejamento estratégico.	Análise documental para observar as áreas de atuação, bem como se a promoção de compras compartilhadas é um dos objetivos.
Efetividade das ações consórcios a partir das compras compartilhadas realizadas em 2020 e 2021	Licitações; Dispensas; Inexigibilidades.	Análise documental para verificar a existência de regulamento sobre compras compartilhadas, identificação se a ferramenta de gestão foi utilizada, categorização das compras realizadas, e a economia de recursos públicos alcançada.

Fonte: elaborado pelos autores.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Gênese dos consórcios públicos interestaduais horizontais

Em um estudo pioneiro sobre cooperação interestadual, Abrucio e Sano (2011) constataram que havia poucas iniciativas de articulações estaduais sob a base territorial e que estas eram restritas às políticas públicas setoriais e contavam com a participação de outros níveis de governo. Tratar-se-ia, logo, de um campo embrionário no federalismo brasileiro.

Uma década depois, observam-se relevantes mudanças nesse cenário. O Quadro 2 apresenta que não apenas o cooperativismo horizontal exclusivo entre estados é um fenômeno recente, mas também que todos os entes estaduais participam de algum consórcio interestadual horizontal. Assim, notou-se que a formulação desses arranjos se tornou uma agenda dos governadores no período, levando a maiores entrelaçamentos e perspectiva de efetiva cooperação federativa.

Quadro 2 – Integrantes dos Consórcios Interestaduais Horizontais

Consórcio	Brasil Central	Amazônia Legal	Nordeste	Integração Sul e Sudeste
Ano de assinatura do PI	2015	2017	2019	2019
Ano de ratificação do PI e celebração do contrato do consórcio	2015	2017	2019	Não ratificado
Integrantes	Goiás	Acre	Alagoas	Espírito Santo
	Rondônia	Amapá	Bahia	Santa Catarina
	Distrito Federal	Amazonas	Ceará	Paraná
	Maranhão	Maranhão	Maranhão	São Paulo
	Mato Grosso	Mato Grosso	Paraíba	Rio de Janeiro
	Mato Grosso do Sul	Pará	Rio Grande do Norte	Rio Grande do Sul
	Tocantins	Rondônia	Piauí	Minas Gerais
		Roraima	Pernambuco	
		Tocantins	Sergipe	

Fonte: elaborado pelos autores.

Observando o grau de pertencimento, os consórcios públicos analisados podem ser caracterizados como associativismo de base territorial, visto que articulam uma rede de cooperação entre diversos atores e instituições em busca de soluções coesas para problemas regionais, conforme delineiam Filippim e Abrucio (2016).

Pode-se, ainda, destacar a forte atuação do Estado do Maranhão ao participar de três consórcios e por presidir o da Amazônia Legal. Os Estados de Mato Grosso e Tocantins também participam de mais de um arranjo. Por outro lado, o protocolo de intenções do Consud ainda não foi ratificado por lei e, por conseguinte, a celebração do contrato do consórcio se encontra pendente, conforme determina o artigo 5º da Lei nº 11.107/2005.

No âmbito da gênese desses arranjos, sublinha-se que a criação é contemporânea ao agravamento da crise fiscal dos entes estaduais e a crise política iniciada em 2013. Na Tabela 1, elenca-se, a partir dos boletins de finanças dos entes subnacionais de 2017 e 2021, o resultado orçamentário de cada estado.

Tabela 1 – Resultado orçamentário dos Estados entre 2013 e 2019 em milhões de reais (valores aproximados, sem casas decimais)

Estado	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
AC	-208	-181	-244	86	-234	-47	132	213
AL	277	-319	-114	663	240	-158	458	1.342
AM	-328	-331	-566	-38	292	373	625	963
AP	467	220	-176	631	608	672	1.019	1.308
BA	323	1.275	-1.049	-796	-320	-914	13	2.148
CE	516	-583	-250	668	841	-577	910	1.385
DF	-889	-1.921	16	-96	20	-92	204	1.449
ES	-317	-819	373	128	747	487	2.652	1.084
GO	-322	-1.056	-1.488	-430	-400	-1.383	506	519
MA	-688	-137	-229	455	-1.196	-1.106	-569	436
MG	-1.826	-3.285	-8.413	-3.792	-8.942	-10.181	-8.248	-4.173
MS	-128	-331	154	-351	-1.624	-75	132	2.117
MT	-12	649	-222	74	-1.483	-529	806	3.724
PA	87	202	-214	-93	622	-555	1.658	1.300
PB	-47	-48	-249	-23	5	197	664	1.440
PE	665	-1.049	-542	189	-1.079	-114	463	1.139
PI	-244	-316	82	-57	-29	-1.150	-128	1.750
PR	-886	-200	2.081	1.009	-949	12	193	1.062
RJ	-547	-1.027	-4.317	-10.569	-5.082	1.928	2.506	2.577
RN	325	-19	263	830	-644	797	-714	21
RO	-240	-84	-196	393	77	218	867	981
RR	-445	4	-214	15	-125	558	862	842
RS	-1.784	-1.841	-3.653	-1.764	-2.091	-3.465	-3.540	-771
SC	320	77	-209	399	-223	-1.178	197	1.869
SE	143	-133	-111	1	-412	-113	-121	424
SP	-1.190	455	-899	1.043	840	905	-554	7.724
TO	-101	-479	46	-140	214	-469	92	209
Total	- 7.079	-11.277	-20.340	-11.565	-20.327	-15.959	1.085	33.082

Fonte: elaborado pelos autores. com base nos boletins de finanças dos entes subnacionais de 2017 e 2021.

A Tabela 1 demonstra que, entre 2013 e 2018, os estados, de modo geral, comprometeram-se com despesas maiores que as receitas nos seus orçamentos, exigindo outros fluxos financeiros para cobrir essa diferença ou ocorrência de atrasos de pagamento das despesas empenhadas. Notou-se que houve uma acentuada deterioração das contas no ano de 2015 e 2017, o que coincide com a criação dos consórcios Brasil Central e Amazônia Legal, respectivamente.

Para demonstrar a preocupação dos estados com a crise fiscal e a união de esforços para enfrentá-la, a seguir expõe-se trecho transcrito da Carta de São Paulo assinada pelos governadores dos estados do Sul e Sudeste em 27 de abril de 2019:

É imperativo combater o déficit fiscal, recuperar a confiança dos investidores, nacionais e internacionais, ingressar na fase de crescimento contínuo, gerando empregos e oportunidade aos brasileiros.

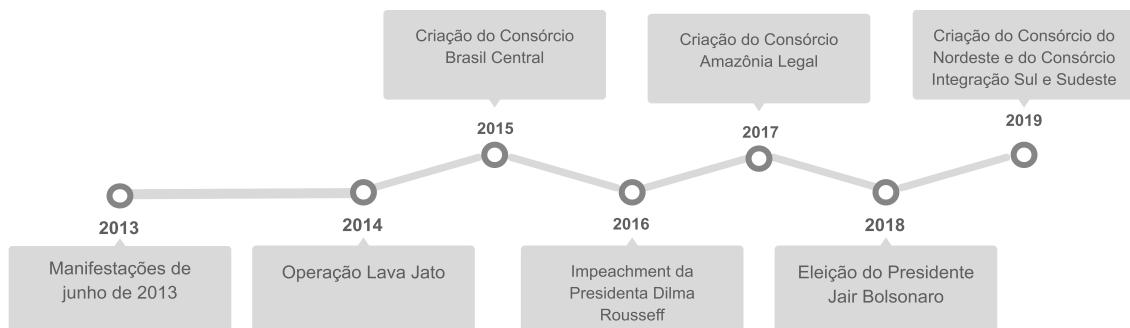
[...]

O equilíbrio das contas públicas é pré-requisito para recuperar a confiança no Brasil e destravar investimentos represados. Novos investimentos ajudarão no crescimento da economia e na redistribuição de renda. A qualidade dos serviços de segurança pública, saúde e educação só poderá ser efetiva, com a participação dos governos estaduais. O pacto federativo cumprirá seu papel ao dotar os governos de recursos para atender o que a sociedade brasileira exige (Carta dos Governadores do Sul e Sudeste, 2019).

Concomitante à crise fiscal, desde este período o Brasil atravessa uma crise política desencadeada com as manifestações de junho de 2013, passando pela repercussão da operação Lava-Jato, o *impeachment* de Dilma Rousseff e o governo Bolsonaro, que se caracteriza, dentre outros aspectos, por adotar um comportamento dualista, conflitivo e omissivo com os entes subnacionais - Abrucio *et al* (2020) utilizam a expressão federalismo bolsonarista. A ascensão da extrema direita ao poder iniciou um processo de fissuras no federalismo cooperativo brasileiro (Paiva *et al*, 2022), o que pode ser indicado como um propulsor para uma atuação política em bloco dos estados, ou, nos termos de Abrucio e Sano (2011), *advocacy* perante a União.

A Figura 3 sintetiza o contexto social e político no qual se constituíram os consórcios estaduais.

Figura 3 – Linha do tempo



Fonte: elaborado pelos autores.

A eleição de Bolsonaro influenciou a ampliação do entrelaçamento político dos governadores do Nordeste. Desde 2005 é realizado, anualmente, o Fórum de Governadores do Nordeste para discutir diversos temas administrativos e institucionais. Em 2015, esta instância iniciou um processo de forte articulação política ao publicar uma carta de repúdio ao processo de *impeachment* de Dilma Rousseff (Rossi; Silva, 2020). No final de 2019, já no governo Bolsonaro, novamente os governadores do Nordeste publicaram uma outra carta, agora contra a proposta de

emenda constitucional do pacto federativo enviada pelo governo federal ao Congresso Nacional. Assim, em resposta ao federalismo bolsonarista, em 2019 nasceu o Consórcio do Nordeste, que intensifica sua atuação política com ampla oposição às ações e omissões do governo central, principalmente após a pandemia da Covid-19 (Rossi; Silva, 2020; Linhares, Ramos; Messenberg, 2020; Clementino *et al.*, 2020).

Logo, diferente da literatura sobre a formação dos consórcios intermunicipais que buscam explicações na descentralização das políticas públicas promovida pela Constituição Federal de 1988 e na Lei dos Consórcios Públicos de 2005 (Grin; Abrucio, 2017), observou-se que a constituição dos consórcios interestaduais inicia-se quase 30 anos após a nova engenharia constitucional que reformulou o *policy-making* e *policy desicion-making* no Brasil, e uma década depois da promulgação do retrocitado normativo infraconstitucional.

Dessa forma, além dos legados institucionais de longo prazo, os contextos econômico e político do Brasil entre 2013 e 2019, podem ser incluídos na agenda de pesquisa sobre os mecanismos causais do crescimento do cooperativismo entre estados. Esse entendimento dialoga com a discussão de Bevilacqua (2016) sobre as explicações para a criação do BrC¹. Portanto, comprehende-se que o cenário político e econômico possui papel central na equação de mecanismos de incentivo do consociativismo estadual horizontal, assim como particularidades regionais e as relações intergovernamentais verticais.

4.2 Compras compartilhadas e as finalidades dos consórcios públicos interestaduais horizontais

O Quadro 3 representa um panorama sobre o tema CPCs dos quatro consórcios públicos que foram objetos do estudo. Nesse sentido, foram individualizados quais protocolos de intenções possuem previsão expressa de realizá-las e a existência de regulamentação.

Quadro 3 – Panorama das compras compartilhadas dos consórcios

Consórcios	Amazônia Legal	Nordeste	Brasil Central	Integração Sul e Sudeste
Previsão de CPCs no PI	Sim	Sim	Sim	Inexistente
Normativo de CPCs	Inexistente	Inexistente	Sim	Inexistente

Fonte: elaborado pelos autores.

Dos dados expostos, percebe-se que apenas o Consórcio Integração Sul e Sudeste não tem como finalidade a realização de compras compartilhadas, não obstante seus entes consorciados sejam responsáveis pela maior parcela do PIB brasileiro, a maior arrecadação de receitas, e terem

¹O autor acrescenta outro relevante fator que também deve ser considerado nos futuros estudos: a busca dos entes subnacionais por preencherem uma lacuna de investimentos do governo federal no desenvolvimento regional (Bevilacqua, 2016)

a maior parcela da população brasileira em seus territórios, o que o tornaria um grande mercado comprador de bens e serviços. Além disso, o Consud possui finalidades restritas ao apoio à reforma da previdência, reforma tributária, crescimento econômico e geração de empregos. Assim, as pautas do arranjo se relacionam às questões macroeconômicas e não apresentam indicativos de uma cooperação para fins de melhoria da gestão de recursos públicos.

No âmbito do Consórcio Amazônia Legal, além da previsão de compras compartilhadas no protocolo de intenções, identificou-se tratar de um projeto prioritário previsto no planejamento estratégico 2019-2030, conforme mostra a Figura 4.

Figura 4 – Projeto prioritário de aquisições conjuntas do Consórcio Amazônia Legal.

OBJETIVO 04 Estruturar e Promover Serviços Públicos Prioritários	
Projetos prioritários	Descrição
Aquisições Conjuntas de Bens, Produtos, Insumos e Serviços 1 Padronização dos procedimentos e fluxos para as aquisições - levantamento de demandas em setores prioritários, alinhamento de condições jurídicas e técnicas e definição de mecanismos e modalidades 2 Implantação do Programa Amazônia de Compras Compartilhadas 3 Criação da Central de Compras Compartilhadas 4 Elaboração de caderno de padronização e procedimentos para orientar as compras compartilhadas no âmbito do Consórcio da Amazônia Legal	Objetivo: Articular mecanismos de compras compartilhadas entre os estados membros do Consórcio Amazônia Legal, com vistas a ganhos de economia e prazos nos processos de aquisições, especialmente, voltados a atender a demandas de setores prioritários, em especial saúde, segurança, TIC e Gestão Pública Álvo: Órgãos governamentais Prazo: Curto

Fonte: Planejamento estratégico 2019-2030 do Consórcio Amazônia Legal.

Posto isso, infere-se que existe um interesse comum dos entes participantes do Consórcio Amazônia Legal em utilizar a ferramenta de gestão. Entretanto, ainda falta a regulamentação e a estruturação do processo para efetiva cooperação, medida que depende da disponibilização e formação de um corpo burocrático com conhecimento multidisciplinar para iniciar o projeto de desenvolvimento de uma estrutura de governança das compras públicas no âmbito do arranjo.

No que se refere ao Consórcio do Nordeste, verificou-se que também possui entre suas finalidades a obtenção de ganhos de escala na contratação de serviços e bens e nas ações em geral realizadas em conjunto pelos seus consorciados. Em que pese ser uma finalidade destacada pelo Consórcio do Nordeste, o processo de CPC não é regulamentado, tampouco foi identificada uma estrutura administrativa estabelecida para alcançar esse objetivo.

Quanto ao Consórcio Brasil Central, em 2020 foi iniciada e concluída a estruturação do projeto de compras compartilhadas de medicamentos cujo objetivo era centralizar a aquisição de medicamentos pelas sete unidades da federação consorciadas. Dois resultados se destacaram

desse projeto: a) a central foi implantada; b) foi entregue um painel de dados interativo, com filtros dinâmicos, para apresentação dos resultados alcançados.

Além disso, o BrC conta com a Portaria nº 03/2021 que regulamenta o processo de CPCs e define minutas padrão de editais e de contratos, os quais podem servir de modelo para os demais consórcios, pois é um documento que disponibiliza conhecimentos e habilidades acerca de licitações e contratações administrativas aos agentes públicos envolvidos nesses processos. A normativa também estabelece especificamente as responsabilidades e competências dos atores nos processos de CPCs, conforme mostra a Figura 5.

Figura 5 – Atores e responsabilidades do processo de CPC do Consórcio BrC



Fonte: elaborado pelos autores. com base na Portaria nº 03/2021 do BrC.

Salienta-se que a última atualização do normativo do BrC é de junho de 2021, de modo que necessita ser atualizada até 29/12/2023 para adaptar-se às disposições da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n.º 14.133/2021).

Desse modo, aduz-se que o BrC é o arranjo mais avançado nas ações de gestão para alcançar economia de escala e uso racional dos recursos públicos por meio de CPCs, possuindo regulamento que define o processo, as funções dos atores e um conjunto de documentos padronizados que eleva a segurança jurídica e eficiência do procedimento. Por sua vez, as iniciativas dos Consórcios da Amazônia Legal e do Nordeste são embrionárias, e no Consud inexiste uma agenda de cooperação técnica para promover CPCs.

4.3 Compras compartilhadas realizadas pelos consórcios públicos em 2020 e 2021

No Quadro 4 compilam-se os montantes contratados por cada consórcio por meio de compras públicas em 2020 e 2021. Contrariamente às expectativas criadas pela imprensa e pela literatura, notou-se que: a) somente o BrC obteve êxito nas CPCs para enfrentar a pandemia da

Covid-19; b) Amazônia Legal e o Consórcio do Nordeste só realizaram contratações relacionadas ao funcionamento da instituição; e c) Consud não realizou qualquer tipo de compra governamental, como era de se esperar diante da inexistência dessa finalidade no protocolo de intenções.

Quadro 4 – Valores despendidos por meio de contratações públicas conjuntas pelos consórcios

Categoria das contratações	BrC	Amazônia Legal	Consórcio Nordeste	Consud
Outras CPCs	R\$ 351.139.046,94	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
Combate à Covid-19	R\$ 50.659.311,19	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 0
Funcionamento do Consórcio	R\$ 97.275,32	R\$ 2.549.048,09	R\$ 138.873,00	R\$ 0

Fonte: elaborado pelos autores.

Talvez, por ser o arranjo associativo mais antigo, o BrC já conseguiu avançar na estruturação do processo de compras governamentais, de modo que passou a promover CPCs desde 2018. Em 2020, a criação de uma central de compras de medicamentos permitiu licitar medicamentos do grupo 1B e do grupo 2 do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica (CEAF), totalizando R\$ 351.139.046,94 em CPCs. Assim, é possível que a trajetória prévia e o desenvolvimento de uma estrutura administrativa e normativa regulamentando o processo sejam fatores explicativos de o BrC ser o único consórcio interestadual horizontal que promoveu compras compartilhadas para combater a covid-19.

O Quadro 5 demonstra que as CPCs do BrC no combate à Covid-19 tiveram como foco a aquisição de medicamentos e equipamentos de proteção. Também apresenta que Goiás, Maranhão e Rondônia, apesar de fazerem parte do consórcio, não participaram das compras compartilhadas para enfrentamento da covid-19.

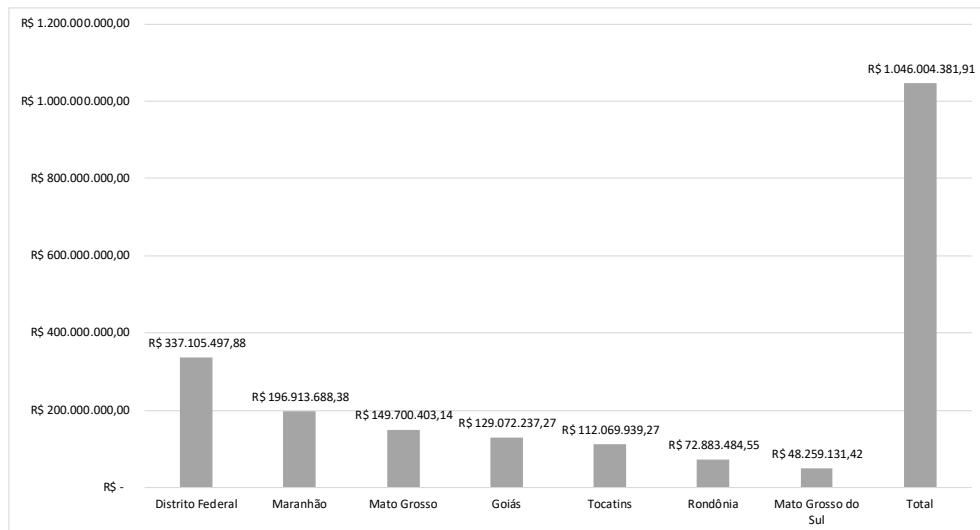
Quadro 5 – Montante contratado por meio do BrC por ente federativo para enfrentamento à covid-19

Ano	UF	Procedimento	Objeto	Valor
2020 e 2021	MS	Dispensa e pregão eletrônico	Medicamentos, insumos e EPI	R\$ 15.965.280,97
2021	DF	Pregão Eletrônico	Medicamentos e EPI	R\$ 8.717.514,03
2021	MT	Pregão Eletrônico	Medicamentos e EPI	R\$ 3.225.072,13
2021	TO	Pregão Eletrônico	Medicamentos e EPI	R\$ 22.751.444,06

Fonte: elaborado pelos autores.

Ainda assim, quando cotejados os valores envolvidos nas contratações do consórcio BrC com o montante gasto em contratações individualmente pelos estados partícipes, detectou-se que o uso das CPCs para enfrentamento da pandemia foi incipiente, como mostrado no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Valores das compras públicas dos estados membros do BrC para enfrentamento da covid-19



Fonte: elaborado pelos autores, com base nos dados do Painel Gerencial “Contratações Relacionadas à Covid-19” da CGU.

O quadro dos demais consórcios é ainda mais marcante. O Consórcio Amazônia Legal não realizou CPCs para concretização de políticas públicas de competências dos consorciados, limitando-se a promover licitações e contratações diretas (dispensa e inexigibilidade) cujos objetos estavam relacionados ao funcionamento da própria instituição. A título ilustrativo, cita-se a locação da sede pelo período de 5 anos no valor de R\$ 2.170.000,00 (dois milhões e cento e setenta mil reais), o que representa 85% do valor contratado pelo consórcio nos anos de 2020 e 2021.

No que se refere ao Consórcio do Nordeste, a pandemia fortaleceu as relações intergovernamentais, visto que os governadores deliberaram por uma atuação conjunta em resposta à covid-19. Nesse sentido, foi instituído um comitê científico, por meio da Resolução da Assembleia de Governadores nº 05/2020, que tinha como finalidade o assessoramento dos entes federativos na adoção de medidas para a prevenção e controle da doença, bem como na estruturação do sistema de saúde para o atendimento da população.

Fernandez e Pinto (2020) constataram diversas ações do Consórcio do Nordeste em temas de saúde, com destaque para orientação do reposicionamento da Atenção Primária à Saúde no enfrentamento da pandemia, integração de redes de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico, apoio técnico às decisões relacionadas a temas como isolamento social, barreiras sanitárias e medidas de higienização de ambientes públicos. No entanto, em estudo posterior, Perez e

Santana (2020) referem que as diretrizes divulgadas pelo comitê científico não foram adotadas por todos os governantes.

Além disso, Fernandez e Pinto (2020) destacam as compras conjuntas de equipamentos e insumos entre as ações de saúde do Consórcio do Nordeste. Nessa direção, identificou-se que, por meio da Resolução da Assembleia dos Governadores n.º 06/2020, ficou estabelecida a realização de compras conjuntas, centralizadas ou compartilhadas, voltadas à estruturação da rede de urgência e emergência do sistema de saúde dos estados consorciados para o combate à pandemia do novo coronavírus.

A partir desse fundamento legal, o Consórcio do Nordeste tentou promover CPCs para aquisição de ventiladores pulmonares, equipamento fundamental para enfrentamento dos casos graves de covid-19. Entretanto, como também amplamente noticiado pela mídia², os equipamentos nunca foram entregues e parte dos recursos investidos pelos consorciados não foi recuperada. O consórcio desembolsou o valor de R\$ 47.190.443,00, mas apenas recuperou o valor de R\$40.638.240,00, conforme relata o Ofício Gasec n.º 636/2020³. Após a tentativa frustrada, o Consórcio do Nordeste não realizou outras CPCs para o combate à Covid-19 ou atendimento de outras políticas públicas.

Salienta-se que o fracasso da aquisição de respiradores pulmonares não pode ser relacionado diretamente à ausência de uma expertise prévia, visto que, em 2019, o Consórcio do Nordeste já tinha obtido êxito em CPCs de medicamentos que resultara em uma economia estimada de R\$ 48.000.000,00 de reais⁴. Aduz-se, a respeito disso, que as primeiras aquisições públicas de máscaras e respiradores para enfrentamento da pandemia se tornaram o epicentro de um conflito geopolítico internacional (Alvarenga *et al.*, 2020), diante da escassez mundial desses produtos e das dificuldades logísticas existentes no início da crise sanitária, o que elevou o risco de uma operação de aquisição com pagamento antecipado.

Por fim, ao analisar os objetos das demais contratações promovidas pelo arranjo consociativo do Nordeste em 2020 e 2021, elas tinham por finalidade garantir o funcionamento institucional, visto que, por meio de contratações diretas obtivera serviços contábeis, internet, telefonia fixa, comunicação social e elaboração do planejamento estratégico, compras que totalizaram apenas R\$ 138.873,00 reais. Assim, não possuíam qualquer relação direta ou indireta com o enfrentamento à covid-19.

Diante da não adoção de algumas das orientações do comitê científico e da inexecução de CPC, conclui-se que a atuação política em oposição ao governo Bolsonaro foi o principal mecanismo de atuação do Consórcio do Nordeste na pandemia.

²Disponível em <https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2020/06/01/nunca-teve-equipamentos-diz-delegada-sobre-empresa-que-deixou-de-entregar-respiradores-a-estados-do-nordeste.ghtml>. Acesso em 01/10/2022.

³Disponível em <http://www.consorcionordeste-ne.com.br/compras-conjuntas-combate-a-pandemia/>. Acessado em 23/ 04/ 2022.

⁴Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/11/primeira-licitacao-do-consorcio-nordeste-tem-economia-de-30-na-compra-de-medicamentos.shtml>. Acessado em 23.04.2022.

Dessa forma, concluímos que contrariamente aos achados da literatura sobre os consórcios municipais que indicam resultados relevantes para economia e eficiência dos gastos públicos por meio das CPCs (Lui; Lima; Aguiar, 2022), os achados demonstram que ainda há uma longa trajetória a ser percorrida para que haja efetiva cooperação e racionalidade no uso dos recursos públicos por meio de ganhos de escala nas contratações dos consórcios estaduais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A literatura nacional recente sobre federalismo na pandemia destaca a importância dos governos estaduais, que tendiam a ter uma posição secundária nas análises vis-à-vis o governo federal e os municípios, particularmente o crescimento da cooperação interestadual por meio de arranjos consociativos, com destaque para o Consórcio do Nordeste (Clementino, 2020; Linhares; Ramos; Messenberg, 2020; Grin *et al.*, 2022). Nessa esteira, o presente estudo avançou ao buscar compreender a gênese, as finalidades e a efetividade de atuação na pandemia não apenas quanto a este, mas no tocante aos demais três consórcios públicos interestaduais horizontais.

A pesquisa permitiu observar que a origem dos consórcios interestaduais horizontais é recente, possivelmente em resposta à crise fiscal e política iniciada em 2013. Além disso, o aspecto conflitivo característico do federalismo bolsonarista fortaleceu os laços cooperativos dos governadores, mormente da região Nordeste, que culminou com a criação de um consórcio exaltado pela sua atuação técnica e política no enfrentamento à covid-19.

Quanto às finalidades dos arranjos, constatou-se que o único associativismo estadual que não teve como finalidade o uso das compras públicas compartilhadas como instrumento estratégico de gestão foi o Consórcio Integração Sul e Sudeste, que visou enfrentar questões macroeconômicas sem avançar em uma agenda de cooperação técnica e administrativa.

Para avaliar a efetividade no combate à pandemia, analisaram-se as compras compartilhadas no período de 2020 e 2021. Contrariando as expectativas geradas pela mídia e pela literatura, constatou-se que somente o BrC realizou CPCs para enfrentar a pandemia da covid-19 e que isso, provavelmente, decorreu de uma trajetória prévia de estruturação do processo de compras compartilhadas anterior à pandemia da covid-19. Todavia, quando comparados os valores das CPCs do BrC com os montantes das contratações governamentais de cada estado membro individualmente, observou-se que se tratava de uma ferramenta pouco explorada.

Por sua vez, o Consud não realizou qualquer tipo de contratação, como era de se esperar diante da inexistência dessa finalidade no protocolo de intenção do arranjo e da ausência de uma agenda política sobre gestão administrativa. Observou-se que o Consórcio Amazônia Legal e o Consórcio Nordeste ainda não desenvolveram plenamente suas estruturas administrativas, técnicas e gerenciais visto que não possuíam mecanismos e processos instituídos de CPCs e que as contratações promovidas foram simplesmente relacionadas ao funcionamento das instituições. Como consequência, a única tentativa do Consórcio Nordeste de aquisição de bens

em resposta à covid-19 foi um fracasso, porquanto os respiradores pulmonares nunca foram entregues e parte dos recursos antecipados ao fornecedor não foi recuperada.

Também se infere que contrariamente aos achados da literatura sobre os consórcios municipais, que indicam resultados relevantes para economia e eficiência dos gastos públicos mediante as CPCs (Lui; Lima; Aguiar, 2022), os achados em tela demonstraram que ainda há uma longa trajetória a ser percorrida para que haja efetiva cooperação e racionalidade no uso dos recursos públicos por meio de ganhos de escala nas contratações dos consórcios estaduais.

Posto isso, conclui-se que os consórcios estaduais são instituições incipientes que ainda buscam desenvolver um arcabouço técnico e administrativo capaz de contribuir para a gestão de compras dos membros. As dificuldades enfrentadas pelos estados na pandemia podem servir de alerta sobre a necessidade de fortalecimento das estruturas e de instrumentos de cooperação interestaduais, sobretudo, na racionalidade do uso de recursos públicos e na distribuição igualitária de bens e serviços essenciais para políticas públicas finalísticas.

Por fim, em relação aos limites da pesquisa, seria desejável combinar as evidências dos dados documentais com entrevistas com informantes-chave das instituições para dar maior consistência aos achados. Novos estudos também podem avançar sobre outras ações dos arranjos e diante da experiência malsucedida do Consórcio Nordeste, defende-se uma agenda de pesquisa sobre governança, gerenciamento de risco e *compliance* nas compras públicas compartilhadas dos consórcios.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F; GRIN, E.; FRANZESE, C; SEGATTO, C. Combate à covid-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. RAP. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 54, p. 663-677, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200354>.
- ABRUCIO, F.; FRANZESE, C.; SANO, H. Trajetória Recente da Cooperação e Coordenação no Federalismo Brasileiro: Avanços e Desafios. In: CARDOSO JR., J. C.; BERCOVICI, G. (Org.). **República, Democracia e Desenvolvimento**: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: IPEA, v. 10, p. 18-32, 2013.
- ABRUCIO, F.; SANO, H. A experiência de Cooperação Interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. **Cadernos ADENAUER**, v. 4, p. 22-31, 2011.
- AMARAL, S.; BLAT, C. Consórcio intermunicipal para a aquisição de medicamentos: impacto no desabastecimento e no custo. **Revista Saúde Pública**. v. 45, n. 4, p. 799-801. 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-89102011005000016>.
- ARAUJO FILHO, V.; REGO, P.; MORAIS, M. Condicionantes Político-Institucionais da Política de Saneamento Básico no Contexto Federativo: uma avaliação do desempenho da política nos governos de FHC e de Lula (1995-2009). In: 36º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. **Anais**. Águas de Lindóia, 2012.

BEVILACQUA, L. Fundos constitucionais de financiamento sob a perspectiva de uma nova política de desenvolvimento regional para o Brasil Central. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico** (RFDFE), Belo Horizonte, v. 5, n. 8, p. 99-117, 2016.

BIASE, P.; DOUGHERTY, S. Federalism and public health decentralization in the time of COVID-19, OECD, **Working Papers on Fiscal Federalism**, n. 33, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1787/b78ec8bb-en>.

BRASIL. **Lei n.º 11.107/2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm. Acesso em: 1º dez. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 8.666/93**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 14.133/2021**. Lei de licitações e contratos administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 12.dez.2021

BICHIR, R. M.; SIMONI JR, S.; PEREIRA, G. Sistemas Nacionais de Políticas Públicas e seus Efeitos na Implementação O caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (ON-LINE), v.35, p.1-23, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/3510207/2020>

CLEMENTINO, M.; QUEIROZ, J.; ALMEIDA, L; SILVEIRA, R.; CAMARA, R.; SILVA, B. A colaboração em tempos de pandemia e o protagonismo do Consórcio Nordeste. **Boletim Semanal do Observatório das Metrópoles** (Ed), n. 632, p. 1-11, 2020. Disponível em:

COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión. Orientaciones de la Comisión Europea sobre el uso del marco de contratación pública en la situación de emergencia relacionada con la crisis del COVID-19. **Diario Oficial de la Unión Europea**, Espanha, 1º abr. 2020. p. 1. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0401\(05\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0401(05)&from=EN). Acesso em: 11 jun. 2020.

COSTA, A.; GROSSI, B. C. Relações Intergovernamentais e Segurança Pública: uma análise do Fundo Nacional de Segurança Pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 1, p. 6-21, 2007. DOI: <https://doi.org/10.31060/rbsp.2007.v1.n1.4>

FERNANDEZ, M.; PINTO, H. Estratégia intergovernamental de atuação dos estados brasileiros: o Consórcio Nordeste e as políticas de saúde no enfrentamento à Covid-19. 2020. **Revista Saúde em Redes**, v. 6, supl. 2, p. 7-21, 2020. DOI: <https://doi.org/10.18310/2446-4813.2020v6n2p7-21>.

FILIPPIM, E. S.; ABRUCIO, F. L. Asociacionismo de base territorial: la alternativa de los consorcios públicos em Brasil. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, v. 64, p. 81-116, 2016.

FRANÇA, R. **Compras públicas conjuntas e economias de escala: um estudo de caso do sistema COFEN/CONSELHOS Regionais de Enfermagem**. 2021. 69 f. Dissertação (Mestrado em Economia). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

GRIN, E. Federalismo, governança e cooperação intermunicipal no Brasil: avanços e desafios na trajetória recente. In: CARNEIRO, J. M. B.; BRITO, E. dos S. (Org.). **Consórcios intermunicipais e políticas públicas regionais**. São Paulo: Oficina Municipal Konrad Adenaeuer Stiftung, p. 37-55, 2019.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I. El asociativismo intermunicipal no Brasil. In: CRAVACUORE, D.; CHACÓN, A. (Org.). **El asociativismo intermunicipal en América Latina**. Santiago: Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana, v. 1, p. 65-104, 2016.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. La cooperación intermunicipal en Brasil frente al espejo de la historia - antecedentes críticos y la dependencia de la trayectoria después de la creación de la Ley de los Consorcios Pùblicos. **Revista Políticas Pùblicas**, v. 10, p. 1-27, 2017.

GRIN, E.; FERNANDES, A.; SEGATTO, C.; TEIXEIRA, M.; NASCIMENTO, A.; SCHOMMER, P. A pandemia e o futuro do federalismo brasileiro. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 27, n. 87, 2022. DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v27n87.85351>

FRANZESE, C. **Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas**. 2010. Tese. Doutorado em Administração Pública e Governo. Fundação Getulio Vargas - SP, FGV-SP, Brasil.

HUFF-ROUSSELLE, M. The logical underpinnings and benefits of pooled pharmaceutical procurement: A pragmatic role for our public institutions? **Social Science & Medicine**, Philadelphia, v. 75, n. 9, p. 1572-1580, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2012.05.044>

KNAUL, F.; TOUCHTON, M.; ORNELAS; H.; ATUN, R.; ANYOSA, R.; FRENK, J.; VALLE, A.; MCDONALD, T.; PORTENY, T.; TALANQUER, M.; VICTORA, C. Punt Politics as Failure of Health System Stewardship: Evidence from the COVID-19 Pandemic Response in Brazil and Mexico. **The Lancet Regional Health - Americas**, v.4, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.lana.2021.100086>

MENICUCCI, T.; MARQUES, A. Cooperação e Coordenação na Implementação de Políticas Pùblicas: O Caso da Saúde. **Dados**, v. 59, p. 823-865, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/00115258201693>

MONTEIRO NETO, A. Federalismo sem pactuação: governos estaduais na antessala da federação. **Texto para Discussão - Ipea**, Brasília, v. 1961, p. 1-42, 2014.

LICIO, E. C.; PALOTTI, P. L. M.; MENESSES, A. F. P.; PONTES, P. A. M. M. O que fazem - ou deveriam fazer - os governos estaduais na gestão das políticas sociais. **Texto para Discussão - Ipea**, v. 2695, p. 1-89, 2021.

LINHARES, P.; MESSENBERG, R.; PALOTTI, P. **Agenda de federalismo e relações intergovernamentais na Diest**: novas perspectivas teóricas e temáticas. Brasília: Ipea, 2021.

LINHARES, P.; RAMOS, T. Q.; MESSENBERG, R. P. **Inovação institucional na coordenação federativa para o enfrentamento e saída do surto de Covid-19**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 41).

LUI, L.; LIMA, L. L.; AGUIAR, R. Avanços e desafios na cooperação interfederativa: uma análise dos consórcios intermunicipais de saúde do Estado do Rio Grande do Sul. **Novos Estudos**, Cebrap, v. 41, p. 1-18, 2022. DOI: <https://doi.org/10.25091/S01013300202200010007>

MACHADO, J.; ANDRADE, M. Cooperação intergovernamental, consórcios pùblicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios. **Revista de Administração Pùblica**, v. 48, p. 695-720, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-76121626>

SANTANA, L.; PEREZ, O. (Org.). **Parceria Nexo/ABCP**: Como os governos estaduais lidam com a pandemia. 10 de maio de 2020. (I Série especial). Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/especial/2020/05/10/Como-os-governos-estaduais-lidam-com-a-pandemia>. Acesso em: 15 jan. 2022.

SIMONI JUNIOR, S.; LAZZARI, E.; FIMIANI, H. Federalismo fiscal na pandemia da Covid-19: Do federalismo cooperativo ao bolsonarista. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 27, n. 87, p. 1–20, 2022. DOI: 10.12660/cgpc.v27n87.83872.

SOARES, M.; MACHADO, J. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

PAIVA, A.; GONZALEZ, R.; LEANDRO, J. Coordenação federativa e financiamento da política de saúde: mecanismos vigentes, mudanças sinalizadas e perspectivas para o futuro. **Novos Estudos Cebrap**, v. 36, n. 2, 2017. DOI: <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201700020004>

PAIVA, C.; TORREZAN, R.; PAIVA, S. O federalismo cooperativo em obstrução: fissuras intergovernamentais da pandemia. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 27, n. 87, p. 1-18, 2022. DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v27n87.83857>

PAIXÃO, A. **Compras públicas compartilhadas**: um estudo de caso comparando modelos de compras públicas eletrônicas adotados no Brasil, no Chile e nos Estados Unidos. 2021. 137 fls. Dissertação (Mestrado em Governança e Desenvolvimento) - Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2021.

PARMAKSIZ, K.; VAN DE BOVENKAMP H.; BAL, R. Does structural form matter? A comparative analysis of pooled procurement mechanisms for health commodities. **Global Health**, v. 19, n. 1. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1186/s12992-023-00974-1>.

PAQUET, M.; SCHERTZER, R. COVID-19 as a complex intergovernmental problem. **Canadian Journal of Political Science**, v.53, n.4, p.343-347, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0008423920000281>.

ROSSI, R.; SILVA, S. O Consórcio do Nordeste e o federalismo brasileiro em tempos de Covid-19. **Espaço e Economia - Revista Brasileira de Geografia Econômica**, n. 18, 2020. DOI: <https://doi.org/10.4000/espacoeconomia.13776>

THORSTENSEN, V.; GIESTEIRA, L. **Cadernos Brasil na OCDE**. Compras Públicas. Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2021.

VAZQUEZ, D.; SCHLEGEL, R. Covid-19, Fundeb e o populismo do governo Bolsonaro nas relações federativas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, 2022. Doi: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2022.38.255785>.

WALKER, H.; SCHOTANUS, F.; BAKKER, E.; HARLAND, C. Collaborative procurement: a relational view of buyer-buyer relationships. **Public Administration Review**, v. 73, p. 588-598, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.12048>.

YIN, R. **Estudo de caso**: Planejamento e métodos. Tradução: Cristian Matheus Herrera. 5^a ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

YURISCH, K.; SOTO, K.; FUENZALIDA, C. Cooperación inter-municipal en América Latina: estado del arte y desafíos futuros de la investigación. **Revista de Administração Pública**, v. 53, p. 575-591, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220180042>

Ednaldo Tavares Rufino Filho

<https://orcid.org/0000-0002-4632-7573>

Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Doutorando em Políticas Públicas na UFRGS.

ednaldorufino@hotmail.com

Sérgio Simoni Júnior

<https://orcid.org/0000-0002-1984-9528>

Doutor em Ciência Políticas pela Universidade de São Paulo (USP). Professor do Departamento de Ciência Política da USP. Professor vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFRGS.

sergiojr_ssj@yahoo.com.br

Poala Vettorato

<https://orcid.org/0000-0003-0985-9631>

Mestra em Saúde Coletiva pela Universidade do Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Residência em Saúde Coletiva com ênfase em atenção básica pela Escola de Saúde Pública do Estado do Rio Grande do Sul.

vettorato.p24@gmail.com

TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS VOLUNTÁRIAS ESTRATÉGICAS: UMA ANÁLISE PARA AS REGIÕES SUL E SUDESTE DO BRASIL

Rodrigo Stuckert¹

Maurício Bugarin²

¹Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (SESDF), Brasília – DF, Brasil

²Departamento de Economia, Universidade de Brasília (UnB), Brasília – DF, Brasil

Este trabalho analisa a influência do alinhamento partidário entre os chefes das três esferas de governo – federal, estadual e municipal – para testar a hipótese de “transferências partidárias estratégicas”, que propõe que prefeitos alinhados ao presidente receberiam mais transferências voluntárias federais, mas apenas no caso em que o governador não fosse também alinhado ao presidente. Utilizam-se, para tanto, dados dos municípios das Regiões Sul e Sudeste do Brasil para o período de 2013 a 2019. Os resultados econométricos confirmam a hipótese testada. Ademais, sugerem uma possível competição entre governo nacional e estadual na alocação de transferências voluntárias aos municípios.

Palavras-chave: federalismo fiscal; transferências partidárias estratégicas; alinhamento político.

TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES ESTRATÉGICAS VOLUNTARIAS: UN ANÁLISIS PARA LAS REGIONES SUR Y SUDESTE DE BRASIL

Este trabajo analiza la influencia de la alineación partidaria entre los jefes de las tres esferas de gobierno - federal, estatal y municipal - para probar la hipótesis de "transferencias partidarias estratégicas", que propone que los alcaldes alineados con el presidente recibirían más transferencias voluntarias federales, pero solo en el caso de que el gobernador no esté también alineado con el presidente. Para ello, se utilizan datos de los municipios de las Regiones Sur y Sudeste de Brasil para el período de 2013 a 2019. Los resultados económicos confirman la hipótesis probada. Además, sugieren una posible competencia entre el gobierno nacional y estatal en la asignación de transferencias voluntarias a los municipios.

Palabras clave: federalismo fiscal; transferencias partidarias estratégicas; alineación política.

STRATEGIC VOLUNTARY INTERGOVERNMENTAL TRANSFERS: AN ANALYSIS FOR THE SOUTH AND SOUTHEAST REGIONS OF BRAZIL

This paper analyzes the influence of partisan alignment between the heads of three levels of government - federal, state, and municipal - to test the "strategic partisan transfers" hypothesis, which proposes that mayors aligned with the president would receive more federal voluntary transfers, but only if the governor is not also aligned with the president. Data from municipalities in the South and Southeast regions of Brazil for the period from 2013 to 2019 were used. The econometric study confirms the tested hypothesis. Moreover, it suggests the possibility of a competition between the national and state governments when allocating voluntary transfers to municipalities.

Keywords: fiscal federalism; strategic partisan transfers; political alignment.

JEL: H77, D72, C33

1. INTRODUÇÃO

As transferências intergovernamentais têm participação importante nas receitas dos entes subnacionais brasileiros, tendo granjeado relevância sobretudo após a Constituição Federal de 1988 (Mendes *et al.*, 2008). Em 2019, elas responderam por cerca de 45% de toda a receita orçamentária dos municípios. Em muitos casos essa proporção passa dos 70%, de tal sorte que as transferências chegam a representar uma fatia maior das receitas de muitos municípios que sua arrecadação própria com impostos¹.

Grosso modo, transferências intergovernamentais podem ser classificadas em duas grandes categorias: i) as transferências obrigatórias, que incluem as transferências constitucionais (como o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM)) e legais (como as transferências do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)); ii) e as transferências discricionárias, que incluem as transferências voluntárias (tipicamente feitas via convênios), transferências para organizações da sociedade civil, por delegação e específicas (Bugarin; Marciniuk, 2017; Bugarin; Ferreira, 2022).

No que diz respeito às transferências voluntárias, Bugarin e Marciniuk (2017) calcularam que as transferências voluntárias da União aos municípios no período de 1999 a 2012 corresponderam em média a 15% do valor de FPM recebido pelos municípios brasileiros, chegando a 25% desse valor em 2007, comprovando a materialidade desse tipo de transferência intergovernamental.

A Economia do Setor Público estabelece uma série de benefícios potenciais que justificam as transferências intergovernamentais, como a redução de desigualdades regionais; a equalização de recursos entre jurisdições com diferentes capacidades financeiras; a provisão de serviços públicos essenciais em todo o território nacional, especialmente considerando situação em que os benefícios de um bem público transbordam as fronteiras subnacionais; a estabilização macroeconômica; dentre outros. (Oates, 1999; Bugarin *et al.*, 2010; Musgrave; Musgrave, 1980).

Para além dos benefícios previstos pela Economia do Setor Público, o uso de transferências também pode se dar por motivações partidárias e eleitoreiras, especialmente no caso das transferências voluntárias, para as quais há maior flexibilidade nas regras de distribuição (Ferreira; Bugarin, 2005, 2007; Finan; Mazzocco, 2021).

Até recentemente, duas teorias predominaram na literatura sobre o tema. Por um lado, a hipótese dos *swing-voters* pressupõe que mandatários favoreceriam com maiores transferências localidades com maior proporção de eleitores indecisos (Lindbeck; Weibull, 1987). A hipótese dos *core-voters*, proposta por Cox e McCubbins (1986), por outro lado, prevê que políticos avessos ao risco privilegiariam seus redutos mais fiéis.

¹Estimativas próprias com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

No entanto, cabe destacar que a maior parte da literatura sobre transferências intergovernamentais e alinhamento partidário tem se limitado à relação entre dois níveis de governo, a saber, federal-municipal ou estadual-municipal, com exceção dos artigos mais recentes de Bugarin e Marciniuk (2017), Garofalo (2019), Zarate-Marco e Vallés-Giménez (2021) e Dantas e Gadelha (2022). Bugarin e Marciniuk (2017), em particular, introduzem a hipótese das “Transferências Partidárias Estratégicas” (*Strategic Partisan Transfers Hypothesis*, SPTH), segundo a qual prefeitos alinhados ao presidente receberiam mais transferências voluntárias federais, mas apenas no caso em que o governador não fosse também alinhado ao presidente, encontrando evidência empírica no caso do federalismo brasileiro. Já Garofalo (2019) encontra apoio empírico para a SPTH para o federalismo norte-americano, enquanto Dantas e Gadelha (2022) desagregam os municípios brasileiros de acordo com faixas populacionais, encontrando evidência favorável à hipótese testada para municípios de até 500 mil habitantes, que correspondem à maior parte dos municípios brasileiros, especialmente aqueles mais dependentes de transferências intergovernamentais.

Os autores do presente artigo desconhecem pesquisa brasileira equivalente que inclua as transferências dos governos estaduais aos municípios, possivelmente pela baixa disponibilidade de dados referentes às transferências voluntárias de estados para municípios.

O objetivo geral deste artigo é suprir em parte essa lacuna, apresentando um estudo econométrico incluindo transferências voluntárias de governos estaduais aos seus governos municipais. O objetivo específico é, portanto, testar a SPTH com dados dos estados e municípios das Regiões Sudeste e Sul do Brasil, abrangendo o período de 2013 a 2019, usando a metodologia proposta por Garofalo (2019).

Optou-se pelo uso dessas regiões por serem as únicas até a data de desenvolvimento desta pesquisa em que todos os estados disponibilizam informações completas, em fontes públicas, acerca dos convênios de saída celebrados com seus municípios. O período utilizado teve como limitantes, por um lado, a base de dados dos convênios de saída de Santa Catarina — para os quais estão disponíveis na íntegra apenas aqueles com alguma movimentação financeira a partir de 2013 — e, por outro, os dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), que ainda não se encontravam disponíveis na data de conclusão deste trabalho.

Portanto, este trabalho expande a contribuição de Bugarin e Marciniuk (2017) e de Dantas e Gadelha (2023), adicionando as transferências voluntárias estaduais aos modelos econôméticos para testar a hipótese de transferências partidárias estratégicas no Brasil, seguindo Garofalo (2019). Essa é a principal contribuição do presente trabalho.

Os resultados indicam uma diferença nos repasses voluntários federais entre dois grupos de municípios com identificação partidária com o presidente. Aqueles municípios em que tanto o governador quanto o prefeito são do mesmo partido do presidente receberam volumes de transferências voluntárias federais aproximadamente 16,7% menores por habitante em

comparação aos municípios em que apenas o prefeito é do mesmo partido. Isso implica em uma redução da ordem de R\$3,63 *per capita* para o ano de 2019. Uma consequência da confirmação da SPTH é que os estudos anteriores que analisavam o efeito do alinhamento entre prefeito e presidente sem considerar o alinhamento do governador do estado com o presidente teriam estimativas enviesadas para baixo, já que seus resultados envolveriam médias ponderadas entre os dois grupos de municípios alinhados ao presidente. Em outras palavras, o fato estilizado conhecido como “transferências partidárias”, já amplamente documentado na literatura brasileira (desde Ferreira e Bugarin, 2005) e internacional (vide Bugarin e Ferreira, 2021), pode ser ainda mais distorcivo do que incialmente estimado.

Além desta introdução, a segunda seção contempla uma revisão de literatura sobre o uso político-partidário das transferências intergovernamentais. Os métodos e dados utilizados na análise empírica são descritos na terceira seção. A quarta seção expõe os resultados encontrados. A última seção apresenta as considerações finais do trabalho.

2. TRANSFERÊNCIAS PARTIDÁRIAS

2.1 Eleições e transferências intergovernamentais

Em trabalho seminal, Levitt e Snyder (1997) estudam como o uso de recursos federais nos estados pode influenciar o resultado de eleições. Segundo os autores, um aumento de U\$ 100,00 *per capita* nos gastos federais em um distrito eleitoral resultaria em incremento de cerca de 2% nos votos do parlamentar incumbente no pleito subsequente. A maior contribuição do trabalho, no entanto, foi o uso de variáveis instrumentais para contornar o viés de variável omitida referente ao esforço do parlamentar (não observável), tanto na obtenção de recursos federais quanto nas eleições. A variável instrumental proposta foi a média das transferências para todos os distritos do mesmo estado, excluído o próprio distrito.

Para a Espanha, no período de 1993 a 2003, Solé-Ollé e Sorribas-Navarro (2008) lançam mão de um modelo de triplas diferenças e apontam que municípios alinhados a níveis de governos superiores recebem volumes aproximadamente 40% maiores em transferências voluntárias de capital em comparação aos não alinhados. No entanto, municípios liderados por partidos diferentes daqueles dos governos superiores, porém pertencentes também à coalizão superior, não apresentaram diferenças significativas nos recursos recebidos. Isso aconteceria uma vez que os eleitores teriam dificuldade em atribuir os créditos das transferências aos devidos atores envolvidos. Desse modo, as transferências seriam maiores quando o alinhamento fosse direto (mesmo partido).

Em estudo sobre a Índia, no período de 1972 a 1995, Khemani (2007) verifica que estados alinhados ao governo central recebem mais transferências discricionárias que os não alinhados. Entretanto, as transferências constitucionais do governo central, delegadas a uma agência independente, não apresentaram tal viés. O autor não encontrou repasses maiores em anos eleitorais.

Analizando o período de 1979 a 2002, após a redemocratização de Portugal, Veiga e Pinho (2007) observam que, para o período que eles chamaram de "nova democracia", de 1979 a 1988, municípios alinhados ao Primeiro-Ministro receberam mais recursos do governo central. Por outro lado, esse fenômeno não teria sido observado no período de "democracia madura", de 1989 a 2002. Os autores também encontram que as transferências seriam maiores nos anos pré-eleitorais.

Para a Itália, no período de 1998 a 2010, utilizando modelos de regressão descontínua (RDD), Bracco *et al.* (2015) identificam que prefeitos da coalizão do Primeiro Ministro que venceram eleições por margens apertadas (até 5% de diferença em relação ao segundo colocado) recebem, em média, volumes 40% maiores de transferências discricionárias em comparação aos não alinhados. Ainda, o efeito do alinhamento seria maior no último ano do mandato, sugerindo a existência de ciclo político-orçamentário.

Para o Brasil, em estudo sobre como as transferências intergovernamentais influenciam os gastos locais, Mendes (2005) aponta que maiores transferências aos municípios, sobretudo aquelas menos vinculadas ao nível de atividade municipal, resultam em maiores gastos com o Poder Legislativo local.

Ferreira e Bugarin (2007), por sua vez, argumentam que os eleitores poderiam optar por não reconduzir um prefeito competente caso esperassem que um concorrente menos competente, porém apoiado pelo governador do estado, trouxesse mais recursos para o município por meio de transferências voluntárias. De fato, em um dos primeiros estudos empíricos sobre transferências intergovernamentais e alinhamento partidário para o Brasil, no período de 1998 a 2004, os autores observam que prefeitos de partidos da coligação do governador e/ou do mesmo partido que o presidente receberiam mais recursos discricionários que suas contrapartes. Isso implicaria que as transferências voluntárias, além das motivações técnicas, poderiam ser utilizadas com fins eleitorais.

Soares e Melo (2016) analisam quais seriam os principais determinantes das Transferências Voluntárias da União (TVU) para os municípios brasileiros: razões técnicas, redistributivas ou motivações político-partidárias. Utilizando base de 1995 a 2010 para os convênios celebrados, os autores verificam que prefeitos alinhados ao presidente receberiam mais recursos que suas contrapartes. As TVU teriam, portanto, caráter sobretudo político-partidário. Ademais, foi verificada a existência de ciclo eleitoral relacionado às transferências, com aumento dos valores nos anos de pleito eleitoral, principalmente naqueles de eleições presidenciais.

Fazendo uso de RDD para eleições acirradas, para o período de 1997 a 2008 no Brasil, Brollo e Nannicini (2012) observam que municípios com prefeitos incumbentes que foram candidatos à reeleição e eram de partidos da coalizão nacional do presidente receberam, da União, em seus dois últimos anos de mandato, volumes cerca de 33% maiores em recursos discricionários para investimentos que aqueles não alinhados. Os autores identificam efeito maior quando o prefeito era apenas da base aliada do presidente em comparação a quando ele

pertencia ao mesmo partido. Isso pode sugerir que o presidente teria interesse maior em manter uma base coesa do que em agradar seus correligionários.

Utilizando modelo de triplas diferenças similar ao de Solé-Ollé e Sorribas-Navarro (2008), Sakurai e Theodoro (2020) verificam se o alinhamento entre prefeitos e níveis superiores de governo resultariam em maiores transferências discricionárias para os municípios brasileiros, para o período de 1999 a 2012. Os autores observam efeito positivo para o caso das transferências de capital, mas que não se estenderia às transferências correntes.

Analizando as relações entre Executivo e Legislativo Federal, Baerlocher e Schneider (2021) encontram que parlamentares alinhados ao governo federal têm suas emendas liberadas, em média, nove meses mais rápido que aqueles não alinhados. Segundo os autores, os parlamentares não teriam muitos incentivos para apoiar a agenda presidencial; assim, o Executivo usaria a liberação de emendas a seu favor para garantir maior apoio e coesão de sua base no Congresso.

Voltando-se também às emendas parlamentares, Marciniuk, Bugarin e Ferreira (2020) analisam a influência dos deputados federais nas transferências aos municípios, fazendo uso do indicador de Quociente Locacional de Bendavid-Val para estipular as bases eleitorais dos partidos dentro de cada estado. Os resultados sugerem que também existe motivação partidária nas emendas propostas pelos deputados federais: municípios em que se verificava identidade partidária entre o Poder Legislativo Federal e o Poder Executivo Municipal receberam cerca de R\$ 3,24 *per capita* a mais em transferências em comparação àqueles em que não se observava tal identidade, em valores de 2014². Também focados no Legislativo, Schneider, Athias e Bugarin (2020) fazem uso da introdução em duas fases da urna eletrônica para apresentar evidências de aumento nas transferências intergovernamentais nos municípios que primeiramente implementaram essa nova tecnologia de votação no Brasil. Os autores argumentam que tal mudança tecnológica aumentou o total de votos válidos no país, sobretudo dentre a população de menor renda, e encontram que um aumento de um ponto percentual no total de votos válidos para deputado federal em um município aumentaria em 3,3% os recursos federais transferidos para aquela localidade nos anos seguintes.

2.2 *Core-voters x Swing-voters*

Até recentemente, a maior parte da literatura sobre transferências intergovernamentais dividia-se entre as hipóteses de *core-voters* e *swing-voters*, ou algo como “eleitores fiéis” e “eleitores indecisos”.

A hipótese dos *core-voters*, constante em Cox e McCubbins (1986), prevê que candidatos à reeleição avessos ao risco tenderão a direcionar recursos para seu eleitorado mais fiel, de forma a assegurá-lo. Os autores também sugerem que candidatos concorrentes (não incumbentes)

²Veja em Bugarin e Ferreira (2021) uma cuidadosa revisão sobre a literatura das transferências partidárias.

tenderiam a ser mais propensos ao risco, tendo mais incentivos, assim, em direcionar suas promessas aos *swing-voters*, aquela fatia do eleitorado que não penderia muito para nenhum candidato.

Kauder, Potrafke e Reischmann (2016) analisaram as transferências voluntárias do estado alemão de Rhineland-Palatinate para seus municípios no período de 2008 a 2011 e encontram resultados favoráveis à hipótese de *core-voters*. O estudo demonstrou que, para cada ponto percentual adicional de votos no partido que controlava o governo estadual, o município recebia quantias 1,4% maiores em transferências voluntárias do estado – ou um aumento de 14,9% para cada desvio-padrão adicional de votos. Ansolabehere e Snyder (2006) encontram também resultados favoráveis a essa hipótese para os Estados Unidos da América (EUA) no período de 1957 a 1997, onde os estados enviaram mais recursos para os condados em que seus partidos receberam mais votos.

A hipótese dos *swing-voters* foi apresentada formalmente pela primeira vez, até onde se sabe, em Lindbeck e Weibull (1987). Segundo os autores, os partidos políticos priorizariam, em suas propostas redistributivas, aqueles grupos/regiões com pouca ou nenhuma preferência partidária, que são justamente aqueles eleitores mais fáceis de serem convencidos a votar no partido do presidente se receberem mais recursos de transferências.

Para a Índia, Khemani (2007) encontra resultado favorável para a hipótese de *swing-voters*. Dentre os estados alinhados ao governo central, aqueles em que o partido do Primeiro Ministro apresentasse desempenho mais modesto nas eleições para o Legislativo nacional receberiam mais recursos. Veiga e Pinho (2007) também encontram evidências favoráveis aos *swing-voters* e contrárias aos *core-voters* em seu estudo para Portugal. Municípios com eleições locais mais acirradas receberiam mais recursos do governo central.

Solé-Ollé e Sorribas-Navarro (2008), por sua vez, testam tal hipótese para a Espanha no período de 1993 a 2003 e encontram resultado favorável aos *swing-voters*; no entanto, em quase todos os modelos a variável (margem de diferença de votos entre o primeiro e o segundo colocado nas eleições municipais) foi não significativa.

Kauder, Potrafke e Reischmann (2016), no entanto, encontram resultado desfavorável aos *swing-voters* em estudo para o estado alemão de Rhineland-Palatinate, no período de 2008 a 2011. Para o Brasil, Marciniuk, Bugarin e Ferreira (2020) verificam que quanto maior a competitividade da eleição para prefeito, menores tenderiam a ser as transferências voluntárias nos anos subsequentes, de modo que os políticos prefeririam investir em seus eleitores fiéis (*core-voters*) em detrimento àqueles indecisos (*swing-voters*).

Por fim, Ansolabehere e Snyder (2006) também encontram resultados desfavoráveis a essa hipótese: segundo os autores, os modelos tradicionais de *swing-voters* não levam em conta o efeito dos gastos públicos no comparecimento eleitoral e, de fato, eles observam que maiores níveis de gastos teriam impacto significativo na ida dos eleitores às urnas nos pleitos subsequentes.

2.3 Transferências Partidárias Estratégicas

Para além do debate sobre *core-voters* e *swing-voters*, Bugarin e Marciuk (2017) cunharam a hipótese das transferências partidárias estratégicas (*Strategic Partisan Transfers Hypothesis* ou SPTH). Até então, observava-se na literatura que presidentes costumavam transferir mais recursos discricionários para prefeitos aliados – fossem eles do mesmo partido ou de partidos de sua base de apoio. No entanto, os autores elaboraram tese argumentando que isso aconteceria com maior intensidade quando o governador do estado não fosse também aliado ao presidente. Uma possível explicação para a SPTH, proposta por Bugarin e Marciuk (2017), é que, quando o governo estadual é gerido pelo mesmo partido do presidente, o executivo nacional prefere descentralizar a distribuição aos municípios, deixando essa tarefa a cargo do governador estadual, que melhor conhece as necessidades locais, conforme sugere a Economia do Setor Público (Oates, 1999).

Pode-se argumentar, alternativamente, que executando convênios por meio de estados alinhados politicamente, o governo central maximiza sua capacidade de executar políticas públicas, sobretudo quando se trata de recursos oriundos de ministérios pouco estruturados e quando precisam atender as emendas parlamentares definidas para aqueles municípios³.

Dantas e Gadelha (2022), por sua vez, testam tal hipótese para o Brasil para o período de 2007 a 2018. Dividindo os municípios em grupos de tamanho populacional, os resultados encontram evidência favorável para a hipótese testada para municípios de até 500 mil habitantes, que corresponderiam à maior parte dos municípios brasileiros, sendo inclusive aqueles mais dependentes de transferências intergovernamentais.

Garofalo (2019) constrói um modelo teórico de economia política positiva cujo equilíbrio prevê justamente esse viés estratégico nas transferências do governo central para os governos locais, dando sustentação teórica à SPTH. Ademais, Garofalo (2019) testa a hipótese de transferências partidárias estratégicas incluindo as transferências voluntárias dos estados (TVE) para seus condados no modelo econômico, utilizando dados do período de 1982 a 2002. Os resultados indicam que, dentre os municípios alinhados ao presidente, aqueles situados em estados também alinhados receberiam transferências federais *per capita* 7% menores que os localizados em estados com governador de partido diferente. No entanto, não foram verificados efeitos significativos referentes ao alinhamento do estado com o governo central para o caso de municípios com prefeitos de partido diferente.

3. METODOLOGIA E DADOS

Busca-se, nesta seção, verificar a presença do uso estratégico de transferências voluntárias do governo federal para municípios alinhados, seguindo metodologia análoga à de Bugarin

³Os autores agradecem a um parecerista anônimo a indicação dessa explicação alternativa.

e Marciniuk (2017), com a adição do controle para as transferências voluntárias estaduais, proposta por Garofalo (2019). A amostra é composta pelos municípios de todos os estados das Regiões Sul e Sudeste do Brasil.

Até o momento, essas regiões são as únicas em que todos os estados contam com dados disponíveis em fontes públicas contendo as informações sobre as datas de assinatura de seus convênios de saída com prefeituras, órgãos concedentes – responsáveis pela transferência dos recursos financeiros –, e valores celebrados dos repasses.

3.1 Caracterização das Transferências Voluntárias no Brasil

As transferências voluntárias são caracterizadas, segundo o Art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), como a entrega de recursos financeiros a outro ente federativo que não decorrem de determinação constitucional, legal ou trate-se de recursos destinados ao Sistema Único de Saúde, o SUS (Brasil, 2000). Os repasses ao SUS são tratados de forma separada por sua relevância (Brasil, 2005, p. 23).

A operacionalização dos repasses voluntários é feita por meio de convênios, contratos de repasse e outros instrumentos congêneres, tendo como objetivo a realização de obras e/ou a prestação de serviços de interesse recíproco aos partícipes. Dentre os exemplos de obras, pode-se citar a construção de escolas, pontes, dentre outros. (Brasil, 2016). Por simplicidade, optou-se neste trabalho pelo uso da expressão “convênios” como referência aos instrumentos de operação das transferências voluntárias de forma ampla.

A destinação de recursos para os convênios no orçamento federal pode ocorrer de duas formas. A primeira é a contemplação nominal do beneficiário, por meio da proposta do Executivo ou de emendas (parlamentares) ao Orçamento da União feitas pelos deputados federais ou senadores. A segunda é a destinação de recursos de um programa orçamentário para alguma região, sem prévia discriminação de beneficiários. Nesse caso, os municípios são contactados, posteriormente, para manifestação de interesse, após a promulgação da Lei Orçamentária Anual (Brasil, 2016).

As transferências voluntárias federais são disciplinadas pelo Decreto nº 6.170/2007, que instituiu o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) – atualmente conhecido como Plataforma +Brasil –, que faz o registro de todos os convênios e instrumentos congêneres celebrados pela União desde setembro de 2008 (Brasil, 2007). Esse decreto, por sua vez, é normatizado pela Portaria Interministerial nº 424/2016, dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e do Chefe da Controladoria-Geral da União e alterações posteriores (Brasil, 2017).

3.2 Metodologia

A hipótese testada é que municípios com identificação partidária entre o prefeito e presidente recebem mais TVU que aqueles não alinhados, mas apenas quando o governador do estado correspondente não é também alinhado. Para tanto, é estimada a equação (1) por meio de modelo de efeitos fixos:

$$TVU_{jit} = \beta_0 + \beta_1 \cdot PrefPresApenas_{jit} + \beta_2 \cdot PrefGovPres_{jit} + \beta_3 \cdot TVE_{jit} + b \cdot X'_{jit} + D_t + u_j + e_{jit}$$

O subscrito j representa o município, i corresponde ao seu estado e t identifica o período de tempo; TVU_{jit} são as transferências voluntárias da União para o município; $PrefPresApenas_{jit}$ é uma variável *dummy* que recebe o valor 1 se o presidente e o prefeito forem do mesmo partido, mas o governador correspondente pertencer a outra legenda; $PrefGovPres_{jit}$ é uma *dummy* que assume valor 1 se o prefeito do município e o governador do estado forem ambos do mesmo partido que o presidente, e zero, caso contrário; TVE_{jit} são as transferências voluntárias estaduais para o município; X'_{jit} é um vetor de características fiscais, sociodemográficas e políticas dos municípios; D_t é um vetor de *dummies* de ano; u_j são efeitos fixos ao nível municipal; e e_{jit} corresponde ao termo de erro.

Busca-se estimar o efeito do alinhamento do governador com o presidente nas transferências federais aos municípios, dado que o prefeito é, também, alinhado ao governo central. O efeito estimado será, portanto, a diferença entre os resultados esperados para os municípios com alinhamento triplo ($\hat{\beta}_2$) e aqueles com alinhamento simples ($\hat{\beta}_1$)), a saber, $\hat{\beta}_2 - \hat{\beta}_1$. O pacote estatístico utilizado neste trabalho foi o Stata 15.1.

Por fim, cabe ressaltar que, em 2016, ocorreu o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff (PT). Como consequência, seu vice, Michel Temer (PMDB), assumiu interinamente a presidência no fim do dia 12 de maio e tomou posse de forma definitiva em 31 de agosto do mesmo ano. Uma vez que cerca de 95% dos valores de TVU celebrados em 2016 foram assinados do dia 13 de maio em diante, optou-se por considerar aquele ano como sendo de governo do PMDB para fins da mensuração dos alinhamentos partidários.

3.3 Dados

As análises são feitas com base em um painel não balanceado contendo 2.859 municípios⁴, abrangendo os anos de 2013 a 2019. A escolha de tal período deu-se pela disponibilidade de informações para os convênios de saída – aqueles em que o estado configura como concedente dos repasses – do Estado de Santa Catarina, que contam com informações completas a partir de 2013. O período final da amostra teve como limitação os dados da RAIS, para os quais ainda não

⁴O painel é desbalanceado sobretudo por nem todos os municípios enviarem a totalidade dos seus dados fiscais para a Secretaria do Tesouro Nacional para a elaboração do Finbra ano a ano.

se encontram disponíveis as informações referentes ao ano de 2020. Tal base foi utilizada para calcular uma *proxy* para o Índice de Gini municipal, como medida de desigualdade de renda local.

Foram utilizados dados dos convênios celebrados entre as prefeituras municipais e a União, obtidos junto à Plataforma +Brasil, como medida para as TVU para o período de 2013 a 2019. Foram removidos da amostra os convênios federais firmados pelo Ministério da Saúde, uma vez que os repasses para o SUS não entram na classificação de transferências voluntárias segundo a LRF, e considerados apenas aqueles cujo convenente – o beneficiário dos recursos – apresentava como natureza jurídica “administração pública municipal”, ou seja, prefeituras municipais. Os valores foram tomados pelos montantes dos repasses firmados e agrupados pelo ano de assinatura dos convênios.

O tratamento dos dados para os convênios celebrados entre os governos estaduais e as prefeituras municipais (TVE) seguiu metodologia similar, desconsiderando-se aqueles em que o órgão concedente se tratava de Secretaria Estadual de Saúde ou Fundo Estadual de Saúde.

Tais dados foram coletados junto aos respectivos Portais da Transparência, para o caso do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul⁵; aos seus portais de Dados Abertos, para o Espírito Santo e Minas Gerais; e às páginas das Secretarias de Fazenda competentes, no caso do Rio de Janeiro e São Paulo. Em especial, os dados referentes aos convênios celebrados pelo governo fluminense em datas posteriores a julho de 2019 foram fornecidos pela Subsecretaria de Finanças do Estado do Rio de Janeiro (SUBFIN), via solicitação de informação.

Entre 2013 e 2019, foram assinados 36.635 convênios federais com as prefeituras dos 2.859 municípios das Regiões Sul e Sudeste do Brasil, no valor total de R\$ 15,5 bilhões (a preços de 2019), resultando em média anual de aproximadamente R\$ 2,2 bilhões celebrados.

Já os governos estaduais pactuaram 43.926 convênios com as administrações municipais, totalizando R\$ 21,8 bilhões, ou aproximadamente R\$ 3,1 bilhões por ano. Esses valores, somados, representam cerca de 5,2% do que esses municípios obtiveram com arrecadação própria de impostos no período, aproximadamente R\$ 718,9 bilhões⁶. Essa proporção aumenta para 9,6% quando desconsideradas as capitais estaduais.

O Gráfico 1 mostra a evolução dos montantes assinados em convênios no período.

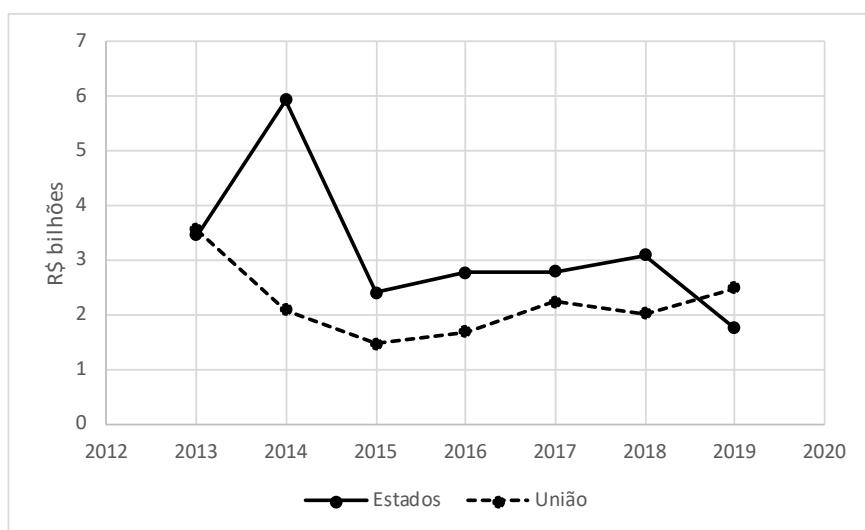
Os convênios federais com os municípios das Regiões Sul e Sudeste apresentaram valor máximo para a série em 2013, atingindo um mínimo em 2015 e seguido de alta gradual nos valores celebrados desde então. Os convênios estaduais, por sua vez, apresentaram aumentos em anos de eleições para os governos de estado (2014 e 2018) e visíveis reduções nos anos subsequentes (2015 e 2019), com valor máximo observado em 2014. Esse resultado sugere a existência de um ciclo político nas transferências estaduais, conforme sugerido em Ferreira e Bugarin (2005).

⁵Cabe ressaltar que antes de 22/01/2016, o Portal de Convênios e Parcerias do Rio Grande do Sul não distingua parcerias e convênios, de modo que ambos os tipos de repasses eram classificados como convênios.

⁶Dados da STN, deflacionados para 2019.

Como variáveis de controle adicionais, foram utilizados dados fiscais e socioeconômicos dos municípios⁷. As variáveis fiscais foram obtidas por meio do Banco de Dados “Finanças do Brasil” (Finbra), contido no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), que, por sua vez, é administrado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Foram coletadas a arrecadação própria com impostos dos municípios (Impostos), suas despesas com pessoal (Pessoal) e as despesas com investimentos (Investimentos).

Gráfico 1 - Montantes anuais de convênios assinados com as prefeituras das Regiões Sul e Sudeste (2013-2019)



Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados de Plataforma +Brasil e Portais da Transparência Estaduais. Valores deflacionados para dezembro de 2019.

As variáveis socioeconômicas utilizadas, por sua vez, foram o logaritmo natural da população (População), obtido junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), bem como o Índice de Gini (IndiceGini), calculado por meio das declarações da RAIS⁸. Como característica política dos prefeitos, incluiu-se uma *dummy* que assume valor 1 se o prefeito estava em segundo mandato, e 0 em caso contrário (Segundo Mandato), para captar mandatários com possibilidades de reeleição. Essa informação foi obtida junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), para os pleitos de 2012 e 2016. A inclusão da margem percentual de votos do candidato vencedor para o segundo colocado, não considerada neste trabalho, fica como sugestão para trabalhos futuros⁹.

⁷Segundo Rocha, Orellano e Bugarin (2018), também foram incluídas características pessoais dos prefeitos; no entanto, seguindo orientação dos pareceristas, tais variáveis foram excluídas do estudo, mas estão disponíveis sob demanda.

⁸Sabe-se que os registros da RAIS não abrangem o setor informal do trabalho, que representa parte significativa do mercado de trabalho no Brasil. No entanto, optou-se pelo uso dessa *proxy* pela ausência de dados a nível municipal para essa variável posteriores ao Censo Demográfico de 2010.

⁹Testou-se, também, a inclusão da distância ideológica entre os partidos do prefeito e o do presidente, de forma análoga à proposta por Power e Rodrigues-Silveira (2019). Os resultados não foram significantes, porém encontram-se disponíveis sob demanda.

Todas as variáveis monetárias, incluindo a variável dependente, foram deflacionadas pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para o ano de 2019 e calculadas em valores *per capita*, aplicando-se o logaritmo natural em seguida¹⁰. Assim, os coeficientes dessas variáveis podem ser interpretados como elasticidades.

A Tabela 1 apresenta as estatísticas descritivas das variáveis utilizadas.

Tabela 1 - Estatísticas descritivas das variáveis

Variável	Observações	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
TVU	19.714	2,8546	1,9718	0	8,90
PrefPresApenas	19.974	0,1024	0,3032	0	1
PrefGovPres	19.974	0,0385	0,1923	0	1
TVE	19.714	2,7090	2,0596	0	8,23
Impostos	19.647	5,4101	0,8007	1,53	9,07
Pessoal	19.698	7,5131	0,3830	2,37	9,13
Investimentos	19.678	5,5158	0,8690	-1,16	8,88
População	19.714	9,3681	1,2572	6,67	16,32
IndiceGini	20.013	0,2947	0,0536	0,13	0,71
SegundoMandato	19.974	0,2154	0,4111	0	1

Fonte: elaborada pelos autores.

Por fim, para verificar a presença de multicolinearidade entre as variáveis independentes utilizadas, realizou-se o teste de Fator de Inflação da Variância (VIF), utilizando a função “collin” do Stata. Os resultados, apresentados na Tabela 2 abaixo, apontam que a variável com maior grau de colinearidade com as demais foi o logaritmo natural da população (População), com VIF igual a 3,28. No entanto, tal valor encontra-se abaixo dos limites superiores usualmente utilizados para tal análise, que variam entre 4 e 10 (O’Brien, 2007). Deste modo, não é possível afirmar que há questões relevantes de multicolinearidade entre os regressores utilizados.

Tabela 2 – Teste de Fator de Inflação da Variância (VIF) para os regressores

Variável	VIF	Raíz Quadrada do VIF	Tolerância	R ²
TVU	1,05	1,03	0,9517	0,0483
PrefPresApenas	1,01	1,00	0,9907	0,0093
PrefGovPres	1,02	1,01	0,9826	0,0174
TVE	1,09	1,04	0,9211	0,0789
Impostos	2,37	1,54	0,4215	0,5785
Pessoal	2,54	1,59	0,3941	0,6059
Investimentos	1,39	1,18	0,7214	0,2786
População	3,28	1,81	0,3049	0,6951
IndiceGini	1,54	1,24	0,6504	0,3496
SegundoMandato	1,01	1,00	0,9904	0,0096

Fonte: elaborada pelos autores.

¹⁰Adicionou-se R\$ 1,00 às variáveis de transferências antes do uso do logaritmo, para evitar problemas relacionados ao cálculo do logaritmo natural de zero (Kauder, 2016).

4. RESULTADOS EMPÍRICOS

4.1 Os modelos básicos

Inicialmente, estimou-se um modelo base (Modelo 1) apenas com as variáveis de interesse, utilizando painel com efeitos fixos. O teste F de Chow resultou em uma estatística $F(9,2857) = 135,69$, com $Prob > F = 0,0000$, sugerindo que modelos de efeitos fixos são mais indicados a mínimos quadrados ordinários empilhados (POLS). Ademais, o Teste de Hausman indicou a estatística $x^2(9) = 58,72$, com $Prob > x^2 = 0,0000$. Dessa forma, conclui-se que, de fato, modelos de efeitos fixos são preferíveis aos modelos de efeitos aleatórios.

A Tabela 3 apresenta os resultados dos modelos estimados. O Modelo 2 traz as estimativas com as variáveis de controle propostas. Para estimar a diferença entre as duas variáveis de interesse, bem como o erro-padrão, utilizou-se a função “lincomestadd” do Stata¹¹, um *wrapper* (invólucro) da função “lincom” original.

A variável *PrefPresApenas* foi significativa ao nível de 1% em ambos os modelos, de modo que prefeitos do mesmo partido do presidente, situados em estados governados por outros partidos, receberiam volumes cerca de 26% maiores em recursos voluntários *per capita* da União em comparação a prefeitos de outros partidos. Para o ano de referência, 2019, isso implica em um acréscimo de R\$5,53 transferidos por habitante.

Tabela 3 - Estimativas de efeitos fixos para o alinhamento partidário nas transferências voluntárias da União

Variáveis	Modelo 1	Modelo 2
<i>PrefPresApenas</i> : $\hat{\beta}_1$	0,259*** (0,049)	0,261*** (0,049)
<i>PrefGovpres</i> : $\hat{\beta}_2$	0,090 (0,073)	0,094 (0,073)
TVE	0,026*** (0,009)	0,026*** (0,009)
Impostos		0,032 (0,065)
Pessoal		-0,327** (0,142)
Investimentos		-0,011 (0,025)
População		-2,426*** (0,778)
IndiceGini		-0,090 (0,671)
SegundoMandato		-0,331*** (0,040)
Constante	3,312***	28,445***

¹¹Veja: <https://github.com/benzipperer/lincomestadd>.

Variáveis	Modelo 1	Modelo 2
	(0,041)	(7,502)
R ² <i>within</i>	0,074	0,079
Observações	19.675	19.582
Municípios	2.858	2.858
Combinação linear de estimadores		
$\hat{\beta}_2 - \hat{\beta}_1$	-0,170** (0,084)	-0,167** (0,084)

Fonte: elaborado pelos autores.

Nota: Erros padrão robustos agrupados ao nível dos municípios reportados em parênteses. * p < 0,10, ** p < 0,05, *** p < 0,01.

Por outro lado, a *dummy PrefGovPres*, que mensura o efeito do alinhamento simultâneo entre as três esferas de governo, foi não significativa em nenhum dos modelos, assim como encontrado por Bugarin e Marciuk (2017). Isso sugere que, no caso em que o governador do estado correspondente também é aliado, não há diferença estatística quanto ao volume de transferências voluntárias feitas pela União a um município com prefeito de mesmo partido se comparado a um município com prefeito de partido distinto.

A diferença dos coeficientes estimados de *PrefPresApenas* e *PrefGovPres* foi negativa e significante ao nível de 5% em todos os modelos. Um município em que tanto o seu prefeito quanto o governador de seu estado são do mesmo partido que o presidente recebe, em média, aproximadamente 16,7% menos TVU *per capita* que um município em que o prefeito é alinhado ao presidente, mas o governador não.

Considerando que a população municipal média na amostra é de aproximadamente 40.500 habitantes, o efeito do alinhamento partidário triplo é da ordem de R\$147.015,00 ao ano por município. Esse valor é o equivalente ao custo de construção de uma quadra poliesportiva ou a aquisição de 1,7 tratores agrícolas por município por ano¹².

Esse resultado é favorável à hipótese de Transferências Partidárias Estratégicas, de modo que existem indícios de que o Poder Executivo Federal de fato privilegiaria os prefeitos com identificação partidária. Portanto, este estudo corrobora as evidências obtidas de forma indireta por Bugarin e Marciuk (2017), assim como por Dantas e Gadelha (2022).

A variável TVE apresenta-se significante ao nível de 1% e seu sinal é positivo. Uma possível interpretação desse resultado, que extrapola tanto o modelo teórico em Garofalo (2019) como o modelo empírico aqui testado, é que possa existir certa competição por influência nos municípios entre as duas esferas superiores da administração: o governo nacional e o estadual, uma vez que um aumento das transferências estaduais afeta positivamente o nível de transferências nacionais. Essa conjectura é nova e inesperada e sugere pesquisa mais aprofundada para melhor entender se, de fato, pode existir uma tal competição por influência política via transferências voluntárias

¹²Estimativas dos autores com base nos dados da Plataforma +Brasil.

entre diferentes esferas da administração pública. Tal pesquisa é deixada aqui como proposta para estudos futuros.

A variável População também foi significante ao nível de 1%, porém com coeficiente negativo. Dessa forma, municípios mais populosos receberiam menos transferências federais *per capita*, o que pode sugerir a existência de retornos de escala nos repasses.

O Índice de Gini, por sua vez, não foi significativo, podendo indicar que a desigualdade de renda, ao menos a nível local, não exerce forte influência na alocação dos recursos federais discricionários. Esse resultado sugere que o princípio de equalização subnacional das transferências voluntárias não está sendo verificado no caso das Regiões Sul e Sudeste do país.

As despesas com pessoal, por sua parte, foram significativas ao nível de 5%, sugerindo que municípios com folhas de pagamento mais onerosas sofreriam uma certa “punição” por parte do Poder Central. No entanto, essa variável pode estar correlacionada com o nível de renda local, devendo ser analisada com cautela.

Por fim, os resultados sugerem também que prefeitos de segundo mandato, sem a possibilidade legal de reeleição, receberiam volumes aproximadamente 33% menores em transferências voluntárias do governo federal em comparação àqueles em primeiro mandato, uma redução de aproximadamente R\$7,03 *per capita* para 2019. Isso indica que o poder de *lobby* de um prefeito seria menor em um segundo mandato, sugerindo possivelmente um caráter mais personalístico e menos partidário da política brasileira, como apontado por Samuels (2003). Alternativamente, pode-se interpretar esse resultado como consequência do desinteresse do governo nacional por um município em que o prefeito está em segundo mandato, se esse prefeito for considerado politicamente menos influente. Essa interpretação está associada ao fenômeno chamado de “*lame duck*” (pato manco) em ciência política (Jenkins; Nokken, 2000). Marciniuk e Bugarin (2019) também encontram evidências de um comportamento diferenciado do prefeito em segundo mandato, se comparado ao prefeito em primeiro mandato, em relação à política fiscal municipal.

5. CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou investigar, por meio de modelos de dados em painel com efeitos fixos, a presença do uso estratégico de transferências voluntárias por parte do chefe de Executivo Federal aos municípios brasileiros. Para tanto, utilizou-se de uma amostra contendo dados para os convênios de saída celebrados pelos governos estaduais das Regiões Sul e Sudeste do Brasil, para o período de 2013 a 2019.

Em linha com a hipótese de Transferências Partidárias Estratégicas, verificou-se que municípios alinhados ao Poder Executivo Federal recebem mais recursos de transferências voluntárias da União. No entanto, no caso em que o governador correspondente também é alinhado ao governo federal, o município recebe um volume aproximadamente 16,7% menor

em recursos discricionários em relação à ocasião em que apenas o prefeito é alinhado, uma redução de aproximadamente R\$3,63 por habitante para o ano de 2019.

A principal contribuição deste estudo foi a adição de controles para as transferências voluntárias dos estados brasileiros nos modelos econométricos sugeridos por Bugarin e Marciniuk (2017), seguindo a metodologia proposta por Garofalo (2019) para os EUA.

Este trabalho ressalta a importância da criação de uma plataforma unificada para o cadastro e acompanhamento das informações sobre os convênios de saída estaduais, sob a coordenação dos órgãos federais de planejamento e em cooperação com os estados, nos moldes do SICONV e da Plataforma +Brasil. Tal medida traria maior transparência e possibilidade de prestação de contas quanto à alocação dos gastos estaduais.

O trabalho pode ser expandido em diversas direções para a melhor compreensão do uso estratégico de transferências voluntárias. Como futuras contribuições, além do acréscimo de mais estados ao estudo e de um período maior de tempo, especialmente na eventualidade de uma disponibilização maior de dados, sugere-se também o uso das transferências estaduais como variável dependente dos modelos econométricos, usando os repasses federais como variável explicativa. Possivelmente, os atores estaduais levam em conta as decisões do nível federal ao escolherem quanto irão destinar aos seus municípios de interesse, como em Zárate-Marco e Vallés-Giménez (2021). Uma alternativa, também, é a utilização de um modelo de equações simultâneas, a partir de uma análise de teoria dos jogos em que ambos os jogadores – estaduais e federal – decidem simultaneamente suas transferências. Pode-se ainda buscar entender por meio de modelos de economia política como em Bugarin e Ferreira (2021), bem como de estudos econométricos, o que está por trás da possível competição entre os governos nacional e estadual na provisão de transferências voluntárias aos municípios, sugerida pelos resultados obtidos neste estudo.

Em linha com a literatura, pode-se incluir *dummies* de ano de eleição municipal e federal, para verificar a presença de ciclo político-eleitoral. Por fim, sugere-se também a adição de regressões descontínuas para eleições acirradas. O uso de tais modelos permitiria, inclusive, verificar se o uso estratégico das transferências seria mais intenso naqueles municípios com maior número de eleitores indecisos, os *swing-voters*.

REFERÊNCIAS

- AHMAD, E.; CRAIG, J. Intergovernmental transfers. In: TER-MINASSIAN, T. (Ed.). **Fiscal federalism in theory and practice**. 1. ed. Washington: International Monetary Fund, p. 72-107, 1997. <https://doi.org/10.5089/9781557756633.071>
- ANSOLABEHERE, S.; SNYDER JR, J. M. Party control of state government and the distribution of public expenditures. **Scandinavian Journal of Economics**, v. 108, n. 4, p. 547-569, 2006. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9442.2006.00470.x>

BAERLOCHER, D.; SCHNEIDER, R. Cold bacon: co-partisan politics in Brazil. **Public Choice**, v. 189, p. 161-182, 2021. <https://doi.org/10.1007/s11127-020-00869-4>

BRACCO, E. *et al.* Intergovernmental grants as signals and the alignment effect: theory and evidence. **Journal of Public Economics**, v. 123, p. 78-91, 2015. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.11.007>

BRASIL. **Gestão de recursos federais: Manual para os agentes municipais**. Controladoria-Geral da União – Secretaria Federal de Controle Interno. Brasília, 2005.

BRASIL. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. **Diário Oficial da União**. Brasília, 26 jul. 2007.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. **Diário Oficial da União**. Brasília, 5 mai. 2000.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 jan. 2017.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União: Convênios e outros repasses**. Secretaria-Geral de Controle Externo. 6.ed. Brasília, 2016.

BROLLO, F.; NANNICINI, T. Tying your enemy's hands in close races: the politics of federal transfers in Brazil. **American Political Science Review**, v. 106, n. 4, p. 742-761, 2012. <https://doi.org/10.1017/S0003055412000433>

BUGARIN, M. S.; BUGARIN, M. N. S.; PIRES, H. A. Deficit targeting: an incentive mechanism for subnational fiscal deficit reduction in Brazil. In: ESFAHANI, H. *et al.* **Economic Development in Latin America: Essay in Honor of Werner Baer**. (Eds). Londres: Palgrave Macmillan, p. 254-272, 2010. http://doi.org/10.1057/9780230297388_16

BUGARIN, M. S.; FERREIRA, I. F. S. Partisan intergovernmental transfers: empirical evidence, political and economic effects, and the electoral rationale. **Revista do Serviço Público**, v. 72, p. 41-66, 2021. <https://doi.org/10.21874/rsp.v72.ia.5722>

BUGARIN, M. S.; MARCINIUK, F. L. Strategic partisan transfers in a fiscal federation: Evidence from a new Brazilian database. **Journal of Applied Economics**, v. 20, n. 2, p. 211-239, 2017. [http://doi.org/10.1016/S1514-0326\(17\)30010-7](http://doi.org/10.1016/S1514-0326(17)30010-7)

COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. Electoral politics as a redistributive game. **The Journal of Politics**, v. 48, n. 2, p. 370-389, 1986.

DANTAS, A. M.; GADELHA, S. R. B. **Transferências partidárias estratégicas**: teoria e evidências para o Brasil, 2007 a 2018. XI Prêmio SOF de Monografias. Brasília: ENAP, 2022.

FERREIRA, I. F. S.; BUGARIN, M. S. Transferências voluntárias no federalismo fiscal brasileiro: efeito do ciclo fiscal de meio de mandato sobre as eleições municipais. In: ESAF. (Org.). **Finanças públicas: IX Prêmio Tesouro Nacional**. Brasília: ESAF, 2005.

FERREIRA, I. F. S.; BUGARIN, M. S. Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, v. 61, n. 3, p. 271-300, 2007. <https://doi.org/10.1093/jeea/jvaa055>

FINAN, F.; MAZZOCCHI, M. Electoral incentives and the allocation of public funds. **Journal of the European Economic Association**, v. 19, n. 5, p. 2467-2512, 2021.

GAROFALO, P. J. Strategic spending in federal governments: theory and evidence from the US. **Journal of Applied Economics**, v. 22, n. 1, p. 243-272, 2019. <https://doi.org/10.1080/15140326.2019.1611203>

JENKINS, J. A.; NOKKEN, T. P. Partisanship, the electoral connection, and lame-duck sessions of Congress, 1877–2006. **The Journal of Politics**, v. 70, n. 2, p. 450-465, 2008. <https://doi.org/10.1177/1532673X10390447>

KAUDER, B. *et al.* Do politicians reward core supporters? Evidence from a discretionary grant program. **European Journal of Political Economy**, v. 45, p. 39-56, 2016. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2016.09.003>

KHEMANI, S. Does delegation of fiscal policy to an independent agency make a difference? Evidence from intergovernmental transfers in India. **Journal of Development Economics**, v. 82, n. 2, p. 464-484, 2007. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2006.04.001>

LEVITT, S. D.; SNYDER, J. M. Jr. The impact of federal spending on house election outcomes. **Journal of Political Economy**, v. 105, n. 1, p. 30-53, 1997.

LINDBECK, A.; WEIBULL, J. W. Balanced-budget redistribution as the outcome of political competition. **Public Choice**, v. 52, n. 3, p. 273-297, 1987. <https://doi.org/10.1007/BF00116710>

MARCIANIUK, Fernanda L.; BUGARIN, Maurício S. A influência da reeleição nas políticas fiscais subnacionais. **Revista Brasileira de Economia**, v. 73, n.2, p. 181-210, 2019. <https://doi.org/10.5935/0034-7140.20190009>

MARCIANIUK, F. L.; BUGARIN, M. S.; FERREIRA, D. C. Motivação partidária nas transferências voluntárias da União: o papel do Legislativo Federal. **Estudos Econômicos**, v. 50, n. 2, p. 261-291, 2020. <https://doi.org/10.1590/0101-41615023fmd>

MENDES, M. Capture of fiscal transfers: a study of Brazilian local governments. **Economia Aplicada**, v. 9, n. 3, p. 427-444, 2005. <https://doi.org/10.1590/S1413-80502005000300005>

MENDES, M. *et al.* **Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma.** Textos para discussão, n. 40. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2008.

MOUTINHO, J. A. Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional. **Revista de Administração Pública**, v. 50, p. 151-166, 2016. <https://doi.org/10.1590/0034-7612139003>

MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. **Finanças públicas:** teoria e prática. São Paulo: Campus/USP, 1980.

OATES, W. E. An essay on fiscal federalism. **Journal of Economic Literature**, ISSN 2328-8175, v. 37, n. 3, p. 1120-1149, 1999. <https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120>

O'BRIEN, R. M. A caution regarding rules of thumb for variance inflation factors. **Quality & Quantity**, v. 41, p. 673–690, 2007. <https://doi.org/10.1007/s11135-006-9018-6>

POWER, T. J.; RODRIGUES-SILVEIRA, R. Mapping ideological preferences in Brazilian elections, 1994-2018: a municipal-level study. **Brazilian Political Science Review**, v. 13, 2019. <https://doi.org/10.1590/1981-3821201900010001>

ROCHA, F; ORELLANO, V. I. F; BUGARIN, K. Elected in a close race: Mayor's characteristics and local public finances, **Economia**, v. 19, n. 2, p. 149-163, 2018. <https://doi.org/10.1016/j.econ.2017.10.005>

SAMUELS, D. **Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2003. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511510366>

SAKURAI, S. N.; THEODORO, M. I. A. On the relationship between political alignment and government transfers: triple differences evidence from a developing country. **Empirical Economics**, v. 58, n. 3, p. 1107-1141, 2020. <https://doi.org/10.1007/s00181-018-1568-7>

SCHNEIDER, R.; ATHIAS, D.; BUGARIN, M. "Electronic voting and public spending: the impact of de facto enfranchisement on federal budget amendments in Brazil". **Journal of Applied Economics** v.21, n.1, p.299-315, 2020. <https://doi.org/10.1080/15140326.2020.1748358>

SOARES, M. M.; MELO, B. G. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 4, p. 539-562, 2016. <https://doi.org/10.1590/0034-7612138727>

SOLÉ-OLLÉ, A.; SORRIBAS-NAVARRO, P. The effects of partisan alignment on the allocation of intergovernmental transfers: Differences-in-differences estimates for Spain. **Journal of Public Economics**, v. 92, n. 12, p. 2302-2319, 2008. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2007.06.014>

VEIGA, L. G.; PINHO, M. M. The political economy of intergovernmental grants: evidence from a maturing democracy. **Public Choice**, v. 133, n. 3-4, p. 457-77, 2007. <https://doi.org/10.1007/s11127-007-9208-3>

ZÁRATE-MARCO, A.; VALLÉS-GIMÉNEZ, J. The interdependence of investment by different levels of government in a federal context, **Journal of Applied Economics**, v. 24, n. 1, p. 219-240, 2021. <https://doi.org/10.1080/15140326.2021.1926188>

Rodrigo Stuckert

<https://orcid.org/0009-0000-1974-2424>

Mestre em Ciências Econômicas pela Universidade de Brasília (UnB). Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade de Brasília (UnB).

rodrigostuckert@gmail.com

Maurício Bugarin

<https://orcid.org/0000-0003-1177-7344>

Professor titular no Departamento de Economia da Universidade de Brasília (UnB). Doutor em Economia pela Universidade de Illinois. Bolsista de pesquisa do CNPq. Líder do grupo de pesquisa do CNPq "Economics and Politics Research Group" (EPRG).

bugarin.mauricio@gmail.com www.bugarinmauricio.com.

DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA O APRIMORAMENTO DA REGULAÇÃO EM INFRAESTRUTURA NO BRASIL

Marcos Lima Bandeira
Rodrigo Carvalho Gonçalves
Carlos Roberto Ruchiga Corrêa Filho
Marlos Moreira dos Santos

Controladoria-Geral da União (CGU), Brasília – DF, Brasil

O objetivo deste trabalho é analisar o nível de adoção de instrumentos e mecanismos de qualidade da regulação em infraestrutura no Brasil. A metodologia baseia-se na avaliação em 42 agências reguladoras do setor de infraestrutura dos três níveis da federação, entre os anos de 2019 e 2022, consistindo na aplicação de um questionário, com 38 componentes agrupados em oito dimensões. Os achados visam descrever e analisar os resultados obtidos e identificar as principais lacunas e oportunidades de melhoria para a atuação das entidades reguladoras avaliadas. Os resultados indicam que a maioria das agências reguladoras analisadas (69%) foram consideradas em estágio inicial ou básico de maturidade regulatória, sendo que as dimensões mecanismos de gestão de riscos, regulação de contratos e Análise de Impacto Regulatório apresentaram as maiores oportunidades de melhoria. Por fim, são indicadas boas práticas adotadas em diferentes aspectos relevantes para o aprimoramento da regulação no país.

Palavras-chave: regulação; agências reguladoras; qualidade regulatória; indicadores.

DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA MEJORAR LA REGULACIÓN DE INFRAESTRUCTURA EN BRASIL

El objetivo de este trabajo es analizar el nivel de adopción de instrumentos y mecanismos de calidad para la regulación de infraestructura en Brasil. La metodología se basa en la evaluación de 42 agencias reguladoras del sector de infraestructura en los tres niveles de la federación, entre 2019 y 2022, consistente en la aplicación de un cuestionario, con 38 componentes agrupados en 8 dimensiones. Los hallazgos tienen como objetivo describir y analizar los resultados obtenidos e identificar las principales brechas y oportunidades de mejora para el desempeño de los entes reguladores evaluados. Los resultados indican que la mayoría de las agencias reguladoras analizadas (69%) fueron consideradas en una etapa inicial o básica de madurez regulatoria, siendo las dimensiones de mecanismos de gestión de riesgos, regulación de contratos y Análisis de Impacto Regulatorio las que presentan mayores oportunidades de mejora. Finalmente, se indican buenas prácticas adoptadas en diferentes aspectos relevantes para mejorar la regulación en el país.

Palabras clave: regulación; agencias regulatorias; calidad regulatoria; indicadores.

CHALLENGES AND OPPORTUNITIES FOR IMPROVING INFRASTRUCTURE REGULATION IN BRAZIL

The objective of this work is to analyze the level of adoption of quality instruments and mechanisms for infrastructure regulation in Brazil. The methodology is based on the evaluation of 42 regulatory agencies in the infrastructure sector at the three levels of the federation, between the years 2019 and 2022, consisting of the application of a questionnaire, with 38 components grouped into 8 dimensions. The findings aim to describe and analyze the results obtained and identify the main gaps and opportunities for improvement for the performance of the regulatory entities evaluated. The results indicate that the majority of regulatory agencies analyzed (69%) were considered to be in initial or basic stage of regulatory maturity, with the dimensions of risk management mechanisms, contract regulation and Regulatory Impact Analysis presenting the greatest opportunities for improvement. Finally, good practices adopted in different aspects relevant to improving regulation in the country are indicated.

Keywords: regulation; regulatory agencies; regulatory quality; indicators.

1. INTRODUÇÃO

A condução da política regulatória de um país deve considerar o governo como um todo, buscando a integração do ciclo da política de desenho regulatório e a promoção da coerência regulatória. Nesse sentido, a adoção de mecanismos de coordenação entre os diversos níveis (supranacional, nacional e infranacional) revela-se fundamental para evitar duplicação ou conflitos de normas, bem como aperfeiçoar a condução da regulação em políticas econômicas, sociais e ambientais (OCDE, 2012).

Em um contexto nacional de ajustes estatais para atrair investimentos para o desenvolvimento de setores de infraestrutura do país, ganham relevância temas como governança, gestão regulatória e qualidade regulatória (Dematté; Leão, 2021).

Para Ragazzo (2018), em um momento cada vez mais voltado para debates acerca dos custos e benefícios da regulação, torna-se fundamental impulsionar o fenômeno do incremento da qualidade regulatória, de modo a fazer frente à cíclica demanda por investimentos e às demandas sociais.

Sendo assim, para a promoção da melhoria regulatória do país em seus diferentes níveis, torna-se necessário realizar um diagnóstico de caráter geral da adoção de mecanismos de governança e instrumentos regulatórios, de maneira a traçar estratégias para a superação de lacunas, propiciando a adoção de ações voltadas à promoção do desenvolvimento de capacidades institucionais.

Nesse sentido, o objetivo desse trabalho é analisar o grau de adoção de determinadas boas práticas regulatórias em diferentes entidades reguladoras de infraestrutura do Brasil, para, na sequência, indicar possíveis caminhos a serem trilhados para a superação dos desafios identificados, na busca pelo aprimoramento da regulação dos serviços públicos prestados à sociedade.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Um dos primeiros objetivos na busca por qualidade regulatória é a concepção de instrumentos que pretendem assegurar o aspecto de estabilidade regulatória, tornando mais propícia a atração de investimentos privados (Lodge *et al.*, 2017).

Cunha e Rodrigo (2013) destacam que cada instituição reguladora possui um método próprio de implementar a sua regulação, com inúmeras ferramentas existentes; não existindo, assim, um único mecanismo de controle de qualidade capaz de garantir a qualidade regulatória.

No contexto sobre aspectos de melhoria da qualidade regulatória, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2012) destaca que se deve promover coerência regulatória através de mecanismos de coordenação entre os níveis de governo, bem como identificar questões regulatórias transversais, visando a promoção da coerência entre as abordagens regulatórias, o que minimiza o risco de duplicação ou conflito entre as regulações. Nesse sentido, defende a OCDE que o desempenho das funções regulatórias deve ser lavado em

conta no sistema de *accountability*. Por outro lado, a revisão e a revogação de regras obsoletas são elementos fundamentais para uma política regulatória adequada (Brasil, 2020).

Quanto à autonomia decisória de entidades reguladoras, deve-se garantir aos dirigentes das agências reguladoras um mandato fixo e estabilidade, para preservar a sua independência, além de vedar a indicação de políticos ou de agentes ligados ao mercado regulado, de maneira a evitar a sua captura (IBGC, 2018). Segundo Mantovani (2018), para a credibilidade regulatória do país faz-se necessária a independência das agências que regulam os setores econômicos.

Outro ponto importante é a preservação do quórum decisório das agências, devendo-se limitar a duração dos períodos de vacância e o atraso das nomeações, o que prejudica a sua Atuação (Banco Mundial, 2017).

Já a autonomia financeira é um requisito para que os reguladores possam definir regras estáveis e conferir a adequada fiscalização da sua observância pelos agentes, destaca Nunes (2011). No mesmo sentido, de acordo com Nunes *et al.* (2017), para que uma entidade possa ser considerada autônoma, essa deve possuir liberdade para a definição do seu orçamento, bem como para a destinação das suas despesas.

No campo de estudos sobre mecanismos de controle, para que haja um adequado equilíbrio no ambiente regulatório, a existência desses mecanismos é de suma relevância, principalmente no que se relaciona à efetiva participação social na formulação e implementação das ações governamentais (Monteiro; Pereira; Thomaz, 2016).

Além do mais, Sabioni *et al.* (2016) pontuam que o engajamento da sociedade em processos abertos para o recebimento de contribuições dependerá da percepção de que estas são levadas em consideração nas decisões, que devem considerar as prioridades dos cidadãos na formulação da agenda regulatória, instrumento que estabelece os temas prioritários para a atuação dos reguladores.

Ainda, segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC (2018), a transparência é um princípio central da governança das instituições, sendo que as agências reguladoras devem adotar uma política de comunicação eficiente, propiciando o acesso a informações relevantes dos setores por ela regulados, inclusive em meios digitais.

Outro aspecto a ser destacado é a fiscalização dos serviços públicos regulados. No entendimento de Gomide (2012), uma das principais atribuições de um órgão regulador é a fiscalização dos serviços prestados por meio de contratos de concessão e parcerias público-privadas (PPP), além da elaboração de normas regulatórias, definição, revisão e reajuste das tarifas. No entanto, existem limitações das abordagens de “comando e controle”, que se baseia fundamentalmente na aplicação de sanções em virtude do descumprimento das normas, sendo necessário a adoção de modelos responsivos, nos quais as ações de fiscalização e *enforcement* são moduladas em função do perfil de risco e do comportamento dos agentes (OCDE, 2018).

No que diz respeito a mecanismos de gestão de riscos, busca-se, por meio do gerenciamento desses riscos, certificar que os processos relacionados aos objetivos estratégicos de uma organização sejam executados de acordo com o seu apetite a riscos (Coso, 2007). Diante disso, é importante considerar os riscos no processo de estabelecimento das estratégias das organizações e para a melhoria da sua performance¹.

Nesse mesmo sentido, para o alcance de um bom resultado regulatório, revela-se essencial a adoção da regulação baseada em riscos (Hampton, 2005).

Outro elemento significativo no contexto da qualidade regulatória é a Análise de Impacto Regulatório (AIR). Conforme Baldwin, Cave e Lodge (2012), na avaliação de propostas regulatórias, deve-se realizar uma análise sobre os custos e benefícios esperados de uma determinada regulação, sendo esse o ponto central da Análise de Impacto Regulatório.

Os investimentos em infraestrutura realizados no Brasil não têm se mostrado suficientes para manter o estoque de infraestrutura e melhorar a qualidade dos serviços prestados (Rocha, 2020). Além disso, para minimizar a ocorrência de falhas de mercados, características presentes em diversos setores econômicos, são apresentados mecanismos de relação contratual que visam respeitar o equilíbrio econômico-financeiro das empresas e aproximar os resultados obtidos nesses setores àqueles ocorridos na ausência de tais falhas (Bragança; Camacho, 2012).

No entendimento de Nóbrega (2020), para a atração de maior volume de investimentos em infraestrutura oriundos do setor privado, mecanismos de incentivos devem ser incorporados nos contratos, os quais precisam estabelecer, ainda, instrumentos para a adequada repartição de riscos entre as partes signatárias, como a matriz de riscos, de modo a propiciar a segurança jurídica das avenças.

Cabe ressaltar as recentes Normas de Referência editadas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, por força da Lei nº 14.026/2020, aplicáveis às Entidades Reguladoras Infracionais (ERI) que atuam no setor de saneamento básico. Entre as normas já publicadas, pode-se destacar a Norma de Referência ANA nº 4/2024², que trata, dentre outros temas, de competências, independência decisória, autonomia administrativa e financeira, transparência e participação social, mecanismos de controle e gestão de riscos.

Apesar do papel fundamental que as agências reguladoras bem estruturadas podem desempenhar para a boa prestação de serviços públicos em um contexto de concessões e parcerias público-privadas, é preciso destacar que tal modelo regulatório em si pode não assegurar o atendimento ao interesse público. Ao contrário, existem avaliações de casos em que a gestão privada de serviços públicos falha ao oferecer serviços com menor qualidade à população residente

¹Tribunal de Contas da União. Modelos de referência de gestão corporativa de riscos. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/politica-de-gestao-de-riscos/modelos-de-referencia.htm>>. Acesso em: 22 mar. 2023.

²Resolução ANA nº 177, de 12 de janeiro de 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/ana/pt-br/legislacao/resolucoes/resolucoes-regulatorias/2024/177>>.

em territórios considerados periféricos e de menor retorno financeiro (Hübner, 2015) e falha em cumprir promessas de maior eficiência e de universalização do acesso (Kishimoto *et al.*, 2020).

Nesse sentido, destaca-se o levantamento mais recente do *The Transnational Institute* (TNI), que identificou, entre 2000 e 2019, o total de 924 casos de serviços públicos anteriormente concedidos à iniciativa privada que retornaram à gestão pública e a criação de 484 novos serviços públicos sob gestão pública (Kishimoto *et al.*, 2020). Para esses casos, o estudo argumenta que o pressuposto da eficiência da gestão privada não foi alcançado e os cidadãos enfrentaram aumentos de tarifas e redução da qualidade dos serviços públicos.

O estudo considera que a retomada da gestão pública dos serviços públicos visa oferecer uma resposta às mencionadas falhas, relatando casos em que as empresas públicas responsáveis pela prestação direta dos serviços passam a contar com mecanismos mais democráticos e abertos quanto ao processo de gestão. Finalmente, o estudo identificou 311 serviços de abastecimento de água, 374 serviços de energia, 192 serviços de telecomunicações, dentre outros, que foram reestatizados. Os casos foram identificados no Reino Unido, Noruega, França, Estados Unidos, Chile, dentre outros países.

3. METODOLOGIA

A metodologia utilizada baseia-se em uma abordagem qualitativa e quantitativa em 42 agências reguladoras do setor de infraestrutura dos três níveis da federação, entre os anos de 2019 e 2022, para a descrição do resultado global em relação às seguintes dimensões de análise: Competência e Efetividade Regulatória; Autonomia Decisória; Autonomia Administrativa, Orçamentária e Financeira; Mecanismos de Controle; Fiscalização; Mecanismos de Gestão de Riscos; Análise de Impacto Regulatório; e Regulação de Contratos.

Para realizar as avaliações, foi utilizado o Índice de Capacidade Institucional para Regulação (i-CIR), adaptado de Dematté e Leão (2021) e Gonçalves *et al.* (2021), construído a partir da aplicação de um questionário composto por oito dimensões, subdivididas em 38 componentes, que agrupam um total de 128 quesitos ou itens de verificação.

Segundo Gonçalves *et al.* (2021), o i-CIR varia de 0 a 100%, de acordo com a seguinte equação:

$$i\text{-CIR} (\%) = 100 \cdot \frac{\sum_{i=1}^{i=n} Q_i}{n} \quad (1)$$

onde: Q = quesito i = número do quesito n = número de quesitos aplicáveis à agência avaliada.

Considerando que:

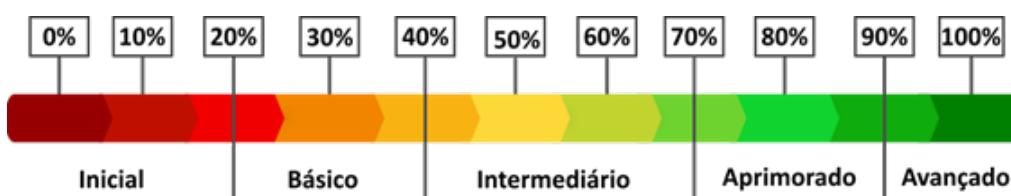
- a) a cada quesito (Q), identificado pelo indicador (i), que varia de 1 a (n), é atribuída uma pontuação com os seguintes valores possíveis: 0 (não atendido); 0,5 (parcialmente atendido) e 1 (atendido).

- b) o número máximo de quesitos (n) aplicáveis às agências avaliadas é 128;
- c) nem todos os quesitos se aplicam a todas as agências avaliadas (n é menor ou igual a 128).

Os componentes e respectivos quesitos que integram cada dimensão de análise estão indicados no Quadro 1 do Anexo.

A partir do resultado do cômputo do i-CIR, considerando o percentual de atendimento dos diversos quesitos analisados nas dimensões e componentes, o grau de maturidade regulatória da entidade pode ser classificado em: Inicial (0% a 20%), Básico (20,1% a 40%), Intermediário (40,1% a 70%), Aprimorado (70,1% a 90%) ou Avançado (90,1% a 100%), conforme segue.

Figura 1 – Escala de maturidade regulatória



Fonte: Adaptado dos Acórdãos TCU Plenário nº 2.467/2013, 568/2014 e 476/2015.

Neste trabalho, além da avaliação das agências por meio do i-CIR, totalizado conforme a equação (1) acima, foram também analisados os resultados parciais, das dimensões e componentes do i-CIR, de modo a identificar as possibilidades de melhoria regulatória, de forma pormenorizada. Para essa análise, computou-se a média simples dos quesitos pertencentes a um determinado componente, apresentando-se o resultado dos componentes de cada uma das 8 dimensões de análise, em termos percentuais.

Realizou-se, ainda, uma análise descritiva dos resultados encontrados, a partir dos dados e informações colhidos, com os fins de indicar aspectos relevantes para impulsionar a qualidade da regulação.

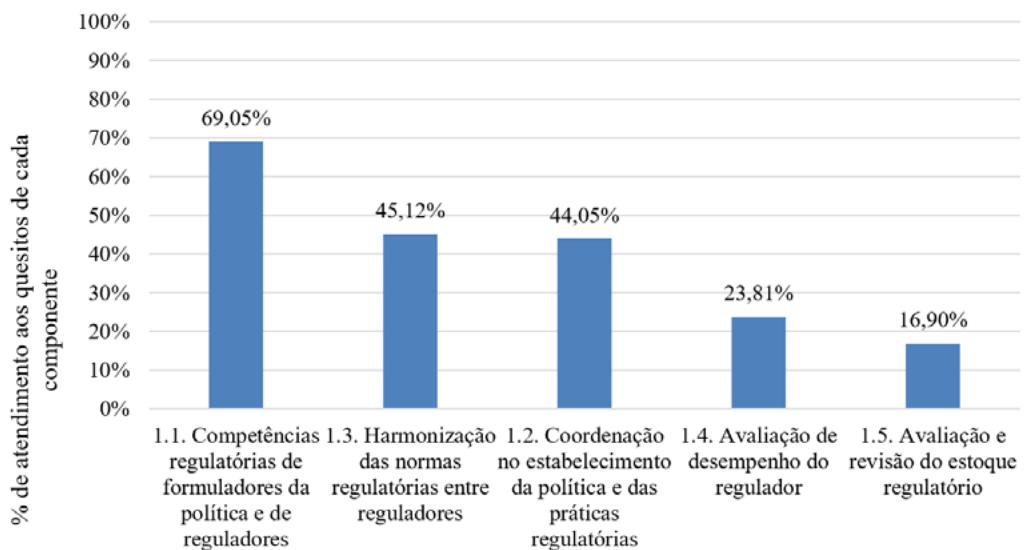
4. RESULTADOS

Nessa seção são apresentados os resultados e a discussão para cada uma das dimensões analisadas. Ao final, far-se-á uma análise global dos resultados obtidos.

Competência e Efetividade Regulatória

Das informações colhidas pelo questionário aplicado, identifica-se que as maiores oportunidades de melhoria na dimensão Competência e Efetividade Regulatória se encontram nos componentes relacionados à avaliação e revisão do estoque regulatório e avaliação de desempenho do regulador, conforme se observa no Gráfico 1, a partir do percentual médio de atendimento aos quesitos do respectivo componente, nas 42 agências reguladoras avaliadas.

Gráfico 1 – Desempenho dos componentes da dimensão Competência e Efetividade Regulatória



Fonte: Elaborado pelos autores.

Nesse ponto, pode-se indicar uma boa prática adotada pela Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, com a edição da Portaria nº 6.405, de 27 de maio de 2020³, e a consequente publicação do estoque regulatório na sua página na internet, incluindo um painel contendo os dados relacionados às normas editadas e revogadas, conforme Figura 2.

Figura 2 – Painel BI sobre o estoque regulatório da Aneel



Fonte: Sítio eletrônico da Aneel⁴.

³Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-6.405-de-27-de-maio-de-2020-259855558>>. Acesso em: 17 mar. 2023.

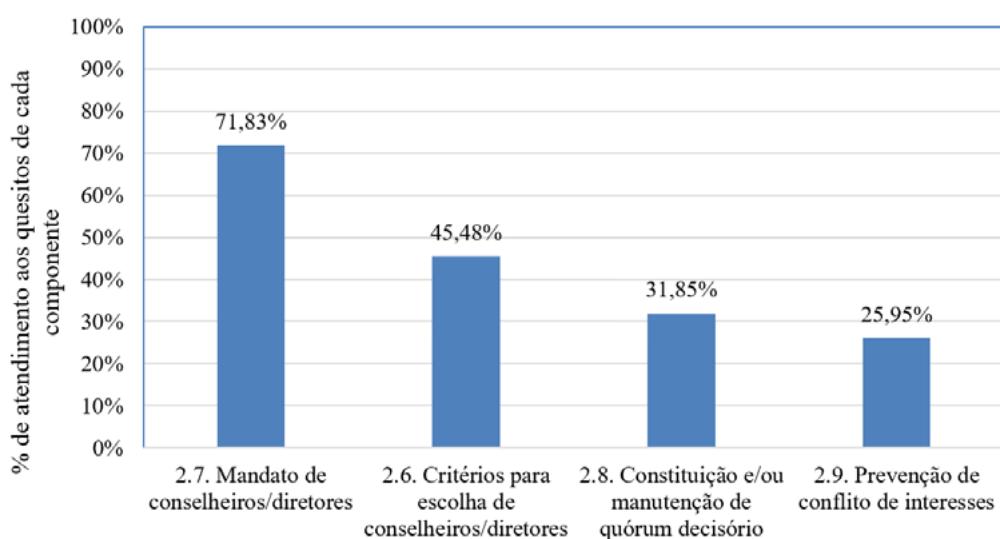
⁴Disponível em: <<https://www.gov.br/aneel/pt-br/centrais-de-conteudos/relatorios-e-indicadores/estoque-regulatorio>>. Acesso

Verifica-se uma significativa redução do estoque de quase 800 normas para 198, sendo que quatro dessas estão em *vacatio legis*. Pelo painel, é possível observar as propostas de ação para a simplificação administrativa, como consolidação e revogação de normas.

Autonomia Decisória

No caso da dimensão Autonomia Decisória, os pontos que merecem mais atenção são relacionados aos componentes: prevenção de conflito de interesses e constituição e manutenção do quórum decisório, como pode ser verificado no gráfico a seguir.

Gráfico 2 – Desempenho dos componentes da dimensão Autonomia Decisória



Fonte: Elaborado pelos autores.

De fato, tais aspectos são de suma importância para a garantia da autonomia das entidades reguladoras e evitar a ocorrência do fenômeno da captura. Em relação a esse ponto, ressalta-se que a ausência de dispositivo legal que contenha a previsão da necessidade de observância de determinados critérios objetivos pode implicar na nomeação de quadros que não sejam os mais adequados para a direção das agências reguladoras, órgãos que lidam com assuntos de elevada complexidade e alta materialidade, com expressivos valores de investimento envolvidos nos projetos de concessão.

Por exemplo, no caso da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Paraná – Agepar, a Lei Complementar Estadual nº 222/2020⁵ dispõe acerca dos critérios para a escolha dos seus dirigentes, ressaltando que estes serão indicados pelo Chefe do Poder Executivo e por ele nomeados, após arguição pública e aprovação de comissão da Assembleia Legislativa, sendo

em: 17 mar. 2023.

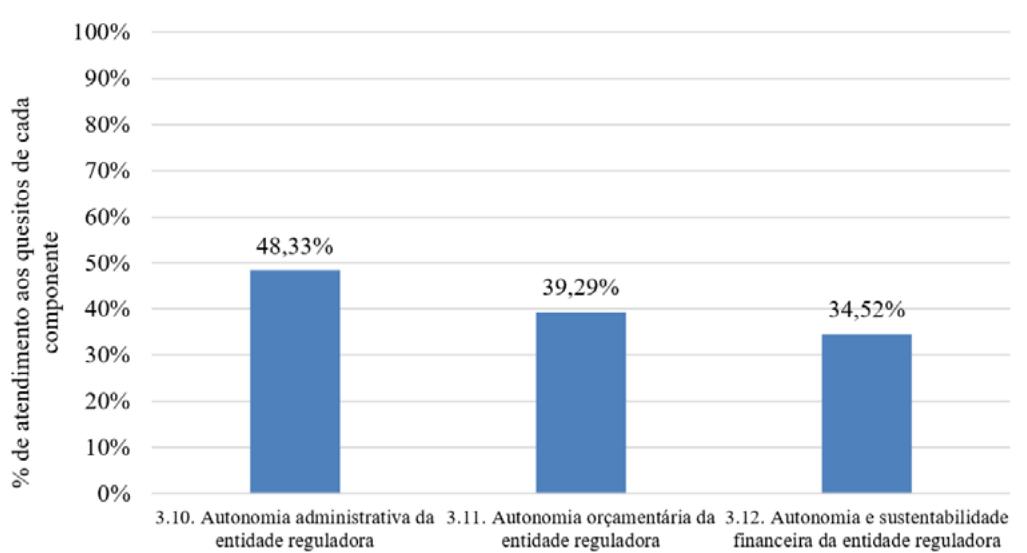
⁵Disponível em: <http://portal.assembleia.pr.leg.br/modules/mod_legislativo_arquivo/mod_legislativo_arquivo.php?leiCod=52222&tipo=L&tplei=0>. Acesso em: 17 mar. 2023.

os mandatos de quatro anos, vedada a recondução. Em relação ao conflito de interesses, o art. 26 da mesma lei estabelece vedação aos ex-diretores e ex-conselheiros para representar qualquer pessoa ou interesse perante a agência, no período de até um ano após deixar o cargo.

Autonomia Administrativa, Orçamentária e Financeira

Nessa dimensão, tem-se que o quesito mais comprometido é o relacionado à sustentabilidade financeira, seguido da autonomia orçamentária, conforme se verifica no gráfico seguinte.

Gráfico 3 – Desempenho dos componentes da dimensão Autonomia Administrativa, Orçamentária e Financeira



Fonte: Elaborado pelos autores.

Entende-se que há necessidade de atuação, tanto do Poder Executivo quanto do Legislativo, para que as agências reguladoras sejam dotadas de recursos suficientes para o adequado exercício das suas funções, com especial atenção para a fiscalização das atividades reguladas, o que muitas das vezes requer deslocamentos dos servidores para a realização e inspeções de campo, sendo necessários não apenas diárias e passagens, mas também recursos tecnológicos de apoio a sua atuação, como veículos, equipamentos de telecomunicações, drones, entre outros.

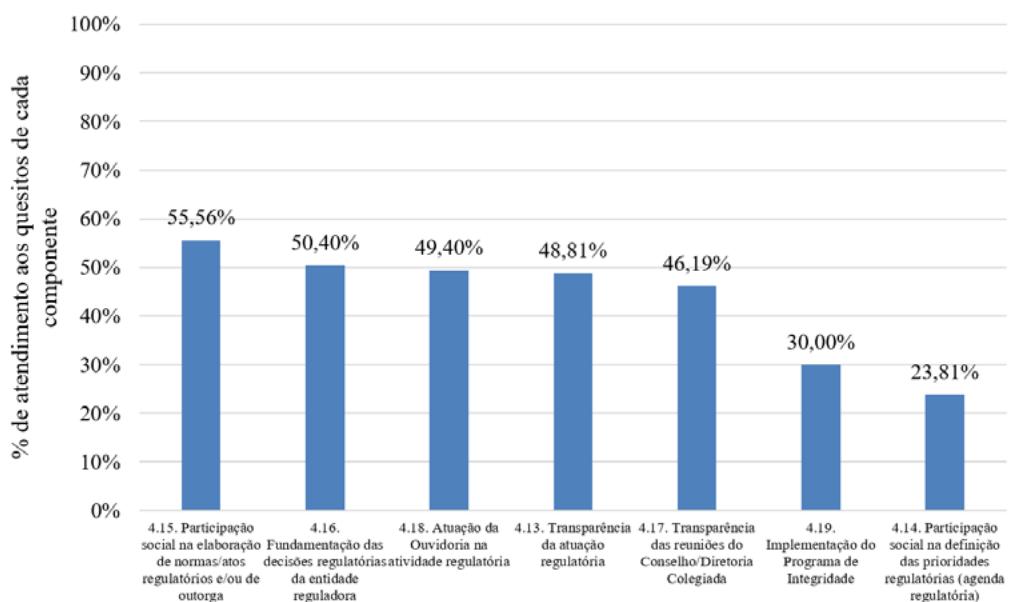
Nesse ponto, pode ser citada a Agência Reguladora de Águas e Saneamento do Distrito Federal (Adasa) como um órgão setorial orçamentário, dotado de autonomia financeira para gerir os seus próprios recursos. A Lei Distrital nº 4.285/2008⁶ veda a estipulação de limites para empenho e execução financeira das dotações consignadas à agência e o contingenciamento de receita vinculada à sua atuação.

⁶Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/59419/Lei_4285_26_12_2008.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2023.

Mecanismos de Controle

Da análise dos resultados do Gráfico 4, verifica-se que os pontos que exigem maior atenção dessa dimensão são a participação social na definição das prioridades regulatórias (agenda regulatória) e a implementação dos programas de integridade⁷.

Gráfico 4 – Desempenho dos componentes da dimensão Mecanismos de Controle



Fonte: Elaborado pelos autores.

Nesse ponto, pode-se destacar a existência de um Programa de *Compliance* Público no Estado de Goiás⁸ e o termo de compromisso firmado pela Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos (AGR) relacionado à implementação do referido programa na agência. Em outra iniciativa, a AGR instituiu um Comitê Setorial de *Compliance* Público⁹ para a implementação da sua gestão de riscos.

Fiscalização

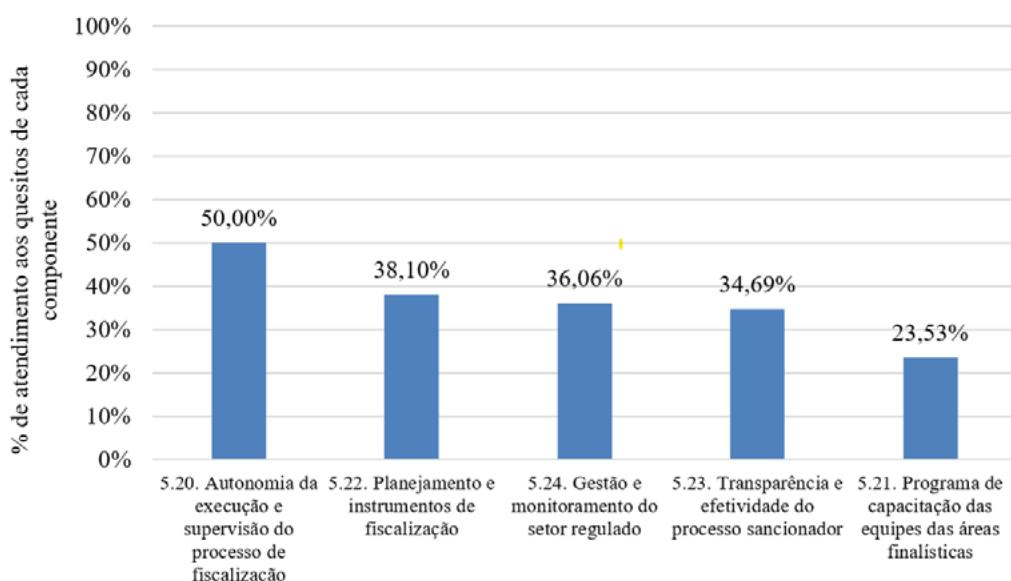
Da análise dos resultados do Gráfico 5, verificam-se oportunidades de melhorias em diversos aspectos: capacitação das equipes finalísticas, transparéncia e efetividade do processo sancionador, monitoramento dos setores regulados e planejamento das fiscalizações.

⁷De acordo com a Portaria CGU nº 57, de 4 de janeiro de 2019, a definição de Programa de Integridade é a seguinte: “conjunto estruturado de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos e de conduta”.

⁸Disponível em: <<https://www.controladoria.go.gov.br/projetos-e-programs/programa-de-compliance-p%C3%BAblico-do-governo-de-goi%C3%A1s.html>>. Acesso em: 17 mar. 2023.

⁹Disponível em: <<https://www.agr.go.gov.br/home/noticias/1908-programa-compliance-p%C3%BAblico-come%C3%A7a-a-ser-implantado-na-agr.html>>. Acesso em: 17 mar. 2023.

Gráfico 5 – Desempenho dos componentes da dimensão Fiscalização



Fonte: Elaborado pelos autores.

Em relação a práticas identificadas para essa dimensão, cita-se a divulgação em transparência ativa dos relatórios das fiscalizações realizadas pela Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia (Agersa)¹⁰ e de relatórios anuais acerca das atividades desenvolvidas pela Gerência de Regulação do Gás da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas (Arsal), incluindo o resultado das fiscalizações¹¹.

No caso da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados e Contratados do Estado do Amazonas (Arsepam), verifica-se a disponibilização em transparência ativa de painéis¹² contendo as informações das fiscalizações dos sistemas de transporte rodoviário e hidroviário de passageiros.

No que tange a modelos responsivos, pode-se destacar a atuação da Agência Nacional da Aviação Civil – Anac, que por meio da Resolução Anac nº 472/2018¹³, e alterações posteriores, dispôs sobre aplicação de medidas preventivas, por meio do Aviso de Condição Irregular (ACI) e da Solicitação de Reparação de Condição Irregular (SRCI), além das medidas corretivas, como o Plano de Ações Corretivas (PAC) e o Termo de Cessação de Conduta (TCC). A Figura 3 especifica o modelo responsável da Anac.

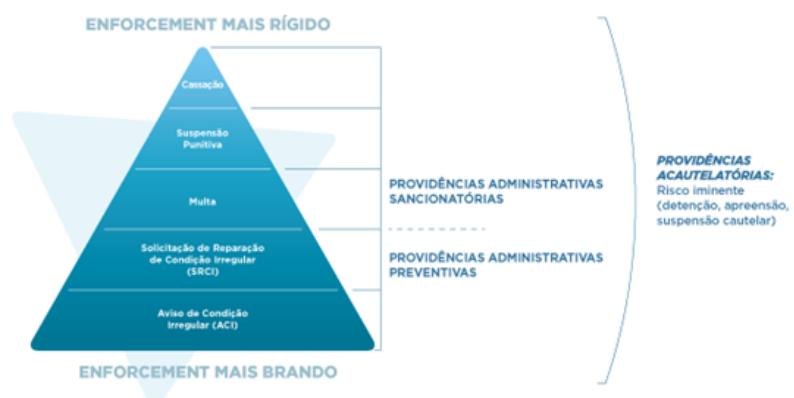
¹⁰Disponível em: <http://www.agersa.ba.gov.br/?page_id=8689>. Acesso em: 22 mar. 2023.

¹¹Disponível em: <http://www.agersa.ba.gov.br/?page_id=8689>. Acesso em: 22 mar. 2023.

¹²Disponível em: <<http://www.arsepam.am.gov.br/relatorios-das-fiscalizacoes-numeros-em-tempo-real/>>. Acesso em: 23 mar. 2023.

¹³Disponível em: <<https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/2018/resolucao-no-472-06-06-2018>>. Acesso em: 23 mar. 2023.

Figura 3 – Modelo responsivo adotado pela Anac

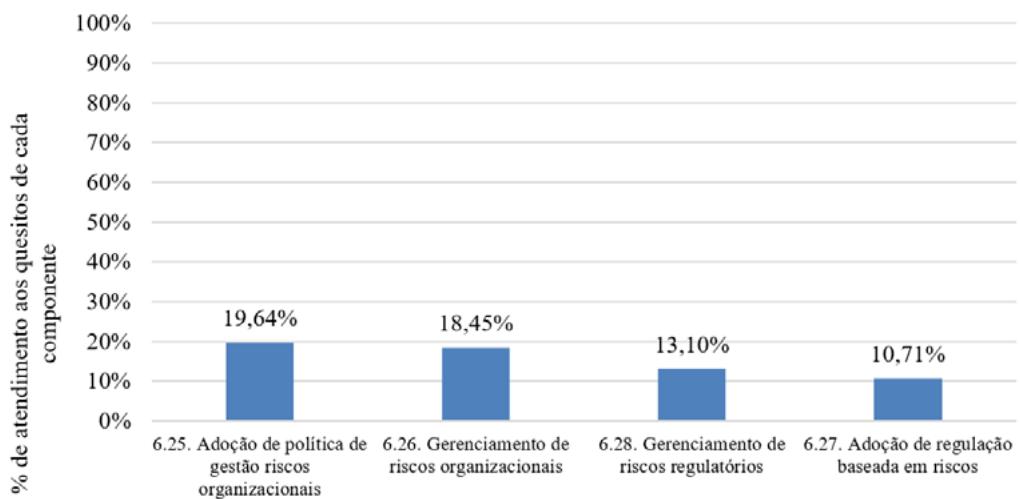


Fonte: Sítio eletrônico da Anac¹⁴.

Mecanismos de Gestão de Riscos

No Gráfico 6, verifica-se um baixo percentual de atendimento em todos os componentes analisados nesta dimensão: regulação baseada em riscos, gerenciamento de riscos regulatórios e organizacionais, e adoção de política de riscos pelas entidades reguladoras diagnosticadas.

Gráfico 6 – Desempenho dos componentes da dimensão Mecanismos de Gestão de Riscos



Fonte: Elaborado pelos autores.

Segundo análise empreendida, práticas de gestão de riscos nos processos organizacionais não estão internalizadas na maioria das agências, e, tampouco, em relação a processos finalísticos de regulação.

¹⁴Disponível em: <[https://www.gov.br/anac/pt-br/noticias/2018/anac-aprimora-a-aplicacao-de-sancoes-administrativas-aos-regulados#:~:text=Ag%C3%A3ncia%20Nacional%20de%20Avia%C3%A7%C3%A3o%20Civil%20\(ANAC\)%20publicou%20nesta%20quinta%2D,decorrentes%20das%20atividades%20de%20fiscaliza%C3%A7%C3%A3o.](https://www.gov.br/anac/pt-br/noticias/2018/anac-aprimora-a-aplicacao-de-sancoes-administrativas-aos-regulados#:~:text=Ag%C3%A3ncia%20Nacional%20de%20Avia%C3%A7%C3%A3o%20Civil%20(ANAC)%20publicou%20nesta%20quinta%2D,decorrentes%20das%20atividades%20de%20fiscaliza%C3%A7%C3%A3o.)> Acesso em: 22 mar. 2023.

Como boas práticas identificadas nessa dimensão, cita-se a edição, pela Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, da Portaria nº 1.176, de 30 de agosto de 2017¹⁵, que instituiu a sua Política de Gestão de Riscos e o Comitê de Gestão de Riscos. Além disso, a Anatel realizou a aprovação do Macroprocesso “Gerir Controles Internos e Riscos”, definiu uma Metodologia de Gestão de Riscos, aprovou um Plano de Gestão de Riscos e um Plano de Tratamento de Riscos Operacionais das diversas áreas internas, bem como designou Gestores de Risco.

Pode-se, ainda, destacar o processo de gerenciamento de riscos estabelecido pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq¹⁶, que aprovou a Política de Gestão de Riscos, por meio da Portaria nº 71/2018-DG/Antaq¹⁷, e institui uma Metodologia de Gestão de Riscos e Integridade¹⁸.

Além disso, a Agência criou a Unidade de Gerenciamento de Riscos e Integridade – UGR, pela Portaria-DG nº 427/2022¹⁹, sendo a área responsável pela coordenação, execução e monitoramento do seu Programa de Gestão de Riscos.

Para a elaboração do plano plurianual de fiscalização, a Antaq adota o Modelo Quantitativo de Risco²⁰, caracterizado como um modelo de fiscalização responsiva, por meio do qual se busca analisar o histórico comportamental dos agentes para que as ações fiscalizatórias sejam focadas nos fiscalizados com maior risco infracional.

Análise de Impacto Regulatório

Da análise do Gráfico 7, verifica-se um baixo nível de atendimento aos componentes desta dimensão pelas agências diagnosticadas, quais sejam: metodologias para a realização das análises; adoção da AIR, tanto para novas propostas regulatórias quanto para alterações de normas vigentes; divulgação das análises realizadas; e normatização da AIR.

¹⁵Disponível em: <<https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/portarias-normativas/2017/1578-portaria-1176>>. Acesso em: 22 mar. 2023.

¹⁶Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Gestão de Riscos e Integridade Pública. Disponível em: <<https://www.gov.br/antaq/pt-br/assuntos/gestao-estrategica/gestao-de-riscos-e-integridade>>. Acesso em: 22 mar. 2023.

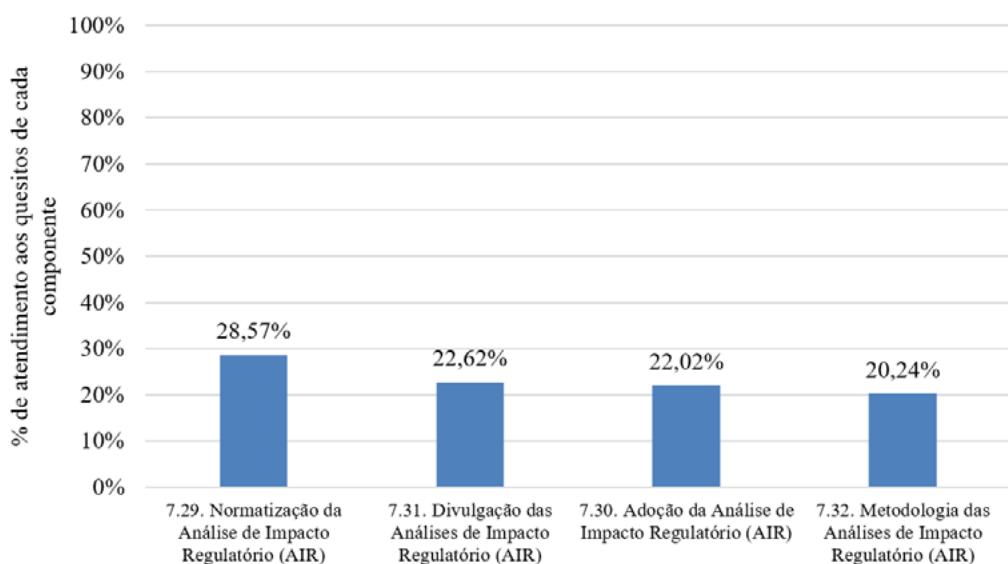
¹⁷Disponível em: <https://www.gov.br/antaq/pt-br/assuntos/gestao-estrategica/gestao-de-riscos-e-integridade/sei0451528_portaria-dg-politicariscos.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2023.

¹⁸Disponível em: <https://www.gov.br/antaq/pt-br/assuntos/gestao-estrategica/gestao-de-riscos-e-integridade/metodologia_antaq_3aversao.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2023.

¹⁹Disponível em: <<https://sophia.antaq.gov.br/Terminal/acervo/>>

²⁰Disponível em: <<https://www.gov.br/antaq/pt-br/assuntos/fiscalizacao/planos-de-fiscalizacao>>. Acesso em: 23 mai. 2023.

Gráfico 7 – Desempenho dos componentes da dimensão Análise de Impacto Regulatório



Fonte: Elaborado pelos autores.

Os resultados acima dialogam, ao menos em parte, com as conclusões do trabalho de Carvalho (2017, p. 6), no sentido de que a discussão sobre a adoção obrigatória da AIR no cenário nacional “é pertinente e deve estar alinhada com as boas práticas e modelos conceituais ainda que não se tenha maturidade institucional e nível mínimo de governança instalado”. Nesse sentido, devem ser utilizados incentivos para a promoção do uso da AIR pelos governos infranacionais para que seja possível avaliar o impacto das novas regulações ou de suas modificações (OCDE, 2012).

Em que pese estar mais avançada a adoção da AIR no nível federal, podem ser indicadas algumas práticas adotadas por reguladores infranacionais. Por exemplo, no âmbito da Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais – Arsaé-MG, foram editados o Manual de Elaboração de Resoluções Normativas²¹ e a Resolução Conjunta Semad/Arsaé-MG/FEAM/IEF/IGAM nº 2953, de 24 de março de 2020²². No caso da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS, a AIR foi disciplinada por meio da Resolução Normativa do Conselho Superior nº 59, publicada no Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul em 22 de julho de 2020²³.

No que se refere ao uso da ferramenta para o enfrentamento de problemas regulatórios relevantes como o acesso à tarifa social pelas famílias de baixa renda, cita-se o exemplo da

²⁰Disponível em: <<https://www.gov.br/antaq/pt-br/assuntos/fiscalizacao/planos-de-fiscalizacao>>. Acesso em: 23 mai. 2023.

²¹Manual de Elaboração de Resoluções Normativas. Disponível em:

<http://www.arsae.mg.gov.br/images/documentos/cartilhas/Manual_Elaborao%20de%20Resolues%20Normativas_Final.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2023.

²²Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=52046>>. Acesso em: 23 mar. 2023.

²³Disponível em: <<https://agergs.rs.gov.br/resolucao-normativa-n-59-2020-publicada-no-diario-oficial-do-estado-em-22-de-julho-de-2020>>. Acesso em: 23 mar. 2023.

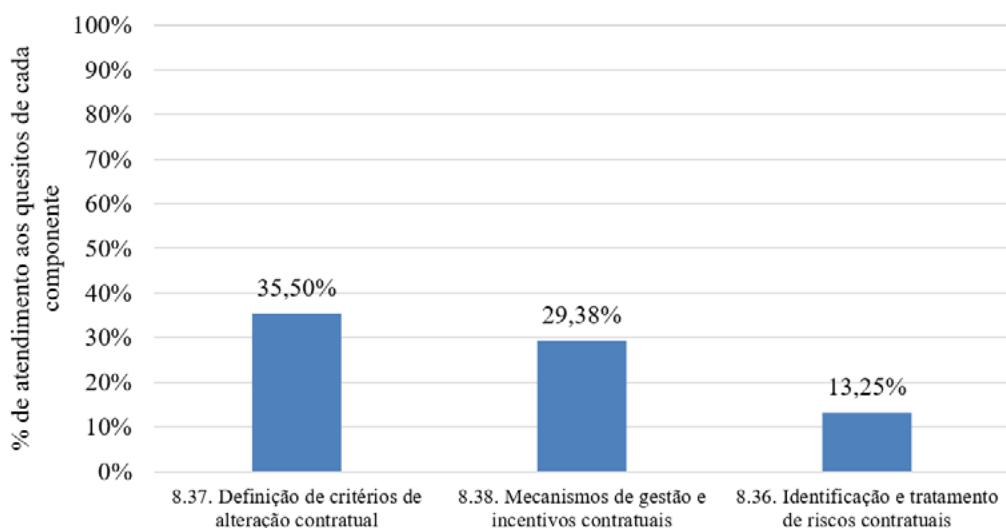
AIR realizada pela Adasa²⁴ para a alteração da estrutura tarifária dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Distrito Federal.

Regulação de Contratos

Em relação a essa dimensão, pontua-se que alguns componentes previstos na metodologia foram considerados não aplicáveis para várias das agências reguladoras diagnosticadas, por se tratar de etapas de planejamento e cujas atribuições seriam preponderantemente exercidas pelas pastas setoriais (ministérios/secretarias) ou empresas de planejamento e pesquisa, com menos insumos fornecidos pelas agências reguladoras. É esse o caso dos componentes: 33. Instrumentos para a priorização de investimentos; 34. Avaliações/estudos prévios dos projetos; e 35. Avaliação do impacto fiscal de projetos. Diante disso, esses resultados não foram incorporados à análise.

Feitas essas ponderações iniciais, verifica-se no Gráfico 8 um percentual reduzido de atendimento aos componentes analisados para esta dimensão, quais sejam: identificação e tratamento de riscos contratuais; mecanismos de gestão e incentivos; e definição de critérios de alteração contratual.

Gráfico 8 – Desempenho dos componentes da dimensão Regulação de Contratos



Fonte: Elaborado pelos autores.

Portanto, o ponto crítico observado nas agências analisadas está relacionado ao baixo nível de identificação e tratamento de riscos contratuais, o que pode acarretar disputas judiciais e elevados custos para as partes envolvidas. Nesse sentido, torna-se necessário aperfeiçoar os contratos regulados para a adoção de instrumentos como as matrizes de riscos, propiciando

²⁴O relatório de AIR citado encontra-se no sítio eletrônico da ADASA. Disponível em: <https://www.adasa.df.gov.br/images/storage/area_de_atuacao/RegulacaoEconomica/Resolucoes_notas_tecnicas/RAIR_RELATORIO_ANALISE_IMPACTO_REGULATORIO_POS_AP082019_VS_FINAL.pdf.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2023.

uma alocação equilibrada dos riscos e maior segurança para a execução dos investimentos em concessões.

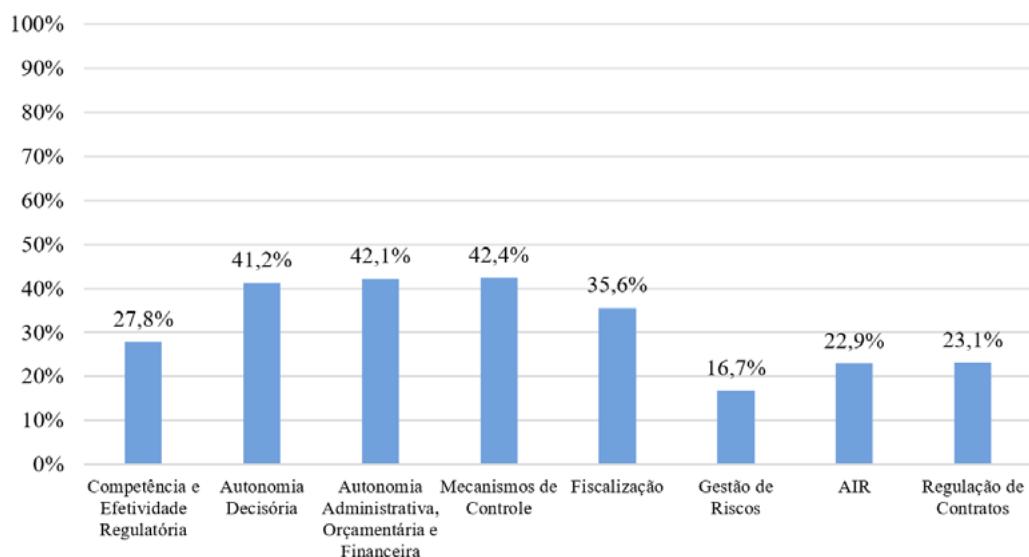
Como exemplo de práticas identificadas, cita-se o caso da utilização de indicadores de desempenho e de incentivos pela Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – Arsesp, por meio do Índice Geral da Qualidade – IGQ, com efeito tarifário em função do alcance das metas pelo prestador do serviço, além do Fator X, que é baseado em indicadores de eficiência da prestação do serviço.

Ficou evidenciado que a matriz de riscos nos contratos de concessão aeroportuária analisados possui cláusulas expressas dos riscos alocados ao Poder Concedente e ao Concessionário, instrumento que poderia ser adotado em outros setores regulados, guardadas as suas especificidades.

Resultado Geral

Os resultados globais dos 42 diagnósticos realizados são indicados no Gráfico 9, que contém a pontuação média para cada uma das oito dimensões de análise.

Gráfico 9 – Desempenho das dimensões



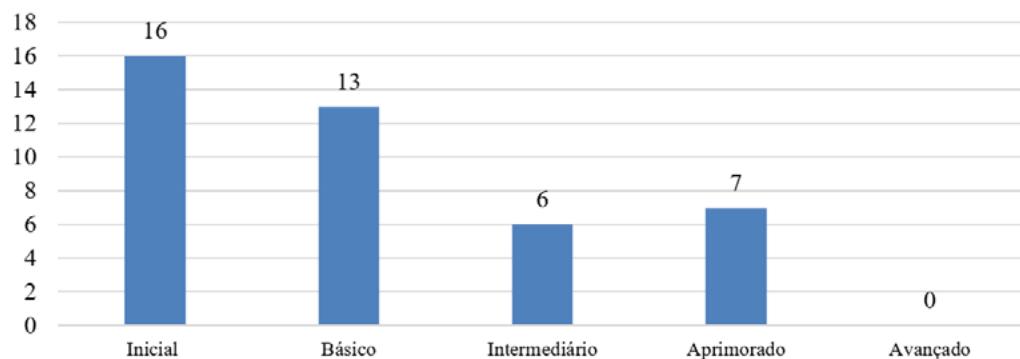
Fonte: Elaborado pelos autores.

As análises indicaram que as três dimensões com maiores oportunidades de melhoria foram: Mecanismos de Gestão de Riscos, Regulação de Contratos e Análise de Impacto Regulatório. Por outro lado, obtiveram melhores resultados as seguintes dimensões: Mecanismos de Controle; Autonomia Administrativa, Orçamentária e Financeira; e Autonomia Decisória.

Da análise dos resultados obtidos, verificou-se que a maioria (69%), ou 29 das 42 agências reguladoras diagnosticadas, foram consideradas em estágios inicial ou básico de maturidade

regulatória, considerando a escala indicada na Figura 1. Os resultados obtidos pela controladoria são indicados a seguir.

Gráfico 10 – Número de agências segundo o nível do i-CIR



Fonte: Elaborado pelos autores.

De posse dos dados e informações coletados, foram indicados neste trabalho os principais pontos de melhoria a serem observados pelas entidades reguladoras e demais partes interessadas no aprimoramento da regulação no país, em cada uma das oito dimensões analisadas, incluindo possíveis ações a serem adotadas pelos diferentes atores do sistema regulatório. Isso é, além das próprias agências reguladoras, podem ser necessárias ações de outros órgãos dos Poderes Executivo e Legislativo para a melhoria da governança da regulação, visando conferir maior autonomia às entidades reguladoras, além do fomento a ferramentas de controle social e prestação de contas.

Dessa forma, verifica-se a necessidade de construção de capacidades estatais em torno de ferramentas como análises de impacto e gestão de riscos, bem como o aperfeiçoamento dos contratos de concessão das áreas de infraestrutura, nos diversos níveis de governo. Para tal, faz-se necessário o fornecimento de treinamentos e realização de *benchmarks* em diversas áreas, além do fortalecimento da governança das entidades reguladoras nacionais, de modo a propiciar o adequado equilíbrio entre as partes interessadas no processo regulatório, em especial, empresas, consumidores e governos, para uma efetiva melhoria da regulação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, este artigo buscou analisar o nível de adoção de boas práticas regulatórias nas diferentes entidades reguladoras de infraestrutura do Brasil, a partir do Índice de Capacidade Institucional para a Regulação (i-CIR), indicando as oportunidades e os caminhos para superar os desafios identificados, na busca pelo aprimoramento da regulação dos serviços públicos de infraestrutura prestados à população brasileira.

Os achados evidenciam um longo caminho a percorrer na agenda de melhoria regulatória do país, razão pela qual a atuação do “governo como um todo” é de suma importância para que os diferentes níveis da federação possam se apoiar na construção e fortalecimento de capacidades estatais em regulação. Somente com uma estratégia bem desenvolvida e executada em nível nacional, esse importante instrumento de política pública poderá contribuir em seu máximo potencial para o desenvolvimento do país e melhoria dos serviços prestados aos cidadãos, propiciando a redução das desigualdades regionais e sociais no acesso aos diferentes tipos de serviços de infraestrutura.

Diante disso, a promoção da atuação das agências reguladoras de todo o Brasil em rede, por exemplo, a partir das iniciativas da Associação Brasileira de Agências de Regulação e do Programa de Aprimoramento da Qualidade da Regulação Brasileira (QualiREG), são de grande relevância para a disseminação de boas práticas regulatórias em instituições da União, Estados, DF e Municípios.

Como sugestões de trabalhos futuros, propõe-se o aprofundamento das análises visando verificar a existência de diferenças na maturidade regulatória entre as regiões do país, níveis da federação, ou entre diferentes setores regulados, medidas a partir do i-CIR, e as possíveis variáveis explicativas para as diferenças encontradas. Outra possível abordagem de pesquisa seria verificar se existem correlações entre os resultados do i-CIR e o volume de investimentos nos setores regulados pelas agências participantes, o Produto Interno Bruto – PIB, o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, ou outras variáveis das diferentes regiões do país. Por fim, outro desdobramento possível seria ampliar a base de respondentes para incluir agências reguladoras de outros setores, além de infraestrutura, para fins de comparação.

REFERÊNCIAS

- BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. **Understanding regulation: theory, strategy and practice**. 2 ed. Oxford: 2012.
- BANCO MUNDIAL. **De volta ao planejamento: como preencher a lacuna de infraestrutura no Brasil em tempos de austeridade**, 2017. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/24414>>. Acesso em: 20 fev. 2023.
- BRAGANÇA, Gabriel Godofredo Fiuza de; CAMACHO, Fernando Tavares. **Uma nota sobre o repasse de ganhos de produtividade em setores de infraestrutura no Brasil (Fator X)**. Radar n. 22. Ipea, 2012.
- BRASIL. Ministério da Economia. **Guia de desregulamentação**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/reg/guias-e-manuais/guia-de-desregulamentacao/guia-desregulamentacao2020_final.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2023.
- CARVALHO, Bruno E. F. C. de. **Regulatory impact assessment (RIA): improving governance on the water and sanitation agenda**. 2018. 282 f. Tese (Doutorado em Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos), Universidade de Brasília, Brasília, 2018. <<http://dx.doi.org/10.26512/2018.01.T.33216>>.

COSO - Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. **Gerenciamento de Riscos Corporativos - Estrutura Integrada**. Pricewaterhousecoopers, 2007. Disponível em: <<https://auditoria.mpu.mp.br/pgmq/COSOIIERMEExecutiveSummaryPortuguese.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2023.

CUNHA, Bruno Queiroz; DÉLIA, Rodrigo. Avaliação da governança regulatória e padrões de reforma regulatória no Brasil. **Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regulazione**, 2013. Disponível em: <<https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=6d4cb2cd69f4347ead516f7f0e5fc070b22bd71a>>. Acesso em: 31 mai. 2023.

DEMATTÉ, Franciele Cristina Medrado; LEÃO, Eduardo Vitor Souza. Projeto de “Avaliação das Capacidades Institucionais para Regulação - CGU/UNOPS”: metodologia para a construção do I-CIR. **Revista da CGU**, v. 13, n. 24, jul-dez/2021. <<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v13i24.443>>.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Governança de agências reguladoras**, 2018. Disponível em: <https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/ibgc_opina_governanca_agencias_reguladoras.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2023.

HÜBNER, Cristiane Fonseca. Privatização dos serviços de saneamento e novas formas de segregação: o caso do Morro da Boa Vista em Arraial do Cabo, Brasil. In: Castro, Léo Heller *et al* (org.). **O direito à água como política pública na América Latina: uma exploração teórica e empírica**. Brasília: IPEA, 2015. p. 147-172. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3902>> . Acesso em: 28 fev. 2024.

KISHIMOTO, Satoko; STEINFORT, Lavinia; PETITJEAN, Olivier. **O Futuro é público: pela propriedade democrática dos serviços públicos**. Brasília: CNDEP, FENAE, 2020. Tradução Diálogo Institucional Assessoria e Análise de Políticas Públicas. Disponível em: <<https://www.tni.org/en/publication/the-future-is-public>>. Acesso em: 28 fev. 2024.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. **A gênese das agências reguladoras de transportes: o institucionalismo histórico aplicado à reforma regulatória brasileira dos anos de 1990**. Texto para discussão nº 1764. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1077>> . Acesso em: 27 fev. 2024.

GONÇALVES, Rodrigo Carvalho, BANDEIRA, Marcos Lima, CORRÊA FILHO, Carlos Roberto Ruchiga; SANTOS, Marlos Moreira dos. Avaliação da capacidade institucional para regulação no Brasil: resultados e perspectivas. **Revista da CGU**, v. 13, n. 24, jul.-dez./2021. <<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v13i24.444>>.

HAMPTON, Philip. **Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement**. Londres, 2005. Disponível em: <https://www.regulation.org.uk/library/2005_hampton_report.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2023.

LOGGE, Martin; VAN STOLK, Christian; BATISTELLA-MACHADO, Julia; HAFNER, Marco; SCHWEPPENSTEDDE, Daniel; STEPANEK, Martin. **Regulação da infraestrutura logística no Brasil**. Centre for Analysis of Risk and Regulation, London School of Economics and Political Science, 2017.

MANTOVANI, Juliana Rossetto Leomil. **A autonomia da agência reguladora de saneamento e energia do Estado de São Paulo (ARSESP): teoria e prática**. 2018. 63 f. Dissertação (mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo.

MONTEIRO, Renato Pereira; PEREIRA, Cleber Augusto; THOMAZ, João Luiz Peruchena. *Accountability e controle social: uma reflexão sobre sua importância e relação para a democracia*. **Revista Unemat de Contabilidade**, v. 5, n. 9, 2016. <https://doi.org/10.30681/ruc.v5i9.1162>

NÓBREGA, M. **Direito e economia da infraestrutura**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

NUNES, André; DIEFENBACH, Evandro Luiz; GOMES, Marco Antônio; ARAUJO, Kalina Maria Donato de. Contingenciamento orçamentário e autonomia nas agências reguladoras: o caso da Agência Nacional de Telecomunicações. **Revista de Políticas Públicas**, v. 2, n. 1, 2017. <<http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v21n1p199-223>>.

NUNES, Eduardo Peçanha. **A autonomia financeira das agências reguladoras federais**. Rio de Janeiro, 2011. 106 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública), Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

OCDE. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Recomendação do conselho sobre política regulatória e governança**, 2012. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209084-pt>. Acesso em: <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/recomendacao-do-conselho-sobre-politica-regulatoria-e-governanca_9789264209084-pt>. Acesso em: 22 mar. 2023.

OCDE. **Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit**, 2018. <https://doi.org/10.1787/9789264208117-en>. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/oecd-regulatory-enforcement-and-inspections-toolkit-9789264303959-en.htm>>. Acesso em: 22 mar. 2023.

RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. Coordenação efetiva e sistematização: novas tendências da melhora da qualidade regulatória no Brasil. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 4, n. 2, 2018. <https://doi.org/10.21783/rei.v4i2.304>

ROCHA, Katia. **Investimentos privados em infraestrutura nas economias emergentes: a importância do ambiente regulatório na atração de investimentos**. Texto para discussão nº 2584. Rio de Janeiro-Brasília: IPEA, 2020.. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10217/1/td_2584.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2023. <<http://dx.doi.org/10.38116/td2584>>.

SABIONI, Marjorie; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; BRAGA, Marcelo José; ALMEIDA, Fernanda Maria de. Contextos (in)adequados para o engajamento cidadão no controle social. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 3, 2016. <<https://doi.org/10.1590/0034-7612153518>>.

Marcos Lima Bandeira

<https://orcid.org/0000-0003-1356-2689>

Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília (UnB). Professor no Centro Universitário Unieuro (Unieuro).

marcos.bandeira@cgu.gov.br

Rodrigo Carvalho Gonçalves

<https://orcid.org/0000-0002-3972-2305>

Especialista em Governança e Controle da Regulação em Infraestrutura pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Bacharel em Engenharia Civil, pela Universidade de Brasília (UnB).

rodrigo.goncalves@cgu.gov.br

Carlos Roberto Ruchiga Corrêa Filho

<https://orcid.org/0000-0002-7642-0267>

Mestre em Engenharia Civil (Hidráulica e Saneamento) pela Universidade de São Paulo (USP).

carlos.correa-filho@cgu.gov.br

Marlos Moreira dos Santos

<https://orcid.org/0000-0001-9752-7711>

Mestre em Química pela Universidade de Brasília (UnB).

marlos.santos@cgu.gov.br

ANEXO

Quadro 1 – Dimensões, componentes e quesitos analisados

Dimensão 1. COMPETÊNCIA E EFETIVIDADE REGULATÓRIA	
Componentes	Quesitos
1. Competências regulatórias de formuladores da política e de reguladores	1.1 As atribuições dos formuladores da política e dos reguladores são definidas nas leis de criação e nos marcos regulatórios, sem sobreposição ou conflito de competências.
2. Coordenação no estabelecimento da política e das práticas regulatórias	2.1 Mecanismos de coordenação entre formuladores da política e reguladores são adotados na elaboração e implementação da política setorial e das práticas regulatórias (ex. comissões, comitês, grupos de trabalho).
3. Harmonização das normas regulatórias entre reguladores	3.1 Existem mecanismos para harmonização de normas entre reguladores da mesma esfera de governo ou de diferentes entes federativos (ex., atos regulatórios conjuntos, grupos de trabalho, reuniões, consultas, fóruns).
4. Avaliação de desempenho do regulador	4.1 Existe norma, manual, procedimento registrado, ou instrumento equivalente sobre avaliação de desempenho do regulador e encaminhamento ao órgão supervisor (ex. conselho/ministério/secretaria).
	4.2 A avaliação de desempenho é baseada em critérios objetivos (ex. planejamento estratégico, agenda regulatória, Plano Plurianual, indicadores de desempenho, execução de políticas e programas).
	4.3 Os períodos de avaliação previstos são cumpridos.
	4.4 Recomendações e correções pós-avaliação são realizadas (ex.: plano de ação, plano de melhorias ou de providências).
	4.5 Há divulgação dos resultados da avaliação em transparência ativa.
5. Avaliação e revisão do estoque regulatório	5.1 Existe norma/procedimento de exigência de avaliação de estoque regulatório.
	5.2 A norma/procedimento prevê atribuição de responsabilidades pela avaliação do estoque regulatório.
	5.3 Existem mecanismos de revisão de estoque regulatório para cada norma adicional emitida (revisão das normas anteriores relacionadas à nova norma).
	5.4 Existem mecanismos de revisão permanente dentro das normas emitidas (revisão após “x” anos de sua emissão).
	5.5 A avaliação de estoque é realizada em cumprimento com a norma/procedimento vigente.
Dimensão 2. AUTONOMIA DECISÓRIA	
Componentes	Quesitos
6. Critérios para escolha de conselheiros/diretores	6.1 Há exigência de relevante experiência profissional comprovada para o cargo.
	6.2 Há exigência de formação acadêmica compatível para o cargo.
	6.3 Há vedação quando o indicado se enquadrar nas hipóteses de inelegibilidade: inalistáveis e analfabetos; membros do Poder Legislativo que perderam mandato; governador/prefeito e vices que perderem seus cargos eletivos; quem tenha representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral; condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado.
	6.4 Há vedação de indicação de ministro, secretário de estado ou municipal, de dirigente estatutário de partido político e de titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federação, mesmo licenciado.
	6.5 Há vedação de indicação de: pessoa que atuou, nos últimos 36 meses, como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral; pessoa que exerça cargo em organização sindical; pessoa que tenha participação, direta ou indireta, em empresa ou entidade que atue no setor sujeito à regulação exercida pela agência reguladora em que atuará, ou que tenha matéria ou ato submetido à apreciação dessa agência reguladora.

7. Mandato de conselheiros/diretores	7.1 Norma estabelece período de mandato fixo para conselheiros/diretores.
	7.2 Há previsão normativa de rol taxativo das hipóteses de perda de mandato dos conselheiros/diretores.
	7.3 Existem procedimentos para a exoneração de conselheiros/diretores, considerando os direitos destes de requerer a revisão da medida.
8. Constituição e/ou manutenção de quórum decisório	8.1 Norma define regras de substituição dos Conselheiros/Diretores em seus impedimentos, afastamentos ou vacância.
	8.2 Há previsão normativa sobre atribuições no período de substituição.
	8.3 A norma estabelece prazo máximo de substituição/interinidade.
	8.4 A norma estabelece prazo máximo para indicação, sabatina e nomeação de novos conselheiros/ diretores.
9. Prevenção de conflito de interesses	9.1 Existe uma política de conflito de interesses de agentes públicos da direção da entidade reguladora.
	9.2 A política define responsáveis pela normatização, fiscalização e orientação sobre o conflito de interesses.
	9.3 A política prevê extensão do risco de conflito de interesses para níveis além de conselheiros/diretores.
	9.4 A política prevê o tratamento diferenciado de acordo com as diversas situações de conflito de interesses.
	9.5 Há previsão de impedimento para que conselheiros/diretores exerçam atividade ou prestem serviços no setor regulado pela agência, em determinado período após o término do mandato (quarentena).

Dimensão 3. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA, ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Componentes	Quesitos
10. Autonomia administrativa da entidade reguladora	10.1 A entidade reguladora possui autonomia para solicitar autorização para a realização de concursos públicos.
	10.2 A entidade reguladora possui autonomia para o provimento dos cargos autorizados em lei.
	10.3 A entidade reguladora possui autonomia para realizar alterações do respectivo quadro de pessoal ou dos planos de carreira.
	10.4 A entidade reguladora possui autonomia para conceder diárias e passagens.
	10.5 A entidade reguladora possui autonomia para celebrar e prorrogar contratos administrativos.
11. Autonomia orçamentária da entidade reguladora	11.1 A entidade reguladora é caracterizada como órgão setorial de orçamento, desvinculado do órgão supervisor.
	11.2 O orçamento da entidade reguladora não sofre contingenciamento de recursos.
	11.3 Há mecanismos formais que estabelecem previsibilidade e estabilidade orçamentária para a entidade reguladora (ex.: duodécimo, liberação da dotação até dia 20 de cada mês).
12. Autonomia e sustentabilidade financeira da entidade reguladora	12.1 As receitas próprias arrecadadas pela entidade reguladora conseguem suprir o orçamento aprovado para o órgão.
	12.2 As receitas arrecadadas pela entidade reguladora são repassadas e/ou destinadas integralmente à própria entidade.
	12.3 Há compatibilidade entre os recursos financeiros arrecadados e recebidos pela entidade reguladora e a execução do seu orçamento.

Dimensão 4. MECANISMOS DE CONTROLE	
Componentes	Quesitos
13. Transparéncia da atuação regulatória	13.1 Existe uma política de transparéncia e comunicação dos resultados da atividade regulatória (ex.: norma, procedimento, manual).
	13.2 Há divulgação de resultados da gestão do regulador (ex.: planejamento estratégico, avaliação de risco, programa de integridade).
	13.3 Há divulgação de resultados da atividade finalística do regulador (ex.: execução da política regulatória e setorial, de programas de governo, de projetos do setor regulado).
	13.4 São utilizadas estratégias de comunicação com a sociedade (ex. pesquisas de satisfação; meios de comunicação como aplicativos, mídia social, central de mensagens).
14. Participação social na definição das prioridades regulatórias (agenda regulatória)	14.1 Há realização de consultas/audiências públicas no processo de definição das agendas regulatórias.
	14.2 Há divulgação do resultado de análise das contribuições recebidas nas consultas/audiências sobre temas para a agenda regulatória.
	14.3 Há publicação da agenda regulatória em transparéncia ativa.
	14.4 Há publicação periódica da execução da agenda regulatória.
15. Participação social na elaboração de normas/atos regulatórios e/ou de outorga	15.1 São realizadas consultas/audiências públicas no processo de elaboração de normas/atos regulatórios e/ou de outorga.
	15.2 Há divulgação do resultado das análises das contribuições recebidas nas consultas/audiências.
	15.3 Há publicação do ato regulatório e/ou de outorga aprovado na seção referente à consulta/audiência pública.
16. Fundamentação das decisões regulatórias da entidade reguladora	16.1 Há norma de obrigatoriedade de motivação das decisões regulatórias da entidade.
	16.2 As decisões regulatórias da entidade são fundamentadas tecnicamente (ex. pareceres, notas técnicas).
	16.3 Há publicação da justificativa acerca da motivação das decisões regulatórias do conselho/diretoria (ex. votos).
17. Transparéncia das reuniões do Conselho/Diretoria Colegiada	17.1 Existe norma de obrigatoriedade da transparéncia das reuniões do conselho/diretoria colegiada.
	17.2 Há divulgação do calendário das reuniões e da pauta dos assuntos a serem deliberados.
	17.3 As sessões deliberativas são transmitidas em tempo real.
	17.4 Há publicação dos atos originários das decisões proferidas (ex.: gravações das sessões, disponibilização de atas).
	17.5 É conferido acesso público ao sistema eletrônico de acompanhamento dos processos.
18. Atuação da Ouvidoria na atividade regulatória	18.1 A Ouvidoria realiza o registro e tratamento das manifestações da sociedade (ex. denúncias, reclamações).
	18.2 A Ouvidoria realiza pesquisa de satisfação com seus usuários.
	18.3 São elaborados relatórios gerenciais de desempenho do setor regulado para subsidiar a gestão e a atividade regulatória.
	18.4 O representante da Ouvidoria participa das reuniões colegiadas do Conselho/Diretoria.
19. Implementação do Programa de Integridade	19.1 Existe política ou norma que dispõe sobre a implementação do programa de integridade.
	19.2 Há definição da área responsável pelo programa de integridade da entidade reguladora.
	19.3 Há comunicação do programa de integridade no âmbito da entidade reguladora (sensibilização da organização).
	19.4 Foi instituído código de ética ou de conduta para os agentes públicos da entidade reguladora.
	19.5 É disponibilizado meio ou canal de denúncia interno.

Dimensão 5. FISCALIZAÇÃO	
Componentes	Quesitos
20. Autonomia da execução e supervisão do processo de fiscalização	<p>20.1 Há definição de atribuições de responsabilidade dos membros das equipes de fiscalização, incluindo segregação de funções (execução/supervisão).</p> <p>20.2 Existem procedimentos/fluxos relativos a execução, supervisão e tomada de decisão nas fiscalizações.</p> <p>20.3 Há processos formais das decisões decorrentes das fiscalizações, incluindo notificações/autuações e julgamento.</p>
21. Programa de capacitação das equipes das áreas finalísticas	<p>21.1 Existe política de desenvolvimento de pessoas na entidade reguladora.</p> <p>21.2 São adotados planos anuais de capacitação para as equipes técnicas das áreas finalísticas, com orçamento específico.</p> <p>21.3 Mecanismos de gestão por competência são utilizados na organização.</p> <p>21.4 Há utilização de mecanismos de gestão do conhecimento.</p> <p>21.5 Existem incentivos (financeiros e/ou não financeiros) para a retenção de especialistas das áreas finalísticas.</p>
22. Planejamento e instrumentos de fiscalização	<p>22.1 São elaborados planos periódicos de fiscalização (ex. anual, semestral, trimestral).</p> <p>22.2 Existem manuais de execução dos serviços, procedimentos e orientações técnicas de fiscalização.</p> <p>22.3 Relatórios das fiscalizações realizadas são elaborados e divulgados em transparência ativa.</p> <p>22.4 Há suficiência de recursos humanos, equipamentos e insumos para as fiscalizações.</p>
23. Transparência e efetividade do processo sancionador	<p>23.1 Existe norma que dispõe sobre prazos, responsabilidades, tramitação dos processos sancionadores (ex. multas; acordos como Termo de Ajuste de Conduta – TAC; ou similar).</p> <p>23.2 A norma prevê a utilização de inovações regulatórias (ex. arbitragem, conciliação, mediação, regulação responsiva).</p> <p>23.3 É realizada avaliação da efetividade dos processos de sanção e dos acordos firmados (ex. indicadores, análise qualitativa/quantitativa, grau da judicialização dos processos).</p> <p>23.4 Há mapeamento do processo sancionador e sistema eletrônico de monitoramento (ex. alertas, prazos de prescrição).</p> <p>23.5 Os resultados dos processos de sanção e dos acordos são divulgados em transparência ativa.</p>
24. Gestão e monitoramento do setor regulado	<p>24.1 Existe monitoramento do setor regulado (ex. indicadores de investimentos, operação, níveis de serviço, desempenho, satisfação do usuário).</p> <p>24.2 Sistemas gerenciais de informação são utilizados no monitoramento do setor regulado.</p> <p>24.3 São divulgadas informações sobre monitoramento dos serviços prestados e da sua qualidade.</p> <p>24.4 Análises quantitativas e/ou qualitativas das revisões e repactuações contratuais são realizadas e divulgadas.</p>

Dimensão 6. MECANISMOS DE GESTÃO DE RISCOS	
Componentes	Quesitos
25. Adoção de política de gestão riscos organizacionais	25.1 Existe uma política de gestão de riscos organizacionais contendo diretrizes e estratégicas para sua implementação.
	25.2 Há definição do apetite a risco da organização.
26. Gerenciamento de riscos organizacionais	26.1 Existe instrumento (ex. manual, orientação) que define os procedimentos de implementação do gerenciamento de riscos (ex. identificação, análise, avaliação, tratamento, comunicação, monitoramento).
	26.2 O gerenciamento de riscos organizacionais é realizado em todos os níveis da organização.
27. Adoção de regulação baseada em riscos	27.1 São adotados mecanismos para a regulação baseada em riscos como suporte à decisão, mediante análise prévia de riscos à intervenção regulatória.
28. Gerenciamento de riscos regulatórios	28.1 A alocação dos recursos do órgão regulador utiliza os resultados da avaliação de riscos do setor regulado (obs.: não deve haver fiscalizações sem análise prévia de riscos, a requisição de dados deve ser menor para negócios menos arriscados).
Dimensão 7. ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO	
Componentes	Quesitos
29. Normatização da análise de impacto regulatório (AIR)	29.1 Existe norma prevendo a obrigatoriedade da realização de AIR.
	29.2 A norma de AIR contempla as hipóteses de aplicação, dispensa, prazos e metodologias.
30. Adoção da análise de impacto regulatório (AIR)	30.1 São realizadas AIR na definição de novas práticas regulatórias, para as quais seja exigida sua aplicação (não considerando os casos de dispensa e não aplicabilidade).
	30.2 A AIR é utilizada como suporte para os atos e decisões regulatórias de alteração ou revogação de normas vigentes.
31. Divulgação das análises de impacto regulatório (AIR)	31.1 A AIR é integrada ao processo de consulta/audiência pública.
	31.2 A linguagem utilizada para divulgação dos resultados da AIR é clara e simples (sumário executivo).
	31.3 Os relatórios de AIR são disponibilizados no sítio eletrônico do órgão regulador.
32. Metodologia das análises de impacto regulatório (AIR)	32.1 As metodologias de AIR contemplam análises qualitativas e/ou quantitativas (ex. risco, custo, custo-benefício, custo-efetividade, multicritério) para comparação das alternativas.
	32.2 São utilizadas bases de dados do setor e/ou sistema de coleta de informações nas AIR em que foram realizadas análises quantitativas.
	32.3 As AIR elaboradas pelo órgão consideram pelo menos 3 alternativas comparativamente.

Dimensão 8. REGULAÇÃO DE CONTRATOS	
Componentes	Quesitos
33. Instrumentos para a priorização de investimentos	33.1 Há aplicação de metodologia de priorização de investimentos, incluindo avaliações qualitativas e/ou quantitativas de custos, benefícios e/ou impactos. 33.2 A tomada de decisão sobre a definição dos projetos de investimentos é baseada em evidências.
34. Avaliações/estudos prévios dos projetos	34.1 Avaliações ou estudos de impacto e viabilidade socioeconômica, ambiental e técnica são realizados previamente à licitação dos projetos.
35. Avaliação do impacto fiscal de projetos	35.1 Existe norma ou procedimento que dispõe sobre os impactos fiscais dos projetos. 35.2 Realiza-se estudo de viabilidade fiscal dos projetos. 35.3 Há previsão das contraprestações no orçamento da entidade pública, com rubrica específica. 35.4 Há contabilização das garantias da entidade pública. 35.5 Há contabilização dos riscos fiscais dos projetos (passivos contingentes).
36. Identificação e tratamento de riscos contratuais	36.1 Existe norma/manual com orientações para construção da matriz de risco dos contratos. 36.2 A identificação dos riscos é realizada (ex. demanda; projeto, engenharia e obra; operação; financiamento e garantias). 36.3 Há definição de tratamento dos riscos (aceitação, mitigação, transferência, assunção). 36.4 São utilizados critérios objetivos para alocação dos riscos nos contratos. 36.5 Há matriz de alocação de riscos com indicação dos responsáveis pelo risco e/ou hipóteses de compartilhamento.
37. Definição de critérios de alteração contratual	37.1 Há definição de metodologia para cálculo de indenizações (extinção contratual). 37.2 Há hipóteses e metodologia para revisões do contrato (ex. repactuações, revisão ordinária e extraordinária, reequilíbrio econômico-financeiro). 37.3 Existem prazos para as hipóteses de revisões do contrato. 37.4 Há previsão de utilização de inovações regulatórias para resolução de conflitos e inadimplementos contratuais (ex. arbitragem, conciliação, mediação, <i>step in rights</i> , intervenção). 37.5 Há definição de sanções com níveis de gravidade da infração e graduação da penalidade.
38. Mecanismos de gestão e incentivos contratuais	38.1 Indicadores econômico-financeiros e/ou parâmetros de desempenho operacionais são adotados nos contratos. 38.2 Os resultados do monitoramento contratual (indicadores e/ou parâmetros de desempenho) são divulgados. 38.3 São utilizados incentivos contratuais/regulatórios (ex. fator X, Q e D). 38.4 Há previsão e regulação de receitas extraordinárias (ex. alternativas, complementares, acessórias) nos contratos.

Fonte: Adaptado de Dematté e Leão (2021) e Gonçalves *et al.* (2021).

APÊNDICE

Quadro 2 – Relação de agências participantes

ADASA	Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal
AGEAC	Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado do Acre
AGEMAN	Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Município de Manaus
AGEMS	Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul
AGENERSA	Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro
AGEPAR	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Paraná
AGER	Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Mato Grosso
AGERBA	Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia
AGEREG	Agência Municipal De Regulação Dos Serviços Públicos Delegados de Campo Grande
AGERGS	Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul
AGERSA	Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia
AGETRANSP	Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários, Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro
AGR	Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos
AGRESE	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Sergipe
AGRESPI	Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Piauí
ANA	Agência Nacional de Águas
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANM	Agência Nacional de Mineração
ANP	Agência Nacional do Petróleo
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
AR	Agência de Regulação de Goiânia
ARBEL	Agência Reguladora Municipal de Belém
ARCE	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará
ARESC	Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina
ARP	Agência de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos de Palmas
ARPB	Agência de Regulação do Estado da Paraíba
ARPE	Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco
ARSAE	Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais
ARSAL	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas
ARSAL/ Salvador	Agência Reguladora e Fiscalizadora dos Serviços Públicos de Salvador
ARSAP	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Amapá
ARSEC	Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cuiabá
MOB	Agência Estadual de Mobilidade Urbana e Serviços Públicos do Maranhão
ARSEPAM	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados e Contratados do Estado do Amazonas
ARSER	Agência Municipal de Regulação de Serviços Delegados de Maceió
ARSESP	Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo
ARSETE	Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos de Teresina
ARSP	Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo
ATR	Agência Tocantinense de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos

Fonte: Elaborado pelos autores.

PROPOSIÇÃO DE INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO DO PNAES A PARTIR DE APLICAÇÃO NOS CAMPI FORA DA SEDE DA FURG

Andressa Vieira Silva¹

Tiaraju Alves de Freitas²

Gibran Teixeira²

¹Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), Brasília – DF, Brasil.

²Universidade Federal do Rio Grande (FURG), Rio Grande – RS, Brasil

Esta pesquisa propõe um instrumento para avaliação da política pública de assistência estudantil nos *campi* fora da sede da Universidade Federal do Rio Grande (FURG), buscando cumprir a exigência do Decreto do PNAES, de que as Instituições Federais de Ensino Superior devem fixar métodos para monitoramento e avaliação do programa, mecanismos que, segundo a CGU, a FURG e grande parte das IFES ainda não possuem. A partir das informações disponíveis no Sistema FURG, foi elaborado um banco de dados contendo características observáveis dos estudantes desses *campi*, do período de 2014 a 2019. Optou-se por avaliar o PNAES via *Propensity Score Matching*, sendo possível assim a comparação do desempenho apresentado pelo grupo tratado e pelo grupo controle, tendo como variável de interesse o coeficiente de rendimento. Conforme os resultados, os beneficiários superam os demais alunos em até 41,8 % indicando que o programa, além de garantir custeio, incentiva o desempenho dos estudantes beneficiados.

Palavras-chave: PNAES; desempenho acadêmico; *Propensity Score Matching*.

PROPUESTA DE UN INSTRUMENTO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO DEL PNAES BASADO EN SU APLICACIÓN EN CAMPI FUERA DE LA SEDE DE LA FURG

Esta investigación propone un instrumento para evaluar la política pública de atención a los estudiantes en los *campi* fuera de la Universidad Federal de Rio Grande (FURG), buscando dar cumplimiento a la exigencia del Decreto del PNAES, de que las Instituciones Federales de Educación Superior deben establecer métodos de seguimiento y evaluación del programa, mecanismos que, según la CGU, la FURG y la mayoría de las IFES aún no tienen. A partir de la información disponible en el Sistema FURG, se creó una base de datos que contiene las características observables de los estudiantes de estos *campis*, de 2014 a 2019. Se optó por evaluar el PNAES vía *Propensity Score Matching*, permitiendo así comparar el desempeño presentado por el grupo tratado y el grupo control, teniendo como variable de interés el coeficiente de rendimiento. Según los resultados, los beneficiarios superan a los demás estudiantes hasta en un 41,8%, lo que indica que el programa, además de garantizar el financiamiento, incentiva el desempeño de los estudiantes beneficiados.

Palabras clave: PNAES; rendimiento académico; *Propensity Score Matching*.

PROPOSAL OF A PNAES IMPACT ASSESSMENT INSTRUMENT BASED ON ITS THE APPLICATION ON CAMPUSES AWAY FROM THE FURG HEADQUARTERS

This research proposes an instrument for evaluating the public policy of student assistance on campuses outside the Federal University of Rio Grande (FURG), seeking to fulfill the requirement of the PNAES Decree, that Federal Institutions of Higher Education must establish methods for monitoring and evaluation of the program, mechanisms that, according to CGU, FURG and most IFES do not yet have. From the information available in the FURG System, a database was created containing observable characteristics of the students of these campuses, from 2014 to 2019. We chose to evaluate the PNAES by Propensity Score Matching, thus making it possible to compare the performance presented by the treated group and the control group, with the yield coefficient as the variable of interest. According to the results, the beneficiaries surpass the other students by up to 41.8%, indicating that the program, in addition to guaranteeing funding, encourages the performance of the benefited students.

Keywords: PNAES; academic achievement; Propensity Score Matching.

JEL: D04; I23

1. INTRODUÇÃO

A educação é uma das áreas de investimento que apresentam maior relevância em um país, contribuindo para o seu crescimento e para a diminuição da desigualdade socioeconômica (Silva, 2019). No Brasil, a educação foi considerada como um direito social pela Constituição Federal, e como um dos princípios norteadores do ensino a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”. (Brasil, 1988). Dessa forma, o país oferta vagas gratuitas para o ensino superior e pós-graduação, entretanto, conforme Costa (2010), a realidade do ensino superior é marcada pela desigualdade e, por isso, é imprescindível uma política de assistência estudantil para garantir direitos sociais e cidadania a um maior número de pessoas. Para a autora, essas políticas precisam ser estudadas para alcançar maior eficácia, permitindo assim o acesso e a permanência dos estudantes, tornando o ensino superior mais democrático.

Nesse sentido, segundo o relatório da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2018), o Brasil apresenta um dos índices mais altos de desigualdade de renda entre os países que compõem a Organização - estando isso relacionado ao baixo nível de escolarização, pois também apresenta um dos maiores números de adultos que não possuem ensino médio - e, apesar da escolarização de nível superior ter aumentado, ela ainda é baixa em comparação com outros países da OCDE e com os demais países da América Latina. Outra preocupação dos gestores são os altos índices de evasão apresentados no ensino superior, fenômeno considerado como complexo pela literatura, pois não há um consenso com relação aos fatores determinantes para que ela ocorra, entretanto, Fonaprace (2019) mostra que a participação dos alunos em programas de ensino, pesquisa, extensão, e em políticas de assistência estudantil contribuem para maiores índices de diplomação e menores taxas de evasão.

Por isso, na busca pela democratização do ensino superior no Brasil, há políticas públicas de acesso, permanência e diversidade como o Programas de Financiamento Estudantil (FIES), Universidade para Todos (ProUni), o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), entre outros (Braga, 2017). Todavia, conforme o decreto que instituiu o PNAES, as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) devem possuir um mecanismo para acompanhamento e avaliação dessa política, mas, auditorias realizadas pela Controladoria Geral da União (CGU) mostram que a maioria dessas instituições, inclusive a Universidade Federal do Rio Grande (FURG), não possuem um instrumento para avaliar a política e seus resultados (Brasil, 2010; Brasil, 2017). Nesse sentido, segundo o guia prático para análise *ex-post* de avaliação de políticas públicas, essas avaliações têm como princípio básico a verificação da eficiência dos recursos públicos e a identificação das possibilidades de aperfeiçoamento da ação estatal (Brasil, 2018). Conforme os estudos já realizados por Machado, Oliveira e Freitas (2017) e Cruz (2018), o PNAES tem impactado positivamente no rendimento acadêmico dos beneficiários, considerando a Universidade como um todo. Entretanto, dada a heterogeneidade apresentada dos demais *campi* em relação à sede,

este trabalho busca verificar se isso acontece de modo específico nos *campi* fora da sede da FURG, já que a realidade dos mesmos é diferente em função das características dos municípios e também em virtude do processo de consolidação dos mesmos, visto que os *campi* foram construídos a partir do REUNI em 2007.

Na FURG, com o crescimento das políticas de acesso e permanência, a Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PRAE), que é a unidade responsável por desenvolver, gerenciar e monitorar as políticas institucionais, programas e projetos que ofereçam condições de acesso e permanência aos estudantes, foi criada em 2008 (Pereira; Strelow, 2017; Furg, 2019). Dessa forma, dado a ampliação no número de *campi* na FURG e também o contexto fiscal do país, esta pesquisa objetiva propor um instrumento de avaliação do impacto da política pública de assistência estudantil dos *campi* fora da sede da FURG, mediante a comparação do desempenho acadêmico dos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica e que receberam algum benefício do PNAES em relação aos demais estudantes da universidade fora da sede. Além disso, optou-se por trabalhar com os alunos dos *campi* fora da sede da universidade, pois as cidades que abrigam esses *campi* apresentam realidade diferente da cidade de Rio Grande, onde fica o *campus* Carreiros, e ainda não havia sido feito uma pesquisa com essa abordagem na perspectiva de entender a dinâmica do PNAES sobre esses novos *campi*.

2. A INTERIORIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR E O PNAES PARA O CASO DOS CAMPI FORA DA SEDE DA FURG

A ampliação das universidades federais ocorreu em virtude do processo de expansão gerado pelo REUNI, que proporcionaram condições para a expansão física, acadêmica e pedagógica das IFES (Brasil, 2014). Na FURG, a interiorização ocorreu quando a universidade completou 40 anos e criou três novos *campi* nas cidades de Santo Antônio da Patrulha (SAP), São Lourenço do Sul (SLS) e Santa Vitória do Palmar (SVP) (Furg, 2019). Esse processo tinha como prioridade reduzir as desigualdades regionais que concentravam as universidades federais em metrópoles e em regiões mais ricas. Assim, esse investimento em educação acarretaria um crescimento acelerado do local, pois a necessidade de se adequar à nova realidade contribui para o desenvolvimento da região (Brasil, 2014).

Faveri, Petterini e Barbosa (2018) encontraram impactos econômicos mais expressivos, ocasionados pelos institutos federais, nas economias dos municípios brasileiros de menor porte, frisando dois tipos de efeitos: o efeito gasto e o efeito conhecimento, sendo o primeiro de curto prazo e relacionado ao impacto do investimento federal no município e o segundo de longo prazo e direcionado aos egressos e ao impacto da qualificação e da inovação na economia local (Bizerril, 2018). Apesar de ser difícil de mensurar, para Bizerril (2018), a formação humana é determinante para esse desenvolvimento, pois a cultura universitária impacta positivamente nas esferas político, social e cultural da região.

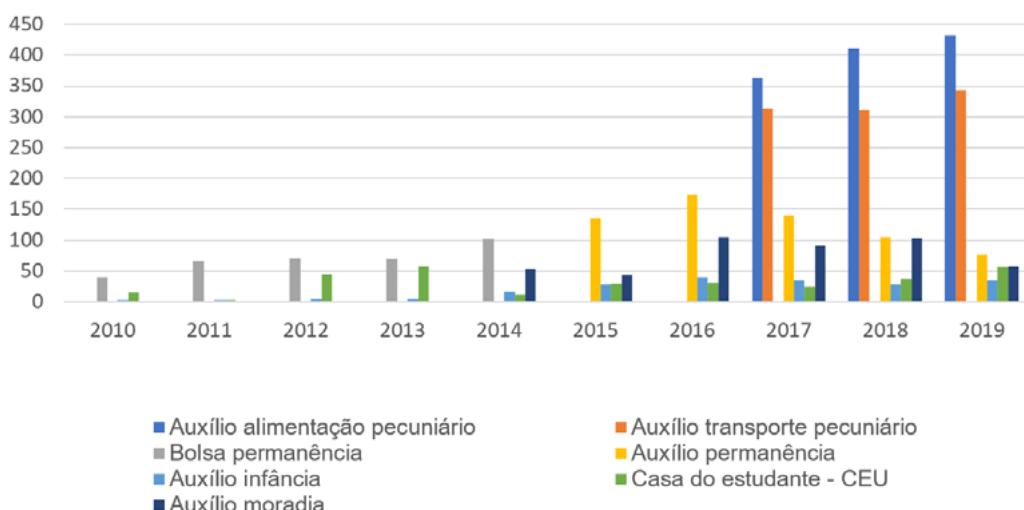
Em uma perspectiva de curto prazo, de impactos diretos da construção de novos *campi*, sobre os municípios contemplados, Bergmann *et al.* (2020) apontam que as construções de *campi* de IFs e UFs exerceiram impactos, basicamente, sobre a ocupação e a formalização da mão de obra. Os resultados significativos são observados, principalmente, em municípios com população média, entre 2000 e 2010, menor do que 50 mil habitantes, e entre os indivíduos mais jovens (18 a 29 anos de idade), indicando que do ponto de vista da empregabilidade local, os *campi* foram importantes para o aumento de geração de postos de trabalho nos municípios sedes das novas estruturas de IFs e UFs.

Dessa forma, os novos *campi* contribuem para o desenvolvimento regional, através da integração com a comunidade local, da formação profissional da comunidade e das pesquisas voltadas para a região. A nova configuração das IFES poderá promover mudanças socioeconômicas e culturais nas localidades, proporcionando mais qualidade de vida para a população envolvida (Brasil, 2014). Além disso, os estudantes não precisam migrar para regiões mais ricas deixando o seu local de origem carente de profissionais qualificados e, ainda, abrange pessoas que não possuem condições de se qualificar em outras localidades (Brasil, 2014).

Em 2010, foi aprovada no Conselho de Ensino, Pesquisa, Extensão e Administração (COEPEA) a Deliberação nº 157/2010, que dispõe sobre o Programa Institucional de Desenvolvimento do Estudante (PDE/FURG), que tem o objetivo de promover o desenvolvimento do estudante universitário regularmente matriculado na FURG e está estruturado em três Subprogramas: Apoio Pedagógico; Formação Ampliada; e Assistência Básica (Furg, 2010). O Subprograma de Assistência Básica trata de ações específicas para a população estudantil em vulnerabilidade socioeconômica ou portadora de necessidades especiais visando a equidade no ambiente acadêmico, abrangendo os auxílios alimentação, moradia, transporte, pré-escola, permanência e necessidades especiais (Furg, 2010).

A partir dos dados fornecidos pela Coordenação de Desenvolvimento Acadêmico e Formação Ampliada do Estudante (CODAFE), os *campi* fora da sede passaram a oferecer os auxílios alimentação e transporte em pecúnia a partir de 2017. O auxílio permanência, o auxílio infância e as casas do estudante foram disponibilizados a partir de 2010, enquanto o auxílio moradia a partir de 2014. O Gráfico 1 evidencia a evolução do número de benefícios concedidos nos *campi* fora da sede a partir de 2009, ano de sua fundação (Furg, 2019).

Gráfico 1 – Benefícios concedidos nos *campi* fora da sede entre 2009-2019



Fonte: Elaborado a partir de informações da CODAFE (2019).

Percebe-se que as inscrições da bolsa permanência, atual auxílio permanência, foram suspensas permanecendo apenas as bolsas já concedidas até essa data (Brasil, 2016). Segundo os dados da PRAE, a partir de 2017, os auxílios que abrangem a maioria dos alunos são os auxílios alimentação e transporte concedidos em pecúnia. Buscou-se, na literatura nacional, trabalhos que envolvessem a assistência estudantil e o desempenho dos estudantes. Nesse sentido, Silva (2019) avaliou a efetividade da assistência pecuniária financiada pela assistência estudantil da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) aos alunos que ingressaram na graduação pela reserva de vagas condicionadas à renda inferior a 1,5 salário mínimo *per capita*, concluindo que o desempenho dos alunos beneficiados é, em média, superior ao desempenho dos demais alunos.

Numa perspectiva de entender o que os principais trabalhos sobre o tema encontraram é possível verificar em Saccaro, França e Jacinto (2016) que os alunos beneficiários da bolsa permanência oferecida pelo PNAES evadiram menos do que os alunos que não receberam o auxílio, mostrando que as chances de receber o benefício são alteradas conforme as características dos indivíduos e das universidades, e os índices de evasão foram menores entre os bolsistas. Como o principal objetivo do PNAES é a redução das taxas de evasão e indiretamente incentivar o desempenho acadêmico, este trabalho, assim como pesquisas anteriores, utilizam o desempenho acadêmico como uma *proxy* da permanência dos alunos beneficiários na universidade, pois, entende-se que se o programa incentivar o desempenho acadêmico entre os beneficiários poderá também estar reduzindo os índices de evasão desses alunos.

Nesse contexto de analisar a relação direta entre recebimento de benefício e desempenho acadêmico, para a FURG existem estudos que realizaram este tipo de avaliação, porém, os mesmos, limitaram-se à sede ou abarcaram todos os *campi* da universidade de modo agregado ou como controle. Entre as pesquisas já existentes, há a dissertação de Cruz (2018) que

acompanhou por 4 anos uma coorte de alunos ingressantes em 2013 para estimar o efeito dos programas de assistência estudantil sobre o desempenho acadêmico e verificar se as metas do PNAES e da FURG relacionadas ao rendimento curricular dos discentes estão sendo atendidas. No trabalho de Santos (2018) foram observadas quais variáveis influenciam a hipótese de o aluno ser beneficiário e se essa condição demonstra consequências diversas nas diferentes áreas da educação mediante dados de rendimento acadêmico.

Ainda nesse cenário, o estudo de Machado, Oliveira e Freitas (2017) analisa o impacto do recebimento dos benefícios do programa sobre o desempenho em conjunto com o questionário socioeconômico do ENEM dos ingressantes na FURG e o rendimento escolar. Conforme os estudos já realizados, o PNAES impacta positivamente no rendimento acadêmico dos beneficiários do *campus* Carreiros, entretanto este trabalho busca verificar se isso também acontece nos outros *campi* da universidade já que com a expansão dos *campi* fora da sede também se tornaram importantes fontes de direcionamentos de recursos financeiros dentro da instituição.

3. METODOLOGIA

3.1 Base de dados

A partir do Sistema FURG montou-se um banco de dados com informações dos alunos dos *campi* fora da sede da universidade. O universo da pesquisa foi delimitado aos alunos beneficiados e aos não beneficiados pela assistência estudantil desses *campi*, nos cursos de Ciências Exatas – Licenciatura, Comércio Exterior, Gestão de Cooperativas, Relações Internacionais, Engenharia Agroindustrial – Agroquímica, Engenharia Agroindustrial – Indústrias Alimentícias, Agroecologia, Tecnologia em Gestão de Cooperativas, Educação do Campo – Licenciatura, Tecnologia em Gestão Ambiental, Letras – Licenciatura, Tecnologia em Eventos, Comércio Exterior, Hotelaria, Relações Internacionais e Turismo. Os cursos e o período analisado foram escolhidos, pois são os que possuem egressos e maior número de cursos. A estatística descritiva do banco de dados se encontra na Tabela A1 do apêndice.

As variáveis observáveis foram determinadas, conforme trabalhos anteriores na literatura já indicavam em termos de influência no desempenho dos estudantes (Oliveira, 2011; Machado, Oliveira, Freitas, 2017; Vieira, Nogueira, Souza, 2017; Cruz, 2018). Assim, as características consideradas nesta pesquisa foram: (i) ano de ingresso; (ii) semestre; (iii) idade, (iv) sexo, (v) unidade da federação, (vi) tipo de escola onde cursou o ensino médio, (vii) forma de ingresso na graduação, (viii) modalidade de ingresso (cotas), (ix) notas do ENEM, (x) *campus*, (xi) curso.

Nesse sentido, foram avaliadas semestralmente, como variáveis dependentes, o coeficiente de rendimento médio e o logaritmo natural do coeficiente de rendimento dos beneficiários e dos não beneficiários. Os alunos que recebem pelo menos um benefício compõem a variável independente aluno beneficiário e se referem ao grupo tratado. A variável dependente, coeficiente

de rendimento, foi calculada com base no desempenho acadêmico dos discentes por semestre. A Equação 1 demonstra o cálculo com base no formato adotado pela FURG.

$$CR = \frac{\sum(nota \times carga\ horária)}{(\sum nota)} \quad (1)$$

Diante disso, a Tabela 1 apresenta o coeficiente de rendimento, a nota média e o número de alunos por semestre dos discentes que recebem benefícios e dos que não recebem.

Tabela 1 – Comparação do coeficiente de rendimento dos dois grupos

Período (semestre/ano)	Beneficiados		Não beneficiados	
	Coeficiente médio	Total alunos	Coeficiente médio	Total alunos
1/2014	6,21	255	4,15	190
2/2014	6,11	236	4,35	151
1/2015	6,59	354	4,38	276
2/2015	6,30	347	4,45	204
1/2016	6,12	531	4,04	359
2/2016	5,68	509	4,20	274
1/2017	6,33	497	3,88	499
2/2017	6,25	475	4,52	392
1/2018	6,69	484	4,47	479
2/2018	6,66	474	4,91	391
1/2019	6,51	478	4,37	538
2/2019	6,27	479	4,76	430

Fonte: Elaborado a partir dos dados do Sistema FURG.

Embora a variável dependente demonstre um desempenho melhor dos beneficiários, esse resultado não pode ser atribuído unicamente ao fato desses alunos receberem benefícios, pois existem outros fatores que influenciam o desempenho acadêmico (Fonaprace, 2019). Com a finalidade de construir grupos de comparação a ponto de serem comparáveis, foi usado o método do *Propensity Score Matching (PSM)*, que reduz o viés da análise a partir do pareamento dos indivíduos por características observáveis definidas anteriormente, e o uso do método dos Limites de Rosenbaum para garantir a robustez ao modelo.

3.2 Estratégia de Identificação

O *PSM*, segundo Gertler *et al.* (2016), é um método de pareamento que utiliza escores de propensão para determinar o melhor grupo de comparação (controle) para um dado grupo de tratamento (tratado), criando, assim, um grupo de comparação 1, o contrafactual. Além disso, sintetiza a influência que as características observáveis exercem sobre a possibilidade (escore de propensão) de um indivíduo, que faz parte do grupo de não inscritos em um programa, se inscreva (Gertler *et al.*, 2016). Dessa forma, o grupo tratado é pareado com o grupo de não

inscritos que possuem o escore de propensão mais próximo, sendo chamado de “controle” e usado para estimar o contrafactual.

O contrafactual auxilia no cálculo do efeito causal de uma política pública, pois para avaliar o impacto é preciso considerar o que aconteceu com o beneficiário da política e o que teria acontecido, caso não tivesse participado (Brasil, 2018), essa diferença é o efeito ou impacto da política. Além disso, o *PSM* é um método quase-experimental já que tenta imitar um método de seleção aleatória, o que é considerado como um ponto positivo, pois elimina o viés de seleção que ocorre quando características dos beneficiários influenciam no resultado da avaliação confundindo-se com os efeitos causados pela política pública (Gertler *et al.*, 2016; Brasil, 2018). Para construção do contrafactual, mede-se a probabilidade de um indivíduo participar do programa ou não através do estimador de escore de propensão que é baseado no modelo de regressão logística. Mediante a escolha da função $h(x)$ e a estimação do parâmetro desconhecido γ por máxima verossimilhança, o estimador do *PSM* foi:

$$\hat{e}(x|W, X) = \frac{\exp(h(x)^\gamma ml(W, X))}{1 + \exp(h(x)^\gamma ml(W, X))} \quad (2)$$

Assim, X representa a matriz de características observáveis e Wi é o indicador de tratamento, por isso, os indivíduos tratados terão $Wi = 1$ e para os indivíduos do grupo controle, que não receberam tratamento, $Wi = 0$.

Para estimar o impacto do tratamento sobre a variável de interesse, conforme Rosenbaum e Rubin (1983), utiliza-se o cálculo do efeito médio do tratamento sobre os tratados (ATT) que considera a diferença média entre o grupo de tratamento, alunos beneficiários, e o grupo controle, alunos não beneficiários, sob a condição do tratamento, $Wi = 1$.

$$ATT = E\{E[Y_{1i}^{AI} | W = 1, \hat{e}(X)] - E[Y_{0i}^{ANI} | W = 0, \hat{e}(X)] | W = 1\} \quad (3)$$

As estimativas serão viáveis quando a seleção baseada apenas em características observáveis considerar que todas as variáveis que influenciam o tratamento e o resultado serão observadas na análise, dada por $Y_i \perp Wi | \hat{e}(X_i)$, e quando para cada valor de X existam observações comparáveis de tratados e controle, em que $0 < \hat{e}(Wi=1|X_i) < 1$, chamado de suporte comum.

Para evitar possível viés na estimativa do *PSM*, utilizou-se, neste trabalho, o método dos cinco vizinhos mais próximos, em que os tratados são comparados com os cinco controles de características mais próximas. Ademais, para avaliar o efeito de alguma variável omitida sobre a decisão do indivíduo de participar do PNAES e sobre o desempenho acadêmico do estudante, foi utilizado o método dos Limites de Rosenbaum (Rosenbaum, 2002). Essa análise avalia o potencial que um possível viés de seleção, originado de variáveis não observadas, pode causar nos resultados dos efeitos causais impactando, dessa forma, a robustez do modelo.

Para isso, considerando que μ corresponde à variável não observada e γ ao efeito de μ sobre a decisão de participação no PNAES, a partir das alterações nos valores de γ e de $\mu - \mu$ tem-se o quanto o efeito médio do tratamento é impactado mediante a análise de sensibilidade (Cruz, 2018). Nesse sentido, se γ for igual a 0 não existirá viés de seleção e a probabilidade de participação no PNAES será influenciada apenas pelas características observáveis. No entanto, quando houver viés, dois indivíduos com as mesmas características observadas apresentam diferentes probabilidades de participar do programa (Andrade; Pero, 2011).

Segundo Rosenbaum (2002), os limites da razão de probabilidades de participação no programa são determinados pela seguinte desigualdade.

$$\frac{1}{\Gamma} \leq \frac{\tau_i(1-\tau_j)}{\tau_j(1-\tau_i)} \leq \Gamma \quad (4)$$

Assim, se $\gamma = 0$, as variáveis não influenciam a probabilidade do indivíduo participar do tratamento, e $\mu = \mu$, não há diferença entre as variáveis não observadas, o Γ será igual a 1 indicando que não existe viés de seleção e os indivíduos pareados apresentam a mesma probabilidade de participação no programa. Quando houver a presença de variáveis omitidas, o Γ será diferente de 1 e, mesmo que os indivíduos pareçam ser semelhantes quanto às características observáveis, as chances de receberem o tratamento pode divergir por um fator de Γ (Andrade; Pero, 2011; Cruz, 2018; Carrets; Ribeiro; Teixeira, 2019). Assim, mediante a análise dos limites de Rosenbaum teremos o impacto que as alterações nos valores de Γ influenciam o efeito médio do tratamento. Portanto, esse método valida os resultados e dimensiona a robustez do *PSM*.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS DO *PSM*

As análises dos pareamentos foram realizadas com base em quatro estratégias distintas. Nas duas primeiras foram analisados os efeitos do fato do estudante receber alguma bolsa do PNAES considerando o período avaliado como um todo e isso para variável coeficiente de rendimento em nível e em log. Já as demais foram realizadas por ano e por semestre de modo separado. O pareamento entre os grupos tratado e controle foi realizado utilizando-se seis algoritmos diferentes, sendo eles: (i) os cinco vizinhos mais próximos; (ii) os dez vizinhos mais próximos; (iii) sem reposição dos controles; (iv) por raio de escore de propensão dos tratados; (v) por kernel; e (vi) por peso associado ao inverso da probabilidade de ser tratado. A Tabela 2 abaixo apresenta os resultados para as duas primeiras estratégias de estimativas do efeito médio do PNAES sobre os alunos beneficiários, além disso, na Tabela A2 do apêndice é possível avaliar as variáveis e suas interações utilizadas no pareamento.

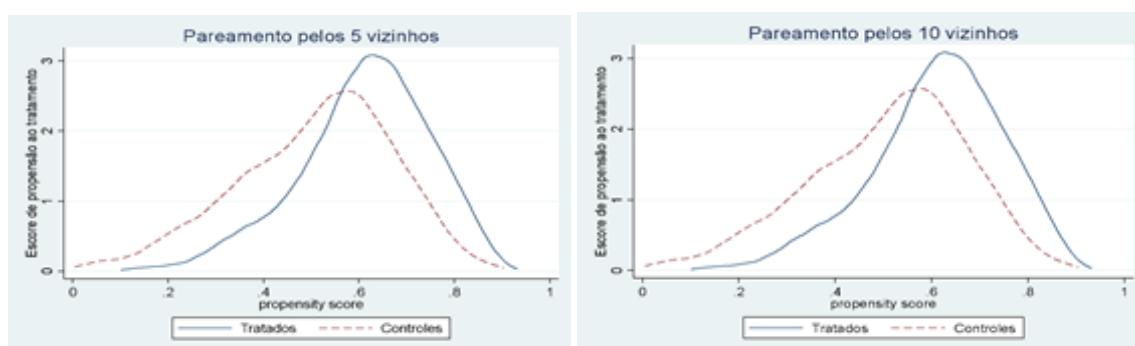
Tabela 2 – Resultados do pareamento

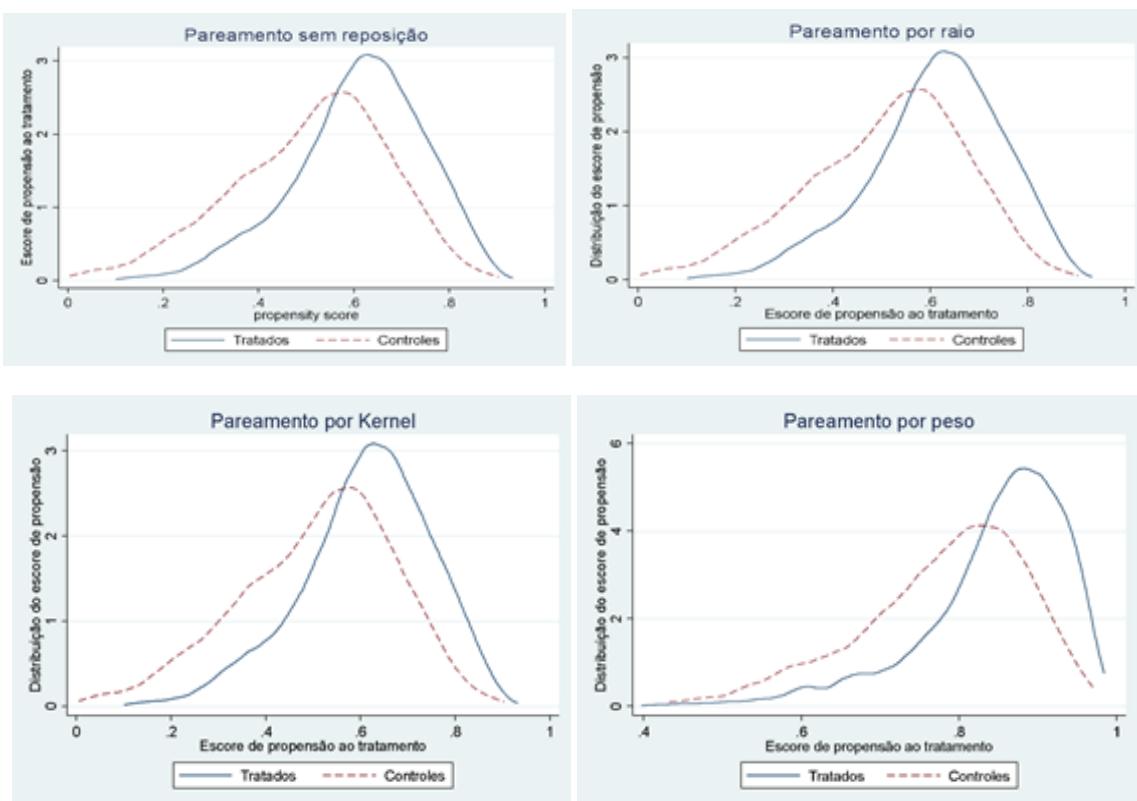
Variável	Tipo de alg.	Tratados	Controles	Diferença	Desvio	T-Stat
Coeficiente Rendimento	5 vizinhos	6,251	4,161	2,089***	0,090	23,11
	10 vizinhos	6,251	4,143	2,108***	0,087	24,11
	Sem reposição	6,194	4,274	1,919***	0,074	25,88
	Radius	6,251	4,120265	2,131***	0,082	25,74
	Kernel	6,251	4,181	2,069***	0,110	18,65
Log Coef. Rendimento	Peso	6,252	4,124	2,128***	0,b	11,53
	5 vizinhos	1,809	1,599	0,209***	0,023	8,75
	10 vizinhos	1,809.	1,603	0,205***	0,022	9,10
	Sem reposição	1,785	1,642	0,143***	0,018	7,74
	Radius	1,809	1,604	0,204***	0,020	9,78
	Kernel	1,809	1,587	0,221***	0,029	7,58
	Peso	1,807	1,655	0,151***	0,050	3,03

Fonte: Resultados da pesquisa. Nota: ***Significativo a 1%, . Todas as estimativas foram realizadas com base na interação entre as covariadas que foram usadas a partir do algoritmo de Imbens via *psestimate*.

De acordo com as estimativas disponibilizadas na Tabela 2 é possível observar uma convergência de diferenças positivas favoráveis aos alunos beneficiários pelo PNAES em relação aos alunos não beneficiários. Considerando os valores em nível, observa-se uma diferença significativa que variou entre 1,91 a 2,13 pontos sobre o coeficiente de rendimento dos alunos beneficiários em relação aos não beneficiários e esse valor acaba se traduzindo em termos percentuais em cerca de 15,10% a 22,10 % a mais, dado o recebimento de alguma bolsa do PNAES. A fim de identificar a forma com que ficou a distribuição dos grupos avaliados em termos de probabilidade de serem tratados, o Quadro 01, a seguir, retrata as mesmas diferenças para os distintos algoritmos usados nas análises.

Quadro 01- Distribuição dos Escores de Propensão ao Tratamento por Algoritmo





Fonte: Resultados da pesquisa.

Com o intuito de realizar a estimativa da segunda estratégia de análise, considerou-se os grupos de comparação separados por semestre e ano para os alunos beneficiários pelo PNAES em relação aos não beneficiários. Para esse caso, de modo a reduzir o volume de informações, apresenta-se somente a análise para o algoritmo de pareamento com base nos cinco vizinhos mais próximos...

Tabela 3 – Resultados do pareamento por semestre e ano

Variável	Semestre	Ano	Tratados	Controles	Diferença	Desvio	T-Stat
Coef. Rendimento	1	2014	6,011	3,953	2,057***	0,427	4,82
	2	2014	6,046	3,783	2,262***	0,478	4,73
	1	2015	6,460	3,697	2,763***	0,354	7,80
	2	2015	6,204	4,018	2,186***	0,374	5,84
	1	2016	6,024	4,122	1,902***	0,274	6,94.
	2	2016	5,565	3,997	1,568***	0,346	4,53
	1	2017	6,245	3,921	2,324***	0,258	9,01
	2	2017	6,247	4,300	1,947***	0,287	6,76.
	1	2018	6,644	4,249	2,394***	0,271	8,83
	2	2018	6,694	5,057	1,636***	0,313	5,22
	1	2019	6,511	4,069	2,441***	0,272	8,95
	2	2019	6,231	4,585	1,64569***	0,332	4,95

Variável	Semestre	Ano	Tratados	Controles	Diferença	Desvio	T-Stat
Log Coef. Rendimento	1	2014	1,818	1,639	0,179*	0,101	1,77
	2	2014	1,851	1,816	0,034	0,078	0,44
	1	2015	1,778	1,632	0,145	0,093	1,56
	2	2015	1,812	1,507	0,304***	0,109	2,79
	1	2016	1,736	1,397	0,339***	0,082	4,10
	2	2016	1,654	1,444	0,209**	0,100	2,09
	1	2017	1,745	1,531486	0,213***	0,077	2,75
	2	2017	1,790	1,684	0,105	0,077	1,36
	1	2018	1,866	1,653	0,212***	0,057	3,71
	2	2018	1,919	1,858	0,060	0,045	1,33
	1	2019	1,856	1,656	0,200***	0,064	3,09
	2	2019	1,881	1,729	0,152**	0,062	2,44

Fonte: Elaborado a partir dos resultados encontrados. Nota: ***Significativo a 1%, ** Significativo a 5% e * Significativo a 10%. Todas as estimativas foram realizadas com base na interação entre as covariadas que foram usadas a partir do algoritmo de Imbens via *psestimate*.

A partir dos resultados dispostos na Tabela 3, depreende-se que o efeito médio do PNAES sobre o desempenho acadêmico dos alunos foi positivo em todos os semestres analisados e a diferença ficou entre 1,568 e 2,763 pontos sobre o coeficiente de rendimento dos alunos analisados por semestre. O pareamento realizado para o coeficiente de rendimento em logaritmo converge com os estimados para a variável em nível, indicando que, em média, as diferenças significativas ficaram entre 15,20 % e 33,9 %, porém com quatro semestres sem apresentar significância entre os alunos analisados. Diante disso, os dados da Tabela 3 ratificam as conclusões encontradas na Tabela 2 e vão ao encontro dos resultados apresentados por Cruz (2018), Santos (2018) e Machado, Oliveira e Freitas (2017), ou seja, de que o PNAES é um importante instrumento de promoção e incentivo à permanência e também ao desempenho acadêmico dos estudantes universitários com dificuldades de custearem seus estudos tanto no *campus* sede quanto para os *campi* fora da sede da FURG.

As análises da qualidade do pareamento e também de sensibilidade, os Quadro 1A a 3A, no apêndice, evidenciam que, a partir das variáveis consideradas no pareamento houve uma redução no viés após os grupos pareados, além de indicar que o modelo é capaz de estimar o efeito do tratamento sem a forte presença de viés de variável relevante omitida, demonstrando sua robustez, pois quanto maior o valor do nível crítico Γ , mais robusta a determinação do ATT (Andrade; Pero, 2011). Considerando um intervalo de 1 a 1,2 para Γ , encontrou-se o intervalo de nível crítico a partir das probabilidades de rejeição da hipótese nula para sobrestimação e subestimação dos resultados. Dessa forma, foi possível rejeitar a hipótese nula de forte influência de fatores não observados sobre o efeito do tratamento para todos os valores de Γ , em um nível de confiança de 1%. Diante disso, as estimativas se mostram robustas, pois não foi observada forte influência de fatores não observáveis sobre os resultados.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve por objetivo contribuir para a discussão da importância do PNAES para o desempenho e em última instância para a formação de capital humano nas IFES no Brasil. Embora a aplicação esteja relacionada aos *campi* fora da sede da FURG, os resultados revelam que para o caso em análise, o PNAES é relevante para fomentar o desempenho dos estudantes da FURG. Além disso, considerando a dificuldade de se avaliar o fenômeno da evasão e de se conseguir os dados relacionados a esses eventos, optou-se por avaliar o impacto do PNAES a partir da comparação do desempenho acadêmico dos beneficiários do programa com o dos alunos não beneficiários, pois a literatura mostra, principalmente, a relação direta entre evasão e questões financeiras, o que seria suprido pelos auxílios do programa.

Dessa forma, estabeleceu-se que a permanência é o *spillover* da melhora do desempenho desses alunos, já que os beneficiários tendo melhor desempenho poderão apresentar menor probabilidade de evadir. Além disso, trabalhos como o de Cavalcanti e Rasoto (2018) afirmam que o PNAES contribui para a permanência desses estudantes. Ademais, as variáveis observáveis consideradas neste trabalho foram determinadas mediante um estudo da literatura sobre o tema e, então, construiu-se um banco de dados com informações dos alunos dos *campi* fora da sede. De posse desses dados, executou-se o *PSM* para analisar o efeito do PNAES sobre o coeficiente de rendimento da amostra selecionada. O pareamento mostrou que o efeito da política é positivo sobre o rendimento dos beneficiários, já que os valores encontrados para o coeficiente de rendimento em logaritmo natural resultaram em uma diferença média entre 15,9 % e 33,9 % favoráveis a esses alunos.

Assim, conclui-se que a assistência estudantil desses *campi* tem alcançado os objetivos do PNAES, pois o desempenho dos beneficiários supera, em grande parte dos semestres avaliados, o desempenho dos demais estudantes, o que corrobora outras avaliações realizadas na FURG e em outras instituições, como Silva (2019), na UFRGS, e Pinho (2017), no IFCE – *campus* Fortaleza. Com isso, ressalta-se a relevância de políticas que viabilizam condições semelhantes a todos para ter um bom desempenho e permanecer na graduação, pois um dos principais motivos para os alunos evadirem são as dificuldades financeiras (Fonaprace, 2019). Ademais, os valores investidos nesse tipo de programa, nas universidades federais, acabam por promover a geração de capital humano através dos diplomados, o que, consequentemente, traz crescimento econômico e redução das desigualdades social e de renda no país. Apesar deste trabalho focar nos *campi* fora da sede da FURG, pois são *campi* incipientes, o instrumento proposto poderá contribuir para a avaliação do impacto da assistência estudantil na sede e também em outras instituições federais, podendo ser aplicado para recortes específicos ou considerando diferentes grupos de análises.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, M. I. de T.; PERO, V. Direitos de propriedade e bem-estar: avaliação do impacto do programa de regularização fundiária na Quinta do Caju. **Revista Pesquisa e Planejamento Econômico - PPE**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, p. 29-69, abr. 2011. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3337/11/PPE_v41_n01.PDF. Acesso em: 27 jul. 2021.
- BIZERRIL, M. X. A. A expansão das universidades federais brasileiras e sua potencial contribuição ao desenvolvimento do país. *In: Conferência FORGES, 8, 2018, Lisboa. Anais [...]* Lisboa: Instituto Politécnico de Lisboa, 2018. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/33182/1/EVENTO_ExpansaoUniversidadesFederais.pdf. Acesso em: 11 dez. 2019.
- BRAGA, M. C. de M. **A Política de Assistência Estudantil na Universidade Federal do Rio Grande do Sul**: um estudo comparativo da eficácia na aplicação da verba do Programa Nacional de Assistência Estudantil através do desempenho acadêmico dos estudantes. 2017. 129 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômica, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/168648>. Acesso em: 20 out. 2019.
- BRASIL. **Avaliação de Políticas Públicas**: guia prático de análise *ex post*. Volume 2. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181218_avaliacao_de_politicas_publicas_vol2_guia_expost.pdf. Acesso em: 16 nov. 2019.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Instituições de ensino superior e o desenvolvimento regional**: potencialidades e desafios. Brasília: Edições Câmara, 2018a. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudos/pdf/instituicoes_ensino_superior_desenvolvimento%20-1.pdf. Acesso em: 15 ago. 2023.
- BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório Consolidado dos Resultados das Gestões do PNAES**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/10212.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Ofício-Circular n.º 2/2016/DIPES/SESU/SESU-MEC**. Suspensão de novas inscrições para o Programa de Bolsa Permanência - PBP. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://prae.paginas.ufsc.br/files/2016/05/Of%C3%ADcio-Circular-n%C2%BA2-2016-DIPES-SESU-SEST-MEC.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2019.
- BRASIL. Ministério da Educação. **A democratização e expansão da educação superior no país 2003 - 2014**. 2014. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192. Acesso em: 05 dez. 2019.
- BRASIL. **Decreto nº 7234, de 19 de julho de 2010**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Portal oficial da Presidência da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm. Acesso em: 14 nov. 2019.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Portal oficial da Presidência da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 nov. 2019.
- CARRETS, FERNANDA DACHI; RIBEIRO, FELIPE GARCIA; TEIXEIRA, GIBRAN DA SILVA. Isolated illiteracy and access to social programs: evidence from Brazil. **International Journal of Social Economics**, v. 46, p. 669-685, 2019. DOI: <<https://doi.org/10.1108/IJSE-03-2018-0132>>

CAVALCANTI, R. W.; RASOTO, V. I. Avaliação da Eficácia do Programa de Auxílio Estudantil em um Campus de Universidade Federal Brasileira. **Educação: Teoria e Prática**, Rio Claro, v. 28, n. 58, p. 320-338, maio-agosto, 2018. Acesso em: 11 nov. 2019. DOI: <<https://doi.org/10.18675/1981-8106.vol28.n58.p320-338>>.

COIMBRA, C. L.; SILVA, L. B.; COSTA, N. C. D. A evasão na educação superior: definições e trajetórias. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 47, p. 1-19, 2021. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ep/article/view/186951>. Acesso em 12 nov. 2021.

DOI: <<https://doi.org/10.1590/S1678-4634202147228764>>.

COSTA, M. C. C. F. **Os impactos da política de assistência estudantil no rendimento acadêmico dos discentes do Instituto Multidisciplinar em Saúde, Campus Anísio Teixeira da Universidade Federal da Bahia**. 2016. 83 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade) - Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/20889>. Acesso em: 12 nov. 2019.

COSTA, S. G. **A equidade na educação superior: uma análise das políticas de assistência estudantil**. 2010. 203 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/27499>. Acesso em: 12 nov. 2019.

CRUZ, S. C. N. **Acesso a programas institucionais e desempenho acadêmico: Uma análise para a Universidade Federal do Rio Grande**. 2018. 79 f. Dissertação (Mestrado em Programa de Mestrado Profissional de Administração Pública - PROFIAP) - Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2018. Disponível em: <https://sistemas.furg.br/sistemas/sab/arquivos/bdtd/0000012491.pdf>. Acesso em: 20 out. 2019.

FAVERI, D. B. de; PETTERINI, F. C.; BARBOSA, M. P. Uma avaliação do impacto da política de expansão dos institutos federais nas economias dos municípios brasileiros. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 50, p. 125-147, jan./jun., 2018. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/742/464>. Acesso em: 27 abr. 2020.

FÓRUM DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS E ESTUDANTIL - FONAPRACE. **V Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das IFES - 2018**. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2019/05/V-Pesquisa-do-Perfil-Socioecon%C3%B4mico-dos-Estudantes-de-Gradua%C3%A7%C3%A3o-das-Universidades-Federais-1.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2019.

GERTLER, P. J.; MARTÍNEZ, S.; PREMAND, P.; RAWLINGS, L. B.; VERMEERSCH, C. M. J. **Avaliação de impacto na prática**. 2^a ed. Washington: Grupo Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2016.

MACHADO, G. C.; OLIVEIRA, C. A.; FREITAS, T. A. de. Avaliação do impacto dos benefícios PNAES sobre o desempenho acadêmico: o caso da Universidade Federal do Rio Grande. *In: Simpósio Avaliação da Educação Superior, 3º, Florianópolis, 2017. Anais [...]* Florianópolis: UFSC, 2017. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/179399/103_00764%20-%20ok.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 17 nov. 2019.

MAURICIO, N. M. M. **Avaliação do Programa Nacional de Assistência Estudantil na Universidade Federal do Tocantins.** 2019. 178 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2019. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11612/1167>. Acesso em: 12 nov. 2019.

OCDE. **Education at a Glance 2018: Country Note Brazil.** OECD Publishing, Paris, 2018. Disponível em: http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/estatisticas_educacionais/ocde/education_at_a_glance/Country_Note_traduzido.pdf. Acesso em: 11 nov. 2019.

OLIVEIRA, I. S. V. de. **Os determinantes do desempenho acadêmico do corpo discente no ensino superior:** evidências a partir da Universidade Federal da Paraíba. 2011. 126 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/tede/4979/1/arquivototal.pdf>. Acesso em: 09 dez. 2019.

PEREIRA, V. A.; STRELOW, N. R. F. Ações Afirmativas e Assistência Estudantil Emancipatória: um estudo a partir da trajetória FONAPRACE e PRAE-FURG. In: PEREIRA, V. A.; SCHIRMER, S. N.; JARDIM, D. B. (Org.). **A Política de Ações Afirmativas na FURG:** um espaço de Formação Permanente. 40 ed. Rio Grande: Ed. da FURG, p. 19-40, 2017.

PINHO, A. S. R. **Análise do programa de assistência estudantil sobre o rendimento escolar dos alunos do Instituto Federal do Ceará – Campus Fortaleza.** 2017. 38 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Programa de Economia Profissional, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/25959>. Acesso em: 12 nov. 2019.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, set./out., 2012. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/8700/o-estado-da-arte-da-avaliacao-de-politicas-publicas--conceituacao-e-exemplos-de-avaliacao-no-brasil/i/pt-br>. Acesso em: 11 nov. 2019. DOI: <<https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000500005>>

ROSENBAUM, P. R.; RUBIN, D. B. The central role of the propensity score in observational studies for causal effects. **Biometrika**, Oxford, v. 70, n. 1, p. 41–55, apr. 1983. Disponível em: <https://academic.oup.com/biomet/article/70/1/41/240879>. Acesso em: 03 dez. 2019. DOI: <<https://doi.org/10.1093/biomet/70.1.41>>

ROSENBAUM, Paul R. **Observational studies.** 2^a ed. New York: Springer, 2002.

SANTOS, E. S. D. dos. **Políticas de Permanência no Ensino Superior:** estudo de caso da Universidade Federal do Rio Grande nas Áreas da Educação. 2018. 91 f. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2018. Disponível em: <https://economia.furg.br/images/banners/Monografias/20181/eduardosantos.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2019.

SACCARO, A.; FRANÇA, M. T. A.; JACINTO, P. de A. Retenção e evasão no ensino superior brasileiro: uma análise dos efeitos da bolsa permanência do PNAES. In: Encontro Nacional de Economia, 44, 2016, Foz do Iguaçu. **Anais** [...] Foz do Iguaçu: ANPEC, 2016. Disponível em: https://www.anpec.org.br/encontro/2016/submissao/files_I/i12-707be73e05304f27eb9f18ae5d235c9d.pdf. Acesso em: 06 mai. 2020.

SILVA, F. V. da. **Avaliação de efetividade da assistência pecuniária da política de assistência estudantil da Universidade Federal do Rio Grande do Sul entre 2013 e 2018.** 2019. 131 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/196450/001096463.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 12 nov. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG. **Anuário Estatístico 2019:** Dados Base 2018. Rio Grande, FURG, 2019. Disponível em: <https://www.furg.br/arquivos/institucional/2019-anuario-estatistico-furg.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG. *Campus* de São Lourenço do Sul. **Campus São Lourenço do Sul.** São Lourenço do Sul, RS, 2019a. Disponível em: <https://campussls.furg.br>. Acesso em: 10 dez. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG. Conselho de Ensino, Pesquisa, Extensão e Administração. **Deliberação n.º 157, de 17 de dezembro de 2010.** Dispõe sobre o Programa Institucional de Desenvolvimento do Estudante – PDE. Portal oficial da Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, RS, 2010. Disponível em: <http://www.conselho.furg.br/converte.php?arquivo=delibera/coepea/15710.htm>. Acesso em: 04 dez. 2019.

VIEIRA, B. A.; NOGUEIRA, L. C. B.; SOUZA, W. P. Os Determinantes do Índice de Desempenho Acadêmico dos Estudantes do Semiárido Potiguar. **HOLOS**, v. 1, p. 397-414, jul. 2017. Disponível em: <http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/4388>. Acesso em: 09 dez. 2019. DOI: <<https://doi.org/10.15628/holos.2017.4388>>

Andressa Vieira Silva

<https://orcid.org/0000-0001-7853-0376>

Mestre em Administração Pública e Engenheira Química ambos pela Universidade Federal do Rio Grande - FURG.

v.andressa@live.com

Tiarajú Alves de Freitas

<https://orcid.org/0000-0001-8320-3986>

Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Economia, da Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

tiarajufreitas@furg.br

Gibran da Silva Teixeira

<https://orcid.org/0000-0003-1420-1260>

Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

tgibran@hotmail.com

APÊNDICES

Tabela 1A- Estatística descritiva das variáveis

Variáveis	N	Média/%	Desvio	Min	Max
Dependentes					
Coef. rendimento	9.330	5,445	3,181	0	10
Log Coef. rendimento	7.771	1,763	0,606	-2,303	2,303
Tratamento					
Beneficiários	9.330	0,566	0,496	0	1
Controles					
Ano	9.330	-		2014	2019
2014	819	8,78			
2015	1.187	12,72			
2016	1.681	18,02			
2017	1.870	20,04			
2018	1.840	19,72			
2019	1.933	20,72			
Sem	9.330			1	2
1º	4.951	53,07			
2º	4.379	46,93			
Idade	9.330	27,50	9,956	17	78
Sexo: Homem	9.330	0,385	0,487	0	1
Escola Pública	9.330	0,836	0,371	0	1
Nota Final Enem	7.951	545,8	72,54	336	737
CampusSap	9.330	0,322	0,467	0	1
CampusSIs	9.330	0,237	0,425	0	1
CampusSVP	9.330	0,441	0,496	0	1
Branca	9.330	0,764	0,425	0	1
Parda	9.330	0,114	0,318	0	1
Demaiscores	9.330	0,122	0,328	0	1
IngSisu	9.330	0,652	0,477	0	1
IngVagaRema	9.330	0,175	0,380	0	1
Ingdemaisformas	9.330	0,174	0,379	0	1
Amplacon	6.376	0,637	0,481	0	1
Escolapublica	6.376	0,262	0,440	0	1
Demaisformasing	6.376	0,101	0,301	0	1
Cexatas	9.330	0,0658	0,248	0	1
Eprod	9.330	0,00815	0,0899	0	1
Eagroq	9.330	0,136	0,343	0	1
Gcoop	9.330	0,0371	0,189	0	1
Turismo	9.330	0,111	0,314	0	1
Hotelaria	9.330	0,109	0,312	0	1
Rinternacionais	9.330	0,0712	0,257	0	1
Cexterior	9.330	0,0855	0,280	0	1
Eindalimentos	9.330	0,112	0,316	0	1
Ecampo	9.330	0,0771	0,267	0	1
Agroeco	9.330	0,0678	0,251	0	1
Gambiental	9.330	0,0553	0,229	0	1
Eventos	9.330	0,0639	0,245	0	1
RS	9.244	0,818	0,386	0	1

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pela PRAE/FURG.

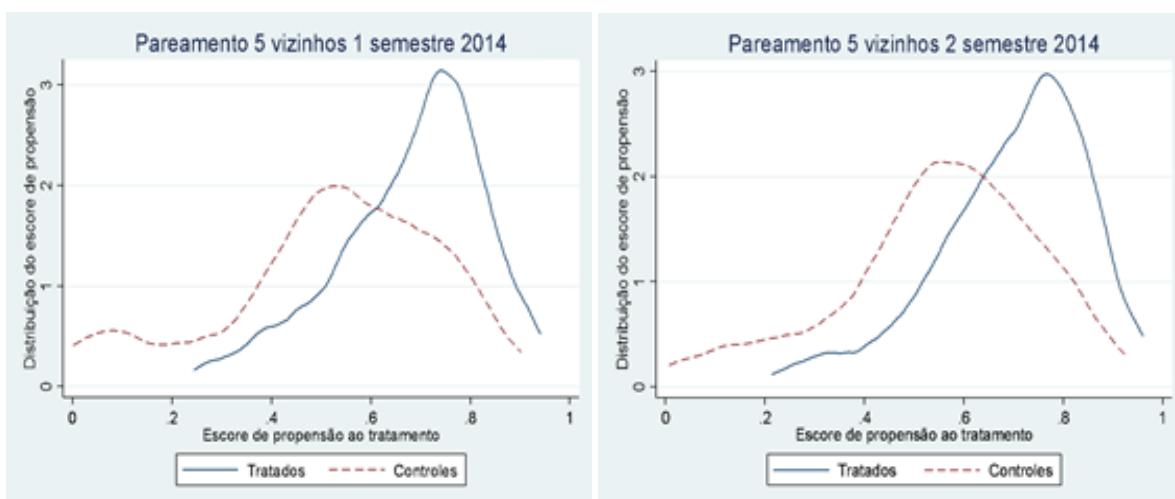
Tabela 2A - Probit gerado para o pareamento 5 vizinhos para todo o período

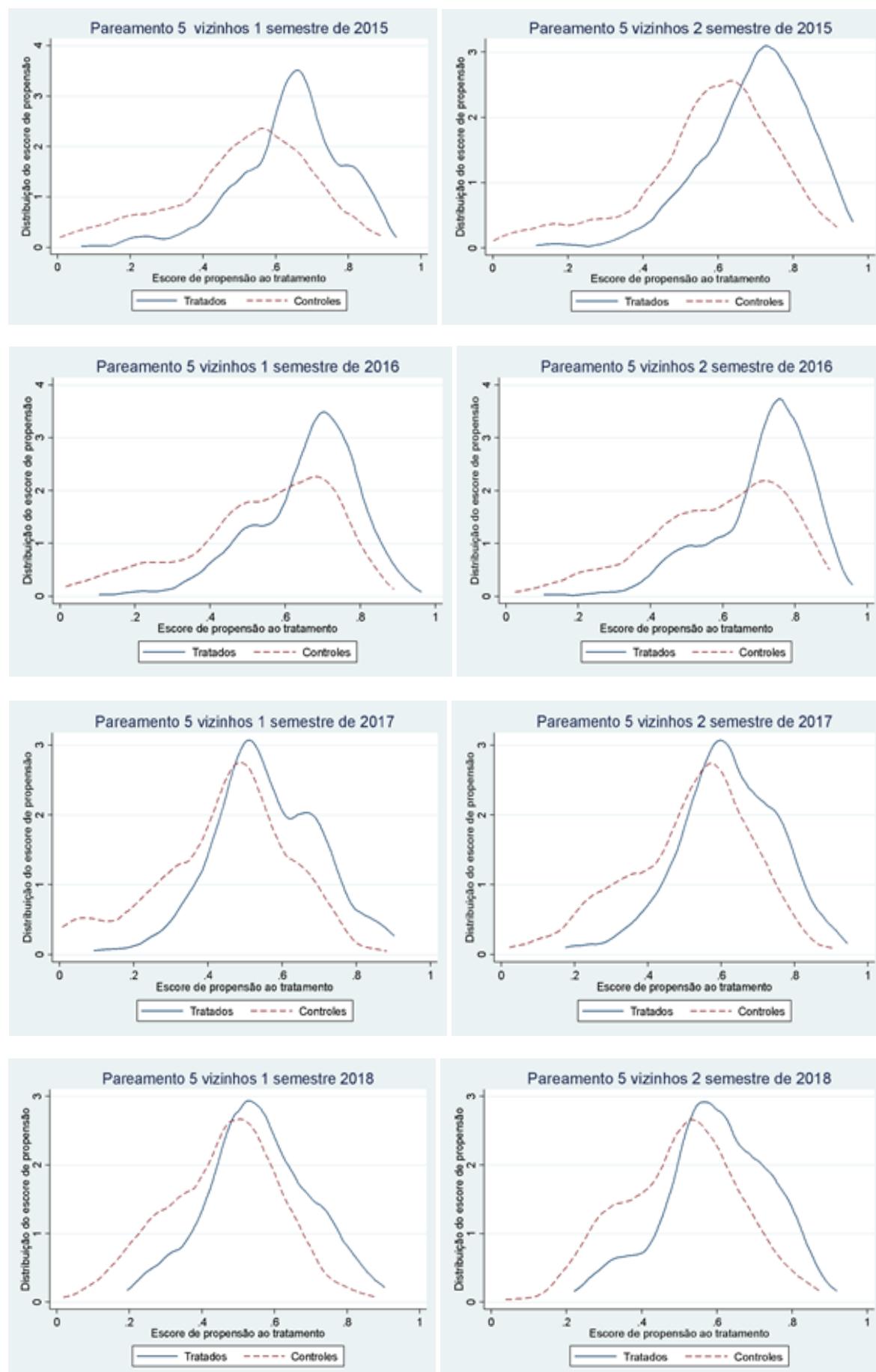
Tratamento	Coef.	Desvio	z	P> z
NtFinal	-0.975	0.351	-2.78	0.005
Cexterior	0.583	0.241	2.41	0.016
Gcoop	-194.410	160.727	-1.21	0.226
Idade	0.130	0.026	4.97	0.000
Cexatas	2.698	0.889	3.03	0.002
RS	74.763	60.591	1.23	0.217
Parda	-1.056	0.252	-4.18	0.000
Hotelaria	-1.014	0.514	-1.97	0.049
Ano	-0.306	0.107	-2.85	0.004
Eprod	4.483	137.703	0.03	0.974
Sem	0.153	0.033	4.53	0.000
Agroeco	-365.055	96.730	-3.77	0.000
Eventos	210.049	107.270	1.96	0.050
Branca	-0.823	0.187	-4.39	0.000
Ingdemaisformas	0.111	0.563	0.20	0.843
Amplacon	69.540	45.516	1.53	0.127
Rinternacionais	0.447	0.378	1.18	0.236
IngVagaRema	-0.005	0.153	-0.04	0.969
CampusSap	-84.526	51.381	-1.65	0.100
c.Branca#c.RS	0.578	0.097	5.94	0.000
c.Ano#c.NtFinal	0.000	0.000	2.81	0.005
c.IngVagaRema#c.Rinternacionais	0.927	0.144	6.40	0.000
c.Eventos#c.Idade	0.023	0.008	2.59	0.010
c.Eventos#c.NtFinal	0.001	0.001	1.12	0.262
c.Hotelaria#c.Idade	0.019	0.005	3.42	0.001
c.Cexatas#c.Idade	0.025	0.012	2.08	0.037
c.Cexatas#c.NtFinal	-0.005	0.001	-3.61	0.000
c.Idade#c.Idade	-0.001	0.0001	-8.24	0.000
c.Idade#c.NtFinal	-0.0009	0.000	-2.90	0.004
c.Eventos#c.Ano	-0.104	0.053	-1.97	0.049
c.Eventos#c.RS	-0.867	0.321	-2.70	0.007
c.Branca#c.Cexterior	-0.734	0.145	-5.04	0.000
c.Parda#c.Idade	0.041	0.008	4.70	0.000
c.Agroeco#c.Ano	0.180	0.047	3.77	0.000
c.IngVagaRema#c.Agroeco	0.573	0.207	2.76	0.006
c.NtFinal#c.NtFinal	-0.000	0.000	-3.06	0.002
c.IngVagaRema#c.Hotelaria	0.594	0.139	4.28	0.000
c.Idade#c.Cexterior	-0.017	0.007	-2.37	0.018
c.Ingdemaisformas#c.Branca	0.209	0.607	0.34	0.737
c.Amplacon#c.Ano	-0.034	0.022	-1.54	0.124
c.RS#c.Cexatas	-0.830	0.300	-2.76	0.006

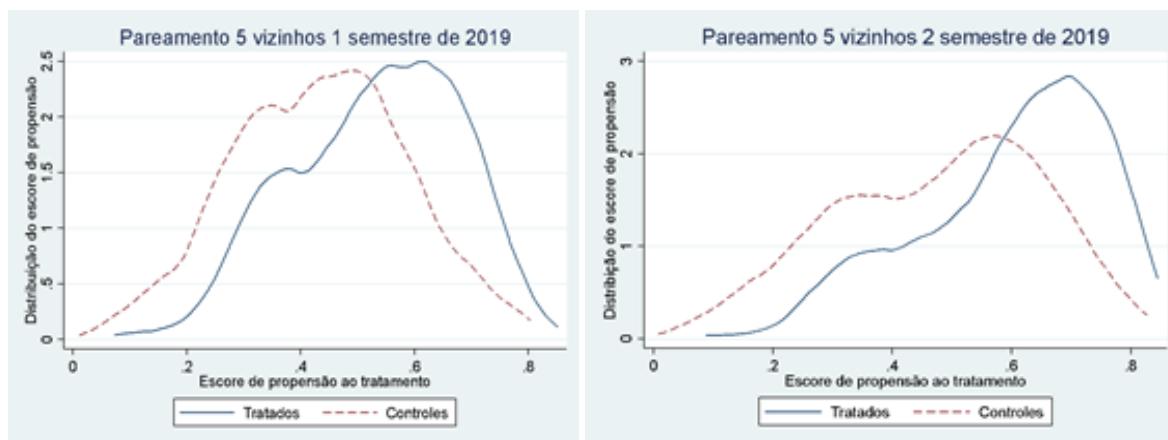
Tratamento	Coef.	Desvio	z	P> z
c.Ingdemaisformas#c.RS	0.003	0.686	0.00	0.996
c.Rinternacionais#c.Idade	-0.042	0.016	-2.54	0.011
c.IngVagaRema#c.Gcoop	0.320	0.183	1.74	0.082
c.Ano#c.RS	-0.037	0.030	-1.25	0.212
c.Hotelaria#c.NtFinal	0.001	0.0008	1.37	0.172
c.Branca#c.Eprod	-5.878	137.703	-0.04	0.966
c.Eprod#c.Parda	-6.381	137.704	-0.05	0.963
c.RS#c.Gcoop	1.137	0.538	2.11	0.035
c.CampusSap#c.RS	0.339	0.107	3.15	0.002
c.CampusSap#c.Idade	-0.017	0.006	-2.73	0.006
c.Branca#c.Idade	0.016	0.006	2.50	0.013
c.CampusSap#c.Parda	0.308	0.123	2.50	0.013
c.Agroeco#c.RS	0.593	0.161	3.59	0.000
c.CampusSap#c.Ano	0.041	0.025	1.64	0.100
c.Ano#c.Gcoop	0.095	0.079	1.20	0.231
c.Branca#c.Agroeco	-0.430	0.171	-2.51	0.012
c.Amplacon#c.Agroeco	-0.005	0.151	-0.04	0.971
c.IngVagaRema#c.Idade	0.0007	0.005	0.13	0.895
_cons	614.584	216.648	2.84	0.005

Fonte: Resultados da pesquisa. Estimativa do modelo Probit usado para o pareamento entre os grupos com base nos 5 vizinhos mais próximos. Os demais resultados foram suprimidos do apêndice em função da limitação de espaço físico.

Quadro 1A- Análise do pareamento por semestre e ano

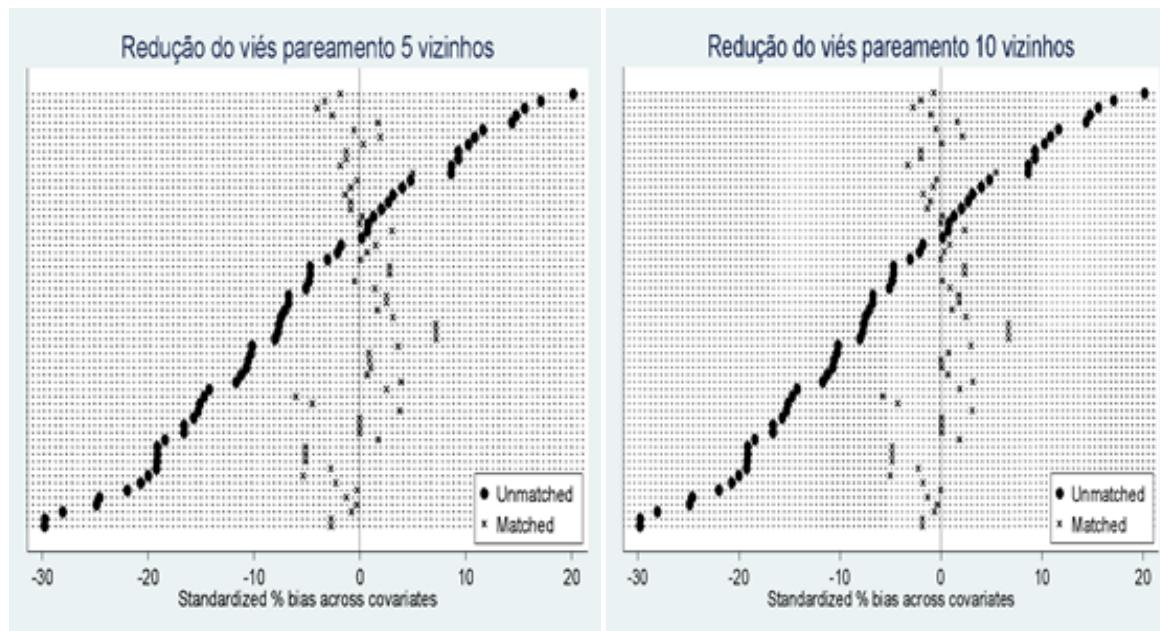


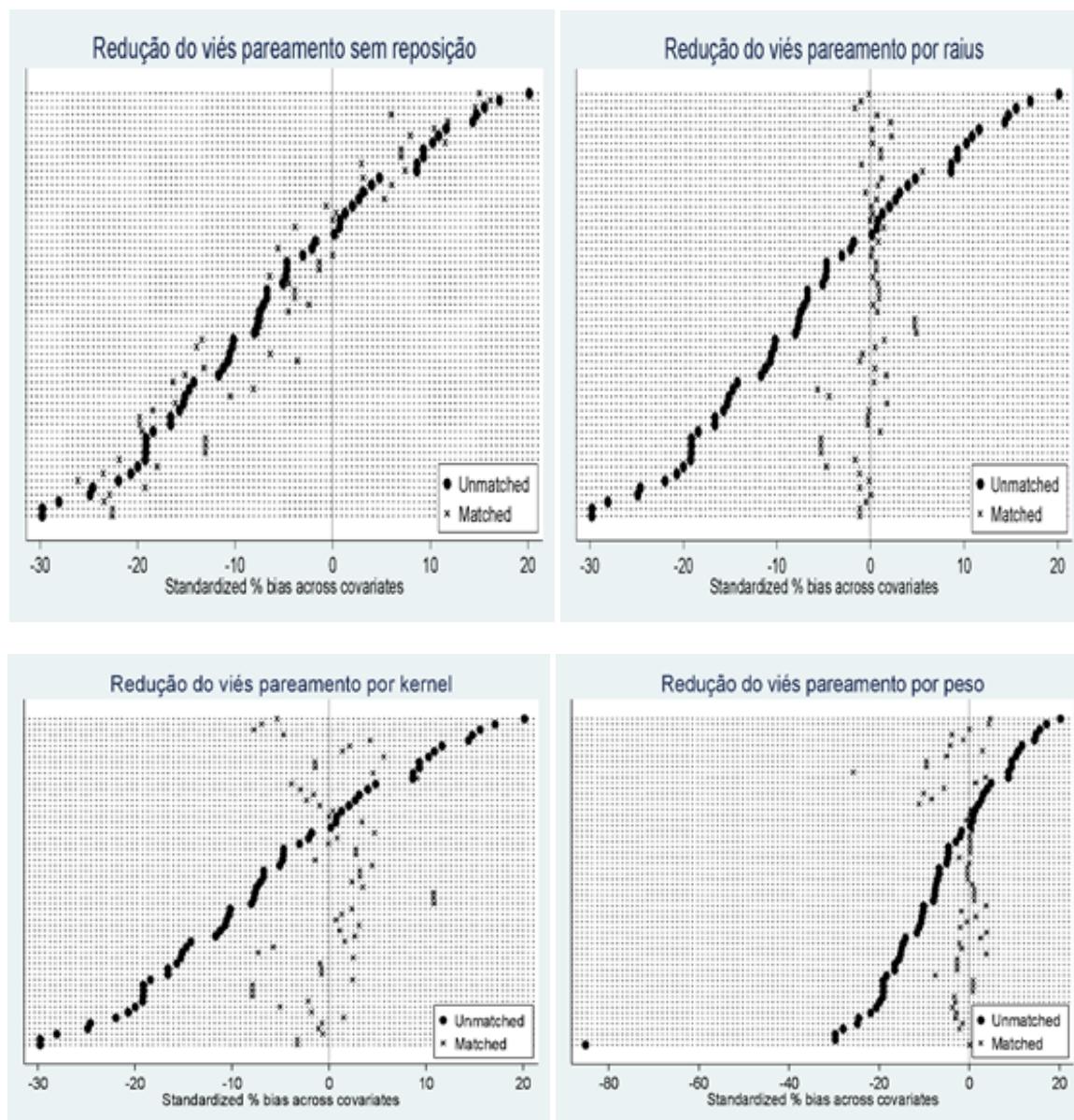




Fonte: Resultados da pesquisa.

Quadro 2A- Análise da redução do viés por tipo de pareamento





Fonte: Resultados da pesquisa.

Quadro 3A – Resultados do teste de sensibilidade para o coeficiente de rendimento via 5 vizinhos mais próximos

1º sem. 2014						
Γ	Sig+	Sig-	t-hat+	t-hat-	CI+	CI-
1	6,9e-10	6,9e-10	1,9	1,9	1,25	2,55
1,1	2,8e-08	1,0e-11	1,65	2,1	1	2,75
1,2	5,7e-07	1,4e-13	1,45	2,3	0,85	2,9
1,3	6,7e-06	1,9e-15	1,3	2,45	0,7	3,05
2º sem. 2014						
Γ	sig+	sig-	t-hat+	t-hat-	CI+	CI-
1	2,4e-10	2,4e-10	2,55	2,55	1,55	3,2
1,1	9,0e-09	4,0e-12	2,2	2,8	1,25	3,35
1,2	1,7e-07	6,3e-14	1,95	2,95	1,05	3,5
1,3	2,0e-06	8,9e-16	1,65	3,1	0,8	3,6
1º sem. 2015						
Γ	sig+	sig-	t-hat+	t-hat-	CI+	CI-
1	0	0	2,6	2,6	2,1	3,1

1,1	3,0e-15	0	2,4	2,75	1,9	3,25
1,2	3,8e-13	0	2,25	2,95	1,7	3,4
1,3	2,0e-11	0	2,1	3,1	1,55	3,55
2º sem. 2015						
Γ	sig+	sig-	t-hat+	t-hat-	CI+	CI-
1	4,1e-15	4,1e-15	2,1	2,1	1,6	2,65
1,1	8,7e-13	0	1,95	2,3	1,4	2,8
1,2	6,7e-11	0	1,75	2,5	1,25	2,95
1,3	2,4e-09	0	1,6	2,65	1,05	3,15
1º sem. 2016						
Γ	sig+	sig-	t-hat+	t-hat-	CI+	CI-
1	0	0	2,55	2,55	2,2	2,9
1,1	0	0	2,35	2,7	2	3,1
1,2	0	0	2,25	2,85	1,85	3,25
1,3	0	0	2,1	3	1,7	3,35
2º sem. 2016						
Γ	sig+	sig-	t-hat+	t-hat-	CI+	CI-
1	0	0	2,1	2,1	1,6	2,6
1,1	2,9e-14	0	1,9	2,35	1,4	2,8
1,2	7,1e-12	0	1,7	2,5	1,15	2,95
1,3	6,3e-10	0	1,5	2,7	1	3,1
1º sem. 2017						
Γ	sig+	sig-	t-hat+	t-hat-	CI+	CI-
1	0	0	2,6	2,6	2,15	3,05
1,1	0	0	2,45	2,8	2	3,25
1,2	0	0	2,25	2,95	1,8	3,4
1,3	0	0	2,1	3,1	1,65	3,55
2º sem. 2017						
Γ	sig+	sig-	t-hat+	t-hat-	CI+	CI-
1	2,9e-15	2,9e-15	1,9	1,9	1,4	2,35
1,1	1,3e-12	0	1,65	2,1	1,2	2,55
1,2	1,9e-10	0	1,5	2,25	1	2,75
1,3	1,1e-08	0	1,3	2,45	0,85	2,9
1º sem. 2018						
Γ	sig+	sig-	t-hat+	t-hat-	CI+	CI-
1	2,2e-16	2,2e-16	1,95	1,95	1,45	2,4
1,1	1,1e-13	0	1,75	2,15	1,3	2,6
1,2	1,9e-11	0	1,55	2,3	1,1	2,8
1,3	1,3e-09	0	1,4	2,5	0,95	2,95
1,4	4,2e-08	0	1,25	2,65	0,8	3,1
1,5	7,5e-07	0	1,15	2,75	0,65	3,25
1,6	8,5e-06	0	1	2,9	0,55	3,35
1,7	0,000065	0	0,9	3	0,45	3,45
1,8	0,000357	0	0,75	3,1	0,35	3,55
1,9	0,001505	0	0,7	3,25	0,249999	3,65
2	0,005042	0	0,6	3,3	0,15	3,75
2º sem. 2018						
Γ	sig+	sig-	t-hat+	t-hat-	CI+	CI-
1	1,2e-12	1,2e-12	1,65	1,65	1,15	2,15
1,1	2,6e-10	2,7e-15	1,45	1,85	0,95	2,4
1,2	1,9e-08	0	1,25	2,05	0,8	2,6
1,3	5,9e-07	0	1,1	2,25	0,65	2,8
1º sem. 2019						
Γ	sig+	sig-	t-hat+	t-hat-	CI+	CI-
1	0	0	2,1	2,1	1,65	2,55
1,1	1,1e-16	0	1,95	2,3	1,5	2,75
1,2	1,8e-14	0	1,75	2,5	1,3	2,9
1,3	2,1e-12	0	1,6	2,6	1,15	3,1
2º sem. 2019						
Γ	sig+	sig-	t-hat+	t-hat-	CI+	CI-
1	0,000012	,000012	0,9	0,9	0,45	1,45
1,1	0,000306	2,3e-07	0,75	1,1	0,3	1,7
1,2	0,003465	3,4e-09	0,55	1,3	0,15	1,9
1,3	0,020851	4,1e-11	0,4	1,5	2,5e-07	2,1

Fonte: Elaborado a partir dos resultados encontrados.

AGENTE DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA NA ÁREA DE SAÚDE: DO REATIVO AO PROATIVO COM FORMAÇÃO *T-SHAPED*

Marco Antonio Cavalcanti Batista

Garibaldi Dantas Gurgel Júnior

Kátia Rejane de Medeiros

Instituto Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Recife – PE, Brasil

O artigo aborda as características da formação *T-Shaped* (em formato de “T”) e a sua aplicação ao agente de contratação pública que atua em instituições complexas da área de saúde. O conceito *T-Shaped* encontra-se amparado em profissionais proativos que dominam variáveis transdisciplinares. O método de análise foi o proposto por Braun e Clarke ao realçar padrões, semelhanças e diferenças no conjunto de dados estudados. A coleta do material de estudo transcorreu no período de agosto de 2022 a janeiro de 2023, em inglês e português, publicados sem limite de datas. Os resultados do estudo sugerem a melhoria no desenvolvimento profissional do agente de contratação pública, através da mudança do padrão reativo tradicional para o modelo proativo de formação *T-Shaped*. Conclui-se pela importância de aplicar o modelo *T-Shaped* no desenvolvimento de aptidões técnico-produtivas que permitam agregar o conhecimento à prática.

Palavras-chave: agente de contratação pública; compras públicas; profissional *T-shaped*; transdisciplinaridade.

AGENTE DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL ÁMBITO SANITARIO: DEL ENFOQUE REACTIVO AL PROACTIVO CON FORMACIÓN T-SHAPED

El artículo analiza las características de la formación *T-Shaped* y su aplicación al agente de contratación pública que trabaja en instituciones complejas del área de la salud. El método *T-Shaped* se presenta como un modelo corporativo basado en profesionales proactivos que dominan variables transdisciplinares. El método de análisis utilizado en el estudio fue propuesto por Braun y Clarke, destacando patrones, semejanzas y diferencias en los datos estudiados. La recopilación de material tuvo lugar de agosto de 2022 a enero de 2023, en inglés y portugués, publicado sin fecha límite. El estudio destaca los beneficios que los agentes de contratación pública experimentan al incorporar los atributos de la formación *T-Shaped*, a través del cambio del patrón reactivo tradicional al modelo proactivo. Concluye que es importante aplicar el método *T-Shaped* al desarrollo de competencias técnicas que permitan combinar el conocimiento con la práctica.

Palabras clave: agente de contratación pública; contratación pública; profesional *T-Shaped*; transdisciplinariedad.

PUBLIC PROCUREMENT AGENT IN THE HEALTH AREA: FROM A REACTIVE TO A PROACTIVE APPROACH WITH T-SHAPED TRAINING

This article addresses the characteristics of T-Shaped training and its application to the public procurement agent, who works in complex institutions in the health area. The T-Shaped method presents itself as a corporate model based on proactive professionals who master transdisciplinary variables. The analysis method used in the study was proposed by Braun and Clarke, by highlighting patterns, similarities and differences in the studied data. The collection of material took place from August 2022 to January 2023, in English and Portuguese, published with no date limit. The study highlights the benefits that public procurement agents undergo when incorporating the attributes of T-Shaped training, through the change from the traditional reactive pattern to the proactive model with transdisciplinary characteristics. It concludes that it is important to apply the T-Shaped method to the development of technical skills that enable knowledge to be combined with practice.

Keywords: public procurement agent; public purchases; professional t-shaped; transdisciplinary.

1. INTRODUÇÃO

As transformações ocorridas no mundo globalizado alteram o sistema produtivo de forma significativa e o caracterizam por um novo padrão de qualidade, flexibilidade, maior produtividade e organização do trabalho, além de oferecer uma visão onde o indivíduo pode raciocinar em ambiente fértil e tornar-se polivalente e qualificado. Nesse cenário, valoriza-se o profissional que apresenta grande conteúdo de informações e aprendizado, indicando um novo tipo de trabalhador apto para transladar conhecimento entre as diversas áreas organizacionais, além de apresentar, simultaneamente, atitudes de difícil medição, como, criatividade, sensibilidade e visão estendida, bem como incorpora novos requisitos de qualificação, aptidão, capacidade e estilo, constituindo-se na lógica contemporânea de um novo tipo de obreiro orientado ao mercado contemporâneo de trabalho (Pedroso, 2012; Souza, 2015; Peduzzi *et al.*, 2020).

As exigências desse tipo de profissional apontam para necessidade de valorizar o caráter multivariado do trabalhador, que aprecia a engenhosidade, a versatilidade e até mesmo a intuição, renova-se cotidianamente, é participativo e dinâmico, integra equipes multiprofissionais, enfim, atua de forma efetiva e conjugada no enfrentamento da crescente complexidade das organizações, especialmente da área de saúde, onde se destacam a proatividade e transdisciplinaridade, principalmente na ótica daqueles agentes que trabalham diretamente na cadeia de suprimento desse tipo de instituição (Pedroso, 2012; Souza, 2015; Peduzzi *et al.*, 2020).

Como transdisciplinaridade, entende-se a proposição e integração de várias disciplinas para aperfeiçoar as habilidades na busca da problematização e contextualização que permita atingir um objetivo em comum, além de proporcionar uma abordagem multidimensional para tratar o conhecimento de forma que organize disciplinas e supere as superposições de espaços vazios que possam existir entre ele. O termo é utilizado para definir trabalho em equipe no contexto da solução de problemas de ordem prática, compreende as inter-relações e o conhecimento de aspecto plural, apresenta-se de forma peculiar na área de saúde, e encontra-se articulado harmonicamente de sorte a não prevalecer quaisquer tipos de viés. Além disso, facilita as práticas de aprendizagem, através da aquisição de conhecimento de forma holística e contextualizada (Gomes *et al.*, 2021; Amorim *et al.*, 2022; Mertens *et al.*, 2022; Souza *et al.*, 2022).

A transdisciplinaridade não fazia parte das preocupações tayloristas-fordistas, que consistiam basicamente no aumento da produtividade, por meio da simplificação da produção e racionalização do trabalho, assim como da produção em massa e da diminuição dos custos. Entretanto, o conceito pode ser considerado pré-requisito indispensável ao desenvolvimento de profissionais que atuam diretamente no setor de suprimento das instituições pertencentes à área da saúde pública, por aliar conhecimento à prática profissional.

Nesse contexto, a união progressiva de saberes permite conectar a teoria com a prática do dia-a-dia, pois não há contradição nesse aspecto, uma parte complementa a outra, e deve ser uma prioridade em todas as entidades públicas, principalmente, nas organizações de saúde.

Nesse sentido, a educação no ambiente institucional da área de saúde pública, reivindica de seus trabalhadores uma preparação qualificada e permanente, além de aptidões singulares para atender os pleitos do mercado, cada vez mais rigorosos e competitivos (Silva *et al.*, 2017; Machado; Ximenes Neto, 2018). Além disso, conforme externado por Luiza, Castro e Nunes (1999), o setor público, de forma geral e crescente, vem debatendo a necessidade de profissionalizar as atividades desenvolvidas pelas áreas meio das instituições públicas, em especial aquelas que lidam diretamente com as aquisições e contratações públicas.

Desta forma, mudanças acontecidas no mundo das ocupações profissionais, concernentes à organização do trabalho moderno, impactam, sobremaneira, os processos produtivos, principalmente na ótica daqueles agentes que trabalham diretamente no complexo produtivo da saúde, visto que necessitam ter entendimento consolidado em diversos tipos de materiais e equipamentos específicos, que não são adquiridos pela maioria das outras instituições públicas, além do conhecimento de complexos instrumentos de análise e controle, que possibilitam realizar as aquisições solicitadas (Souza, 2015).

Inserido nessa complexa equação, o agente de contratação pública encontra-se desafiado a modificar e quebrar barreiras de atuação reativa no sentido de tornar-se verdadeiramente um profissional proativo e transdisciplinar, plenamente imerso no complexo contexto das organizações públicas de saúde, que exige desse profissional especialização constante.

Nesse cenário, o artigo traz à discussão os desafios e benefícios em aplicar às características do modelo profissional que apresenta formação *T-Shaped* (em formato de “T”) ao agente de contratação pública, das instituições ligadas à área de saúde. Ao analisar a aplicação do modelo proposto, pretende-se avaliar se esse tipo de profissional pode tornar-se verdadeiramente proativo e dominar variáveis transdisciplinares, que vão além da sua área de trabalho, por meio de conhecimento, experiências e capacitações (Hansen; Oetinger, 2001; Patterson, 2021; Wilkinson, 2021). Além disso, a exigência de constante profissionalização e especialização dos agentes de compras públicas, por parte das organizações complexas da área de saúde pública, proporciona a necessidade desse tipo de profissional expandir conhecimento, através dos benefícios da proatividade e transdisciplinaridade prevista na formação *T-Shaped*.

O presente estudo cobre uma lacuna de conhecimento necessária ao desenvolvimento profissional do agente de compras públicas, visto que a necessidade de especialização constante desse tipo de agente é muito requerida pelas instituições complexas da área de saúde, mas, infelizmente, nem sempre é atingida. Ademais, o artigo provoca uma reflexão sobre a possibilidade de o profissional de compras públicas tornar-se um agente que modifica processos internos de gestão, sendo indutor e protagonista de práticas inovadoras que reestruuturem, modifiquem e reconfigurem padrões e métodos de trabalho.

O estudo aponta como principal obstáculo para um agente de contratação pública transformar-se verdadeiramente em um profissional *T-Shaped*, a falta de educação continuada

através do acúmulo crescente de horas de estudo e desenvolvimento da prática, aliado a necessidade de o próprio comprador público admitir que precisa reavaliar suas atitudes dentro da instituição, mudando os caminhos já trilhados e sempre seguidos. Como principal vantagem para aplicação do modelo *T-Shaped*, observa-se a expansão da compreensão e desenvolvimento profissional do agente de contratação, através do desenvolvimento agregado de aptidões técnico-produtivas que possibilitem transformar o profissional reativo em proativo e transdisciplinar.

A relevância desse estudo está em analisar a importância na aplicação dos benefícios e características da formação *T-Shaped* para o desenvolvimento da capacidade do profissional de compras públicas em refletir sobre as atividades desempenhadas, e como elas repercutem no complexo sistema das organizações que atuam no setor de saúde, possibilitando, com isso, a mudança do padrão reativo tradicional para o modelo proativo e transdisciplinar.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Preliminarmente, torna-se importante destacar que didaticamente, no presente estudo, os termos: comprador público; agente de compras públicas; agente de contratação pública e profissional de compras públicas têm o mesmo significado. Além disso, conforme Araújo (2022), trata-se de agente público, pertencente à esfera federal, estadual ou municipal, designado pela autoridade competente, para executar todas as atividades necessárias ao bom andamento dos processos para contratação de serviços e aquisições de bens e produtos para administração pública. Ademais, a complexidade do ambiente das compras públicas apresenta-se como desafio importante à administração pública moderna, em particular, nas instituições da área da saúde, onde aprimorar ferramentas administrativas e identificar oportunidades de aprendizado podem potencializar resultados estratégicos esperados (Pedroso, 2012).

Contudo, o desempenho dos compradores públicos é observado apenas superficialmente, de modo geral, sob a ótica do enfoque da administração pública em si, associando-se normalmente a resultados quantificados, apurados por meio de indicadores específicos, que estão atrelados a finalização, pura e simples, de processos administrativos formais, privilegiando-se, costumeiramente, tão-somente a obtenção de descontos nos preços ofertados pelos fornecedores, que, por muitas vezes, apresentam-se fictícios (Hronec, 1994; Luiza; Castro; Nunes, 1999; Mwita, 2000; Sonnenstag; Frese, 2005; Fenili, 2016).

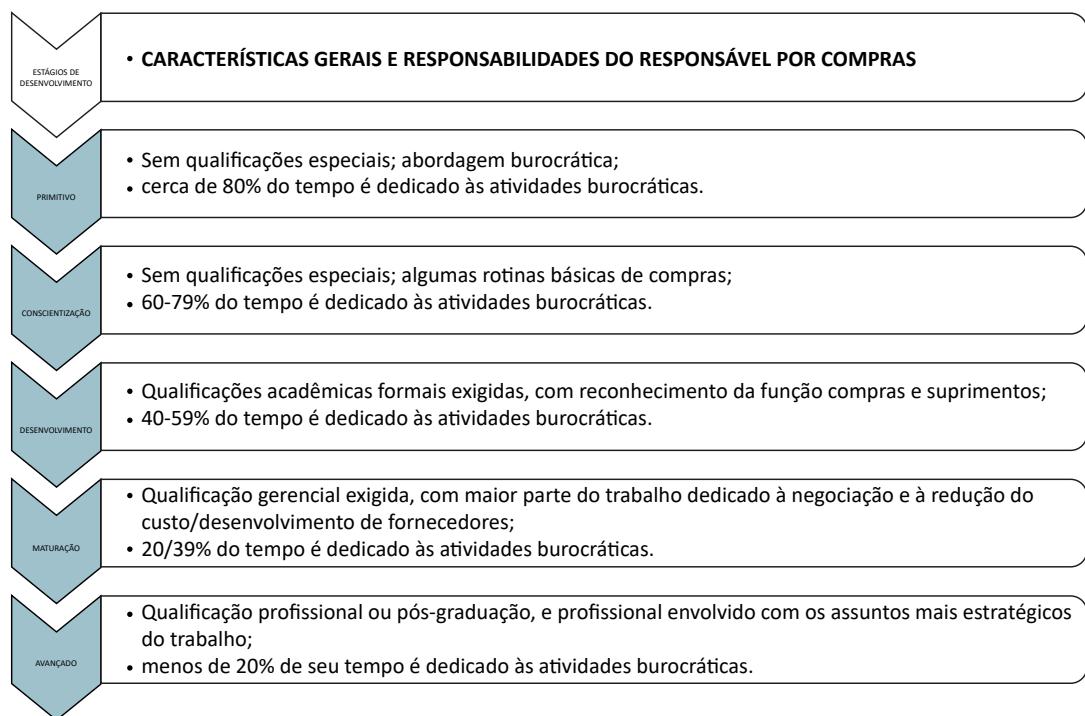
Nessa visão, não se considera o processo de compras com um todo, suas interligações e dificuldades, mas, exclusivamente, o desempenho atrelado a procedimentos administrativos protocolares, efetivamente conclusos, tornando o comprador público, apenas um finalizador de processos, sem considerar a alta complexidade envolvida na função. Entretanto, mesmo nas atividades mais corriqueiras, os compradores públicos devem avaliar sua participação na organização no sentido macro, considerando os processos de trabalho inter-relacionados e interligados, objetivando trabalhar a atividade processual com um todo, de forma estendida, não

individualizada, permitindo a melhoria da percepção dos gestores para tomada de deliberação (Hronec, 1994; Luiza; Castro; Nunes, 1999; Mwita, 2000; Silva *et al.*, 2017; Sonnentag; Frese, 2005; Fenili, 2016).

Dentro desse contexto, ao profissional de compras pública recomenda-se interagir o conhecimento de forma diversa, sem desrespeitar a individualidade das disciplinas, avaliando o processo de aquisição/serviço de forma sistêmica, ponderando os impactos estruturais que essa operação ocasiona nos demais procedimentos inter-relacionados à cadeia operacional e produtiva das organizações, permanecendo antenado na assimilação das mudanças e na definição de novas estratégias organizacionais, para tornar-se verdadeiramente proativo, durante toda à vida profissional (Dias; Costa, 2000; Monte Alto; Pinheiro; Alves, 2016; Souza *et al.*, 2022).

Antes de torna-se verdadeiramente proativo, deve-se avaliar preliminarmente o estágio e perfil dos compradores para o desenvolvimento de características e responsabilidades básicas que todo agente de compras precisa apresentar, independentemente se público ou privado. Para esse propósito, Baily *et al.* (2000) classificam os compradores em cinco estágios, conforme representados na Figura 1.

Figura 1 – Estágios de desenvolvimento do comprador



Fonte: Elaborada pelos autores, com base em Baily *et al.* (2000).

Percebe-se que o comprador no estágio primitivo exerce atividades essencialmente burocráticas e de forma reativa (modelo tradicional), sem necessidade de qualificações especiais. Já no estágio avançado, as atividades se tornam cada vez mais proativas (modelo contemporâneo), gerenciais e estratégicas, com pouco envolvimento nas tarefas rotineiras de compras. Com o avanço nos estágios de desenvolvimento e após aprimoramento sistemático das competências e

qualificações, o agente de compras tende a acumular conhecimentos e capacitações necessárias que o aproxima de ser considerado um agente de compras moderno e proativo. Contudo, ainda cabe absorção de conhecimento e visão transdisciplinar ao agente de contratação.

No caso do agente de compras reativo (primitivo), observa-se uma visão simplista do ato de comprar, transferindo – quase sempre, aos fornecedores os problemas ocorridos nas aquisições, pois dificilmente assume erros ou imperfeições nas contratações realizadas. Por outro lado, o comprador proativo, em estágio mais desenvolvido, apresenta-se com uma visão estratégica das atividades executadas, instituindo parcerias com os fornecedores que permitam estabelecer relações importantes e necessárias para fechamento de uma boa aquisição.

Não obstante, durante o percurso profissional, pode ocorrer que agentes de compras públicas apresente atividades, situações e aspectos que misturam os tipos reativo e proativo, e refletem uma situação ainda não consolidada, que necessita ser trabalhada durante toda formação e trajetória do comprador, visto que durante a carreira do profissional de compras, os tipos de postura, tanto a reativa, quanto a proativa, não são excludentes, mas, por vezes, complementares (Lima, 2004). Os atores que trabalham no processo de aquisição necessitam estar totalmente envolvidos e comprometidos com todo o efetivo procedimento de contratação, empenhando-se em modificar arquétipos estáticos de formulação de procedimentos para compras públicas, além de apresentar uma visão institucional verticalizada que abranja todos os níveis organizacionais (Plaček *et al.*, 2020).

De modo geral, os agentes públicos de compras ainda estão distantes de se tornarem efetivamente proativos, decididamente por dois motivos: primeiro devido à legislação brasileira de aquisições que engessa o comprador na utilização de técnicas de aquisição sofisticadas e modernas, uma vez que estabelece normas e procedimentos rígidos, previstos no ordenamento jurídico brasileiro; e em segundo, percebe-se a deficiência no desenvolvimento e formação profissional transdisciplinar dos compradores públicos, tanto no entendimento completo de legislações correlatas, quanto na carência de apropriação continua de conhecimentos complementares (Batista; Maldonado, 2008). Para isso, transformar essa dinâmica deve estar na agenda de todas as instituições públicas e dos seus agentes de contratação, em especial naquelas organizações ligadas à área de saúde pública.

Por sua vez, o êxito das ações dos agentes de compras, ligados à área pública de saúde, dependem da forma como o trabalho encontra-se organizado, das habilidades e das condições laborais, que retratam, quando combinadas, experiências de gestão, bem ou mal sucedidas (Silva *et al.*, 2017; Steinfeld, 2022). Além disso, o tempo de valorização do profissional apenas especialista tende a sofrer correções, não que não seja também importante, contudo, profissionais com atitudes proativas e visão transdisciplinar estão cada vez mais galgando posições estratégicas (Hansen; Oetinger, 2001; Patterson, 2021; Wilkinson, 2021; Souza *et al.*, 2022).

Em vista disso, a dinâmica para aplicação do modelo transdisciplinar, na formação dos

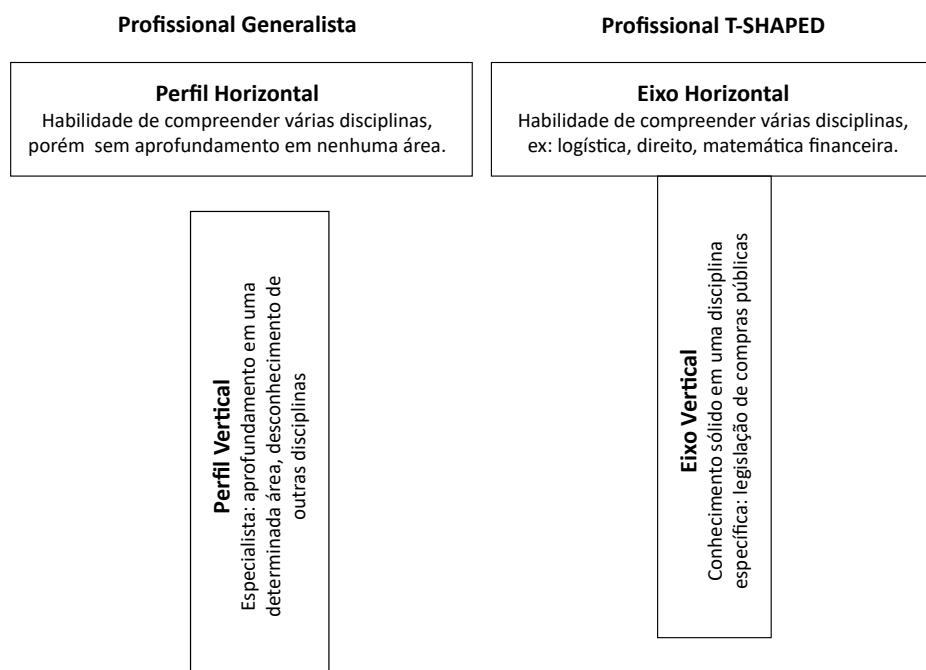
profissionais que trabalham na área de compras das instituições de saúde pública, tendem a ser avaliado de forma transformadora, pois levam o profissional a refletir sua própria situação, transpor limitações e aumentar a autonomia para superar o senso comum, enriquecendo os saberes e conhecimento integrado, entrelaçando-os com a prática necessária para realização das atividades desse tipo de profissional (Gomes *et al.*, 2021; Amorim *et al.*, 2022).

Nessa ótica, torna-se importante analisar a possibilidade de aplicação das características do profissional com formação *T-Shaped* (em formato de “T”) ao agente de contratação pública, que desempenha funções estratégicas nas instituições da área de saúde. O conceito de *T-Shaped* apresenta-se pautado em um modelo corporativo de atitude proativa, que envolve diferentes visões e atividades transdisciplinares, além de atender à demanda das instituições modernas, por agregar valor competitivo e ampliar o conhecimento para desenvolvimento profissional e institucional (Hansen; Oettinger, 2001; Clifford, 2019; Patterson, 2021; Wilkinson, 2021).

O termo *T-Shaped* foi popularizado por Tim Brown, *Chief Executive Officer* (CEO) da empresa estadunidense IDEO de *design* e consultoria em inovação, situada no estado da Califórnia, conhecida por práticas modernas e inovadoras no ambiente laboral, e permite propiciar a proatividade, transdisciplinaridade e ampliação do conhecimento para desenvolvimento profissional e institucional (Mena, 2019; Bodell, 2020; Schaffer, 2021). O profissional de característica proativa *T-Shaped*, além de apresentar-se como especialista na sua área de trabalho, domina outras variáveis transdisciplinares fundamentadas no conhecimento, obtido por meio de experiências e capacitações que permitem a resolução de problemas vivenciados em diferentes níveis (Yip, 2018; Clifford, 2019; Lewis, 2022; Caputo *et al.*, 2023).

No modelo *T-Shaped* existem duas características, ou formas, de profissionais. A primeira pode ser classificada na forma de um “I”, sendo aquele profissional que ajuíza pensamento estreito e apertado, perito em área específica do conhecimento; a outra, na configuração de um “T”, apresenta-se como especialista que pensa estendido, tem capacidades e conhecimentos mais ampliados e aprende conectando perspectivas de distintas especialidades. No formato “T”, o eixo vertical da letra representa a profundidade de conhecimento do profissional em uma área particular, enquanto o eixo horizontal sinaliza propensões generalistas (Boynton; Bole, 2011; Michigan State University, 2018; Moghaddam; Demirkan; Spohrer, 2018; Wilkinson, 2021). Na figura 2, visualizam-se as diferenças entre os profissionais nos formatos em “I” (generalista) e “T” (*T-Shaped*).

Figura 2 – Diferenças entre profissional generalista e profissional *T-Shaped*



Fonte: Elaborada pelos autores.

Porém, tanto o profissional generalista, quanto o *T-Shaped*, são importantes para qualquer tipo de organização, sejam públicas ou privadas. Contudo, muitos gestores acreditam que profissionais no formato “T” são melhores, mas lamentam a escassez desses agentes nos ambientes superespecializados, como aqueles relacionados com as organizações complexas da área de saúde pública, que impõe o uso racional de recursos e ampliação de conhecimento (Boynton; Bole, 2011; Conley *et al.* 2017; Bodell, 2020).

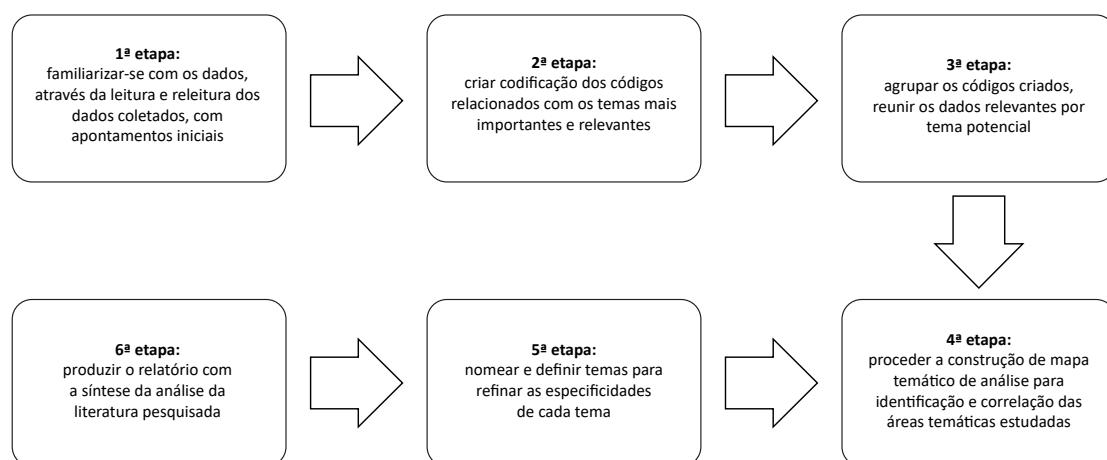
Modificar o perfil dos compradores públicos deve estar sempre na agenda das organizações públicas, pois, fatores determinantes associados aos desafios do mundo moderno, tendo como exemplo: maior concorrência, mercados globalizados e exigências da sociedade, apontam para necessidade de se trabalhar novas qualificações e perfis conexos as determinações e objetivos estratégicos das instituições, ao qual o agente de compras públicas encontra-se vinculado (Baily *et al.*, 2000; Lima, 2004). A maioria das empresas desperdiça continuamente o que pode ser seu maior ativo de conhecimento para garantir vantagem competitiva, tais como: a riqueza de experiências, ideias e percepções. Administrar esses recursos intelectuais podem ajudar as empresas a se tornarem ainda mais competitivas (Hansen; Oetinger, 2001; Patterson, 2021; Wilkinson, 2021).

3. METODOLOGIA

Fez-se um estudo por análise crítica, sob o recorte dos desafios e benefícios para formação do agente de contratação pública, pertencentes às instituições da área de saúde, em relação à ótica da possibilidade de mudança do padrão reativo e primitivo para o modelo proativo e transdisciplinar de desenvolvimento profissional *T-Shaped*.

No presente artigo, o recorte metodológico apresenta a interação entre a objetividade teórica e a subjetividade analítica do pesquisador na composição da análise crítica, buscando-se, desta forma, a originalidade da argumentação (Meneghetti, 2011). Nesse sentido, o conhecimento científico organiza-se em multiplicidades, cujo objetivo é elaborar modos de leituras, interações e discursos da realidade entre sujeitos, contextos e pesquisadores (Daltro; Faria, 2019). Dentro desse contexto, o tema foi trabalhado utilizando-se do método de análise proposto por Braun e Clarke (2006), conforme etapas descritas na Figura 3.

Figura 3 – Etapas de análise propostas por Braun e Clarke



Fonte: Elaborada pelos autores, com base em Braun e Clarke (2006).

Na primeira etapa do estudo, realizou-se uma leitura aprofundada dos dados através da pesquisa empírica e análise de textos extraídos de livros, dissertações, teses, sites especializados e artigos pesquisados nas bases SciELO, *Web Of Science* (WOS), Portal de Periódicos da Capes e *Scilit*, todos diretamente relacionados com o tema proposto no artigo. A coleta de material transcorreu durante o período de agosto de 2022 a janeiro de 2023, em inglês e português, publicados sem limite de datas.

Nesse escopo, utilizaram-se descritores combinados com operadores booleanos, em inglês, como, “*T-Shaped*” AND “*procurement agent*” OR “*public buyer*” OR “*reactive and proactive posture*” OR “*transdisciplinary*” OR “*professional development*”, bem como suas versões na língua portuguesa, utilizando-se como gerenciador de referências bibliográficas o *software* livre Zotero, que agiliza o processo de catalogação da pesquisa acadêmica, além do uso da planilha *Excel* da

Microsoft para controle do material coletado. Os descriptores foram escolhidos para permitir uma maior abrangência do tema pesquisado.

Na seleção, os artigos foram escolhidos após leitura do título, resumo e palavras-chave, excluindo aqueles que não retratam a temática estudada, os duplicados ou não disponíveis na íntegra. Em seguida, foi realizada uma análise criteriosa dos textos de forma completa. A coleta dos artigos utilizados no estudo ocorreu entre três momentos distintos: 30 e 31 de agosto de 2022; 22 e 23 de outubro de 2022 e 05 e 06 de janeiro de 2023.

Na segunda etapa, foram criados os códigos relacionados com os principais temas pesquisados, como, postura reativa e proativa do comprador público, desenvolvimento profissional do agente de contratação pública, transdisciplinaridade e formação *T-Shaped*. A terceira etapa possibilitou agrupar os códigos criados e reunir os achados mais importantes e relevantes. Na quarta etapa, confeccionou-se um mapa com os temas levantados para identificação e correlação entre as áreas temáticas estudadas. Em seguida, refinaram-se as especificidades de cada tema levantado. Por fim, na última etapa, produziu-se o relatório com as sínteses das análises realizadas para associações, interações, confecção e redação final do texto do artigo.

Entre os benefícios verificados na técnica proposta por Braun e Clarke (2006), observa-se que se trata de um método acessível e rápido de manusear, além de flexível, onde se busca realçar padrões, semelhanças e diferenças no conjunto de dados estudados, e permite adaptar-se à realidade e ao assunto que se quer pesquisar (Braun; Clarke, 2006; Rosa; Mackedanz, 2021). Na análise crítica realizada, ressalta-se o diálogo e interação das perspectivas proativas e visões da transdisciplinaridade necessária, com intenção de interpretar, argumentar e compreender fenômenos que apoiem os achados e as conclusões externadas no presente artigo, com relação à proposição de incorporação dos benefícios e características proativas e transdisciplinares da formação *T-Shaped*, para o desenvolvimento da capacidade do profissional do agente de contratação pública da área de saúde.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados do estudo demonstram a necessidade de o especialista em compras apresentar-se polivalente, assentado em múltiplos conhecimentos. Essa polivalência se caracteriza pela preocupação de estabelecer um padrão constante de desenvolvimento profissional, cada vez mais especializado, capacitado e qualificado. Além disso, percebem-se outras importantes características que um agente de contratação pública deve apresentar, como aptidão de argumentação e pensamento lógico, principalmente para concatenar ideias e correlacionar legislações, além da capacidade de adaptação para aprender a partir de seus próprios erros.

Nas organizações públicas com pouca profissionalização e baixa quantidade de servidores, isso se torna preocupante, pois, normalmente, um servidor, muitas vezes sem treinamento adequado, é designado para enfrentar tamanho desafio, inclusive respondendo pelos seus

atos perante os órgãos de controle. Entretanto, nas organizações públicas mais estruturadas e com a presença de maior número de servidores, essa gama de conhecimento, por vezes, é subdividida em vários setores, não necessariamente ligados diretamente à área das compras públicas, possibilitando, ainda, mesmo de forma incipiente, enfrentar os complexos desafios que acontecem no dia a dia.

Nesse sentido, o estudo aponta para necessidade de aplicar modelos de formação transdisciplinar que possibilitem aos compradores públicos trabalhar a expansão da compreensão e desenvolvimento profissional, agreguem e potencializem conhecimento e prática, para fortalecimento e robustez da carreira do agente de compras. A aplicação do modelo de aprendizado em formato “T”, para os compradores públicos, parece ser o mais adequado.

Inserido nesse contexto, o profissional de compras públicas, com características *T-Shaped*, pode auferir e processar novas informações, pensar em diferentes maneiras de agir, interagir, aprimorar e transformar habilidades interpessoais, facilitando o trabalho em equipe, para atingir os objetivos estratégicos das instituições. Enfim, busca-se ter uma visão sistêmica do processo para modificar caminhos já traçados e sempre seguidos, visto que o mercado de trabalho vem constantemente procurando profissionais dinâmicos, criativos e inovadores no serviço, transdisciplinares, com características de formato em “T” (Aitken; Paton, 2017; Kolmodin, 2018; Fenili, 2021; Lewis, 2022).

Um dos principais desafios para se tornar um profissional de compras públicas efetivamente *T-Shaped* é o tempo de formação. São imprescindíveis o acúmulo de várias horas de estudo e prática para a realização das atividades e habilidades necessárias, inclusive, essas aptidões e competências podem variar constantemente, dependendo do tipo e complexidade das entidades públicas em que o agente de compras se encontra inserido. No caso das organizações públicas de saúde, a complexidade é ainda mais latente e desafiadora. Entretanto, essa adversidade não pode ser levantada como desculpa ou entrave, mas, sim, como desafio que precisa ser superado.

Além disso, o desafio para aplicação do modelo *T-Shaped* já se inicializa na maioria das universidades, onde a concepção acadêmica encontra-se alicerçada na formação e geração de profissionais com característica “I”, ou seja, carreiras focadas na especialização profissional. Entretanto, em sentido contrário, a transdisciplinaridade vai de encontro a superespecialização, que ocorre em diversos meios acadêmicos, visto que apresenta como foco principal a formação de profissionais completos, devidamente inseridos no mercado de trabalho contemporâneo (Moghaddam; Demirkan; Spohrer, 2018; Gomes *et al.*, 2021; Schaffer, 2021; Amorim *et al.*, 2022; Mertens *et al.*, 2022; Souza *et al.*, 2022).

Nesse sentido, analisar a aplicação das características proativas e transdisciplinares da formação *T-Shaped* ao profissional de compras públicas, tem potencial de proporcionar ao agente a amplitude necessária para inovar entre disciplinas e aprofundar nas áreas específicas de especialização, tornando-se qualidades essenciais ao desenvolvimento contínuo, permitindo,

com isso, desenvolver novas formas e maneiras de aprimorar o aprendizado, compartilhar conhecimento e conectar informações (Michigan State University, 2018; Moghaddam; Demirkan; Spohrer, 2018; Harvard University, 2021; Schaffer, 2021; Souza *et al.*, 2022).

A discussão sobre a possibilidade da aplicação das características proativas e transdisciplinares do profissional *T-Shaped* ao perfil dos compradores públicos, apresenta-se como importante elemento para estar na agenda de todas as organizações públicas, visto que fatores determinantes associados aos desafios do mundo moderno, tendo como exemplo: maior concorrência, mercados globalizados e exigências da sociedade, apontam para necessidade de se trabalhar novas qualificações e perfis conexos as determinações e objetivos estratégicos das instituições, ao qual o agente de compras públicas, das organizações da área de saúde, encontra-se vinculado (Baily *et al.*, 2000; Lima, 2004).

Em vista disso, como benefício, um profissional de compras moderno e proativo que possui habilidades interpessoais tem potencial de reunir as duas capacidades definidas no perfil *T-Shaped*, através de uma visão ampla e transdisciplinar. Na formação do agente de contratação pública, com características *T-Shaped*, as duas capacidades: habilidades de compreender várias disciplinas e conhecimento sólidos em uma disciplina, necessitam estar conectadas em forma de “T” (Aitken; Paton, 2017; Lewis, 2022). Em síntese, no Quadro 1, visualiza-se o resultado das principais características e diferenças levantadas no estudo realizado, que permite distinguir e transformar o profissional de compras públicas reativo em proativo com visão *T-Shaped*.

Quadro 1 – Características e diferenças entre um profissional de compras públicas reativo e um proativo com características do modelo *T-Shaped*

Profissional reativo, visão antiga	Profissional proativo, visão <i>T-Shaped</i>
Pouca profissionalização.	Profissionalização adequada, mas em constante aprendizagem.
Profissional apenas especialista.	Profissional especialista que pensa estendido, possui habilidades e conhecimento amplo em várias disciplinas.
Preocupado apenas em finalizar processos administrativos.	Considera o processo todo, faz interligações e supera dificuldades.
Visão estreita, sem profundidade.	Visão holística e sistêmica, pensa de diferentes formas.
Tempo de formação inapropriado.	Tempo de formação adequado, mas em constante aprendizado contínuo e permanente.
Aprofundamento raso.	Pensa estendido, ligando perspectivas de diferentes especialidades.
Traça caminhos sempre seguidos, já traçados anteriormente, sem inovação.	Modifica caminhos sempre seguidos, sugere inovações e participa ativamente das mudanças.
Conhecimento rasteiro, sem aprofundamento.	Especialista com capacidade de compreender várias disciplinas, autoconhecimento.
Pautado em atender resultados predefinidos .	Expande os resultados, rompe barreiras.
Profissional simplista.	Profissional complexo, desenvolve habilidades estendidas e polivalentes.
Não concatena ideias, e possui deficiências na argumentação lógica.	Possui capacidade de argumentar e apresenta pensamento lógico, concatena ideias.

Profissional reativo, visão antiga	Profissional proativo, visão T-Shaped
Não participa de equipes transdisciplinares.	Trabalha e interage com equipes transdisciplinares.
Possui dificuldade de correlacionar legislações.	Possui capacidade de correlacionar legislações e visualizar/propor soluções criativas.
Não possui habilidades interpessoais.	Apresenta habilidades interpessoais, intuição e sensibilidade.
Não apresenta criatividade e atitude flexível, é reativo.	É flexível e criativo, e apresenta atitude proativa.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Para um profissional de compras públicas incorporar as características proativas e transdisciplinares do modelo *T-Shaped*, faz-se necessário o acúmulo de horas de formação ao estudo e a prática, a depender do tipo e complexidade da entidade pública à qual o agente encontra-se vinculado. Nas organizações públicas de saúde, essa complexidade apresenta-se ainda mais latente e desafiadora, visto que a crescente dificuldade em adquirir insumos, bens ou contratar serviços de qualidade podem impactar a vida das pessoas que utilizam os serviços públicos de saúde.

Antes de tudo, para atingir o objetivo, o comprador público deve realizar uma autoavaliação, se conhecer melhor, estudar seus pontos fortes e fracos, onde precisa melhorar e acrescentar valor. Contudo, tem que ser honesto consigo mesmo na avaliação, para que o resultado realmente faça total sentido. Além disso, o especialista deve estar disposto a interagir constantemente, estudar durante toda a sua jornada profissional, aprender de forma continuada e em diversos contextos, ou seja, entender a educação como um processo contínuo de aprendizagem: o “*lifelong learning*”(Rodrigues, 2020).

O profissional de compras públicas que trabalha apenas o lado técnico e operacional, consegue até se tornar um especialista, mas não pode deixar de desenvolver o senso crítico e a visão sistêmica, pois, apenas conhecimentos generalistas sobre vários assuntos são insuficientes para apresentar resultados objetivos à instituição. Se o agente de compras públicas se torna apenas um especialista, pode ter dificuldade para agregar valor na hora de participar de projetos específicos e transdisciplinares, uma vez que lhe falta visão holística para que entenda todas as partes envolvidas. No caso de profissional de compras generalista, na grande maioria dos casos, sabe um pouco sobre muitas coisas, mas não acrescenta diferencial importante à cadeia produtiva das organizações públicas, é simplista e não tem profundidade.

No entanto, permite-se identificar no estudo realizado, as dificuldades e desafios de inserir, no ambiente de trabalho, os conhecimentos e competências necessárias para formar esse profissional especializado, de maneira multidisciplinar e proativa, do tipo *T-Shaped*. Para isso, a discussão das características e competências que são difíceis de mensurar, como, criatividade, intuição, sensibilidade e visão, que incorporadas as aptidões, capacidades, flexibilidades e atitudes, constituem-se no moderno paradigma produtivo necessário para estabelecer um novo padrão de competência (Hansen; Oettinger, 2001; Pedroso, 2012; Souza *et al.*, 2022).

A discussão dos benefícios da formação profissional transdisciplinar e proativa do modelo *T-Shaped* encontra-se delimitada pela criação de habilidades e competências imprescindíveis ao regime de acumulação vigente no mundo moderno, e pela atualização permanente para domínio constante das aptidões técnico-produtivas, apropriadas ao nível de racionalização do trabalho, decorrente da contemporaneidade que vivenciamos. Na organização flexível do trabalho, permite-se apontar a formação para um novo tipo de trabalhador, que apresenta requisitos e habilidades de transferência de conhecimento, de uma área para outra (Pedroso, 2012; Souza, 2015; Hardy, 2021; Lewis, 2022; Souza *et al.*, 2022;).

O estudo traz como benefício a possibilidade de o comprador público, do setor de saúde, apresentar-se como um agente transformador e modificador do espaço laboral, além de ser protagonista de práticas estruturais que reformam os processos internos de gestão, sejam individuais ou coletivos, além de participar ativamente de condutas e atividades proativas e transdisciplinares que impactam fortemente a atuação desses especialistas no âmbito de suas instituições. Portanto, trata-se de pensar “fora da caixa”, estabelecer *insights* representativos, criar ideias inovadoras, enfim, desenvolver o autoconhecimento e incorporar o aprendizado contínuo na prática profissional (Machado; Ximenes Neto, 2018; Rodrigues, 2020).

No estudo realizado, o especialista em contratação pública das instituições da área de saúde, que apresenta os benefícios e características transdisciplinares e proativas *T-Shaped*, não escolhe entre conhecimento e prática, mas agrega e potencializa os dois, desenvolvendo todos os sentidos correlatos que fortalezem e trazem robustez à carreira profissional. Além disso, cria hábitos certos, troca experiência e conduz sua profissão com idealização e disciplina. A troca de experiências e o desenvolvimento de uma rede de *networking* com outros profissionais de compras públicas também preparam o comprador para o mercado de trabalho, e tornam-se um diferencial na busca dos objetivos estratégicos da instituição (Aitken; Paton, 2017; Lewis, 2022).

Ademais, no caso dos benefícios na aplicação das características proativas e transdisciplinares do método *T-Shaped*, acredita-se que o comprador público, do setor de saúde, será capaz de processar novas informações, pensar em diferentes maneiras de agir, interagir e aprimorar habilidades interpessoais, facilitando o trabalho em equipe. Enfim, a discussão sobre o assunto proporcionará uma visão ampliada e sistêmica do processo para modificar caminhos já traçados e sempre seguidos, visto que o mercado de trabalho vem constantemente procurando profissionais dinâmicos, criativos, inovadores, proativos e transdisciplinares, com características de formato em “T” (Aitken; Paton, 2017; Kolmodin, 2018; Fenili, 2021; Lewis, 2022).

Dentro desse contexto, observa-se no estudo realizado a perspectiva, necessária e urgente, de modificar o comprador público primitivo e reativo, transformando-o em profissional de características proativas, que apresente os benefícios da formação transdisciplinar *T-Shaped*, contribuindo, fundamentalmente, para melhoria e eficiência da gestão das instituições públicas da área de saúde.

5. CONCLUSÕES

A formação clássica e cartesiana dos agentes de contratação pública não atende mais aos anseios das instituições públicas pertencentes à área de saúde, por apresentar características de comportamento reativo, preocupado apenas na finalização de processos administrativos, com visão estreita e aprofundamento raso e rasteiro, além de pouco inovar nos processos de aquisição de insumos, bens e contratação de serviços, e ainda apresentar pouca profissionalização. Nesse sentido, para que o novo agente de contratação pública possa emergir, torna-se recomendado ao profissional possuir senso crítico apurado, agregar conhecimento ampliado, questionar e analisar problemas, articular soluções criativas, apresentar visão sistêmica e compreender os impactos de suas ações nas instituições, como também as questões decorrentes de sua omissão.

O estudo demonstra que o profissional de compras públicas que trabalha apenas o lado técnico e operacional, consegue até se tornar um especialista, entretanto, não pode deixar de desenvolver o senso crítico e visão sistêmica, uma vez que apenas conhecimentos generalistas sobre vários assuntos são insuficientes na hora de apresentar resultados objetivos à instituição a qual está vinculado. Se o agente de compras públicas se torna apenas um especialista, pode ter dificuldades de agregar valor na hora de participar de projetos que envolvam outros setores da instituição, devido à falta de visão holística para entender todas as partes envolvidas no processo.

Dentro desse contexto de mudança, o estudo demonstra a possibilidade de aplicação das características transdisciplinares e proativas do modelo *T-Shaped* ao agente de contratação pública, com intuito de contribuir para o desenvolvimento profissional ampliado e sistêmico, que expande habilidades e conhecimentos específicos e tem como qualidade principal ser um agente proativo, transdisciplinar, eclético e holístico, assumindo, por consequência, sua posição estratégica nas organizações públicas da área de saúde.

O estudo sugere que o agente de contratação pública da área de saúde modifique atitudes primitivas de concepção reativa para posturas contemporâneas e proativas de formação em “T”. Para isso, o profissional necessita desenvolver educação continuada, ampliar o conhecimento adquirido, modificar processos e parâmetros estruturais, enfim, tornar-se um profissional proativo e transdisciplinar com formação *T-Shaped*. Além disso, a discussão indica a necessidade de o profissional apresentar-se atualizado nas transformações ocorridas no mundo contemporâneo do trabalho, sendo polivalente, participativo e multifuncional, incorporando requisitos de competência proativa e transdisciplinares capazes de modificar o paradigma hoje existente.

O estudo demonstra que além dos conhecimentos transdisciplinares necessários ao agente de contratação pública para se transformar verdadeiramente em um profissional com características *T-Shaped*, observam-se outras importantes características, como, aptidão de argumentação e pensamento lógico, principalmente para concatenar ideias e correlacionar legislações, além da capacidade de adaptação para aprender a partir de seus próprios erros.

O principal achado do estudo aponta para a importância de aplicar as características do modelo proativo de formação transdisciplinar *T-Shaped* aos agentes de contratação pública, objetivando trabalhar a expansão da compreensão e desenvolvimento profissional, e agregar e potencializar o conhecimento à prática, para fortalecimento e robustez profissional e institucional. Dessa forma, o estudo indica o desenvolvimento de aptidões técnico-produtivas que possibilitem modificar o profissional ultrapassado e reativo em verdadeiramente proativo, potencializando o conhecimento e a prática de forma agregada.

Com relação aos principais benefícios da aplicação do modelo *T-Shaped* ao agente de contratação pública do setor de saúde, visualiza-se a possibilidade de expansão do conhecimento para desenvolvimento profissional, através do aprofundamento da visão ampla, sistêmica e transdisciplinar, da incorporação de habilidades para trasladar conhecimento de uma área para outra, de apresentar-se como elemento transformador e modificador do espaço de trabalho, além de ser protagonista de práticas que reformam os processos de gestão, agregue conhecimento à prática e apresente habilidades interpessoais que facilita o trabalho realizado em equipes.

Os principais desafios para que o agente de contratação pública incorpore, de forma efetiva, as características transdisciplinares e proativas do profissional *T-Shaped* remetem, preliminarmente, à falha na concepção acadêmica das universidades voltada, essencialmente, para especialização profissional, além da falta de educação continuada durante toda a vida profissional do comprador, acrescido da necessidade de maior tempo de formação profissional, visto que se torna imprescindível o acúmulo de horas de aprendizado e desenvolvimento da prática.

Da mesma forma, observa-se como desafio, a necessidade de o próprio comprador público assumir que deve mudar suas atitudes dentro da organização, avaliar sua carreira, ser proativo, e procurar desenvolver conhecimento transdisciplinares capazes de modificar a situação atual, de sorte a buscar novos caminhos em detrimento dos já traçados e sempre seguidos. Nesse sentido, permite-se ao agente de contratação pública libertar-se das amarras reativas para se tornar um profissional verdadeiramente proativo e transdisciplinar.

Como limitação do estudo, verifica-se a própria utilização das características do modelo *T-Shaped* na formação profissional dos agentes de contratação pública, uma vez que podem existir outros tipos de modelos, aqui não estudados. A utilização do método de análise empregado também pode ser considerada uma limitação do estudo, visto que a utilização de outros procedimentos de análise pode influenciar no padrão dos resultados encontrados. Outro ponto a ser destacado, refere-se ao período em que a pesquisa foi realizada, pois outros estudos podem ter sido publicados após a conclusão da pesquisa, não sendo possível a sua inclusão. Da mesma forma, como limitação, destaca-se a utilização de apenas estudos disponíveis de forma gratuita e na íntegra, constantes nas bases de dados pesquisadas. Além disso, a combinação utilizada de descritores apontados na pesquisa também pode apresentar-se como um limitador do estudo.

As sugestões para trabalhos futuros passam pela necessidade de ampliar o entendimento do estudo realizado, através da aplicação direta das características do modelo proposto T-Shaped na formação de profissionais que trabalham diretamente nos setores de compras e licitações das instituições públicas da área de saúde. Da mesma forma, este estudo pode ser replicado para outras instituições públicas, não ligadas diretamente à área estudada, no sentido de avaliar a possibilidade real de aplicação do modelo proposto.

REFERÊNCIAS

- AITKEN, A.; PATON, R. The ‘T-Shaped Buyer’: A transactional perspective on supply chain relationships. **Journal of Purchasing and Supply Management**, 23(4), 280–289. 2017. <<http://dx.doi.org/10.1016/j.pursup.2017.03.001>>.
- AMORIM, M. M., ROQUETE, F.F; BARBOSA, S.P.; SOUZA, D.M.; e CARVALHO, D.V. *et al.* Reflexão teórica multidisciplinaridade, interdisciplinaridade e transdisciplinaridade: Em busca de diálogo entre saberes no campo da saúde coletiva. **Revista de Enfermagem do Centro-Oeste Mineiro**. 2022. <<https://doi.org/10.19175/recom.v0i0.245>>.
- ARAÚJO, E. Agente de Contratação na Nova Lei de Licitações. **ConLicitação**. 2022. <<https://conlicitacao.com.br/agente-de-contratacao-na-nova-lei-de-licitacoes/>>. Acesso em: 05 jan. 2023.
- BAILY, P.; FARMER, D.; JESSOP, D.; e JONES, D. **Compras: Princípios e administração** (8^a ed.). Atlas. 2000.
- BATISTA, M. A. C.; MALDONADO, J. M. S. de V. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). **Rev. adm. pública**, v. 42, n. 4, p. 681–699, ago. 2008.
- BODELL, L. **Why T-Shaped teams are the future of work**. Forbes. 2020. <<https://www.forbes.com/sites/lisabodel/2020/08/28/futurethink-forecasts-t-shaped-teams-are-the-future-of-work/>>. Acesso em: 30 ago. 2020.
- BOYNTON, A.; BOLE, W. **Are You an “I” or a “T”?** Forbes. 2011. <<https://www.forbes.com/sites/andyboynton/2011/10/18/are-you-an-i-or-a-t/>>. Acesso em: 31 ago. 2022.
- BRAUN, V.; CLARKE, V. Using thematic analysis in psychology. **Qualitative Research in Psychology**, 3(2), 77–101. 2006. <<http://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>>.
- CAPUTO, F.; CILLO, V.; FIANO, F.; PIRONTI, M; e ROMANO, M. Building T-shaped professionals for mastering digital transformation. **Journal of Business Research**, v. 154. 2023. <<https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2022.113309>>.
- CLIFFORD, D. **Forget about T-shaped people. We need X-shaped people**. TEDx Talks. 2019. <<https://www.youtube.com/watch?v=EezmRPE3fpQ>>. Acesso em: 30 ago. 2022.
- CONLEY, S.; FOLEY, R.; GORMAN, M.; DENHAM, J. e COLEMAN, K. Acquisition of T-shaped expertise: An exploratory study. **Social Epistemology**, 31(2), 1–19. 2017. <<http://dx.doi.org/10.1080/02691728.2016.1249435>>.

DALTRO, M. R.; FARIA, A. A. de. Relato de experiência: uma narrativa científica na pós-modernidade. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, 19(1), 223–237. 2019. <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1808-42812019000100013&lng=pt&nrm=iso&tlang=pt>. Acesso em: 31 ago. 2022.

DIAS, M.; COSTA, R. F. **Manual do comprador**: Conceitos, Técnicas e Práticas Indispensáveis em um Departamento de Compras. Saraiva Uni. 2000.

FENILI, R. R. **Desempenho em processos de compras e contratações públicas**: um estudo a partir da inovação e das práticas organizacionais. Tese—Brasília: Universidade de Brasília - UNB, 2016.

FENILI, R. R. O mito de Sísifo e o rito de contratações públicas. **IbizSol**. 2021. <<http://www.ibiz.com.br/blogsol/?s=o+mito+de+s%C3%ADsifo>>. Acesso em: 05 jan. 2023.

GOMES, A. L. S.; MASSA, I.; SALVADOR, K.; DIAS, L.; COELHO, L.; BARBOSA, P. **Multidisciplinaridade, interdisciplinaridade e transdisciplinaridade**: Perspectivas para educação em saúde. In: II Congresso Nacional de Inovações em Saúde (CONAIS), 2021. ANAIS - II CONAIS: O pensar saúde frente os desafios atuais: o papel da pesquisa e da inovação. <<https://doity.com.br/anais/conais/trabalho/194225>>. Acesso em: 22 out. 2022.

HANSEN, M. T.; OETINGER, B. von. Introducing T-Shaped managers: knowledge management's next generation. **Harvard Business Review**. 2001. <<https://hbr.org/2001/03/introducing-t-shaped-managers-knowledge-managements-next-generation>>. Acesso em: 22 out. 2022.

HARDY, N. Transferable skills: what are they and why are they important? **The Hub | High Speed Training**. 2021. <<https://www.highspeedtraining.co.uk/hub/what-are-transferable-skills>>. Acesso em: 23 out. 2022.

HARVARD UNIVERSITY. **What is a T-shaped professional?** Harvard IT Academy. 2021. <<https://itacademy.harvard.edu/faq/what-t-shaped-professional>>. Acesso em: 06 jan. 2023.

HRONEC, S. M. **Sinais vitais**: usando medidas do desempenho da qualidade, tempo e custo para traçar a rota para o futuro de sua empresa. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?id=227433&view=detalhes>>. 1994. Acesso em: 31 ago. 2023.

KOLMODIN, M. **T-shaped Employees and how to grow it as an Agile Leader — One of the patterns for successful agile change**. Dandy People. 2018. <<https://dandypeople.com/blog/t-shaped-employees-and-how-to-grow-it-as-an-agile-leader>>. Acesso em: 23 out. 2022.

LEWIS, A. What does it mean to be a T-Shaped employee? **The Hub | High Speed Training**. 2022. <<https://www.highspeedtraining.co.uk/hub/t-shaped-employee>>. Acesso em: 30 out. 2022.

LIMA, J. C. de S. **Um estudo sobre a reconfiguração da função compras em empresas do setor automotivo**. [Dissertação, Universidade de São Paulo]. 2004. <<https://doi.org/10.11606/T.3.2004.tde-28042004-150606>>.

LUIZA, V. L.; CASTRO, C. G. S. O. de; NUNES, J. M. Aquisição de medicamentos no setor público: o binômio qualidade - custo. **Cadernos de Saúde Pública**, 15(4), 769–776. 1999. <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X1999000400011>>.

MACHADO, M. H.; XIMENES NETO, F. R. G. Gestão da educação e do trabalho em saúde no SUS: trinta anos de avanços e desafios. **Ciência & Saúde Coletiva**, 23(6), 1971–1979. 2018. <<https://doi.org/10.1590/1413-81232018236.06682018>>

MENA, I. **Verbete Draft: o que é profissional T-Shaped.** Projeto Draft. 2019. <<https://www.projetodraft.com/verbete-draft-o-que-e-profissional-t-shaped/>>. Acesso em: 06 jan. 2023.

MENEGHETTI, F. K. O que é um Ensaio-Teórico? **Revista de Administração Contemporânea** v. 15, n. 2, 320–332. 2011. <<http://dx.doi.org/10.1590/S1415-65552011000200010>>.

MERTENS, F.; TÁVORA, R.; SANTANDREU, A.; LUJÁN, A.; ARROYO, R.; SAINT-CHARLES, J. Participação e transdisciplinaridade em Ecosaúde: a perspectiva da análise de redes sociais. **Saúde e Sociedade**, 31(3), e190903pt. 2022. <<https://doi.org/10.1590/S0104-12902022190903pt>>.

MICHIGAN STATE UNIVERSITY. **What is the “T”?** The Second Annual T-Academy Ramping for Campus t-Vitality and t-Success. 2018. <<https://tsummit.org/>>. Acesso em: 23 out. 2022.

MOGHADDAM, Y.; DEMIRKAN, H.; SPOHRER, J. **T-Shaped professionals: adaptive innovators.** Business Expert Press. 2018.

MONTE ALTO, C. F.; PINHEIRO, A. M.; ALVES, P. C. **Técnicas de Compras** (2^a ed.). Editora FGV. 2016.

MWITA, J. Performance management model: a systems-based approach to public service quality. **International Journal of Public Sector Management**, v. 13, n. n. 1, p. 19–37, 2000.

PATTERSON, R. The T-Shaped person: building deep expertise and a wide knowledge base. **College Info Geek**. 2021. <https://collegeinfogeek.com/become-t-shaped-person/>. Acesso em: 05 jan. 2023.

PEDROSO, M. N. C. A formação do novo trabalhador frente à reestruturação do trabalho e da produção. **Sociedade em Debate**, 13(1), Artigo 1. 2012. <https://revistas.ucpel.edu.br/rsd/article/view/416>. Acesso em: 22 out. 2022.

PEDUZZI, M.; AGRELI, H.; SILVA, J.; SOUZA, H. Trabalho em equipe: uma revisita ao conceito e a seus desdobramentos no trabalho interprofissional. **Trabalho, Educação e Saúde**, 18(e0024678), 1–20. 2020. <https://doi.org/10.1590/1981-7746-sol00246>

PLAČEK, M.; OCHRANA, F.; SCHMIDT, M.; NEMEC, J.; PUCEK, M. The factors causing delays in public procurement: the Czech Republic *versus* the UK. **Public Money & Management**, 40(2), 131–139. 2020. <<http://dx.doi.org/10.1080/09540962.2019.1651034>>.

RODRIGUES, G. Como conhecer sobre Lifelong learning, Multipotencial e profissional T-Shaped pode te ajudar? **Medium**. 2020. <<https://gutto-rdj.medium.com/como-conhecer-sobre-lifelong-learning-multipotencial-e-profissional-t-shaped-pode-te-ajudar-3a98c53653ac>>. Acesso em: 05 jan. 2023.

ROSA, L. S. da; MACKEDANZ, L. F. A análise temática como metodologia na pesquisa qualitativa em Educação em Ciências. **Atos de Pesquisa em Educação**, 16, e8574. 2021. <<http://dx.doi.org/10.7867/1809-0354202116e8574>>.

SCHAFFER, C. **"Both/And" Leadership: combining the benefits of I- and T-Shaped leaders.** Harvard Business Publishing. 2021. <<https://www.harvardbusiness.org/author/cschaffer/>>. Acesso em: 31 ago. 2022.

SILVA, V. O.; SOARES, C.; SANTOS, L.; SOUZA, E.; PINTO, I. Trabalho e educação na saúde: análise da produção científica brasileira entre 2011 e 2014. **Saúde em Debate**, 41, 296–315. 2017. <<http://dx.doi.org/10.1590/0103-11042017s323>>.

SONNENTAG, S.; FRESE, M. Performance concepts and performance theory. Em: **Psychological Management of Individual Performance**. [s.l.] John Wiley & Sons, Ltd., 2005. p. 1–25.

SOUZA, E. ; CASTRO, P.; DIAS-GODÓI, I.; SILVA, M.; JEDLICKA, L. Transdisciplinaridade como estratégia de ensino e extensão em educação em saúde: Uma experiência exitosa entre saúde e educação. *Revista Chão da Escola*, 19, 68–80. 2022. <https://doi.org/10.55823/rce.v19i19.142>

SOUZA, J. dos S. **A formação do trabalhador no contexto da reconfiguração do trabalho, da produção e dos mecanismos de mediação do conflito de classe**. Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2015. <<https://doi.org/10.20500/rce.v10i20.2317>>.

STEINFELD, J. M. **Leadership and stewardship in public procurement**: roles and responsibilities, skills and abilities | Emerald Insight. 1–17. 2022. <<https://doi.org/10.1108/JOPP-04-2021-0024>>.

WILKINSON, D. New research: the shift between T-Shaped & Key-shaped employees. *The Oxford Review*. 2021. <<https://oxford-review.com/shift-between-t-key-shaped-people/>>. Acesso em: 05 jan. 2023.

YIP, J. Why T-shaped people? **Medium**. <<https://jchyip.medium.com/why-t-shaped-people-e8706198e437>>. Acesso em: 06 jan. 2023.

Marco Antonio Cavalcanti Batista

<https://orcid.org/0000-0002-5704-355X>

Doutorando em Saúde Pública no Instituto Aggeu Magalhães e Mestre em Saúde Pública pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Graduado em Administração de Empresas pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

marco.batista@fiocruz.br

Garibaldi Dantas Gurgel Júnior

<https://orcid.org/0000-0002-2557-7338>

Doutor em Políticas Públicas e Serviços Sociais pela Universidade de Manchester e Mestre em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Docente e pesquisador do Departamento de Saúde Coletiva do Instituto Aggeu Magalhães (IAM), Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

garibaldi.gurgel@fiocruz.br

Kátia Rejane de Medeiros

<https://orcid.org/0000-0002-7518-4137>

Doutora em Saúde Pública pelo Instituto Aggeu Magalhães (IAM), Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Docente e pesquisadora do Departamento de Saúde Coletiva do IAM-Fiocruz

katia.rejane@fiocruz.br

SKILLS FOR TELEWORK: LEARNING DEMANDS

Juliana Legentil¹

Lara Barros Martins²

Gardênia da Silva Abbad¹

Luciana Mourão³

Matheus Damascena¹

Lisa Miranda¹

¹University of Brasília (UnB), Brasília – DF, Brazil

²Universidad Loyola Andalucía – Seville, Spain

³State University of Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro – RJ, Brazil

Mandatory telework introduced requirements for performing activities remotely. Some were different from those required for voluntary telework. Being full-time at home brought substantial changes to the workers' lives who were not adapted to this modality of work. This study aimed to identify the skills deemed necessary for teleworking. It was based on the perspective of 2,409 professionals working in 95 Brazilian public institutions. The results were divided into two central categories: hard skills and soft skills. Some of the features pointed out by the participants that needed to be improved were: being able to master the technological tools used to communicate remotely; productivity management; and time management. When gaps in expressing such skills are identified, relevant educational actions can be promoted. In addition, it is possible to leverage the benefits and reduce the risks associated with telework.

Keywords: learning needs, hard skills, soft skills, public sector, mandatory telework.

HABILIDADES PARA O TELETRABALHO: DEMANDAS DE APRENDIZAGEM

O teletrabalho compulsório introduziu condições para desempenhar as atividades remotamente, algumas diferentes daquelas exigidas no teletrabalho voluntário. Estar em tempo integral em casa trouxe mudanças substanciais aos trabalhadores não adaptados à modalidade. Este estudo teve como objetivo mapear as habilidades percebidas como necessárias para a atuação em teletrabalho durante a pandemia a partir da perspectiva de 2.409 profissionais de 95 organizações públicas brasileiras. Os resultados apontaram duas categorias centrais: *hard skills* e *soft skills*. Dentre as necessidades de aperfeiçoamento da capacidade de trabalhar remotamente, estão: o domínio de ferramentas tecnológicas para viabilizar as comunicações remotas; a gestão da produtividade; e a gestão do tempo. Os relatos dos participantes indicam que a atuação em teletrabalho requer desenvolver e consolidar habilidades diferenciadas. Ao se identificar lacunas na expressão de tais habilidades, ações educacionais pertinentes capazes de saná-las poderão ser promovidas. Além disso, é possível alavancar os benefícios e reduzir os riscos associados ao teletrabalho.

Palavras-chave: necessidades de aprendizagem, *hard skills*, *soft skills*, setor público, teletrabalho compulsório.

HABILIDADES PARA EL TELETRABAJO: DEMANDAS DE APRENDIZAJE

El teletrabajo obligatorio introdujo condiciones para realizar actividades a distancia, algunas diferentes a las exigidas en el teletrabajo voluntario. Estar en casa a tiempo completo ha provocado cambios sustanciales a los trabajadores no adaptados a la modalidad. Este estudio tuvo como objetivo identificar las habilidades percibidas como necesarias para el teletrabajo durante la pandemia, desde la perspectiva de 2.409 profesionales de 95 organizaciones públicas brasileiras. Los resultados apuntaron a dos categorías centrales: habilidades duras y habilidades blandas. Entre las necesidades para mejorar la capacidad de teletrabajar se encuentran: el dominio de las herramientas tecnológicas; la gestión de la productividad; y la gestión del tiempo. Los informes de los participantes indican que el teletrabajo requiere desarrollar y consolidar habilidades diferenciadas. Al identificar estas deficiencias en la ejecución de tales habilidades, se pueden promover acciones educativas pertinentes capaces de eliminarlas. Además, es posible aumentar los beneficios y reducir los riesgos asociados al teletrabajo.

Palabras clave: necesidades de aprendizaje, habilidades duras, habilidades blandas, sector público, teletrabajo obligatorio.

1. INTRODUCTION

At the beginning of 2020, COVID-19 forced many countries worldwide to enforce quarantines and lockdowns to prevent the spreading of the virus and reduce the rate of deaths. As a result of these actions, people's lives, workplaces of different industries, and organizational processes changed massively (Anderson; Kelliher, 2020; Fraij, 2021). During these atypical times, private homes suddenly became work environments and often did not have the necessary infrastructure (psychosocial, institutional, and technical). In parallel, the loss of support networks (e.g., schools, family members, and domestic helpers) required an increase in multitasking actions, resulting in even more strenuous working hours (Lu; Zhuang, 2023).

Those who started working remotely were required to show a set of technical and behavioral skills needed to perform technology-mediated remote work and reconcile family and work (Giauque et al., 2022; Tolentino et al., 2023). Given the urgent need to adopt telework, these skills were developed mainly through trial and error or using informal strategies to learn and face imposed adversities. In addition, when attendance and punctuality cannot be controlled, workers feel more pressured to perform well. Due to social distancing, the demand levels can be higher than before the beginning of the mandatory telework (Sandall; Mourão, 2020).

Yet, autonomous learning actions are not always sufficient. Investments are necessary to promote systematic training and skill development events to support consolidating technological and socio-emotional skills necessary for effectively performing in telework. Therefore, exploratory and descriptive studies are justified in a pandemic that brought irreversible changes to the professional world. Impacts on the layout and the characteristics of virtual work, as well as on the well-being of teleworkers, are expected (Boulet; Parent-Lamarche, 2022; González-Anta et al., 2021; Wang et al., 2021). In this sense, research needs to identify proper ways to encourage and manage teleworkers' training and skill development actions, stressing practical, psychological, and management-related aspects of sustainable virtual teams (Bartsch et al., 2021; González-Anta et al., 2021; Stoker et al., 2021).

The reality of the pandemic permeated all research about work and reinforced the need for more studies examining whether social distancing and telework affect productivity, creativity, and innovation at work (Anderson; Kelliher, 2020; Kniffin et al., 2021). Systematic investigations on the well-being of teleworkers indicate that researchers have not yet been dedicated to establishing and assessing quantitatively, and even less qualitatively, the necessary skills to perform effectively in this scenario (Charalampous et al., 2019). Organizational leaders and policymakers could use such findings to create new ways to leverage benefits and reduce risks associated with telework (Choi, 2018; Giauque et al., 2022). For this purpose, recognizing distinctions between the public and private sectors (Mele et al., 2023) can mitigate the risk of mistakenly adopting people management theories and practices in public administration (Bergue, 2020). While the public sector must be guided by the interests of society, prioritizing

principles such as legality, impersonality, and efficiency (Costa, 2010), the private sector aims at profit and the defense of individual interests.

A large systematic review on teleworking in public organizations worldwide (Mele et al., 2023) concluded that two key characteristics distinguish the public and private sectors regarding teleworking: the standards that regulate people management and the use of information and communication technologies. These findings expand the potential contribution of this study, as demonstrated in subsequent sessions. Therefore, this study aimed to identify learning demands referred to by public servants, in the initial months of the COVID-19 pandemic breakout, for working remotely. The identification of the skills perceived as necessary for teleworking in a crisis might help deal with the challenges of the increasing adoption of flexible modalities in public organizations.

Voluntary telework vs. Mandatory telework

The main distinction between voluntary and mandatory teleworking is based on the condition for entering the modality (Mele et al., 2023), i.e., by choice – considering the employees' will – or imposition, which affects its effects. On one hand, in voluntary telework, the premise is that the teleworker chooses the modality spontaneously or agrees, in advance, with the condition established by the organization. In Brazil, the regulations for integral and partial (hybrid) teleworking in the Executive and Judiciary branches require mutual agreement between the public agent and their manager. It is guaranteed the possibility of returning to in-person work, regardless of institutional interest, under "normal" conditions (Conselho Nacional de Justiça, 2022; Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2023). In the private sector, regulated by the Brazilian Consolidation of Labors Law, this alternative to returning to face-to-face work may not exist, since there are organizations that provide for activities to be carried out exclusively through teleworking and not necessarily from home. On the other hand, mandatory telework requires the performance of tasks from home, exceptionally and in a coercive way (Mele et al., 2023), as in the case that happened during the pandemic. Thus, the applicability of the emerging knowledge about voluntary remote work was questioned (Anderson; Kelliher, 2020; Kniffin et al., 2021; Wang et al., 2021), as mandatory telework massively changes the context and practices of family and work routines.

Voluntary telework is a flexible production format, an alternative to the work performed in the employer's workplace (Golden; Gajendran, 2018), that has been adopted since before the pandemic. Specialized literature points out its main benefits: a) to workers: increased satisfaction and quality of life, reduced stress related to daily commuting, greater flexibility, and autonomy over working hours, fewer distractions compared to in-office work, and reduced work-family conflicts; b) to organizations: lower infrastructure and travel costs, acquisition of qualified personnel interested in more flexible work and capable of greater productivity and quality; c)

to the society: reduction of air and noise pollution and decrease in traffic jams and accidents (Beham et al., 2015; Green; Roberts, 2010; Madlock, 2012).

Despite these benefits, telework also presents potential risks: reduced interpersonal contact, increased sense of social isolation, and distance from the organizational culture (Choi, 2018; Green; Roberts, 2010; Madlock, 2012; Stoker et al., 2021). Since employees are more strongly affected by disruptions through social stressors (for instance, social isolation) (van Zoonen; ter Hoeven, 2021), managers play a fundamental role in providing social support and reducing risks related to the well-being of teleworkers, once dealing with this general distress cannot be trained.

Some advantages and positive experiences (i.e., flexibility and autonomy that facilitates work-family reconciliation) reported in typical telework situations started to become challenges, given conditions such as the lack of support from schools and the necessity to share spaces at home for both working and studying. Another challenge is online communication, something considered ineffective for teams separated by long distances. This happens partly due to a lack of advanced technological skills, which undermines currently established communications through the increasing use of messaging and video calls, even in hybrid (Bloom et al., 2022). Furthermore, self-discipline seems to be a pivotal skill in working virtually, impacting motivation to work, effectiveness, and well-being. Teleworkers were less resistant to being monitored and submitted to controls during the pandemic, as these mechanisms helped them deal with procrastination and work demands (Wang et al., 2021). Therefore, mandatory telework differs from voluntary telework and should be analyzed according to its specific characteristics (Anderson; Kelliher, 2020; Wang et al., 2021).

The sudden transition to telework can be costly and exhausting for companies, resulting in fewer training programs, even though the pandemic requires professionals to adapt to different methods of working (Fraij, 2021; González-Anta et al., 2021). Identifying the skills for remote working can subsidize the design of training programs for this specific context.

Telework training needs

Work-related skill gaps can result in performance problems. These are also associated with low motivation levels and inadequate working conditions. In this context, people need to learn new skills. A systematic survey of core key competencies for teleworking at home helps propose educational actions capable of reducing these difficulties and developing competencies for performing well in this modality (Laker; Powell, 2011) regarding cognitive or behavioral skills.

To ensure that mapped demands correspond to work behaviors, the workers themselves must be part of the process. Thus, they are a relevant source of information about what they think they need to develop or strengthen in terms of necessary competencies to perform their tasks. In this sense, assessing the teleworkers' training needs is essential (Beauregard et al., 2019; Snelgrove, 2021).

Furthermore, it is necessary to consider the contemporary training motivation theory presented by Chung et al. (2021), which is based on an updated meta-analytic review of 167 independent studies. The results support a partially mediated training motivation model with diverse parameters: openness to new experiences, extroversion, friendliness and being goal-oriented, intentions towards rotation, and job satisfaction. Considering these findings, training needs related to remote work should encompass soft skills, as learning outcomes highly depend on them.

Consequently, some teleworkers' learning demands coincide with those reported before the pandemic, both for those who were voluntarily working remotely pre-pandemic and those who only had in-loco work experience, adopting a 'same skills, different environment' mindset when transferred to a remote work environment (Henke et al., 2022): showing social and affective skills (or soft skills) that help someone communicate using technologies, seeking psychosocial support from coworkers, controlling work hours and rest, and reconciling work and home activities. Others are more instrumental (hard skills) and support the execution of tasks, such as having full proficiency with digital resources and tools (Abbad; Legentil, 2020; Henke et al., 2022).

Leaders and individual contributors agree that some key skills are still to be developed for remote work: technology literacy; maintaining rapport, communicating, and managing virtually; time management; and self-management (Henke et al., 2022). About the last one, taking independent action and self-manage working-from-home performance requires the use of self-control strategies, such as modifying somatic conditions and autonomous motivation that were significantly associated with job performance (Troll et al., 2021).

Given the above, surveying employees for preferences and skills regarding telework can lead to a successful experience in this modality (Beauregard et al., 2019). In that regard, there might be some differences in skills and behaviors between two main categories performing remotely: managers and their subordinates. Previous literature (Bloom et al., 2022) indicates that managers of remote workers are especially concerned about employee's underperformance in hybrid work-from-home, even though there are results that point out a 4% increase in per-minute productivity for home-working on individual tasks (Bloom et al., 2015). Non-managers, instead, are more willing to work from home on eligible days and predict positive impacts on productivity and a reduction in attrition (Bloom et al., 2022). Regarding the differences in responsibilities between categories, it is expected to find different learning demands to work remotely.

2. METHODOLOGY

We chose a qualitative approach for this study, given the possibility of understanding and exploring the meaning that participants give to the investigated reality (Creswell; Creswell, 2021), in this case, without precedents. Furthermore, qualitative studies remain under-

represented within management research but are essential for providing alternative perspectives and knowledge of management and organizations (Lanka et al., 2021).

Differently from informal training needs analysis based exclusively on required training from a managerial perspective (managers request courses chosen from a list of contents/themes, not competencies to be developed), we opted to hear individuals and their own needs (Abbad; Mourão, 2012), since the pandemic context introduced very specific conditions and requirements for performing activities remotely. Either way, at that point, it would not have been appropriate to directly assess their level of agreement on how important and how much they mastered a list of skills pre-established on a questionnaire, which is the common procedure when we already know the skills needed to efficiently perform in each work position.

For our current research, we were presented with the opportunity to access a large number of workers from the public sector who became remote workers instantly as the pandemic forced imminent lockdowns. The high amount and quality of the answers obtained show they had much to say and express right away in such a difficult moment. It's also important to highlight that the qualitative approach did not limit their voices and that's the reason we included all reports for analysis, not quantifying them, but assessing their utter richness by identifying their skills as they adapted to telework during the initial three months of the pandemic.

During this very critical period, when telework was mandatory due to social distancing as a protective measure, we assume a qualitative approach allows us to better capture and elucidate the learning demands first and most urgent faced by teleworkers in an unprecedented scenario, that introduced challenges even for those previously engaged in remote work. The skills perceived as necessary for teleworking in a crisis will be later discussed comparing results in both voluntary and mandatory telework, and contrasting managers from non-managers.

Participants

A total of 2,409 teleworking professionals, of which 722 were public managers and 1,687 non-managers, participated in the study. They were all chosen non-randomly for convenience and accessibility. Participants, both non-managers (NM) and managers (M), were linked to 95 public sector organizations and identified themselves respectively as females (NM: 61.2%; M: 51%); in the age range of 38 to 57 years old (NM: 35%; M: 38.9%), married (NM: 63.1%; M: 70.8%) and with some level of specialization in postgraduate degrees (NM: 56.1%; M: 67%). Of these, 62% had experience with remote work before the COVID-19 pandemic.

We opted for separating managers' from non-managers' responses based on intrinsic differences in roles played and responsibilities between these categories, affecting considerably not only their experiences and perceptions (Carvalho et al., 2022) but also what is required from them in terms of competencies since managers must not only accomplish their tasks but also guide a dispersed team (Henke et al., 2022; Kniffin et al., 2020; Sandall; Mourão, 2020).

Furthermore, experiencing telework and restrictions imposed by the pandemic at the same time may have introduced additional challenges for both managers and employees.

Instruments

To address learning demands related to telework, open-ended questions were asked: a) for managers: "Do you feel the need to improve your management skills for remote work? If so, what knowledge and skills would you like to develop?"; and b) for non-managers: "Do you feel the need to improve your ability to work remotely? If so, what knowledge and skills would you like to develop?".

Data collection procedures and ethical considerations

Upon authorization of the Human Resources areas of the respective 95 Brazilian public organizations, namely 93 organs of the District Executive Branch, and two federal institutions, the Union Public Prosecution Service and the Federal Judiciary Branch, the links to the electronic survey were sent by email to the participants, from April to June 2020. A prior informed consent term ensured the confidentiality of individual responses and the freedom to stop participating at any time without any consequences. The grouped results were made available to the organizations' personnel management teams to preserve the respondents' opinions and identity.

Data analysis procedures

Two data files were created, one for managers and another for non-managers. All the answers obtained were included. Six researchers exhaustively read and re-read each corpus at this stage and chose a thematic categorical content analysis (Bardin, 2016). The categorization process started with differentiating the content generated by managers and non-managers. Then, this content was sorted according to the semantic criterion.

Due to the large corpus size (9,456 words mentioned by managers and 21,312 by non-managers), NVivo was used for the analysis and understanding of the generated content, resulting in two major categories: hard skills and soft skills learning needs. In a later stage, four other researchers worked on the analysis of subcategories of the two previously identified ones. After sorting these elements out, the contents that prevailed were put into newly created subcategories.

After defining the subcategories, six other independent researchers, all specialists in personnel management, were part of the final judge validation stage of the soft skills category since excerpts with ambiguous content were identified. These judges received information about the execution of the research, as well as the constitutive definitions of each content subcategory so that they could freely indicate in which subcategory each answer or testimony excerpt should

be located. Judges could also use the observations field to propose new subcategories, express disagreements, and provide comments.

After obtaining the Cohen's Kappa coefficients (Fleiss; Cohen, 1973) in Stage 1, calculated using SPSS version 26, we decided to improve managers' constitutive definitions of soft skills. So, another round of evaluation was carried out by three new independent researchers with the same profile. For the strength of agreement between judges, Landis and Koch's (1977) parameters were used: poor/no agreement (< .00); weak (.00-.20); reasonable (.21-.40); moderate (.41-.60); substantial (.61-.80) and almost perfect (.81-1.00). After completing the content analyses, which were improved by verifying the agreement between evaluators (Stage 2), the outcome showed that managers' final utilization rate of the corpus was 99.8% and 99.9% for non-managers. These indicators showed that the evaluation was quite robust.

3. RESULTS

Table 1 shows the strength of agreement between independent evaluators of soft skills subcategories. According to the adopted criteria, the results are very good, especially for the managers' corpus.

Table 1 – Kappa coefficients for soft skills

Stage	Corpus	No. of the sample	Evaluator	Kappa	Strength of Agreement (Landis and Koch, 1977)
1	Non-managers	1687	A-B	.829	Almost Perfect
		1687	A-C	.642	Substantial
		1687	B-C	.640	Substantial
1	Managers	722	D-E	.492	Moderate
		722	D-F	.595	Moderate
		722	E-F	.478	Moderate
2	Managers	722	G-H	.935	Almost Perfect
		722	G-I	.905	Almost Perfect
		722	H-I	.878	Almost Perfect

Source: elaborated by the authors.

Box 1 illustrates the two categories that emerged from the participants' reports, hard skills and soft skills, as well as the subcategories based on recurrent needs evoked by the groups. Analysis of these reports made it possible to identify nuances that differentiate the groups on the specificities of their learning demands. For this reason, we chose to use constitutive definitions that preserved the distinctions reported by managers and non-managers in their reports.

Box 1 – Categories and subcategories according to managers and non-managers

Non-aprioristic constitutive definition	
1. Hard skills: A group of cognitive-behavioral elements that managers and non-managers want to know about and/or deploy in remote work so that work activities can be performed.	
1.1 Using digital technologies in remote work M: It refers to skills in resource management and digital tools that support managing people and teams working remotely.	NM: It refers to the ability to use equipment, resources, and synchronous (videoconferences) and asynchronous communication tools; as well as the ability to access information systems necessary to working remotely.
1.2 Productivity management M: It refers to the ability to manage other people's virtual work using digital technologies. These skills are described as goal setting, planning, distributing tasks, and creating indicators for fairly measuring results.	NM: It refers to self-management skills in remote working via digital technologies. These skills are described as the following demands: planning, organizing, carrying out tasks, and productivity self-monitoring.
1.3 Role-specific M: It refers to skills related to activities developed by your team to better manage the work.	NM: It refers to skills directly related to the roles the professionals occupy and that did not emerge because of mandatory telework.
Non-aprioristic constitutive definition	
2. Soft skills: A group of critical socio-emotional elements for interpersonal relationships that evolved when distanced, with coworkers, and in person, with those they live with. These skills help to balance work and family and the hours people dedicate to work and rest/leisure.	
2.1 Self-discipline, concentration and communication	NM: It refers to the ability to concentrate/focus on tasks; the self-discipline to establish routines and carry out work activities within the agreed deadline, time management, and communication in an assertive way.
2.2 Reconciliation of work/non-work activities	NM: It refers to the ability to balance both work activities, and personal and family demands.
2.3 Team management M: It refers to socio-affective skills necessary to manage people, communicate, motivate the team, promote integration among peers, and offer psychological support, given the situation with the pandemic and the mandatory remote work.	
2.4 Time management M: It refers to organizational and work/non-work reconciliation skills; dealing with distractions and managing work, family, rest, and other aspects of personal life.	
2.5 Emotional regulation M: It refers to the ability to deal with emotions and feelings.	NM: It refers to skills related to controlling emotions and searching for social support, given the pandemic situation and the mandatory remote work.

Note. M (Managers); NM (Non-managers).

Source: Elaborated by the authors.

Table 2 shows the number of participants with learning demands in remote work. It is worth noting that the quantitative values are not mutually exclusive since the participants could freely report their needs. In certain situations, the content was classified as more than one category or subcategory. The need to develop hard skills is reported by 73.82% of managers and 77.3% of non-managers. Among these, using digital technologies in remote work stands out (56.93% of managers; 64.26% of non-managers). As for the development of soft skills, managers have more learning demands than non-managers (37.95%, compared to 25.55%, respectively). The former presented that team management-related demands were predominant (29.5%), while the latter showed that content related to self-discipline, concentration, and communication was dominant (20.57%).

Table 2 – Learning demands of managers and non-managers

Training and Learning Needs	Managers		Non-Managers	
	N	%	N	%
1. Hard skills	533	73.82%	1,304	77.30%
1.1 Use of digital technologies in remote work	411	56.93%	1,084	64.26%
1.2 Productivity management	94	13.02%	53	3.14%
1.3 Role-specific	5	0.69%	24	1.42%
2. Soft Skills	274	37.95%	431	25.55%
2.1 Self-discipline, concentration, and communication	-	-	347	20.57%
2.2 Reconciliation of work/non-work activities	-	-	81	4.80%
2.3 Team management	213	29.50%	-	-
2.4 Time management	83	11.50%	-	-
2.5 Emotional regulation	12	1.66%	27	1.60%

Source: Elaborated by the authors.

Regarding the use of digital technologies in remote work hard skill: it appears that managers largely feel the need to develop skills for using tools that can support remote team management, while non-managers primarily mention their work, as reported below (our translation):

Improving is always important, regardless of context, but when it comes to telework, I see the need to be proficient with digital communication and management tools [...] (28 to 37 years old manager, married, team of 1 to 10 people, positive experience with telework before the pandemic).

Be more proficient with the software/tools I need to use because I didn't have this knowledge before teleworking (48 to 57 years old non-manager, single, no previous experience with telework).

The differentiation also happens in the **productivity management** subcategory, as managers point out the need to develop skills related to goal setting, distributing tasks fairly, and monitoring results. In contrast, non-managers need to plan and organize their work to produce what is expected of them.

How to set goals and manage people better, ensuring everyone is treated equally and have the same amount of work (38 to 47 years old manager, married, team of 11 to 25 people, no previous experience with telework).

Better organize my goals to maintain a satisfactory level of productivity (28 to 37 years old non-manager, single, positive experience with remote work before the pandemic).

As for the **role-specific** hard skills, reports mention the need to develop technical skills related to people's roles. Some non-managers understand that physical distance inhibits the exchange of knowledge between colleagues.

Improving technical knowledge about the activity, information about the administrative management of the [team], other general knowledge about the management role (28 to 37 years old manager, married, team of 1 to 10 people, no previous experience with telework).

It is not as easy to exchange knowledge with office colleagues while working at home. I think that more virtual courses could be offered (civil, commercial, procedural law, etc.) to fill this gap, perhaps (38 to 47 years old non-manager, married, master's graduate, no previous experience with telework).

The differences that arose were more striking when it comes to soft skills, resulting in more heterogeneous subcategories. Non-managers mention learning demands related to self-discipline to work, concentrate on the tasks, and communicate with peers and managers.

Greater ability to concentrate; optimize working hours to better carry out activities. (28 to 37 years old non-manager, single, no previous experience with telework).

When reporting needs related to **reconciling work and non-work activities**, non-managers indicate that they need to develop skills to balance work and personal demands, especially family care.

I would like to receive training and support to learn how to take care of my food, organize my home, teach my children, work, and do personal care (28 to 37 years old non-manager, married, no previous experience with telework).

With exclusive reports from managers included, the **team management** subcategory refers to the socio-affective skills related to managing and motivate the team and keep it integrated despite the pandemic.

[...] the ability bring reassurance to the team, to make them carry out tasks considering the context (38 to 47 years old manager, married, team of 1 to 10 people, with no previous experience with telework).

Given the perception that work demands are increasing, the **time management** subcategory gathered excerpts where managers addressed the need to develop the ability to disconnect from work. As a result, elements arose, revealing the feeling of burnout and the need to preserve the right to rest.

I need to develop the ability to know how to disconnect sometimes because teleworking requires full-time dedication (38 to 47 years old manager, married, team of 1 to 10 people, positive experience with telework before the pandemic).

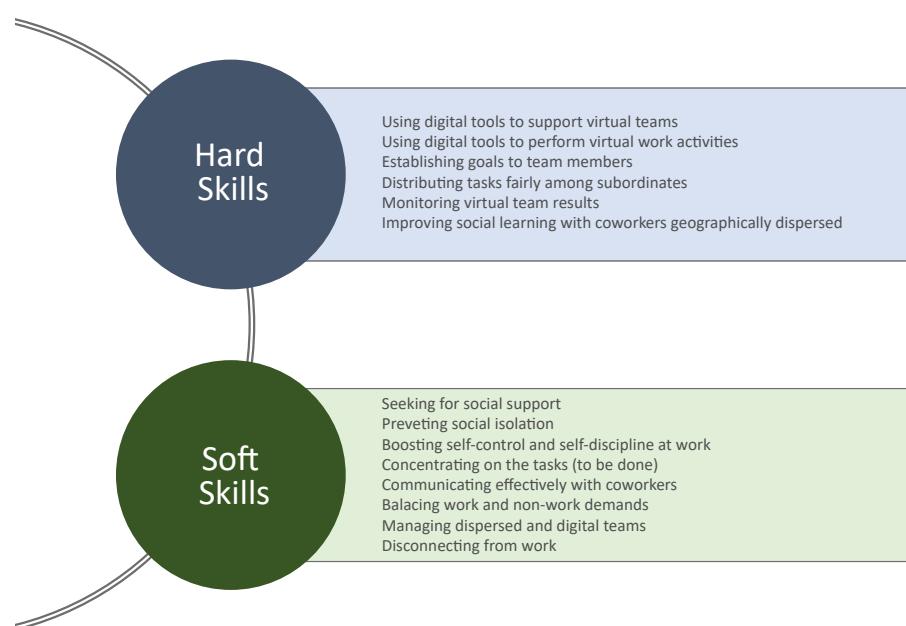
The **emotional regulation** subcategory aggregates statements from managers and non-managers about the skills you need to deal with circumstances that require, for example, patience and self-control towards anxiety. The necessity to develop the ability to seek social support among non-managers was also registered.

I think we can always improve. The pandemic restricts our freedom with the confinement, so I believe that the greatest challenge is to develop patience [...] (38 to 47 years old manager, single, team of 11 to 25 people, positive experience with telework before the pandemic).

Yes, I seek to develop self-control. This is a new possibility, so I get a little anxious and more demanding than necessary to have all the documents in order and to show that I am really working hard. But after a few readings, I feel calmer (28 to 37 years old, non-manager, single, no previous experience with telework).

Aiming at the practical applications of identifying the skills deemed necessary for teleworking, we transformed the learning demands into learning objectives (Figure 1). Learning objectives describe observed behaviors to be developed through the implementation of appropriate interventions training programs. In a nutshell, teleworks should be able of:

Figure 1– Hard and soft skills required to telework



Source: Elaborated by the authors.

4. DISCUSSION

The results indicate that **using digital technologies** is a skill that needs further development for remote work. This is because, to telework, all work activities must be done using technology, including synchronous or asynchronous communication (Snelgrove, 2021). Even before the sudden migration to telework during the pandemic, studies showed that the lack of this hard skill in workers' repertoire was a barrier to implementing this modality (Neirotti et al., 2012; Rajan, 2000). Even though most of the participants of this study had previous experience with remote work (62%), above 70% of managers and non-managers reported a lack of the most basic technological skills to use collaborative work tools and participate in virtual meetings.

Likewise in hybrid, whereby employees work some days at home and others in-loco, findings suggest an increase in electronic communication (messaging and video calls), even when all employees are in the office (Bloom et al., 2022), indicating that these abilities are increasingly demanded in flexible formats of work. By raising technology-related training needs and investing in offering development actions with technological support in advance, the adverse effects of "technostress" can be neutralized (Bregenzer; Jimenez, 2021; Vaziri et al., 2020).

In addition, mandatory telework generated, among managers, issues related to setting goals, distributing tasks, and monitoring deliveries. This **productivity management** learning demand suggests that abruptly migrating from direct performance monitoring to a results-oriented management modality tested the abilities of some of the managers. Different countries indicate that the traditional style of management, command, and control is not entirely feasible regarding telework and this would explain this considerable resistance to the modality, as managers fear losing control (Messenger et al., 2017).

Furthermore, the results suggest that managing virtual teams requires different behaviors and attitudes. In addition to being able to establish relationships of trust with their subordinates, the manager needs to know very well the tasks, the workflow, the workload, and the time required for the completion of each task. In remote work, this **role-specific** knowledge creates the ideal conditions for distributing tasks fairly, establishing feasible, flexible goals, and redesigning the work. Therefore, managers must be willing to adopt new ways to motivate and monitor their team with four essential pillars for teleworkers: trust, performance management, communication, and training (Beauregard et al., 2019; Choi, 2018).

On the other hand, non-managers showed interest in learning self-management techniques, which shows that telework, because of the planning, organization, and productivity self-monitoring skills involved, caused the redesign of the characteristics of the tasks. These demands probably emerged from the context of telework, which abruptly changed the level of autonomy of the worker, making mutual adjustments and direct face-to-face contact with colleagues and managers impossible. The high level of autonomy, although challenging when it comes to telework, results in positive effects, such as reducing work-family conflict, turnover,

and stress. It also improves job satisfaction and performance (Gajendran; Harrison, 2007).

To overcome the challenges presented, teleworkers had to use self-regulatory resources involving motivation and **discipline** (Wang et al., 2021). Effective self-management of tasks, goals, and objectives leads to avoiding procrastination that can happen due to personal characteristics, distractions at home, or directing attention and energy towards extra-professional activities (Vitak et al., 2011). Since telework restricts the advantages of being close to colleagues, it requires an extra effort.

Based on research findings from telecommuters, the effective utilization of **communication tools** is crucial for comprehending agreements, sharing project progress, and requesting/receiving support. These findings align with existing recognition in specialized literature regarding the role of communication tools in telecommuting (Sandall; Mourão, 2020; Stoker et al., 2021).

Just as necessary as self-discipline to carry out tasks is the ability to disconnect from the work routine in a scenario where the limits are unclear. Even when the work forcibly breaches these frontiers, evidence shows that using a specific room for this purpose helps distancing yourself psychologically from work (Allen et al., 2021). Receiving training that teaches how to correctly self-manage work and to establish limits between work and non-work activities is essential. For Dolce et al. (2020), positive perceptions related to properly balancing professional and personal life precede the skills needed to balance these areas. Still, the guidelines that rule the use of digital technologies need to be discussed within the organizations, given the impact they have on the right to be disconnected from work.

The blurring of work and family relationships, the overlapping demands, and the lack of physical distance from (the place of) work impacted the performance and well-being of teleworkers during the pandemic (Martins et al., 2020; Wang et al., 2021). Bregenzer and Jimenez (2021) noted that the inability to self-manage work time and personal life was related to more significant amounts of stress, indicating that the expectation of having to be constantly available for work can lead to difficulties in disconnecting from work.

Therefore, offering support on balancing work and life through management programs, organizational support policies, and the development of skills can help prevent illness and harm to health. Providing training about planning, organizing, and managing time is necessary but not sufficient. People should be trained to identify and remove potential environmental risks of stress and exhaustion, which can affect their performance and health, and to put into practice protection strategies (communication, coping) that facilitate work-family reconciliation (Mendonça; Matos, 2015).

Aside from the skills workers can develop, public policies must ensure that flexible arrangements promote work-family balance and contribute to addressing gender issues (Chung; Booker, 2023), once mainly women undertake multitasking to balance family and professional responsibilities (Lu; Zhuang, 2023), which in turn aggravates emotional well-being and reduces

job satisfaction. In the first half of the health crisis, women showed higher levels of depression and anxiety, compared to men (Mendonça et al., 2022).

Time management seems to be especially important in a scenario where workers live with family members, as indicated by data from research on telecommuters. Their work activities compete with food preparation, house cleaning, and monitoring children's school activities based on remote education. Many non-managers mention an overwhelming amount of extra time dedicated to performing professional activities and the trouble dealing with noise, interference, and interruptions in the residential environment and the environments used to work remotely. Distractions and interruptions in the office were replaced by those at home and acted as potential sources of conflict (Aderaldo et al., 2017). The lack of time delimitation for the workday, mixed with overworking and role accumulation (many families did not hire education and domestic service providers), makes people feel like they work all day long, especially women (Medeiros; Pinheiro, 2018).

In the present study, telecommuters emphasized that to manage remote teams, managers would benefit from being more resourceful concerning socio-affective skills, particularly in scenarios where providing psychological support to team members is anticipated. In this regard, the data from this empirical research confirms a gap already evidenced in the literature (Bartsch et al., 2021). Therefore, little is known about what skills are required of leaders and their teams during an emergency, although it is already known that the leader plays a fundamental role in this context (Giauque et al., 2022; Peña-Jimenez et al., 2021).

The specialized literature supports the results exposing the managers' needs, as González-Anta et al. (2021) tested the effectiveness of management training on affective skills for emotional regulation. The intervention was responsible for increasing the use of resources and strategies for sharing, interacting, and managing affective experiences during virtual teamwork, thus enhancing the engagement and well-being of the members.

As offers of training for developing complex skills were not common in the pandemic, it is necessary to highlight the destructive behavior of leaders of remote workers. This was investigated by Dolce et al. (2020). The increase in more complex cognitive demands and the usage of technologies outside the hours usually dedicated to working are negatively related to recovery strategies, which reduce the risk of emotional exhaustion. According to the authors, the physical distance inherent to remote work does not protect workers from abusive or unethical monitoring and excessive or unattainable requests. It further hinders the search for social support. Thus, the need for the development of leadership and the offers of organizational support must be tackled (Vilarinho et al., 2021), or the working conditions of workers could be compromised, given the reduced well-being of all actors involved.

Social distancing, which is necessary to combat the pandemic, needs to be considered a stressor component. The results indicate that both managers and non-managers feel the need

to develop skills related to **emotional regulation**. Negative emotional states, such as anxiety, emotional exhaustion, and impotence, are consistent with findings from other researchers. Morosanova, Bondarenko, and Kondratyuk (2021) found that these psychological states strengthen the difficulties of managing your own life and increase the feeling of uncertainty. They state that, as a coping strategy, it is essential to balance activities. This could positively contribute to achieving "small victories" and reducing stress.

In line with empirical studies involving telecommuters, it becomes apparent that individuals typically demonstrate enhanced proficiency in task management when they develop self-regulatory skills. This functions as a method to alleviate mental exhaustion and reduce errors. Strategic task planning and adjustment of work setups are recognized as effective approaches to facilitate the accomplishment of crucial tasks during obligatory remote work. Consistent with specialized literature, it is recommended that telecommuters be granted flexibility in their scheduling, allowing them to identify periods of peak productivity and optimize the coordination of their work hours with their personal routines and the schedules of those around them (Boulet; Parent-Lamarche, 2022; Giauque et al., 2022; Sandall; Mourão, 2020).

5. CONCLUSION

This study contributed to telework research by identifying which skills managers and non-managers perceived as necessary for performing in a remote work context forced by COVID-19. Elements that distinguish the needs of these professionals as "hard skills" and "soft skills" emerged from the reports, signaling that development actions aimed at remedying these performance gaps must be customized considering the nature of the skills (cognitive vs. affective); otherwise, they will not help in achieving the expected result.

Continued effort and investment are required in changing misconceived practices in the training field, such as organizations offering theoretical courses to people who need to develop practical abilities (Abbad; Mourão, 2012). The identified skills cannot be taught through conventional training, i.e., online short-term and self-instructional training based on written materials, during working hours. On the contrary, more comprehensive strategies will be needed to develop both cognitive skills, such as time management (since 'time' here does not refer to organizing and prioritizing activities, but to the specific ability to disconnect from work when the limits between work and non-work are increasingly subtle); and affective or social (intra and interpersonal skills) demands, for instance, providing emotional support to coworkers. Long-term interventions along with relevant instructional procedures (e.g., simulations, group dynamics, debates, behavioral modeling, experiential learning), different from those eminently cognitive and traditionally applied, must be adopted to develop attitudinal and behavioral skills. Apart from public policies towards conciliating work-family, for example, telework also has a gender bias: mastering the skill of balancing work and non-work might be particularly important

for female workers, who assume unequally household chores and home care responsibilities (Pérez-Nebra et al., 2022). Thus, not only the micro but also the macro social contexts must be discussed.

Investing in developing the identified skills can improve work experiences even after we overcome the pandemic. Such training will need to include learning goals both to equip teleworkers (technical training to develop practical knowledge for using web tools) and to support interpersonal relationships that exist with the help of technology (socio-affective training to develop communication skills; for example: assertive vs. aggressive or passive; feedback). The organization must be responsible for developing these skills. They must promote learning and practical application opportunities by offering effective training and development programs.

From these recent experiences in a very specific context and circumstances, we learned people are not fully prepared to work mediated by technologies. This knowledge might help future practice, being suitable for many organizations that have been told to invest in training those emerging skills (nowadays, critical ones), but they did not or did it the wrong way. These pointed critical competencies for working virtually may be very similar in organizations in many countries, which increases the generalization of the results.

New generations of workers crave more flexible and hybrid formats of work; besides, many are eligible for the modality. Also, one of the lessons learned during this period of a health crisis is that there is still a gap between practice (declarative knowledge or verbal repertoire/discourse) and research evidence. In this sense, this study contributes by providing specific information about the learning demands and objectives, reaffirming the training needs through a concrete experience during the pandemic.

Regarding the limitations of this research, the study was carried out in 95 Brazilian public organizations, and, despite its large sample, it should not be extrapolated. As this represents a cross-sectional time frame, it is impossible to state whether the learning demands remain or have been met. Practitioners and organizations should adopt a more prospective view of training needs, predicting future learning needs in telework to: a) offer appropriate training so individuals can develop skills, both adding knowledge and improving their behavioral repertoire; b) achieve strategic objectives and organizational results.

Finally, it is important to consider that the field research presented in this article was conducted in Brazilian public organizations, which introduces elements that must be considered. This sector presents some specificities, such as worker stability, forms of work control, human resource management policies, and other legal aspects relevant to the public service. These peculiarities of this work context make it very distinct from other contexts upon which part of the theoretical references rely. Thus, while many results have corroborated previous findings in the literature, it is necessary to consider that there may be dissonance between the context of this research and other studies found in the literature on telework.

On one hand, these differences require the results and their discussion to be interpreted with caution. On the other hand, the large sample size of this study and the fact that data collection was conducted entirely with public servants make the findings reported here very promising in terms of contributions to Brazilian public organizations. These contributions span both the theoretical-conceptual and pragmatic-organizational realms. Despite these identified contributions in this study, reconciling them with its limitations suggests a robust research agenda that can be outlined.

Therefore, we propose carrying out, in different organizations (public and private), longitudinal studies that identify which learning needs arise in the various stages of maturity of the remote experience possible. In addition, it seems this is the right moment to gather studies that assess the impact of training promoted by organizations that have invested in overcoming learning gaps related to remote work. We also advocate for conducting studies on telework in diverse contexts, particularly in public, private, and third-sector organizations, to pinpoint the skill-learning demands for telework in each of these settings, considering their specificities. This would enable the identification of specific skill-learning requirements for telecommuting within each context, thus facilitating a more nuanced understanding of the phenomenon.

Finally, research on telework shows a lack of deeper investigation into the set of skills that managers and non-managers need to develop and the contexts in which these demands are most noticeable. Thus, we expect that, to some extent, researchers, managers, and those interested in the subject will find in this study a basis to support the creation of an evolving experience in the professional world: telework.

REFERENCES

- ABBAD, G. S.; LEGENTIL, J. (2020). Novas demandas de aprendizagem dos trabalhadores face à pandemia da COVID-19. In: MORAES, M. M. (org.). **Os impactos da pandemia para o trabalhador e suas relações com o trabalho**. Porto Alegre: Artmed. v. 2, p. 49–58. <https://www.sspot.org.br/publicacao/volume-2-os-impactos-da-pandemia-para-o-trabalhador-e-suas-relacoes-com-o-trabalho/>.
- ABBAD, G. S.; MOURÃO, L. (2012). Avaliação de necessidades de TD&E: Proposição de um novo modelo. **RAM. Revista de Administração Mackenzie**, v. 13, n. 6, p. 107–137. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=195424913006>.
- ADERALDO, I. L.; ADERALDO, C. V. L.; LIMA, A. C. (2017). Critical aspects of telework in a multinational company. **Ebate. BR**, v. 15, p. 511–533. <https://doi.org/10.1590/1679-395160287>.
- ALLEN, T. D.; MERLO, K.; LAWRENCE, R. C.; SLUTSKY, J.; GRAY, C. E. (2021). Boundary management and work-nonwork balance while working from home. **Applied Psychology**, v. 70, n. 1, p. 60-84. <https://doi.org/10.1111/apps.12300>.
- ANDERSON, D.; KELLIHER, C. (2020). Enforced remote working and the work-life interface during lockdown. **Gender in Management: An International Journal**, v. 35, n. 7/8, p. 677–683. <https://doi.org/10.1108/GM-07-2020-0224>.

- BARDIN, L. (2016). **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edição 70.
- BARTSCH, S.; WEBER, E.; BÜTTGEN, M.; HUBER, A. (2021). Leadership matters in crisis-induced digital transformation: How to lead service employees effectively during the COVID-19 pandemic. **Journal of Service Management**, v. 32, n. 1, p. 71–85. <https://doi.org/10.1108/JOSM-05-2020-0160>.
- BEAUREGARD, T. A.; BASILE, K. A.; CANONICUS, E. (2019). Telework: Outcomes and facilitators for employees. In: LANDERS, R. N. (ed.). **The Cambridge handbook of technology and employee behavior**. Cambridge, UK: Cambridge University Press. p. 511–543.
- BEHAM, B.; BAIERL, A.; POELMANS, S. (2015). Managerial telework allowance decisions – a vignette study among German managers. **International Journal of Human Resource Management**, v. 26, n. 11, p. 1385–1406. <https://doi.org/10.1080/09585192.2014.934894>.
- BERGUE, S. T. (2020). **Gestão Estratégica de Pessoas no Setor Público**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum.
- BLOOM, N.; HAN, R.; LIANG, J. (2022). How hybrid working from home works out. **Technical report, National Bureau of Economic Research**, p. 1-21.
- BOULET, M.; PARENT-LAMARCHE, A. (2022). Paradoxical Effects of Teleworking on Workers' Well-Being in the COVID-19 Context: A Comparison Between Different Public Administrations and the Private Sector. **Public Personnel Management**, v. 51, n. 4, p. 430–457. <https://doi.org/10.1177/00910260221102943>.
- BREGENZER, A.; JIMENEZ, P. (2021). Risk factors and leadership in a digitalized working world and their effects on employees' stress and resources: Web-Based questionnaire study. **Journal of Medical Internet Research**, v. 23, n. 3, p. e24906. <https://doi.org/10.2196/24906>.
- CHARALAMPOUS, M.; GRANT, C. A.; TRAMONTANO, C.; MICHAILIDIS, E. (2019). Systematically reviewing remote e-workers' well-being at work: a multidimensional approach. **European Journal of Work and Organizational Psychology**, v. 28, n. 1, p. 51–73. <https://doi.org/10.1080/1359432X.2018.1541886>.
- CHOI, S. (2018). Managing Flexible Work Arrangements in Government: Testing the Effects of Institutional and Managerial Support. **Public Personnel Management**, v. 47, n. 1, p. 26–50. <https://doi.org/10.1177/0091026017738540>.
- CHUNG, H., & BOOKER, C. (2023). Flexible Working and the Division of Housework and Childcare: Examining Divisions across Arrangement and Occupational Lines. **Work, Employment and Society**, 37(1), 236-256. <https://doi.org/10.1177/09500170221096586>
- CHUNG, S.; ZHAN, Y.; NOE, R. A.; JIANG, K. (2021). Is it time to update and expand training motivation theory? A meta-analytic review of training motivation research in the 21st century. **Journal of Applied Psychology**, v. 107, n. 7, p. 1150–1179. <https://doi.org/10.1037/apl0000901>.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. (2022). **Resolução CNJ n. 481**, de 22 de novembro de 2022. Revoga as Resoluções vigentes à época da pandemia do Coronavírus e altera as Resoluções CNJ n. 227/2016, 343/2020, 345/2020, 354/2020 e 465/2022. In Atos CNJ Jus. <https://atos.cnj.jus.br/files/original125734202211286384b03e81656.pdf>
- COSTA, F. L. (2010). Contribuição a um projeto de reforma democrática do estado. **Revista de Administração Pública**, v. 44, p. 239-270.

CRESWELL, J. W.; CRESWELL, J. D. (2021). **Projeto de pesquisa:** Métodos qualitativo, quantitativo e misto. 5. ed. Porto Alegre: Penso Editora.

DOLCE, V.; VAYRE, E.; MOLINO, M.; GHISLIERI, C. (2020). Far away, so close? The role of destructive leadership in the job demands–resources and recovery model in emergency telework. **Social Sciences**, v. 9, n. 11, p. 1–22. <https://doi.org/10.3390/socsci9110196>.

FLEISS, J. L.; COHEN, J. (1973). The equivalence of weighted kappa and the intraclass correlation coefficient as measures of reliability. **Educational and Psychological Measurement**, v. 33, n. 3, p. 613–619. <http://dx.doi.org/10.1177/001316447303300309>.

FRAIJ, J. (2021). E-HRM to overcome HRM: Challenges in the pandemic. **SEA - Practical Application of Science**, v. IX, n. 25, p. 41–49. https://seaopenresearch.eu/Journals/articles/SPAS_25_5.pdf.

GAJENDRAN, R. S.; HARRISON, D. A. (2007). The good, the bad, and the unknown about telecommuting: Meta-Analysis of psychological mediators and individual consequences. **Journal of Applied Psychology**, v. 92, n. 6, p. 1524–1541. <https://doi.org/10.1037/0021-9010.92.6.1524>.

GIAUQUE, D.; RENARD, K.; CORNU, F.; EMERY, Y. (2022). Engagement, Exhaustion, and Perceived Performance of Public Employees Before and During the COVID-19 Crisis. **Public Personnel Management**, v. 51, n. 3, p. 263–290. <https://doi.org/10.1177/00910260211073154>

GOLDEN, T. D.; GAJENDRAN, R. S. (2018). Unpacking the role of a telecommuter's job in their performance: Examining job complexity, problem solving, interdependence, and social support. **Journal of Business and Psychology**, v. 34, n. 1, p. 55–69. <http://dx.doi.org/10.1007/s10869-018-9530-4>.

GONZÁLEZ-ANTA, B.; ORENGO, V.; ZORNOZA, A.; PEÑARROJA, V.; GAMERO, N. (2021). Sustainable virtual teams: Promoting well-being through affect management training and openness to experience configurations. **Sustainability**, v. 13, n. 6, p. 3491. <https://doi.org/10.3390/su13063491>.

GREEN, D. D.; ROBERTS, G. E. (2010). Personnel implications of public sector virtual organizations. **Public Personnel Management**, v. 39, n. 1, p. 47–57. <https://doi.org/10.1177/009102601003900103>.

KNIFFIN, K. M.; NARAYANAN, J.; ANSEEL, F.; ANTONAKIS, J.; ASHFORD, S. P.; BAKKER, A. B.; BAMBERGER, P.; BAPUJI, H.; BHAVE, D. P.; CHOI, V. K.; CREARY, S. J.; DEMEROUTI, E.; FLYNN, F. J.; GELFAND, M. J.; GREER, L. L.; JOHNS, G.; KESEBIR, S.; KLEIN, P. G.; LEE, S. Y.; OZCELIK, H.; PETRIGLIERI, J. L.; ROTHBARD, N. P.; RUDOLPH, C. W.; SHAW, J. D.; SIROLA, N.; WANBERG, C. R.; WHILLANS, A.; WILMOT, M. P.; VUGT, M. V. (2021). COVID-19 and the workplace: Implications, issues, and insights for future research and action. **American Psychologist**, 76(1), 63–77. <https://doi.org/10.1037/amp0000716>.

LAKER, D. R.; POWELL, J. L. (2011). The differences between hard and soft skills and their relative impact on training transfer. **Human Resource Development Quarterly**, v. 22, n. 1, p. 111–122. <https://doi.org/10.1002/hrdq.20063>.

LANDIS, J. R.; KOCH, G. G. (1977). The measurement of observer agreement for categorical data. **International Biometric Society**, v. 33, n. 1, p. 159–174. <https://doi.org/10.2307/2529310>.

LANKA, E.; LANKA, S.; ROSTRON, A.; SINGH, P. (2021). Why we need qualitative research in management studies. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 25, n. 2, p. e200297. <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2021200297.en>.

LU, Zhuofei; ZHUANG, Wei. (2023). Can teleworking improve workers' job satisfaction? Exploring the roles of gender and emotional well-being. **Applied Research in Quality of Life**, v. 18, n. 3, p. 1433-1452. <https://doi.org/10.1007/s11482-023-10145-4>

MADLOCK, P. (2012). The influence of supervisors' leadership style on telecommuters. **Journal of Business Strategies**, v. 29, n. 1, p. 1-24. <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bsx&AN=77472590&lang=pt-br&site=eds-live&scope=site>.

MARTINS, L. B.; AGUIAR, C. V. N.; BASTOS, A. V. B. (2020). COVID-19: Seus impactos na relação trabalho-família. In: QUEIROGA, F. (ed.). **Orientações para o home office durante a pandemia da COVID-19**. Porto Alegre: Artmed. v. 1, p. 49-58. <https://www.sbpot.org.br/publicacao/volume-1-home-office-guidelines-in-the-covid-19-pandemic-2/>.

MEDEIROS, M.; PINHEIRO, L. S. (2018). Desigualdades de gênero em tempo de trabalho pago e não pago no Brasil. **Revista Sociedade e Estado**, v. 33, n. 1, p. 159-185. <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-699220183301007>.

MELE, V., BELARDINELLI, P., & BELLÉ, N. (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>

MENDONÇA, Inês et al. (2022). Telework and mental health during COVID-19. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, v. 19, n. 5, p. 2602. <https://doi.org/10.3390/ijerph19052602>

MENDONÇA, M.; MATOS, P. M. (2015) Conciliação família-trabalho vivida a dois: Um estudo qualitativo com casais com filhos pequenos. **Análise Psicológica**, v. 3, n. 33, p. 317-334. <http://dx.doi.org/10.14417/ap.904>.

MESSENGER, J.; LLAVE, O. V.; GSCHWIND, L.; BOEHMER, S.; VERMEYLEN, G.; AND WILKENS, M. (2017) Working anytime, anywhere: The effects on the world of work. Publications Office of the European Union and the Geneva: **International Labour Office**. https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1658en.pdf.

MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS. (2023). **Instrução Normativa Conjunta SEGES-SGPRT /MGI no 24, de 28 de julho de 2023**. Estabelece orientações a serem observadas pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sipec e do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal - Siorg, relativas à implementação e execução do Programa de Gestão e Desempenho - PGD. In Diário Oficial da União, Edição 144, Seção 1, Página 57. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-seges-sgpert-/mgi-n-24-de-28-de-julho-de-2023-499593248>

MOROSANOVA, V. I.; BONDARENKO, I. N.; KONDRATYUK, N. G. (2021). Regulatory resources and emotional states in overcoming difficulties of self-organization during lockdown. **Psychological Studies**, v. 66, p. 280-290. <https://doi.org/10.1007/s12646-021-00611-0>.

NEIROTTI, P.; PAOLUCCI, E.; RAGUSEO, E. (2012). Telework configurations and labour productivity: Some stylized facts. **International Journal of Engineering Business Management**, v. 4, p. 1-10. <https://doi.org/10.5772/51641>.

PEÑA-JIMENEZ, M.; BATTISTELLI, A.; ODOARDI, C.; ANTINO, M. (2021). Explorando habilidades requeridas para la industria 4.0: Un enfoque orientado al trabajador. **Anales de Psicología**, v. 37, n. 3, p. 577-588. <https://doi.org/10.6018/analesps.444311>.

PÉREZ-NEBRA, A. R.; QUEIROGA, F.; MARTINS, L. B.; MODESTO, J. G.; BERTOLINO, M. (2022). Decent work housebound: Recovery experiences of parents during the pandemic. **GÉNEROS – Multidisciplinary Journal of Gender Studies**, v. 11, n. 2, p. 144-171. <https://doi.org/10.17583/generos.7583>.

RAJAN, P. (2000). Teleworking: Training and educational needs. **Economic and Political Weekly**, v. 35, n. 26, p. 2299–2304. <https://www.epw.in/journal/2000/26/special-articles/teleworking-training-and-educational-needs.html>.

SANDALL, H.; MOURÃO, L. (2020). Job Performance: Challenges for Workers and Managers. In: QUEIROGA, F. (ed.). **Home office guidelines in the COVID-19 pandemic**. Brasília: SBPOT Publications. v. 1, p. 19-25. (Collection: Work and containment measures for COVID-19: contributions from Work and Organizational Psychology in the pandemic context). <https://www.sbpot.org.br/publicacao/volume-1-home-office-guidelines-in-the-covid-19-pandemic/>.

SNELROVE, C. (2021). How has COVID-19 affected telework attitudes and behaviors? **Carolina Digital Repository**, p. 1–26. <https://doi.org/10.17615/pyd9-nj65>.

STOKER, J. I.; GARRETSEN, H.; LAMMERS, J. (2021). Leading and working from home in times of COVID-19: On the perceived changes in leadership behaviors. **Journal of Leadership and Organizational Studies**, v. 29, n. 2, p. 208–218. <https://doi.org/10.1177/15480518211007452>.

TOLENTINO, M. J. M.; OLIVEIRA, K. P. de; CASTRO, M. A. A. de. (2023). Teletrabalho na pandemia: percepções de trabalhadores do Poder Executivo de Minas Gerais. **Revista do Serviço Público**, v. 74, n.2, p. 462-486. <https://doi.org/10.21874/rsp.v74i2.7848>

TROLL, E. S.; VENZ, L.; WEITZENEGGER, F.; LOSCHELDER, D. D. (2022). Working from home during the COVID-19 crisis: How self-control strategies elucidate employees' job performance. **Applied Psychology**, v. 71, p. 853-880. <https://doi.org/10.1111/apps.12352>

van ZOONEN, W.; ter HOEVEN, C. L. (2022). Disruptions and General Distress for Essential and Nonessential Employees During the COVID-19 Pandemic. **Journal of Business and Psychology**, v. 37, p. 443-458. <https://doi.org/10.1007/s10869-021-09744-5>

VAZIRI, H.; CASPER, W. J.; WAYNE, J. H.; MATTHEWS, R. A. (2020). Changes to the work-family interface during the COVID-19 pandemic: Examining predictors and implications using latent transition analysis. **Journal of Applied Psychology**, v. 105, n. 10, p. 1073–1087. <http://dx.doi.org/10.1037/apl0000819>.

VILARINHO, K. P. B.; PASCHOAL, T.; DEMO, G. (2021). Teletrabalho na atualidade: quais são os impactos no desempenho profissional, bem-estar e contexto de trabalho? **Revista do Serviço Público**, v. 72, n.1, p. 133-162. <https://doi.org/10.21874/rsp.v72i01.4938>

VITAK, J.; CROUSE, J.; LAROSE, R. (2011). Personal Internet use at work: Understanding cyberslacking. **Computers in Human Behavior**, v. 27, n. 5, p. 1751–1759. <https://doi.org/10.1016/j.chb.2011.03.002>.

WANG, B.; LIU, Y.; QIAN, J.; PARKER, S. K. (2021). Achieving effective remote working during the COVID-19 pandemic: A work design perspective. **Applied Psychology**, v. 70, n. 1, p. 16–59. <https://doi.org/10.1111/apps.12290>

Juliana Legentil

<https://orcid.org/0000-0002-9512-983X>

Doctoral student and Master in Business Administration, University of Brasília (UnB). Member of the E-labor Research Group.

julianalegentil@gmail.com

Lara Barros Martins

<https://orcid.org/0000-0002-3175-6324>

PhD in Psychology, University of São Paulo (USP) and University of Seville (US), with a post-doctoral, University of Seville. Professor and researcher at the Department of Psychology at Universidad Loyola Andalucía (Seville, Spain).

lbarros@uloyola.es

Gardênia da Silva Abbad

<https://orcid.org/0000-0003-0807-3549>

PhD in Psychology, University of Brasília (UnB). Professor of the Postgraduate Program in Social and Work Psychology and the Postgraduate Program in Administration at the University of Brasília (UnB). Full Professor, E-labor Research Group and Impact Group.

gardenia.abbad@gmail.com

Luciana Mourão

<https://orcid.org/0000-0002-8230-3763>

PhD in Psychology, University of Brasília (UnB), with a post-doctoral, University Institute of Lisbon. Professor at Salgado de Oliveira University and visiting professor, University of the State of Rio de Janeiro (UERJ).

mourao.luciana@gmail.com

Matheus Damascena

<https://orcid.org/0000-0001-5239-4644>

Master in Social, Work, and Organizational Psychology, University of Brasília (UnB).

matheusddamascena@gmail.com

Lisa Miranda

<https://orcid.org/0000-0002-7029-4994>

Master in Social, Work, and Organizational Psychology, University of Brasília (UnB).

lisa.fdmiranda@gmail.com

ENGAJAMENTO NO TRABALHO DE SERVIDORES PÚBLICOS NA PERSPECTIVA DE ESPECIALISTAS

Marizaura Reis de Souza Camões¹

Adalmir de Oliveira Gomes²

¹Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGISP), Brasília - DF, Brasil

²Universidade de Brasília (UnB), Brasília - DF, Brasil

Engajamento no trabalho é um estado mental positivo e gratificante em relação ao trabalho. Compreender quais são os fatores que influenciam no engajamento de servidores públicos é essencial para elaborar políticas de gestão de pessoas adequadas. O artigo teve como objetivo identificar a percepção de especialistas a respeito dos antecedentes de engajamento e possíveis intervenções no trabalho de servidores públicos brasileiros. Os dados foram coletados por meio de grupos focais atuantes em cargos de gestão e acadêmicos pesquisadores do tema. Para construção do roteiro de entrevistas, foi realizado um levantamento na literatura sobre antecedentes de engajamento no setor público em uma perspectiva multinível. Os resultados indicam que intervenções nos níveis organizacionais, como gestão estratégica, com metas e resultados organizacionais bem definidos, assim como mecanismos de continuidade em momentos de transição administrativa, parecem ser as mais promissoras.

Palavras-chave: engajamento no trabalho; percepção; servidores públicos; administração pública federal.

COMPROMISO EN EL TRABAJO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS ESPECIALISTAS

El compromiso en el trabajo se define como un estado mental positivo y gratificante en relación al trabajo. Comprender cuáles son los factores que influyen en el compromiso de los servidores públicos es esencial para elaborar políticas adecuadas de gestión de personas. El objetivo del artículo fue identificar la percepción de expertos sobre los antecedentes del compromiso y posibles intervenciones en el trabajo de los servidores públicos brasileños. Los datos se recopilaron a través de grupos focales formados por personal de gestión y académicos investigadores especializados en el tema. Se realizó una revisión de la literatura sobre los antecedentes del compromiso en el sector público desde una perspectiva multinivel para construir la guía de entrevistas. Los resultados indican que las intervenciones a nivel organizacional, como la gestión estratégica, con objetivos y resultados organizacionales bien definidos, así como mecanismos de continuidad durante los períodos de transición administrativa, parecen ser las más prometedoras.

Palabras clave: compromiso en el trabajo; percepción; servidores públicos; administración pública federal.

WORK ENGAGEMENT OF PUBLIC SERVANTS FROM THE SPECIALISTS PERSPECTIVE

Work engagement is defined as a positive and fulfilling mental state towards work. Understanding the factors that impact public sector employees' engagement is crucial in creating effective personnel management policies. The aim of the article was to determine the perception of experts regarding the drivers of engagement and potential interventions in the work of Brazilian public sector employees. Data was gathered through focus groups made up of management and academic researchers specializing in the topic. A literature review on the drivers of engagement in the public sector from a multilevel perspective was conducted to develop the interview guide. The results show that interventions at the organizational level, including strategic management with clear organizational goals and outcomes and mechanisms for continuity during administrative transitions, appear to be the most promising.

Keywords: work engagement; perception; public servants; federal public administration.

1. INTRODUÇÃO

Engajamento no trabalho é um constructo do campo do comportamento organizacional e concerne a um estado mental positivo, gratificante e relacionado ao trabalho, caracterizado por vigor, dedicação e absorção (Schaufeli *et al.*, 2002). Existe relativo consenso na literatura de que o engajamento no trabalho é um dos principais preditores de desempenho individual no setor público (Bailey; Madden; Alfes; Fletcher, 2017; Borst Kruyken; Lako; De Vries, 2019). A despeito da sua relevância para as entregas das organizações – que dependem das entregas ou desempenho dos indivíduos –, os déficits de engajamento continuam sendo um desafio para organizações, sejam elas públicas ou privadas (Fletcher; Bailey; Alfes; Madden, 2019).

É sabido que fatores contextuais são antecedentes do engajamento no trabalho. Logo, é preciso investigar engajamento considerando características culturais e organizacionais específicas (Fletcher *et al.*, 2019). No setor público, o debate sobre engajamento no trabalho ganha um diferencial, uma vez que encontra antecedentes específicos do contexto das organizações públicas, como, na literatura, a motivação para o serviço público (*public service motivation*) (Borst, 2018; Cooke, Brant; Woods, 2019) e o comportamento pró-social (Fletcher *et al.*, 2019). Nesse sentido, é essencial identificar quais são os antecedentes dos problemas de engajamento no setor público no contexto nacional, considerando para isso variáveis relacionadas aos indivíduos, às equipes e às organizações, que se relacionam ao engajamento dos indivíduos no trabalho. Identificar os antecedentes ajuda a enfrentar os problemas, uma vez que pode balizar o desenho de políticas e práticas de gestão de pessoas nas organizações.

Embora a temática do engajamento no trabalho tenha ganhado relevância no contexto mundial, ainda é muito limitada no contexto brasileiro (Camões; Gomes, 2021). Quando se trata de setor público, estudos sobre engajamento são ainda mais escassos. Para preencher essa lacuna, o presente estudo buscou responder à seguinte pergunta: quais variáveis, na percepção de especialistas, podem ser consideradas antecedentes, uma vez que afetam ou se relacionam ao engajamento no trabalho de servidores públicos? Assim, o estudo teve como objetivo identificar a percepção de especialistas a respeito dos antecedentes e intervenções para o engajamento no trabalho de servidores públicos brasileiros.

Para o alcance do objetivo, inicialmente, foi realizado um apanhado conceitual sobre os antecedentes de engajamento no trabalho em estudos que tiveram como foco o setor público em diferentes níveis de análise (individual, equipe e organizacional). Os resultados desse apanhado são apresentados na seção seguinte. Depois, é apresentada a metodologia de grupo focal utilizada na pesquisa, bem como os procedimentos para coleta e análise dos dados. Os resultados obtidos nos grupos focais são discutidos à luz da literatura.

Antecedentes de engajamento no trabalho no setor público

A literatura sobre antecedentes de engajamento no trabalho no setor público apresenta variáveis de diferentes níveis de análise. Em uma extensa revisão da literatura, Fletcher *et al.* (2019) identificaram três níveis de análise dos estudos do campo nesse contexto: i) micro, contemplando as características individuais; ii) meso, referindo-se às características do trabalho, das equipes de trabalho e da liderança; e iii) macro: características das organizações.

Entre as variáveis no setor público que se destacam no nível micro – individual – influenciando o engajamento no trabalho, a literatura ressalta as seguintes: recursos pessoais, como autoestima e autoeficácia (Airila *et al.*, 2014); significado do trabalho (Mostafa; Abed El-Motalib, 2018); autorregulação ou estratégia de enfrentamento (Loon; Heerema; Weggemans; Noordegraaf, 2018); autogerenciamento com foco em objetivos (Breevaart *et al.*, 2014); valores associados ao serviço público (De Simone; Cicotto; Pinna; Giustiniano, 2016); e motivação intrínseca (Vujčić; Oerlemans; Bakker, 2017).

Autoestima no contexto do trabalho se refere a uma avaliação positiva do seu valor, significado e habilidade como pessoa (Janssen; Schaufeli; Houkes, 1999). A autoeficácia no trabalho, por sua vez, pode ser definida como as crenças nas capacidades de uma pessoa para organizar e executar as ações necessárias para produzir determinadas realizações (Bandura, 1997). Alguns estudos (Salmela-Aro; Nurmi, 2007; Airila *et al.*, 2014) mostram que esses recursos funcionam como preditores de engajamento no trabalho porque pessoas que se consideram dignas, significativas e capazes podem estar mais dispostas a se esforçarem em suas tarefas e, portanto, se engajarem no trabalho.

O significado do trabalho diz respeito ao valor de um propósito ou de um objetivo de trabalho julgado em relação aos próprios valores do indivíduo (May; Gilson; Harter, 2004). Perry e Hondeghem (2008) argumentam que os indivíduos geralmente procuram emprego no setor público devido ao desejo de realizar um trabalho significativo que possa ajudar a contribuir com a sociedade. Indivíduos que possuem alta motivação para o setor público, ou seja, que têm como propósito construir um serviço público significativo ou servir à comunidade, tendem a ser mais engajados no trabalho (De Simone *et al.*, 2016).

Outro fator individual que afeta o engajamento é o excesso de estresse no trabalho (De Simone *et al.*, 2016). Uma das formas que indivíduos encontram para lidar com o estresse no trabalho é a autorregulação ou estratégia de enfrentamento. Folkman e Lazarus (1980) explicitam que os indivíduos usam a autorregulação para reduzir o estresse em ambientes de alta demanda, dominando ou mudando a situação. O autogerenciamento por objetivos, por sua vez, ocorre quando os trabalhadores gerenciam e monitoram seu próprio comportamento e são responsáveis por suas decisões tomadas (Breevaart; Bakker; Demerouti, 2014). Entre as estratégias de autogerenciamento estão a auto-observação, estabelecimento de metas próprias, autossugestão, autorrecompensa e autopunição (Houghton; Neck, 2002). Tanto a autorregulação

quanto o autogerenciamento encontram relação positiva com engajamento no trabalho (Loon *et al.*, 2018; Breevaart; Bakker; Demerouti, 2014).

No nível meso, a literatura apresenta as características do trabalho, das equipes de trabalho e da liderança como antecedentes de engajamento no trabalho no setor público (Bakker; Demerouti, 2008). Uma das características do trabalho é o que a literatura denomina de *red tape*, isto é: os encargos burocráticos definidos como regras e procedimentos que implicam ônus de conformidade, mas não avançam os fins legítimos aos quais as regras se destinam (Bozeman, 2000). Regras, regulamentos ou procedimentos considerados inúteis, mas onerosos, levam servidores a se tornarem alienados em seu trabalho, menos criativos e menos produtivos (Dehart-Davis; Pandey, 2005). A cultura do *red tape*, presente em governos de todo o mundo, configura-se como elemento estressor no trabalho, prejudicando o engajamento (Crawford; Lepine; Rich, 2010).

Autonomia é outra variável meso que influencia o engajamento. O servidor que possui poderes discricionários e liberdade com respeito aos objetivos de trabalho, podendo estabelecer prioridades, moldar tarefas e determinar a ordem e o ritmo em que elas serão realizadas, são mais engajados (Runhaar; Konermann; Sanders, 2013). A autonomia no trabalho permite que os servidores atuem com energia, visto que podem agir de acordo com seus valores, objetivos e interesses (Tummers *et al.*, 2015) e podem se sentir mais orgulhosos de seus trabalhos (Jansen; Brink; Van Den Kole, 2010).

O suporte social ou dos colegas de trabalho são variáveis que também influenciam o engajamento no setor público (Vera *et al.*, 2016; Christian *et al.*, 2011). Trata-se da interação social positiva ou útil disponível de superiores, gerência e colegas de trabalho no local de trabalho (Karasek; Theorell, 1990). Diversos estudos indicam que os grupos de trabalho com clima de equipe positivo, que compartilham conhecimento e se identificam psicologicamente uns com os outros são provavelmente altamente engajados (Barbier; Dardenne; Hansez, 2013). Em geral, quando as pessoas percebem nos seus pares muito engajamento, pode haver uma percepção coletiva de suporte organizacional (Sora; Caballer; Peiro, 2011).

Na literatura do setor público, também são apontados como antecedentes de engajamento no trabalho a percepção de oportunidades de crescimento e desenvolvimento profissional (Bakker; Demerouti, 2008; Bakker; Bal, 2010) e a oportunidade de utilizar diferentes habilidades no contexto do trabalho (Van Den Broeck *et al.*, 2017).

O perfil da liderança também aparece como fator determinante de engajamento no setor público (Fletcher *et al.*, 2019). As relações dos servidores, em especial com os chamados gerentes de linha ou as chefias imediatas, são particularmente relevantes. Buch (2015) identificou que relacionamentos de baixa qualidade com a chefia, especialmente quando a relação ocorre apenas com foco contratual, promovem baixos níveis de reciprocidade e, portanto, os trabalhadores são menos propensos a retribuir com resultados de alta qualidade. Lideranças que oferecem suporte

aos servidores geram aumento da percepção de suporte organizacional e, consequentemente, de engajamento no trabalho (Brunetto *et al.*, 2017). Estilo de liderança relacional, ético e com foco na troca com subordinados amplia o engajamento (Ancarani *et al.*, 2018). Apesar de as evidências estarem presentes na literatura, pouco se sabe sobre estilos de liderança que influenciam positivamente o engajamento no trabalho no setor público (Fletcher *et al.*, 2019).

No nível macro, no qual se encontram as características organizacionais, um aspecto relevante, embora pouco estudado na literatura, segundo Fletcher *et al.* (2019), é a percepção de suporte organizacional, ou seja, o quanto o servidor percebe que a gestão organizacional aprecia e respeita sua contribuição no trabalho e se preocupa com o seu bem-estar (Eisenberger *et al.*, 1997). Associada a políticas e práticas de gestão de pessoas (GP) nas organizações, a percepção de suporte organizacional no setor público guarda relação próxima com as reformas da Nova Gestão Pública (*New Public Management* – NPM), que afetaram diretamente as práticas de GP (Rodwell; Noblet; Allisey, 2011). Há estudos que demonstram a relação entre essa percepção de suporte organizacional e o aumento do engajamento no trabalho (Brunetto *et al.*, 2017). Alguns estudos indicam que práticas de gestão de pessoas voltadas para entregas de serviço de alta qualidade geram mais engajamento que as práticas gerais (Liao; Toya; Lepak; Honget *et al.*, 2009).

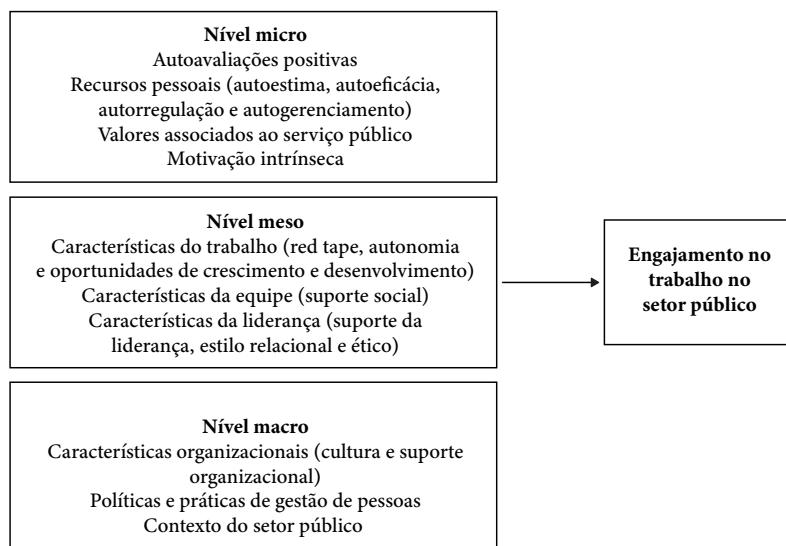
Essas práticas de alto desempenho voltadas para o serviço incluem uma equipe selecionada, amplo investimento em treinamento, desenho de trabalho flexível, envolvimento e participação na tomada de decisão e execução, gestão de desempenho com foco em desenvolvimento e estratégias de compensação para o desempenho coletivo (Jiang; Chuang; Chiao, 2015; Sun; Aryee; Law, 2007). O foco das práticas de GP está na qualidade da entrega dos serviços prestados aos usuários – motivação e autonomia estão no cerne do desenho das intervenções (Luu, 2019). Por outro lado, o estudo de Conway, Fu, Monks, Alfes e Bailey (2016) demonstrou que algumas práticas modernas do setor público, como gestão de desempenho, podem ter impactos negativos no engajamento devido ao aumento das demandas de “fazer mais com menos”.

Brunetto *et al.* (2017) argumentam que a análise dos impactos das políticas e práticas de gestão de pessoas deve ser estudada em cada contexto particular em virtude das extensões das reformas gerenciais dentro dos respectivos contextos nacionais. Espaços organizacionais com situações de má conduta ou assédio tendem a ter efeito deletério no engajamento e isso pode guardar relação com contextos de baixa discricionariedade de dirigentes e orçamentos reduzidos, que prejudicam a qualidade das relações de trabalho (Brunetto *et al.*, 2016).

Ainda no campo organizacional, estudos apontam também que o alinhamento entre valores e propósitos individuais e organizacionais gera um maior senso de pertencimento e, consequentemente, de engajamento (Biggs; Brough; Barbour, 2014). Tais estudos alertam, contudo, que é necessário capturar com mais precisão o quanto valores e objetivos estratégicos em torno de serviço à comunidade afetam o engajamento no serviço público.

Considerando os achados do estudo de Fletcher *et al.* (2019) e da literatura apresentada, foi possível sumarizar esses levantamentos na Figura 1.

Figura 1: Antecedentes do engajamento no trabalho no setor público



Fonte: elaborado pela autora a partir de Fletcher *et al.* (2019).

A seção seguinte traz informações sobre o método utilizado no estudo empírico, que teve como base a investigação a partir dos três níveis de antecedentes expostos anteriormente.

2. METODOLOGIA

Este estudo teve como objetivo geral identificar a percepção de especialistas a respeito dos antecedentes e intervenções para o engajamento no trabalho de servidores públicos brasileiros. Tendo em vista a escassez de estudos sobre engajamento no trabalho nesse contexto específico, optou-se pela realização de um estudo descritivo, de forma a possibilitar o aprimoramento de ideias sobre a temática e a geração de hipóteses ou questões para pesquisa adicional, conforme os apontamentos de Cooper e Schindler (2003).

A pesquisa foi realizada a partir de dois grupos focais com especialistas, pessoas que atuam ou atuaram com gestão de pessoas no contexto da administração pública federal brasileira ou que tenham estudado o tema no contexto nacional. A escolha dos especialistas se deu em consulta à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia, setor do Governo Federal responsável pelas políticas e práticas de gestão de pessoas no Poder Executivo federal. Além disso, foram realizadas consultas à Escola Nacional de Administração Pública (Enap) sobre seus docentes, pesquisadores e parceiros estratégicos na discussão de engajamento de servidores públicos federais. Foram indicados 24 nomes e 13 pessoas se disponibilizaram a participar – divididas em dois grupos com seis e sete especialistas, respectivamente.

Os dois grupos focais ocorreram em maio de 2021 de forma on-line por meio da plataforma *Zoom Meeting*. A dinâmica se deu em quatro blocos de perguntas com roteiro desenhado considerando os diferentes níveis de análise de antecedentes de engajamento presentes na literatura revisada. Após responderem individualmente o conjunto de perguntas de cada um dos blocos do roteiro, os especialistas foram convidados a um debate em grupo sobre as respostas apontadas, enfatizando convergências e divergências nas respostas individuais. Uma pessoa ficou encarregada de fazer a mediação dos debates e outras duas pessoas realizaram anotações das falas dos participantes, gerando notas na plataforma Miro. Essa plataforma também foi utilizada para clusterização das respostas similares, de modo a integrar o que foi escrito nos *slides* e as falas durante os grupos focais.

Conforme orientações de Sampaio e Lycarião (2021), a clusterização foi realizada por meio de análise de conteúdo categorial. Os códigos foram criados a partir dos múltiplos níveis apresentados na literatura. As falas dos especialistas, assim como suas respostas dadas por escrito nos *slides*, foram codificadas nas seguintes categorias: a) conceito; b) variáveis nível micro – individuais; c) variáveis nível meso – liderança; d) variáveis nível meso – equipes e pares; e) variável nível macro – organizacionais; f) variáveis nível macro – contexto; e g) intervenções. Seguindo os passos da diferenciação e, em seguida, do reagrupamento a partir de analogia, foi possível construir uma simulação teórica para explicação das variáveis antecedentes e intervenções para o engajamento na percepção dos especialistas brasileiros. Também foi realizada a contagem de respostas codificadas em cada nível. Os entrevistados foram identificados por siglas para assegurar a confidencialidade das falas.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta seção aponta os principais resultados após a análise e clusterização das respostas dadas pelos especialistas. São apresentados como resultados a quantidade de respostas em cada nível de antecedente, as variáveis destacadas e os trechos das entrevistas para ilustrar a percepção dos especialistas.

Variáveis antecedentes do engajamento no nível micro

Somando os apontamentos dos dois grupos focais, foram 106 trechos de falas ou textos escritos codificados como variáveis antecedentes no nível individual que afetam o engajamento na percepção dos especialistas consultados. Após a clusterização, chegou-se a 8 antecedentes principais.

Valores associados ao serviço público – vários especialistas explicitaram o que eles chamam de vocação para o serviço público, ou identificação com o tipo de trabalho realizado no setor público. De acordo com os especialistas consultados: “Comprometimento com a causa, servidores que acreditam na missão de sua instituição são mais engajados” (E_CZ);

“Os profissionais públicos vocacionados se engajam quando veem resultados (e valor público) gerados a partir de seus esforços” (E_JM).

A motivação intrínseca (ou a falta de) também apareceu entre as variáveis antecedentes individuais ao engajamento. Muitos especialistas trouxeram o fato de pessoas que buscam o setor público, mas não se identificam com o tipo de trabalho. “Infelizmente uma boa parte das pessoas que vão para o setor público, especialmente em lugares em que o emprego é muito difícil, vão para o setor público para uma proteção financeira para si e para sua família. Esse indivíduo herda uma visão sobre o setor público de que, uma vez que se está lá dentro, acabou, e as organizações por vezes reforçam essa percepção” (E_EL).

Os recursos individuais, como autoestima, autoeficácia e autocontrole, foram as variáveis antecedentes individuais mais citadas. “Pessoas com baixo nível de autocontrole têm dificuldade de se manter engajado” (E_TG); “autoeficácia para se reconectar com o serviço público, entender suas competências e quais habilidades quer/precisa desenvolver, descobrir seu propósito” (E_LF); “a capacidade de perceber que sou capaz de fazer” (E_MP).

Também apareceu o recurso da autorregulação ou estratégia de enfrentamento, no sentido de que o servidor deve desenvolver estratégias de resiliência para se adaptar a mudanças excessivas. “Disposição em se adaptar às mudanças constantes, enxergar a mudança como natural e constante” (E_LF). Os especialistas também destacaram a questão da ambição de crescimento e de querer se destacar na sua carreira por meio do alcance de resultados como relevante para o engajamento.

Esse bloco acima encontra eco na literatura de engajamento no setor público, que destaca aspectos como recursos pessoais, autoestima e autoeficácia (Airila *et al.*, 2014); significado do trabalho (Mostafa; Abed El-Motalib, 2018); autorregulação ou estratégia de enfrentamento (Loon *et al.*, 2018); autogerenciamento com foco em objetivos (Breevaart; Bakker; Demerouti, 2014); valores associados ao serviço público (De Simone *et al.*, 2016); e motivação intrínseca (Vujčić; Oerlemans; Bakker, 2017).

Interessante destacar uma questão relevante ao contexto brasileiro trazida pelos especialistas. Considerando a atratividade da carreira pública – em termos salariais e estabilidade – aliada ao modelo de concurso público pautado, em geral, em apenas provas de conhecimento cognitivo, incorre-se no risco de atração de pessoas que não possuem o que chamaram de “vocação para o serviço público”. Esse perfil de servidores seria menos alinhado intrinsecamente aos valores do serviço público. “Muitas pessoas vão para o serviço público para garantir um ganha-pão para si e para sua família. Esse indivíduo tem uma visão de setor público como se fosse um herdeiro, uma vez que você entrou... acabou” (E_EL). Esse resultado aponta um certo contraste com a visão de Perry e Hondeghem (2008), que apontam o serviço público como mais atrativo para pessoas que desejam realizar um trabalho significativo a serviço da sociedade.

Surgiram, ainda, outras variáveis antecedentes não tão comuns na literatura internacional. Uma delas diz respeito ao tipo de papel que a pessoa tem na família. “Sobrecarga de trabalho doméstico (como cuidar dos filhos) afeta fortemente o engajamento” (E_CU); “existem características pessoais de contexto de vida dos servidores que podem influenciar (como é a família, que responsabilidades aquele servidor tem, condições financeiras, de onde vem etc.)” (E_CZ).

Outra variável que recebeu destaque entre os especialistas, mas pouco tratada na literatura, é a confiança para errar. “Pessoas que aceitam erros como alavanca para aprendizados são mais engajadas” (E_TG). Pesquisa realizada por Gargantini *et al.* (2022) sobre engajamento no trabalho em governos subnacionais no Brasil, destacou, entre outros aspectos, a importância de espaços para erros honestos como determinante para o engajamento.

Variáveis antecedentes do engajamento no nível meso

Aqui, em relação aos antecedentes do engajamento no nível meso, optou-se por dividir a discussão em duas partes. A primeira trata sobre o papel da liderança, que recebeu grande destaque com 122 codificações. E a segunda, em relação aos pares, que recebeu 55.

Entre todas as variáveis antecedentes elencadas pelos especialistas, as que se mostraram mais proeminentes como preditivas de engajamento foram as características da liderança. A maior parte das citações se refere a como o perfil da chefia pode afetar o engajamento dos servidores. Entre as variáveis antecedentes negativas estão as lideranças que:

- a) desumanizam as relações: “querer resultado sem entender as questões pessoais” (E_LA);
- b) não confiam na equipe: “chefia ignora a pessoa, desconfiando dela o tempo todo, acaba com o engajamento” (E_LA);
- c) autoritarismo: “gestão por pressão” (E_KV);
- d) dão *feedback* inadequado: “excesso de *feedback* pode passar a ideia de que 'nada do que você faz é suficiente'” (E_LA); “cultura de *feedback* sem a cultura do reconhecimento pode dar efeito rebote” (E_KV);
- e) contém dificuldade de relacionamento interpessoal: “eu temo muito de que a maior parte dos gerentes tem medo de se relacionar com os outros” (E_EL);
- f) não conseguem estabelecer metas e resultados: “quando você tem ausência de cultura de desempenho, você acaba inibindo quem tem iniciativa” (E_EV);
- g) são desengajadas: “tem aquele que está totalmente desinteressado do trabalho da equipe. Ele seria pior do que o autoritário, que está tentando, mas está errando” (E_VC);
- h) assediam moralmente a equipe: “ambiente onde há discriminação e assédio” (E_CV);
- i) estão despreparadas para o cargo: “prejudica quando a chefia não tem legitimidade/conhecimento para ocupar o cargo” (E_VC).

Algumas características da liderança, por sua vez, foram associadas positivamente ao engajamento:

- a) levam em conta diferenças individuais: “pessoas diferentes respondem a estímulos diferentes” (E_CU); “tem que saber as competências dos membros da sua equipe” (E_LF);
- b) capacidade de comunicação e gestão de conflitos: “acho que a chefia imediata é a grande responsável por zelar por uma cultura saudável da equipe como um todo, gerindo os conflitos” (E_CZ);
- c) dão autonomia: “chefia imediata tem papel fundamental na forma como conduz e empodera a equipe (E_BE)”.

É fato que a literatura destaca a liderança como fator determinante de engajamento no setor público (Fletcher *et al.*, 2019). As relações dos servidores, em especial com os chamados gerentes de linha, ou as chefias imediatas, são particularmente relevantes. Cabe destacar aqui o modelo de ocupação de cargos de chefia no contexto específico deste estudo. Conforme apontam Corrêa *et al.* (2020), os cargos de chefia na Administração Pública federal brasileira não se pautam, necessariamente, em competências para a função. Grande parte dos cargos são ocupados por *political appointment* e redes pessoais de influência (Lopez; Bugarin; Bugarin, 2015). Em algumas organizações, os cargos são utilizados, inclusive, para recomposição de força de trabalho (Lopez *et al.*, 2015). Esse modelo favorece a presença de pessoas em posição de chefia sem as características necessárias para a promoção do engajamento no trabalho.

A relação com os pares também foi colocada como importante para que o servidor se mantenha engajado: “bom relacionamento e acolhimento da equipe (facilidade de comunicação aberta e transparente, abertura para tirar dúvidas, pedir ajuda e ajudar os pares, confiar nos colegas de equipe, respeitar o trabalho dos outros etc.) – tudo isso contribui para um ambiente de aprendizado e segurança psicológica” (E_CZ). Além disso, atribui-se importância às equipes engajadas: “eu já estive em uma equipe com um chefe que não era um líder, mas a equipe era um timaço, a própria equipe gerava o engajamento uns dos outros” (E_LF); e nas quais o trabalho é realizado de forma colaborativa: “preciso do outro para fazer as atividades e entregar resultados” (E_JP).

Interessante perceber que o suporte de colegas de trabalho, ressaltado por estudiosos do tema como fator importante (Vera *et al.*, 2016; Christian *et al.*, 2011), parece funcionar como estratégia minimizadora dos impactos negativos causados pelas chefias imediatas em seus times, conforme a visão dos especialistas brasileiros.

Variáveis antecedentes do engajamento no nível macro

Segundo os especialistas consultados nos grupos focais, variáveis antecedentes organizacionais, com 119 codificações, deveriam ser o foco de atuação quando se trata de

engajar servidores no trabalho: “por mais que características pessoais possam afetar os níveis de engajamento, o maior foco de intervenção deveria ser no ambiente no qual o servidor está inserido” (E_TG).

A primeira delas diz respeito à gestão estratégica. Ter objetivos e metas claras, prioridades definidas e comunicadas, meios para o alcance dos objetivos e organização do trabalho são condições para que o servidor se engaje: “Muitas pessoas não são engajadas nas organizações porque elas não sabem as prioridades das organizações e de seus chefes/líderes (...) ou as organizações têm as metas bem delimitadas, mas não dá as condições para o seu alcance” (E_KV); “As pessoas estão afundadas em processos, urgências e pendências” (E_JP).

Na visão dos especialistas, a gestão estratégica é afetada diretamente pela descontinuidade administrativa. As constantes mudanças políticas geram suspensões de projetos e de prioridades. “As pessoas se cansam quando não há uma constância mínima dos resultados esperados” (E_JP); “É preciso minimizar descontinuidades de políticas, programas e projetos” (E_JP).

Segundo os dados coletados, as políticas e práticas de gestão de pessoas também devem estar diretamente relacionadas à gestão estratégica da organização como um todo: “Precisamos de políticas de gestão de pessoas voltadas para resultados” (E_JP). Aqui, foram elencadas práticas que ativam motivação extrínseca, como plano de carreira, critérios para remuneração e ocupação de cargos e oportunidades de ascensão profissional: “Institucionalizar processos seletivos para ocupação de cargos de chefia/comissionados, sejam abertos ou fechados (exclusivos para servidores)” (E_EL).

Também foram citadas como importantes para o engajamento práticas como programas de capacitação e oportunidades de desenvolvimento de novas competências; flexibilização para mobilidade, com melhora na alocação de pessoas e não ter determinadas posições de trabalho como punição; e condições de trabalho que minimizem o hiato entre objetivos propostos e os meios para alcançá-los.

Receberam destaque, ainda, políticas e práticas de valorização do servidor. Essas práticas implicam em ações, como o reconhecimento público não pecuniário, que ativam a motivação intrínseca: “precisam existir iniciativas de valorização e reconhecimento do servidor, reconhecimento público do bom trabalho e conquistas” (E_CZ). Também são ressaltadas aquelas políticas relacionadas à saúde física e mental dos trabalhadores, como apoio em situações complexas como assédio, programas de saúde do trabalhador, programas de qualidade de vida no trabalho e afins: “Estabelecimento de políticas voltadas à saúde e segurança do trabalhador, considerando os conceitos de carga física e psíquica de trabalho” (E_KV).

Em relação à cultura organizacional, foram elencados aspectos que podem afetar o engajamento de forma positiva ou negativa. A cultura de inovação, pautada em responsabilidade ética, que fomente espaços de segurança psicológica para participação e de aprendizado constante, foi apontada como engajadora. Por outro lado, excesso de hierarquia, pressão por

entrega a qualquer custo, com foco em comando e controle e contendo muito volume de trabalho rotineiro e repetitivo, são celeiros para o desengajamento.

Quando olhamos para a literatura do setor público, fica evidente que as práticas de gestão de pessoas, em especial aquelas advindas dos movimentos reformistas da Nova Gestão Pública, de fato interferem no engajamento de servidores (Rodwell; Noblet; Allisey, 2011). Nos resultados acima, é evidente que o olhar dos especialistas brasileiros também se pauta fortemente nessas práticas como estratégias eficazes de intervenção e ressalta a relevância do suporte organizacional, como apontados em estudos internacionais (Brunetto *et al.*, 2017).

Em geral, há concordância sobre a relevância do alinhamento de múltiplas práticas para a melhoria do engajamento no trabalho. As análises dos especialistas evidenciam aspectos ressaltados na literatura analisada como relevância de práticas que, por um lado, geram alinhamento de propósito (Luu, 2019) e aumentam o senso de pertencimento (Biggs; Brough; Barbour, 2014) e, por outro lado, elevam a percepção de oportunidades de crescimento e desenvolvimento profissional (Bakker; Demerouti, 2008; Bakker; Bal, 2010).

Em relação às variáveis de contexto brasileiro, quando questionados, os especialistas trouxeram 57 respostas relacionadas, clusterizadas conforme apresentado a seguir.

No que se refere à relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, os respondentes indicaram que, na estrutura brasileira, existe cooptação de cargos, mesmo de médio escalão, para atendimento de demandas relacionais entre os dois poderes. As seguintes falas ilustram esse entendimento: "Infelizmente isso está na esfera política. Muitos cargos são usados como moeda de troca política e os líderes não são selecionados por competências com compromisso de metas a serem alcançadas" (E_EL); "Ainda há muitos cargos comissionados que nem sempre correspondem à expertise necessária, tem uma relação mais política que de expertise" (E_KV).

Outro aspecto levantado foi o desalinhamento político-ideológico em relação ao que está sendo proposto pela gestão do órgão. "Todos os dias eu recebo diversos pedidos de pessoas querendo se movimentar por não concordarem com os posicionamentos da gestão do seu órgão" (E_MU). Por vezes, os valores individuais não se alinham aos valores do dirigente e isso pode afetar diretamente o quanto o servidor se engaja.

No que se refere à reputação dos servidores, o excesso de debates públicos envolvendo servidores e falas estigmatizadas de atores estratégicos afetam a imagem dos servidores perante a sociedade e geram impacto no engajamento: "Quando se fala de funcionário público, as pessoas já associam com os políticos e acham que tudo é uma porcaria (...) é um estigma preconceituoso em relação ao servidor" (E_CZ).

Outro ponto trazido foi relacionado ao sentimento de injustiça entre os servidores em questões salariais, em especial por conta das diferenças de carreiras e entre carreiras similares nos três poderes: "As pessoas precisam ter a percepção de que são tratadas de forma justa nas suas carreiras, nos seus salários" (E_MP). Estudo realizado por Corrêa *et al.* (2020) demonstrou

o impacto dessa percepção de injustiça na motivação e desempenho de servidores brasileiros e, segundo os especialistas, também afeta o engajamento no trabalho.

O Quadro 1 sintetiza as principais variáveis antecedentes apontadas nos dois grupos focais.

Quadro 1 – Visão dos especialistas sobre as variáveis antecedentes ao engajamento no trabalho dos servidores públicos

Variáveis antecedentes de engajamento no trabalho no setor público				
Nível micro		Nível meso		Nível macro
Indivíduos	Liderança	Pares	Organizacional	Contexto
Valores associados ao serviço público Motivação intrínseca Recursos individuais – autoeficácia, autoestima e autocontrole Autorregulação Papel da pessoa na família Confiança para errar Ambição	Humanização das relações Confiança na equipe Feedback Relacionamento interpessoal Estabelecimento de metas e resultados Engajamento Preparação para o cargo Respeito às diferenças individuais Comunicação Autonomia Assédio moral Autoritarismo	Relacionamento interpessoal entre os membros Colaboração Engajamento da equipe	Gestão estratégica Descontinuidade administrativa Senso de propósito organizacional Políticas e práticas de gestão de pessoas Condições de trabalho Valorização Programas de saúde e qualidade de vida Cultura e clima organizacional	Cooptação de cargos pelo modelo político A reputação dos servidores perante os atores externos Percepção de justiça salarial e de oportunidades Visão dos atores governamentais Conjuntura política Alinhamento político

Fonte: elaborado pela autora.

O panorama de variáveis apresentado possibilita observar as convergências em relação à síntese de literatura demonstrada na Figura 1, construída a partir do trabalho de Fletcher *et al.* (2019). No nível micro, recursos individuais, valores e motivação intrínseca também são apontadas como relevantes ao setor público brasileiro. O papel que a pessoa exerce na família, confiança para errar e ambição são variáveis agregadas neste estudo.

No caso do nível meso, as questões de liderança se destacaram e diversos comportamentos das chamadas chefias imediatas foram apontados como positivos ou, principalmente, negativos para o engajamento de seus subordinados. Essas variáveis podem ser insumos para investigações mais específicas envolvendo liderança e engajamento no trabalho no contexto público. A relação com a equipe também apareceu como relevante neste estudo.

O nível macro parece ser o aspecto no qual o estudo mais se diferencia dos achados da literatura internacional. O modelo de cooptação de cargos, a (má) reputação de servidores e a descontinuidade administrativa que implica em interrupção de projetos relevantes, são variáveis bem específicas do contexto nacional. As características do contexto, no modelo desenhado por Camões e Gomes (2021), a partir da revisão de literatura, aparecem como variáveis moderadoras. Na fala dos especialistas, neste estudo, essas características parecem ser variáveis independentes

que afetam diretamente o engajamento. Essas relações merecem investigação mais aprofundada em estudos futuros no serviço público brasileiro.

No caso das características organizacionais, os especialistas trouxeram diversos aspectos que, em geral, são voltados para intervenções cuja presença pode aumentar o engajamento; ou sua ausência, reduzi-lo. As organizações públicas não podem prescindir de um sistema de planejamento, orçamento e resultados previstos; de modelos de ingresso no serviço público que mensurem não apenas competências cognitivas, mas vocação e interesse em trabalhar com a coisa pública; de modelos de ascensão profissional, como promoção e progressão, pautados em resultados; e de programas de saúde e bem-estar dos servidores, como reconhecimento no trabalho, oportunidades de participação no processo decisório e programas de combate ao assédio moral.

Para além das intervenções no nível organizacional, os especialistas também ressaltaram a necessidade de intervenções que assegurem a continuidade de políticas mesmo em momentos de transição governamental, contudo, entendem que esse risco está mais no nível político do que gerencial, e que as intervenções precisam ser de natureza mais ampla, e não no nível das organizações públicas em si.

Finalmente, os especialistas trouxeram que é preciso investir em múltiplas intervenções: “Não existe uma bala de prata, as organizações precisam investir em múltiplas intervenções para o alcance dos resultados” (E_TG).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo a partir da percepção dos especialistas trouxe contribuições relevantes para o entendimento do engajamento no trabalho no contexto do setor público brasileiro. A confirmação de antecedentes em múltiplos níveis é um achado relevante do estudo. De fato, aspectos pessoais, perfil de liderança e relacionamento com os pares são determinantes para que o servidor se mantenha engajado. Investigações mais detalhadas a partir das variáveis aqui mapeadas podem possibilitar, por exemplo, um melhor modelo de seleção e desenvolvimento de lideranças no setor público.

As intervenções no nível organizacional e de contexto, por sua vez, foram apontadas pelos especialistas como determinantes para, eventualmente, melhorar situações de baixo engajamento no trabalho. Esse achado torna-se particularmente relevante tendo em vista que as políticas e práticas de gestão de pessoas no âmbito do governo federal brasileiro são centradas em ações sobre os indivíduos – vide políticas de gestão de desempenho, de gestão por competências, programas de formação de lideranças etc. Essas intervenções parecem ser pouco profícuas se não forem, por exemplo, relacionadas a uma política de gestão estratégica, com metas e resultados organizacionais bem definidos.

No nível das implicações de gestão, este estudo com os especialistas reuniu alguns aspectos relevantes que devem ser considerados nas intervenções em todo o decorrer da vida profissional dos servidores. Fazer um desenho de intervenção que englobe múltiplas intervenções, centradas no alcance de resultados organizacionais e que abranja desde os modelos de ingresso, de gestão de desempenho, reconhecimento, bem-estar e valorização, parece ser o caminho mais promissor.

A despeito de não identificarem intervenções possíveis, a questão da descontinuidade de projeto parece ser questão central no engajamento no trabalho e é uma temática que merece ser investigada em estudos futuros.

Os achados deste estudo podem ser complementados por análises a partir da perspectiva dos servidores públicos e de intervenções no processo de engajamento dos servidores.

REFERÊNCIAS

- AIRILA, A.; JARI, J. HAKANEN; WILMAR, B.; SCHAFELI, LUUKKONEN, R.; PUNAKALLIO, A.; LUSA, S. Are job and personal resources associated with work ability 10 years later? The mediating role of work engagement. *Work & Stress*, v. 28, n. 1, p. 87-105, 2014. <https://doi.org/10.1080/02678373.2013.872208>
- ANCARANI, A.; DI MAURO, C.; GIAMMANCO, M. D.; GIAMMANCO, G. Work engagement in public hospitals: a social exchange approach. *International Review of Public Administration*, v. 23, n. 1, p. 1-19, 2018. <https://doi:10.1080/12294659.2017.1412046>
- BAILEY, C.; MADDEN, A.; ALFES, K.; FLETCHER, L. The meaning, antecedents and outcomes of employee engagement: a narrative synthesis. *International Journal of Management Reviews*, v. 19, n. 1), p. 31-53, 2017. <https://doi.org/10.1111/ijmr.12077>
- BAKKER, A. B.; BAL, M. P. Weekly work engagement and performance: a study among starting teachers. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, v. 83, n. 1, p. 189-206. doi:10.1348/096317909X402596
- BAKKER, A.B.; DEMEROUTI, E. Towards a model of work engagement. *Career Development International*, v. 13, n. 3, p. 209-223, 2008. <https://doi.org/10.1108/13620430810870476>
- BANDURA, A. *Self-efficacy: the exercise of control*. New York, NY: Freeman, 1997.
- BARBIER, M.; DAR DENNE, B. & HANSEZ, I. A longitudinal test of the Job Demands – resources model using perceived stigma and social identity. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, v. 22, n. 5, p. 532-546, 2013. <https://doi.org/10.1080/1359432X.2012.698056>
- BIGGS, A.; BROUUGH, P.; BARBOUR, J. P. Strategic alignment with organizational priorities and work engagement: a multi-wave analysis. *Journal of Organizational Behavior*, v. 35, n. 3), p. 301-317, 2014. <https://doi.org/10.1002/job.1866>
- BORST, R. T.; KRUYEN, P. M.; LAKO, C. J.; DE VRIES, M. S. The attitudinal, behavioral, and performance outcomes of work engagement: a comparative meta-analysis across the public, semipublic, and private sector. *Review of Public Personnel Administration*, v. 40, n. 4, p. 613-640, 2019. <https://doi.org/10.1177/0734371X19840399>

BORST, R. T. Comparing work engagement in people-changing and people-processing service providers: a mediation model with red tape, autonomy, dimensions of PSM, and performance. **Public Personnel Management**, v.47, n.3, p.287-313, 2018. <https://doi.org/10.1177/0091026018770225>

BOZEMAN, B. **Bureaucracy and red tape**. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2000.

BREEVAART, K.; BAKKER, A. B.; DEMEROUTI, E. Daily self-management and employee work engagement. **Journal of Vocational Behavior**, v.84, n.1, p.31-38, 2014. <https://doi.org/10.1016/j.jvb.2013.11.002>

BRUNETTO, Y.; FARR-WHARTON, B.; FARR-WHARTON, R.; SHACKLOCK, K.; AZZOPARDI, J.; SACCON, C.; SHRIBERG, A. Comparing the impact of management support on police officers' perceptions of discretionary power and engagement: Australia, USA and Malta. **The International Journal of Human Resource Management**, v. 31, n. 6, p. 738-759, 2017. <https://doi.org/10.1080/09585192.2017.1375964>

BRUNETTO, Y.; XERRI, M.; TRINCHERO, E.; FARR-WHARTON, R.; SHACKLOCK, K.; BORGONOVI, E. Public-private sector comparisons of nurses' work harassment using set: Italy and Australia. **Public Management Review**, v.18, n.10, p.1479-1503. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1114136>

BUCH, R. Leader-member exchange as a moderator of the relationship between employee-organization exchange and affective commitment. **International Journal of Human Resource Management**, v. 26, n. 1, p. 59-79, 2015. <https://doi.org/10.1080/09585192.2014.934897>

CAMÕES, M. R. S.; GOMES, A. O. Engajamento no trabalho: conceitos, teorias e agenda de pesquisa para o setor público. **Administração Pública E Gestão Social**, v.13, n.3, 2021. <https://doi.org/10.21118/apgs.v13i3.10572>

CHRISTIAN, M. S.; GARZA, A. S.; SLAUGHTER, J. E. Work engagement: a quantitative review and test of its relations with task and contextual performance. **Personnel Psychology**, v. 64, n. 1, p. 89-136, 2011. <https://doi.org/10.1111/j.1744-6570.2010.01203.x>

CONWAY, E.; FU, N.; MONKS, K.; ALFES, K.; BAILEY, C. Demands or resources? The relationship between HR practices, employee engagement, and emotional exhaustion within a hybrid model of employment relations. **Human Resource Management**, v. 55, n. 5, p. 901-917, 2016. doi:10.1002/hrm.21691

COOKE, D. K.; BRANT, K. K.; WOODS, J. M. The role of public service motivation in employee work engagement: a test of the Job Demands-Resources Model. **International Journal of Public Administration**, v. 42, n. 9, p. 765-775, 2019.

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. **Métodos de pesquisa em administração**. 7th ed. São Paulo: Bookman, 2003.

CORRÊA, I.; CAMÕES, M.; MEYER-SAHLING, J.; MIKKELSEN, K.; SCHUSTER, C. Distorções de incentivo ao desempenho e redução de motivação no serviço público federal no Brasil. **Revista Do Serviço Público**, v.71, n.3, p.476-503, 2020. <https://doi.org/10.21874/rsp.v71i3.3408>

CRAWFORD, E. R.; LEPINE, J. A.; RICH, B. L. Linking job demands and resources to employee engagement and burnout: a theoretical extension and meta-analytic test. **Journal of Applied Psychology**, v. 95, p. 834-848, 2010. <https://doi.org/10.1037/a0019364>

DE SIMONE, S.; CICOTTO, G.; PINNA, R.; GIUSTINIANO, L. Engaging public servants: public service motivation, work engagement and work-related stress. **Management Decision**, v. 54, n. 7, p. 1569-1594, 2016. doi:10.1108/MD-02-2016-0072

DEHART-DAVIS, L.; PANDEY, S. K. Red tape and public employees: does perceived rule dysfunction alienate managers? **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 15, p. 133-148, 2005.

EISENBERGER, R.; CUMMINGS, J.; ARMELI, S.; LYNCH, P. Perceived organizational support, discretionary treatment, and job satisfaction. **Journal of Applied Psychology**, v. 82, p. 812-820, 1997.

FLETCHER, L.; BAILEY, C.; ALFES, K.; MADDEN, A. Mind the context gap: a critical review of engagement within the public sector and an agenda for future research. **The International Journal of Human Resource Management**, v. 31, n. 1, p. 6-46, 2019. <https://doi.org/10.1080/09585192.2019.1674358>

FOLKMAN, S.; LAZARUS, R. S. An analysis of coping in a middle-aged community sample. **Journal of Health and Social Behavior**, v. 21, n. 3, p. 219-239, 1980.

GARGANTINI, T.; DALY, M.; SHERLOCK, J.; LAZEBNIK, T. Providing safe space for honest mistakes in the public sector is the most important predictor for work engagement after strategic clarity. **Sustainability**, v. 14, n. 12, p. 7051, 2022. <https://doi.org/10.3390/su14127051>

HAYES, M.; BUCKINGHAM, M. **Employee engagement**. Full Research Report. ADP Research Institute, 2020. Disponível em <https://www.adpri.org/research/the-definitive-series-employee-engagement/> em julho de 2022.

HOUGHTON, J. D.; NECK, C. P. The revised self-leadership questionnaire: testing a hierarchical factor structure for self-leadership. **Journal of Managerial Psychology**, v. 17, p. 672-691, 2002. <http://dx.doi.org/10.1108/02683940210450484>

JANSEN, T.; BRINK, G. J. M.; VAN DEN KOLE, J. **Professional pride**: a powerful force. Amsterdam, The Netherlands: Boom, 2010.

JANSSEN, P. P. M.; SCHAFELI, W. B.; HOUKES, I. Work-related and individual determinants of the three burnout dimensions. **Work & Stress**, v. 13, p. 74-86, 1999,

JIANG, K.; CHUANG, C. H.; CHIAO, Y. C. Developing collective customer knowledge and service climate: the interaction between service-oriented high-performance work systems and service leadership. **Journal of Applied Psychology**, v. 100, n. 4, p. 1089-1106, 2015. doi:10.1037/apl0000005

KARASEK, R.; THEORELL, T. **Healthy work**: stress, productivity, and the reconstruction of working life. New York: Basic Books, 1990.

LIAO, H.; TOYA, K.; LEPAK, D. P.; HONG, Y. Do they see eye to eye? Management and employee perspectives of high-performance work systems and influence processes on service quality. **Journal of Applied Psychology**, v. 94, n. 2, p. 371-391, 2009. doi:10.1037/a0013504.

LOON, N. M. V.; HEEREMA, M.; WEGGEMANS, M.; NOORDEGRAAF, M. Speaking up and activism among frontline employees: how professional coping influences work engagement and intent to leave among teachers. **The American Review of Public Administration**, v. 48, n. 4, p. 318-328, 2018. doi:10.1177/0275074016682313

LOPEZ, F. G.; BUGARIN, M. E.; BUGARIN, K. Mudanças político-partidárias e rotatividade dos cargos de confiança (1999-2013). In: LOPEZ, F. G. **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015.

LUU, T. T. Service-oriented high-performance work systems and service-oriented behaviours in public organizations: the mediating role of work engagement. **Public Management Review**, v. 21, n. 6, p. 789-816, 2019. doi:10.1080/14719037.2018.1526314

May, D. R.; Gilson, R. L.; Harter, L. M. The psychological conditions of meaningfulness, safety and availability and the engagement of the human spirit at work. **Journal of Occupational and Organizational Psychology**, v. 77, p. 11-37, 2004.

MOSTAFA, A. M. S.; ABED EL-MOTALIB, E. A. Ethical leadership, work meaningfulness, and work engagement in the public sector. **Review of Public Personnel Administration**. Online first publication, 2018. doi:10.1177/0734371X18790628

PERRY, J. L.; HONDEGHEM, A. Building theory and empirical evidence about public service motivation, **International Public Management Journal**, v. 11, n. 1, p. 3-12, 2008. doi: 10.1080/10967490801887673

RODWELL, J.; NOBLET, A. J.; ALLISEY, A. Improving employee outcomes in the public sector. **Personnel Review**, v. 40, p. 383-397, 2011.

RUNHAAR, P.; KONERMANN, J.; SANDERS, K. Teachers' organizational citizenship behaviour: considering the roles of their work engagement, autonomy and leader-member exchange. **Teaching and Teacher Education**, v. 30, p. 98-108, 2013.

Salmela-Aro, K.; Nurmi, J.-E. Self-esteem during university studies predicts career characteristics 10 years later. **Journal of Vocational Behavior**, v. 70, p. 463-477, 2007.

SAMPAIO, R. C.; LYCARIÃO, D. **Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação**. (Coleção Metodologias de Pesquisa). Brasília: Enap, 2021.-

SCHAUFELI, W.; SALANOVA, M.; GONZALEZ-ROMA, V.; BAKKER, A. B. The measurement of engagement and burnout: a two sample confirmatory factor analytic approach. **Journal of Happiness Studies**, v. 3, p. 71-92, 2002. <https://doi.org/10.1023/A:1015630930326>

SORA, B.; CABALLER, A.; PEIRO, J. M. Consecuencias de la inseguridad laboral. El papel modulador del apoyo organizacional desde una perspectiva multinivel. **Psicothema**, v. 23, p. 394-400, 2011.

SUN, L. Y.; S. ARYEE, S.; LAW, K. S. High-performance human resource practices, citizenship behavior, and organizational performance: a relational perspective. **Academy of Management Journal**, v. 50, n. 3, p. 558-577, 2007. doi:10.5465/amj.2007.25525821.

TUMMERS, L.G.; ROCCO, P. Serving clients when the server crashes: how frontline workers cope with e-government challenges. **Public Administration Review**, v. 75, n. 6, p. 817-827, 2015.

VAN DEN BROECK, A.; VANDER ELST, T.; BAILLIEN, E.; SERCU, M.; SCHOUTEDEN, M.; DE WITTE, H.; GODDERIS, L. Job demands, job resources, burnout, work engagement, and their relationships. **Journal of Occupational and Environmental Medicine**, v. 59, n. 4, p. 369-376, 2017. doi:10.1097/JOM.0000000000000964

VERA, M.; MARTINEZ, I. M.; LORENTE, L.; CHAMBEL, M. J. The role of co-worker and supervisor support in the relationship between job autonomy and work engagement among Portuguese nurses: a multilevel study. **Social Indicators Research**, v. 126, n. 3, p. 1143-1156, 2016. doi:10.1007/s11205-015-0931-8

VUJČIĆ, M. T.; OERLEMANS, W. G. M.; BAKKER, A. B. How challenging was your work today? The role of autonomous work motivation. **European Journal of Work and Organizational Psychology**, v. 26, n. 1, p. 81-93, 2017. DOI: 10.1080/1359432X.2016.1208653

Marizaura Reis de Souza Camões

<https://orcid.org/0000-0003-2327-2829>

Doutora e Mestra em Administração pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Gestão de Pessoas no Setor Público pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

marizaurareis@gmail.com

Adalmir de Oliveira Gomes

<https://orcid.org/0000-0001-9000-3296>

Pós-doutor na Indiana University, USA. Doutor em Administração pela Universidade de Brasília (UnB). Professor Associado no Departamento de Administração da UnB.

adalmirdeoliveira@gmail.com

PUBLIC SERVICE MOTIVATION: É POSSÍVEL TRADUZIR PARA O PORTUGUÊS?

Luís Otávio Milagres de Assis

Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte – MG, Brasil

Foi apenas em 1990 que a ciência iniciou a produção de estudos sistemáticos, investigando se há especificidades na dinâmica de motivação para o trabalho de funcionários de organizações públicas em comparação com instituições privadas. Para compreender estas especificidades, James Perry cunhou o conceito de *public service motivation* (PSM). O presente artigo, primeiramente, faz uma revisão da literatura sobre PSM, sintetizando os achados de mais de 30 anos de pesquisas empíricas. A análise evidencia que é controversa a validade internacional deste conceito e que os resultados não são automaticamente aplicáveis ao Brasil. Por este motivo, um segundo objetivo deste artigo é a validação de uma métrica curta para medir a PSM no Brasil. Finalmente, a partir de *survey* com 443 servidores públicos, compara-se preferências por recompensas intrínsecas e extrínsecas dos servidores brasileiros com pesquisas internacionais. O resultado mostra uma dinâmica motivacional similar à de países desenvolvidos, ao menos em uma parcela da administração pública.

Palavras-chave: motivação; comparação internacional; survey.



PUBLIC SERVICE MOTIVATION: ¿ES POSIBLE TRADUCIR AL PORTUGUÉS?

Fue recién en 1990 que la ciencia comenzó a producir estudios sistemáticos para investigar si existen especificidades en la dinámica de la motivación para el trabajo entre los empleados de organizaciones públicas en comparación con las instituciones privadas. Para comprender estas especificidades, James Perry acuñó el concepto de motivación de servicio público (PSM). Este artículo primero revisa la literatura sobre PSM, sintetizando los hallazgos de más de 30 años de investigación empírica. El análisis muestra que la validez internacional de este concepto es controvertida y que los resultados no son automáticamente aplicables a Brasil. Por este motivo, un segundo objetivo es la validación de una métrica corta para medir el PSM en Brasil. Finalmente, a partir de una encuesta realizada a 443 servidores públicos, se comparan las preferencias por las recompensas intrínsecas y extrínsecas de los servidores públicos brasileños con investigaciones internacionales. El resultado muestra una dinámica motivacional similar a la de los países desarrollados, al menos en parte de la administración pública.

Palabras clave: motivación; comparación internacional; encuesta.

PUBLIC SERVICE MOTIVATION: IS IT POSSIBLE TO TRANSLATE INTO PORTUGUESE?

Only in 1990 science began producing systematic studies seeking to investigate whether there are specificities in the dynamics of work motivation among employees in public organizations compared to private institutions. To understand these specificities, James Perry coined the concept of public service motivation (PSM). This article first reviews literature on PSM synthesizing the findings of more than 30 years of empirical research. The analysis shows that the international validity of this concept is controversial and that the findings are not automatically applicable to Brazil. For this reason, a second objective is the validation of a short metric to measure PSM on Brazil. Finally, from a survey with 443 public servants, preferences for intrinsic and extrinsic rewards are analyzed and compared to international research. The result shows a motivational dynamic similar to that of developed countries, at least in part of public administration.

Keywords: motivation; international comparison; survey.

1. INTRODUÇÃO

As características de organizações públicas, sua missão, seus objetivos, e a especificidade de seu funcionamento produz mudanças na dinâmica motivacional de seus funcionários se comparados a organizações privadas? Há diferenças nos fatores que explicam a motivação ou desmotivação no caso dos servidores públicos se comparados aos trabalhadores privados? A ciência da administração, a economia e, principalmente, a psicologia se debruçaram sobre essa questão sempre com um olhar curioso, mas ao mesmo tempo com estudos pouco sistemáticos e comparáveis.

Somente em 1990, os professores James Perry e Lois Wise, da Universidade da Indiana, nos EUA, inauguraram uma tradição de pesquisas destinada a compreender o processo de motivação especificamente em organizações públicas. O racional cognitivo era de que a missão, os objetivos e os propósitos das organizações públicas geravam impactos específicos e únicos na estrutura motivacional dos indivíduos.

Para investigar essa possível especificidade, os autores cunharam o conceito de *public service motivation* (PSM), melhor traduzido como orientação para o serviço público, conceituando-o como “a pré-disposição em responder a propósitos construídos primariamente ou unicamente em organizações públicas”.

Diferentemente do que se possa pensar num primeiro momento, a PSM *não é o nível de motivação de um servidor público* – a PSM é um valor, uma crença individual na importância de servir ao coletivo, cuja mensuração amplia analiticamente a compreensão sobre a estrutura motivacional de um profissional que trabalha para organizações com fins públicos. Assim, um indivíduo com alta PSM seria uma pessoa “vocationada”, com forte “orientação para servir ao público”, identificada com a ideia de “servir” ao outro, de trabalhar e se dedicar a ideais comunitários e dispostos a se esforçar e se sacrificar para causas coletivas que vão além do auto interesse individual (Perry; Wise, 1990).

O primeiro desafio dessa tradição de pesquisas foi conceber uma métrica para medir esse valor. Em seguida, o caminho foi a produção de estudos comparáveis que vinculem os níveis observados de PSM à produtividade e outros indicadores de desempenho em organizações públicas. Este valor – a PSM – seria um achado da ciência para melhor explicar e compreender o nível de motivação e desempenho do servidor público?

Este artigo apresenta, primeiramente, o debate sobre PSM, partindo das origens do conceito e sintetizando os achados de mais de 30 anos de pesquisas empíricas. O referencial teórico foi subdividido nos subtemas mais importantes debatidos nas publicações acadêmicas internacionais. Em seguida, são apresentados os resultados de uma pesquisa de campo que objetivou avaliar a aplicabilidade do conceito de PSM no Brasil. Para isso, foram feitas duas

investigações específicas baseadas em um *survey* conduzido pelo autor: uma tentativa de validação de uma escala para medir PSM e uma comparação de preferências entre motivadores intrínsecos e extrínsecos nos servidores públicos brasileiros.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Originalmente, Perry e Wise (1990) sugeriram três proposições teóricas que foram pontos de partida para os estudos de PSM: 1) quanto mais o indivíduo tiver essa “orientação para o serviço público”, mais ele buscará trabalhar numa organização pública; 2) nas organizações públicas, essa “orientação para o serviço público” estará positivamente relacionada ao desempenho; e 3) organizações públicas que consigam atrair pessoas com maiores níveis de “orientação para o serviço público” provavelmente ficarão menos dependentes de incentivos extrínsecos para fazer uma boa gestão.

Inicialmente, Perry (1996) propôs 24 afirmativas subdivididas em 4 dimensões para medir a PSM: a) interesse por políticas públicas, b) compromisso com o interesse público, c) solidariedade e d) altruísmo. Mais recentemente, tem se popularizado escalas mais resumidas, como a proposta por Wright e Pandey (2011), com cinco itens: 1) “gerar impacto para a sociedade é mais importante do que minhas conquistas individuais”; 2) “os acontecimentos do dia a dia sempre me lembram de como somos dependentes uns dos outros”; 3) “a boa prestação do serviço público é algo muito importante para mim”; 4) “eu correria risco de perdas ou danos pessoais para ajudar alguém”; e 5) “eu estou disposto a fazer sacrifícios pessoais em prol do bem estar coletivo”.

Diferenças motivacionais entre os servidores públicos e trabalhadores privados

Uma parte do debate investigou as diferenças na estrutura motivacional dos servidores públicos e trabalhadores privados. Crewson (1997) e Houston (2000) foram pioneiros ao utilizar extensas bases de dados a partir de *surveys* realizados nos EUA e mostraram que servidores públicos estariam menos interessados em recompensas extrínsecas (como salário) e valorizariam mais recompensas intrínsecas (como ajudar os outros) do que trabalhadores do setor privado. Buelens e Broeck (2007) usando como base de dados um *survey* na Bélgica e confirmaram que servidores públicos são menos extrinsecamente motivados do que seus colegas do setor privado.

Houston (2011) usou dados mais de 7 mil indivíduos, em 11 países desenvolvidos e os convidou a responder à seguinte pergunta: “o quanto você avalia ser importante no trabalho cada item abaixo”. O autor inovou ao incluir duas formas de classificação dos respondentes – primeiramente o setor em que atua, se funcionário do setor público ou não – e em segundo lugar se seu trabalho era uma ocupação tipicamente vinculada a servir ao público (como saúde e educação) ou não vinculada (ligadas ao consumo individual) – veja Tabela 1.

Tabela 1 – Comparação da motivação entre servidores públicos e privados

Fator motivacional	Percentual de trabalhadores que atribuem "muito importante" ao fator motivacional			
	Classificação A		Classificação B	
	Trabalhador do setor público	Trabalhador fora do setor público	Serviço tipicamente público	Serviço não tipicamente público
Ajudar outras pessoas	30,1	20,9	38,1	20,9
Ser útil para a sociedade	28,6	19,9	34,7	20,1
Um trabalho interessante	58,8	55,1	61,8	55,1
Alto salário	15,6	19,7	14,0	19,3
Oportunidade de crescimento	16,0	21,2	14,3	20,5
Estabilidade no trabalho	56,3	51,1	55,4	52,4

Fonte: Houston, 2011 n=7012

Os dados observados na coluna “Classificação A” são compatíveis com a hipótese de que servidores públicos têm maior propensão a valorizar motivadores intrínsecos. No entanto, os dados observáveis na coluna “Classificação B” mostram que as diferenças de natureza de ocupação são mais significativas do que as de tipo de empregador. Ou seja, aqueles trabalhadores que estejam envolvidos em “serviços tipicamente públicos” valorizam mais aspectos intrínsecos – mais do que os trabalhadores do setor público. Este achado propõe a evolução do debate – *a natureza da tarefa* e não o *setor de atuação* em si talvez seja mais importante para compreender a dinâmica motivacional do que se reconhecia até então (Houston, 2011).

Bullock, Stritch e Rainey (2015) investigaram características motivacionais de trabalhadores do setor público em relação a trabalhadores do setor privado, a partir de dados de 43.400 indivíduos em 30 países. Em 28 desses países, os trabalhadores do setor público reconheciam mais importância do que seus colegas privados num trabalho que ajudasse os outros e fosse útil para a sociedade. Em 22 países, servidores públicos demonstraram menor importância a altos salários do que trabalhadores do setor privado – embora, neste caso, apenas três países apresentaram diferenças estatisticamente significantes.

Há uma importante convergência nos estudos de Crewson (1997), Houston (2000), Buelens e Broeck (2007), Houston (2011) e Bullock *et al* (2015): em geral, servidores públicos valorizam mais aspectos intrínsecos no trabalho como um trabalho que seja útil para as pessoas e ajude os outros – e valorizam *um pouco menos* aspectos extrínsecos como alta remuneração – em relação aos trabalhadores privados. Estas conclusões reforçam as limitações de sistemas de remuneração variável em organizações públicas e reafirmam a oportunidade de que os gestores públicos possam utilizar o impacto social da missão como alavanca para fortalecer a motivação intrínseca (Bullock *et al*, 2015).

Consequências de altos níveis de PSM para as organizações públicas

Um aspecto chave no debate é a relação entre níveis de PSM e desempenho individual. Em sua revisão da literatura, Moynihan e Pandey (2007) afirmam que, uma vez tendo entrado numa organização pública, servidores com altos níveis de PSM parecem contribuir de diversas formas: eles têm maior propensão a denunciar irregularidades e proteger o interesse público (Brewer; Selden, 1998); mostram maiores níveis de comprometimento organizacional (Crewson, 1997); acreditam que seu trabalho é importante e isso os incentiva a trabalhar mais (Wright, 2003); têm maior probabilidade de ter alto desempenho e de ter maior satisfação pessoal; e têm menor intenção de sair do emprego (Naff; Crum, 1999). Em síntese, servidores com maior nível de PSM teriam melhor desempenho no trabalho. Todos estes efeitos, no entanto, ocorrem apenas sob determinadas condições que ainda estão sendo objeto de pesquisas mais detalhadas.

Condições necessárias para que indivíduos com alta PSM tenham melhor desempenho

Estudos passaram então a analisar por quais mecanismos ocorriam as consequências positivas para as organizações. Vandebaele (2009) analisou esta questão a partir de um *survey* com 3506 servidores públicos na Bélgica e concluiu que o nível de PSM está significativamente relacionado ao desempenho individual.

Wright e Pandey (2008) avançaram no debate e verificam que quando há compatibilidade de valores entre indivíduo e organização, altos níveis de PSM individuais tendem a gerar maiores níveis de satisfação no trabalho naquela organização. Essa conclusão tem uma consequência importante para o debate: não basta que o indivíduo tenha um alto nível de PSM para que ocorram efeitos positivos no desempenho; a organização precisa estimular essa motivação, vinculando-a a seus objetivos organizacionais. A organização precisa nutrir a PSM dos seus funcionários, por meio de processos de comunicação e *feedbacks* que enfatizem como os valores e metas da organização coincidem com os do empregado e como o seu trabalho individual contribui com a organização e com a sociedade. *Caso este processo seja bem-sucedido*, a PSM pode gerar efeitos positivos sobre o desempenho.

Wright (2007) mostra que incentivos extrínsecos são importantes, mas a missão da organização pública tem um efeito igual ou superior. Porém isso não ocorre de forma automática: para que a missão possa estimular a motivação, gestores públicos precisam explicar o que precisa ser feito, e também porque determinada tarefa deve ser feita. A comunicação pode estimular o poder motivacional da missão: gestores devem enfatizar como os valores organizacionais coincidem com os dos servidores, e também como o desempenho do servidor contribui com a organização e com a sociedade.

Andersen, Heinense e Pedersen (2014) acompanharam o desempenho de estudantes e observaram que professores com alta PSM tiveram desempenho excepcional nas notas em exames. Os autores argumentam que num contexto onde o desempenho é claramente visto como algo que beneficia a sociedade, alta PSM está associada a alto desempenho no trabalho.

Van Loon, Kjeldsen, Andersen, Vandenabeele e Leisink (2018), usando dados em painel de quase 14 mil indivíduos, mostram que a associação entre PSM e desempenho só é significativamente positiva quando o trabalho é percebido como algo que contribui com a sociedade. Quando essa percepção é baixa, praticamente não há associação entre PSM e desempenho.

Articulando os trabalhos de Vandenabeele (2009), Wright e Pandey (2008), Wright (2007), Andersen *et al* (2014) e Van Loon (2018) observa-se que: a) o nível de PSM pode gerar efeitos positivos sobre o desempenho das organizações públicas, mas apenas sob certas condições; b) desempenho excepcional de funcionários com alta PSM é observado quando esses funcionários percebem que estão efetivamente contribuindo para a sociedade; c) as tarefas desempenhadas podem não oferecer estas percepções, o que anula os potenciais efeitos positivos da PSM; d) o poder motivacional da missão organizacional depende da habilidade dos gestores públicos em evidenciar o impacto social do trabalho e estimular o contato direto do servidor com o público atendido.

Antecedentes da *public service motivation*

Um dos focos do debate acadêmico foi entender quais fatores explicam que determinadas pessoas tenham um nível de PSM maior do que outros. Ou seja, existem fatores da trajetória individual que explicam ou determinam o nível individual de PSM?

Perry (1997) concluiu que a socialização familiar, a trajetória educacional e a identificação profissional foram os antecedentes mais consistentemente avaliados como relacionados à PSM. Perry, Brudney, Coursey e Littlepage (2008) avançaram no debate ao analisar indivíduos que ganharam reconhecidas premiações de trabalho voluntário nos EUA – o *Daily Point of Light Award* e o *President's Community Volunteer Award* – ambos concedidos pelo presidente dos EUA e oferecidos a exemplos de contribuição ao interesse público e comunitário. Um *survey* foi realizado com 525 ganhadores dos prêmios e complementado por entrevistas. Os resultados mostraram que a PSM está ligada: a) à socialização familiar em prol do voluntariado; b) à participação em atividades religiosas; e c) a experiências anteriores de voluntariado. O voluntariado, a ideia de servir ao outro, a participação em atividades da comunidade religiosa e experiências cotidianas são elementos altamente integrados na estrutura motivacional.

Portanto, elementos da trajetória de vida individual – em especial a família, a religião e a experiência em trabalhos voluntários – explicam uma parte importante da PSM no indivíduo.

O lado sombrio da PSM

Por outro lado, pesquisas recentes têm chamado a atenção para o “lado sombrio” da PSM: indivíduos com alta PSM têm altas expectativas com o trabalho e, quando se deparam com os problemas típicos do cotidiano das organizações, podem sofrer mais agudamente com a frustração, estresse, *burnout*, e inclusive podem se mostrar mais propensos a quebrar regras e normas com o objetivo de ajudar os usuários.

Quratulain e Khan (2015) observaram que indivíduos com alta PSM sofrem de maiores níveis de *stress* e demonstram mais intenção de sair da organização quando se deparam com obstáculos burocráticos. Bolino e Grant (2016) apontam uma série de comportamentos negativos, como maior propensão à exaustão, a ineficiência e violações éticas em indivíduos que valorizam fortemente motivações análogas à PSM. Giauque, Anderfuhren-Biget e Varone (2013) mostram que, uma vez que a PSM aumenta a expectativa que os funcionários estabelecem sobre seu trabalho, esta mesma PSM contribui para que eles se pressionem mais, aumentando seu nível de *stress* em face das dificuldades. Assim, essa literatura mostra que caso o indivíduo com alta PSM perceba que seus valores públicos não estejam sendo satisfeitos com o trabalho, eles podem se frustrar rapidamente, inclusive reduzindo seu desempenho.

O “estado da arte”: evidências empíricas alteraram as proposições originais da teoria

Os achados das pesquisas empíricas sobre PSM realizadas nos últimos 30 anos acabaram por alterar a consistência das proposições originais da teoria.

Em relação à primeira proposição de Perry e Wise (1990), que afirmava que pessoas com maior PSM irão procurar empregos públicos, as pesquisas confirmaram que a PSM é um fator explicativo importante para atrair e reter funcionários, porém não necessariamente em organizações públicas, como proposto originalmente pela teoria, mas sim em quaisquer organizações onde as tarefas sejam socialmente relevantes.

Kjeldsen (2014) acompanhou trabalhadores da área social na Dinamarca e mostrou que trabalhadores com alta PSM eram atraídos pela natureza das tarefas a serem desempenhadas, independentemente se elas eram no setor público ou privado. Choi (2017) mostrou que indivíduos tinham maior probabilidade em escolher trabalhos no setor privado do que no setor público, quando eles observassem oportunidades de que as tarefas pudessem satisfazer seus valores altruísticos em função da interação com os beneficiários. Assim, as evidências mais recentes mostram que indivíduos com alta PSM se sentirão atraídos por empregos relacionais (que tenham amplo contato com outras pessoas), capazes de trazer impacto social e onde os valores públicos possam ser melhor exercidos, independente do setor, seja público ou privado.

Em relação à segunda proposição original, que afirmava que a PSM estaria associada ao desempenho individual em organizações públicas, as pesquisas evidenciaram que a PSM é um fator que pode levar a um desempenho excepcional, não necessariamente apenas em organizações públicas, como sugeria a teoria original, mas em quaisquer organizações em que o indivíduo esteja percebendo que seu trabalho faz diferença e tem impacto social, independente do setor (Andersen *et al*, 2014; Van Loon, 2018).

A terceira proposição original de Perry afirmava organizações que atraem indivíduos com alta PSM ficariam menos dependentes de incentivos extrínsecos. As pesquisas, no entanto, mostraram resultados conflitantes sobre incentivos: por um lado, o poder motivacional da missão e do significado social do trabalho foi comprovado, por outro não se pode afirmar que servidores públicos não valorizam incentivos extrínsecos, como proposto originalmente por Perry e Wise (1990).

Embora os componentes intrínsecos do trabalho tenham sido evidenciados como importantes nas pesquisas, o auto interesse e os motivadores extrínsecos têm valor significativo para os servidores públicos – apenas com peso ligeiramente inferior em relação aos trabalhadores privados. Segurança e estabilidade no emprego, por exemplo, são elementos bastante valorizados pelos servidores públicos (Perry; Hondeghem; Wise 2010).

O Quadro 1 sintetiza as diferenças entre a teoria original de PSM e os achados posteriores.

Quadro 1 – Diferenças entre proposições originais da teoria de PSM e achados empíricos posteriores

Proposições originais da teoria	Achados empíricos
<p>Proposição 1: quanto mais alto for o nível de PSM do indivíduo, mais ele buscará trabalhar numa organização pública.</p> <p>(Perry e Wise, 1990)</p>	<p>As pesquisas confirmaram que a PSM é um fator explicativo importante para atrair e reter funcionários, porém não necessariamente em organizações públicas, mas sim em quaisquer organizações onde as tarefas sejam socialmente relevantes e onde seus valores públicos possam ser exercidos (Kjeldsen, 2014; Choi, 2017; Andersen <i>et al</i>, 2014; Van Loon, 2018).</p>
<p>Proposição 2: nas organizações públicas, essa PSM estará positivamente relacionada ao desempenho.</p> <p>(Perry e Wise, 1990)</p>	<p>Há forte evidência empírica de que o nível de PSM gera efeitos positivos sobre o desempenho das organizações públicas, mas apenas quando esses funcionários percebem que estão efetivamente contribuindo para a sociedade (Wright, 2007; Andersen, Heinense e Pedersen, 2014; Van Loon <i>et al</i>, 2018).</p> <p>Há alguma evidência de que o nível de PSM pode reduzir o desempenho quando o funcionário enxerga obstáculos no trabalho, uma vez que indivíduos com mais PSM são mais propensos ao <i>stress</i> e <i>burnout</i> (Quratulain e Khan, 2015; Bolino e Grant, 2016; Giauque, Anderfuren-Biget e Varone, 2013).</p>

Proposições originais da teoria	Achados empíricos
<p>Proposição 3: organizações públicas que consigam atrair pessoas com maiores níveis de PSM provavelmente ficarão menos dependentes de incentivos extrínsecos para fazer uma boa gestão.</p> <p>(Perry e Wise, 1990)</p>	<p>Por um lado, as pesquisas mostraram que servidores públicos valorizam mais aspectos intrínsecos como um trabalho que seja útil e ajude os outros do que seus colegas privados (Crewson, 1997; Houston, 2000; Houston, 2011; Buelens e Broeck, 2007; Bullock, Stritch e Rainey, 2015).</p> <p>Por outro, não se comprovou a suposição de que servidores públicos não valorizam incentivos extrínsecos – observou-se apenas que sua importância, para eles, é apenas <i>um pouco inferior</i> aos seus colegas privados (Crewson, 1997; Houston, 2000; Houston, 2011; Bullock, Stritch e Rainey, 2015; Perry, Hondeghem e Wise, 2010).</p> <p>A estabilidade, embora seja um fator extrínseco, tem um comportamento diferente: é amplamente valorizada pelos servidores públicos (Houston, 2011; Perry, Hondeghem e Wise, 2010).</p>

Fonte: elaborado pelo autor.

Lacunas de conhecimento

Wright e Grant (2010) alertam para uma importante lacuna no conhecimento sobre PSM: não se conhece o peso relativo do fator atração/seleção em comparação ao fator adaptação/socialização para explicar níveis de PSM. Ou seja, é o próprio setor público que atrai servidores com alto nível de PSM, em função do significado da missão pública, ou são fatores organizacionais relacionados à socialização no trabalho nas próprias organizações que geram no indivíduo um maior nível de PSM? Essa pergunta ainda não pode ser respondida com o desenho atual das pesquisas – são necessários estudos longitudinais para avaliar a PSM em múltiplos momentos.

Perry (2014) enfatiza que um passo essencial para avançar na teoria de PSM é conduzir estudos que investiguem a aplicação natural e simultânea de múltiplos incentivos em ambientes organizacionais reais. O autor se pergunta: há um *trade-off* entre incentivos pecuniários e a *public service motivation*? Um estudo de Chen e Hsieh (2015), com servidores municipais em Taiwan, chega à conclusão de que a busca por um alto salário é negativamente correlacionada à PSM.

Essa sugestão de foco em múltiplos incentivos proposta por Perry (2014) se alinha aos esforços da *behavioral economics* e ao esforço de síntese proposta por Cerasolli, Nickling e Ford (2014). Qual é o efeito combinado que a motivação intrínseca, com destaque para a PSM, gera em conjunto com os incentivos extrínsecos? Há, portanto, diversas perguntas ainda sem respostas definitivas, que estão sendo objeto de novas pesquisas.

Grau de validade internacional do conceito de PSM

Ritz, Brewer e Neumann (2016) mostram que quase 80% do conhecimento sobre PSM foi construído tendo por base dados apenas da Europa e Estados Unidos. Em função de características

culturais e institucionais, a aplicabilidade da teoria de PSM em países em desenvolvimento, como o Brasil, é pouco conhecida (Van der Wal, 2015).

Diversos pesquisadores buscaram investigar a validade dos achados sobre PSM em diferentes países, indagando se esse seria um construto com validade internacional. Pesquisas recentes baseadas no *World Values Survey* e no *International Social Survey Programme* têm trazido evidências de que uma estrutura motivacional distinta da prevista pela teoria de PSM pode ser prevalente especialmente em países menos desenvolvidos, devido a características institucionais e culturais destes países (Cowley; Smith, 2014; Dur; Zoutenbier, 2014, Van de Walle; Steijn; Jilke, 2015, Van der Wal, 2015).

Cowley e Smith (2014) analisaram dados de 51 países e observaram que em muitas nações a importância relativa da motivação intrínseca é maior no setor público do que no setor privado (como proposto pela teoria original de PSM), mas que isso não é uma relação universal – *em alguns países o oposto é verdadeiro*. Os níveis de corrupção no setor público podem explicar essas diferenças nestes países – um alto nível de corrupção tem um efeito negativo na proporção de servidores preponderantemente intrinsecamente motivados.

Hanna e Wang (2017) também corroboram este argumento – os autores trazem dados de um experimento em laboratório na Índia, país com níveis extremamente altos de corrupção no governo. Nestes estudos, estudantes que trapaceiam em tarefas simples demonstram maior interesse em ir para o serviço público, após a graduação. Os níveis de corrupção são, portanto, uma variável institucional que pode impactar na estrutura motivacional dos servidores públicos.

Dur e Zoutenbier (2014) adicionam outra variável que pode explicar diferenças internacionais na estrutura motivacional dos indivíduos. Usando dados de 50 países do *World Values Survey*, os autores mostraram que trabalhadores predominantemente altruístas e que confiam em partidos políticos tem maior propensão a trabalhar no setor público. Porém, houve uma diferença importante entre os países desenvolvidos e menos desenvolvidos: nos primeiros, o altruísmo é mais importante para explicar a escolha em trabalhar para o setor público; já em países menos desenvolvidos, a confiança nos partidos políticos é a variável chave para explicar a preferência para trabalhar para o governo. Este achado nos leva a perguntar: o que poderia ocorrer com a estrutura motivacional do servidor público em países com baixo grau de confiança nos partidos políticos? Seria esta mais uma variável a enfraquecer a força motivacional da missão das organizações públicas em países com estas características?

Finalmente, uma terceira característica institucional que pode impactar na dinâmica motivacional foi evidenciada por Van de Walle, Steijn e Jilke (2015). Os autores compararam dados de preferência de fatores motivacionais dos servidores públicos em 26 países usando informações do *International Survey Programme*. Eles mostraram que países com um sistema baseado em carreiras permanentes (como o Brasil e a França), diferentemente de países com um sistema baseado na posição e contratos temporários (como nos EUA e a Inglaterra), as pessoas

preferem o emprego público. Os autores afirmam que isto é fruto possivelmente da maior segurança e atratividade que a carreira pública oferece, em função da estabilidade garantida por toda a vida. Dessa maneira, países com um sistema de emprego público baseado em carreiras podem atrair indivíduos extrinsecamente motivados, sendo uma terceira característica institucional que pode impactar a estrutura motivacional do servidor público.

Assim, observa-se que características culturais e institucionais dos países menos desenvolvidos podem direcionar a estrutura motivacional dos servidores públicos para elementos distantes das proposições da teoria original de PSM. As pesquisas mostram que o nível de corrupção, a confiança nos partidos políticos e ainda um sistema de carreira podem ser fatores que estimulam a atração de indivíduos predominantemente extrinsecamente motivados para dentro dos governos (Cowley; Smith, 2014; Dur; Zoutenbier, 2014, Van de Walle, Steijn; Jilke, 2015; Van der Wal, 2015; Hanna; Wang, 2017).

Características do serviço público brasileiro

Já nos aproximando do caso brasileiro, uma outra evidência gera preocupações na mesma direção. Servidores públicos brasileiros têm em média remuneração superior aos funcionários do setor privado com mesmo perfil (Banco Mundial, 2017). Obviamente a média esconde casos muitos distintos; mas há carreiras “de elite” da administração pública brasileira com remuneração superior à do setor privado para funções de semelhante complexidade.

O trabalho de Klein e Mascarenhas (2016) alimenta a hipótese de que o Brasil pode ter características locais que estejam produzindo, ao menos numa parcela de elite do serviço público, uma estrutura motivacional distinta daquela evidenciada nos estudos internacionais. Os autores avaliaram integrantes da carreira de especialistas em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) em quatro estados e no governo federal. Embora haja diferenças entre os casos, o salário médio situava estes servidores pesquisados na elite da burocracia nacional e com remuneração distante dos padrões de mercado para qualificação semelhante. Os resultados mostram que fatores essencialmente extrínsecos, vinculados à remuneração e atratividade de progressão/promoção, foram os responsáveis por explicar a evasão dos EPPGGs, num contexto salarial já privilegiado. Ou seja, mesmo tendo ingressado numa carreira de elite do ponto de vista salarial, uma parcela significativa dos servidores saiu na carreira, e relatou que o motivo principal foi buscar um salário ainda mais alto. Este achado alimenta a pergunta: o Brasil estaria atraindo, para estas carreiras de elite, indivíduos carreiristas interessados essencialmente nos benefícios e remuneração?

Portanto, como o Brasil é um país com níveis razoavelmente altos de corrupção (Cowley; Smith, 2014), tem baixa confiança em partidos políticos, conta com um sistema de carreira e ao menos parte dos servidores recebe valores acima de padrões de mercado (Banco Mundial, 2017), cabe discutir e avaliar a aplicabilidade analítica, no país, das proposições da teoria de

PSM e, mais especificamente, compreender se a dinâmica motivacional observada em países desenvolvidos também se verifica no caso brasileiro.

3. METODOLOGIA

Em que medida a estrutura motivacional dos servidores públicos verificada nos países desenvolvidos tem semelhanças com a dos servidores públicos no Brasil? Para responder a essa questão, este artigo apresenta o resultado de uma pesquisa empírica em formato de estudo de caso que investigou três realidades distintas no serviço público em um município de grande porte brasileiro: a) servidores que atuam na assistência social, em especial em 34 Centros de Referência em Assistência Social (CRAS); b) servidores que atuam na fiscalização urbana, como fiscalização de obras e edificações, posturas, fiscalização ambiental e sonora e controle de invasões e camelôs, distribuídos em 23 equipes de fiscalização; e c) servidores da área administrativa (área meio) da Secretaria de Assistência Social, responsáveis por setores como convênio, finanças e orçamento.

A seleção dos casos a serem investigados teve por objetivo: a) representar diferentes parcelas do serviço público que tivessem tarefas prestadas por burocratas em linha de frente e tarefas-meio, afim de que sejam avaliadas atividades onde o impacto social é facilmente perceptível e onde ele é mais distante do servidor; b) cada caso deveria ser composto por servidores que desempenhem tarefas semelhantes, coordenados por chefias diferentes.

A primeira etapa percorrida para a aplicação do *survey* foi procurar os líderes de cada organização para solicitar autorização. Esta autorização deixava claro que a participação do servidor na pesquisa era opcional, não havendo necessidade de justificativa em caso de não adesão. Em seguida, foi elaborada uma carta de apresentação da pesquisa e entregue no local de trabalho a todos os servidores convidados, contendo uma explicação detalhada sobre a pesquisa e os critérios de sigilo das informações. Após, foram realizadas visitas do pesquisador aos gestores das unidades a serem investigadas e, em alguns casos, breves apresentações aos servidores. Finalmente, o questionário foi enviado por e-mail aos funcionários.

Um total de 449 servidores responderam a um *survey*, conforme a Tabela 2. Os testes foram feitos utilizando-se um grupo menor ($N=373$), excluindo os servidores com cargo de chefia. Os dados foram coletados entre julho de 2018 e abril de 2019, antes da pandemia.

Tabela 2 – Taxa de resposta na aplicação do survey

Caso	Universo dos servidores convidados	Questionários completos respondidos	Taxa de resposta
Fiscalização	337	155	46%
Assistência social	517	227	44%
Área meio	92	51	55%
Total	946	433	46%

Fonte: elaborada pelo autor.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Validação da escala de PSM

Esta pesquisa utiliza como ponto de partida a escala proposta por Wright e Pandey (2011). Foi feita tradução e adaptação das perguntas para o português e foi realizada a validação estatística da escala proposta.

Foram testadas as escalas de PSM segundo as recomendações de Hair Jr *et al* (2016) e Harrington (2009), utilizando-se análises fatoriais exploratória e combinatória. Todos os critérios previstos pela literatura foram atingidos (vide Tabela 3). Em especial, o critério mais utilizado nas pesquisas internacionais para avaliar a validação das escalas de PSM é o *alpha de Cronbach*. Bearden e Netemeyer (1998) propõem que este valor não seja inferior a 0,80. Os dados dessa pesquisa resultaram no valor de 0,824, o que resulta num bom grau de consistência interna da escala de PSM. Como parâmetros aceitáveis, as cargas fatoriais devem ser de 0,5 ou mais, e, idealmente, maiores ou iguais a 0,7 (Hair Jr *et al*, 2016); a variância média extraída (AVE) deve ser maior ou igual a 0,5; e a confiabilidade composta deve ser de pelo menos 0,6 (Netemeyer; Bearden; Sharma, 2003).

A validação da escala de PSM sempre foi um desafio para os pesquisadores. Os maiores especialistas no tema fizeram um grande esforço internacional e tiveram dificuldades em construir uma escala que fosse validada na maior parte dos países (Kim *et al*, 2013). No Brasil, Moraes (2017) conseguiu validou uma escala com 17 perguntas. Porém, escalas curtas, similares com a que Wright (2011) utilizou, ainda não haviam sido validadas no Brasil.

Tabela 3 – Propriedades estatísticas da Escala *Public Service Motivation* (PSM)

Item	Cargas Fatoriais	Confiabilidade	Erro	AVE	Confiabilidade Composta
Gerar impacto para a sociedade é mais importante para mim do que minhas conquistas individuais.	0,791	0,651	0,147		
Os acontecimentos do dia a dia sempre me lembram de como somos dependentes uns dos outros.	0,843	0,687	0,167		
A boa prestação do serviço público é algo muito importante para mim	0,623	0,813	0,198	0,752	0,827
Eu correria risco de perdas ou danos pessoais para ajudar alguém.	0,781	0,834	0,197		
Eu estou disposto a fazer sacrifícios pessoais em prol do bem-estar coletivo.	0,671	0,781	0,112		

Fonte: elaborada pelo autor.

Embora a escala de PSM tenha sido validada com parâmetros aceitáveis, uma das perguntas traduzidas gerou respostas que pouco se diferenciaram entre os indivíduos (vide Tabela 4). A pergunta do inglês original “*meaningful public service is very important to me*” é de difícil tradução e a tentativa dessa pesquisa foi avaliá-la com a afirmação “a boa prestação do serviço público é algo muito importante para mim”. Mais de 95% dos servidores disseram ser “muito importante” esta afirmativa. Assim, novas pesquisas são necessárias para melhorar a qualidade da mensuração da PSM nesta escala de cinco ítems, especialmente em relação à afirmativa destacada. Exceto na terceira pergunta, há um grau razoável na distribuição das respostas.

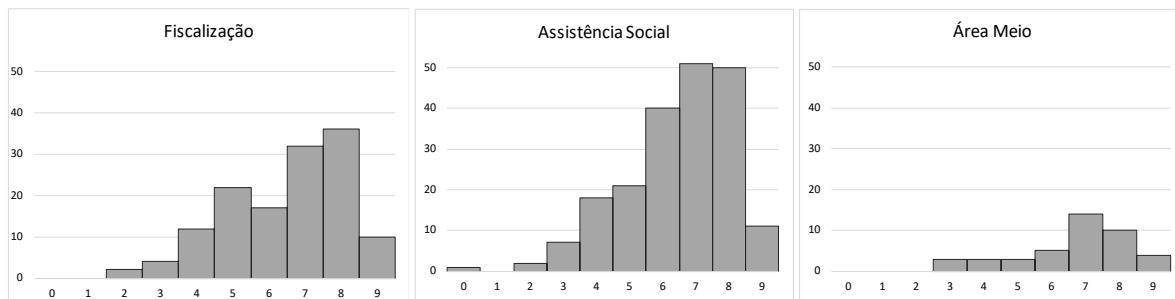
Tabela 4 – Respostas dos indivíduos sobre perguntas de PSM, N=373

Questão	Public service motivation				
	discordo totalmente	discordo parcialmente	nem concordo nem discordo	concordo parcialmente	concordo totalmente
Gerar impacto para a sociedade é mais importante para mim do que minhas conquistas individuais	6%	17%	12%	46%	20%
Os acontecimentos do dia a dia sempre me lembram de como somos dependentes uns dos outros	1%	5%	7%	37%	50%
A boa prestação do serviço público é algo muito importante para mim	0%	0%	1%	7%	91%
Eu correria risco de perdas ou danos pessoais para ajudar alguém	10%	19%	16%	44%	10%
Eu estou disposto a fazer sacrifícios pessoais em prol do bem-estar coletivo	5%	15%	14%	49%	16%

Fonte: elaborada pelo autor.

Um outro ponto importante é avaliar os níveis e a distribuição da PSM no conjunto dos servidores investigados. A análise dos dados do *survey* permite inferir que a PSM tem distribuição razoavelmente semelhante na amostra de servidores investigada, conforme histograma da Figura 1.

Figura 1 – Níveis de PSM dos servidores da amostra N=373



Fonte: elaborada pelo autor.

Um teste simples de *Kruskal-Wallis* permite avaliar se há ou não diferenças estatisticamente significantes entre a distribuição dos dados em grupos distintos. A Tabela 5 apresenta os comparativos.

Tabela 5 – Comparaçao da distribuição da PSM na amostra investigada, N=373

Caso	Média	DP	DP	Mediana	Mínimo	Máximo	KW	Valor p
Área Meio	7,37	1,68	1,68	7,50	4	10		
Assistência Social	7,28	1,53	1,53	7,50	3	10	0,16	0,923
Fiscalização	7,29	1,58	1,58	7,50	3	10		

Fonte: elaborada pelo autor.

A Tabela 5 mostra que a média e o desvio padrão da PSM é praticamente idêntica nos três casos investigados, sem diferenças estatisticamente significantes (valor $p = 0,923$). Este resultado é convergente com avaliações internacionais de que o nível individual de PSM é determinado mais por fatores individuais e menos por fatores organizacionais (Perry; Brudney; Coursey; Littlepage, 2008). A evidência disso, nesta pesquisa, é que a experiência na organização aparentemente foi incapaz de diferenciar os indivíduos.

4.2 Avaliação da preferência por recompensas

Discutiu-se na primeira parte deste artigo o debate existente na literatura internacional que coloca em dúvida a aplicabilidade analítica dos pressupostos da teoria de *public service motivation* em países em desenvolvimento. As pesquisas mostram que o nível de corrupção, a confiança nos partidos políticos e ainda um sistema de carreira *podem ser fatores que estimulam a atração de indivíduos mais extrinsecamente motivados para dentro dos governos* (Cowley; Smith, 2014; Dur; Zoutenbier, 2014, Van de Walle; Steijn; Jilke, 2015; Hanna; Wang, 2017).

Como o Brasil é um país com níveis razoavelmente altos de corrupção (Cowley; Smith, 2014), tem baixa confiança em partidos políticos e possui um sistema de carreira baseada na estabilidade e na progressão por antiguidade (Pacheco, 2010), cabe avaliar em que medida o Brasil também poderia estar atraindo para a administração pública indivíduos que valorizam primordialmente motivadores extrínsecos.

O *survey* desta pesquisa incluiu perguntas iguais às de Houston (2011), para avaliar em que medida os servidores consideram importante três tipos de motivadores intrínsecos e três tipos de motivadores extrínsecos (veja Tabela 6).

Tabela 6 – Resultados da pesquisa sobre preferência por recompensas. N=373

Questão	Preferência por recompensas				
	sem importância	pouca importância	alguma importância	importante	muito importante
Ajudar outras pessoas	0%	1%	3%	31%	66%
Ser útil à sociedade	0%	0%	2%	21%	77%
Um trabalho interessante	0%	0%	3%	25%	72%
Alto salário	0%	0%	12%	46%	41%
Oportunidades de crescimento	1%	1%	5%	28%	64%
Estabilidade no trabalho	0%	1%	6%	23%	70%

Fonte: elaborada pelo autor.

A mais importante análise é a comparação relativa de incentivos intrínsecos e extrínsecos da amostra coletada nesta pesquisa com os dados internacionais – vide Tabela 7. O foco aqui é avaliar a importância relativa dos três primeiros fatores motivadores (intrínsecos), com o quarto e quinto fatores (extrínsecos). As pesquisas mostram que o sexto fator, estabilidade, tem uma dinâmica própria e é mais seguro excluí-lo desta análise dicotômica (Chen; Hsieh, 2015).

Tabela 7 – Comparaçao sobre importância relativa de recompensas

Proporção de respondentes que consideram o fator motivacional "muito importante"		
	Amostra internacional N=7012	Amostra desta pesquisa N=373
Ajudar outras pessoas	30,1	66
Ser útil para a sociedade	28,6	76,9
Um trabalho interessante	58,8	71,6
Alto salário	15,6	41,3
Oportunidade de crescimento	16	64,3
Estabilidade no trabalho	56,3	70
Média dos 3 primeiros (intrínsecos)	39,2	71,5
Média do 4 e 5 fator (extrínsecos)	15,8	52,8
Proporção (intrínseco / extrínseco)	2,5	1,4

Fonte: elaborada pelo autor.

Os dados de países desenvolvidos coletados dentro do setor público mostram que, em média, os fatores intrínsecos são considerados muito importantes por 39,2% dos entrevistados. Os fatores tipicamente extrínsecos são vistos como muito importantes por 15,8% dos entrevistados. Fazendo-se uma proporção, observa-se que os fatores intrínsecos são 2,5 vezes mais importantes que os extrínsecos.

Na amostra desta pesquisa, embora os motivadores intrínsecos tenham sido mais citados como muito importantes do que na amostra internacional, os motivadores extrínsecos aumentaram sua prevalência quase 4 vezes. A proporção de intrínsecos *vs* extrínsecos foi de 1,4. Assim, no caso da amostra brasileira, coletada nesta pesquisa, os motivadores intrínsecos ainda preponderam, mas com uma magnitude significativamente menor do que a amostra internacional.

5. CONCLUSÃO E IMPLICAÇÕES PARA O DEBATE

A literatura discutida neste trabalho sugere que, em países em desenvolvimento, características culturais e institucionais locais estimulam a atração para o serviço público de indivíduos preponderantemente extrinsecamente motivados (Cowley; Smith, 2014; Dur; Zoutenbier, 2014, Van de Walle; Steijn; Jilke, 2015; Hanna; Wang, 2017). Além disso, a ausência de estudos sobre a *public service motivation* fora do eixo Europa-Estados Unidos também aponta dúvidas sobre a aplicabilidade analítica desse conceito no Brasil.

Essa pesquisa observou duas evidências que convergem para uma outra direção. Em primeiro lugar, a escala para medir a PSM foi estatisticamente validada com resultados das mensurações individuais convergentes com resultados da literatura. Trata-se da primeira validação, no Brasil, de uma escala curta para mensurar a *public service motivation*. Em segundo lugar, a análise dos motivadores intrínsecos e extrínsecos na amostra coletada e sua comparação com os países desenvolvidos mostram que, embora a diferença seja menor, os motivadores intrínsecos tem importância relativa preponderante nesta amostra de servidores públicos investigados. O resultado evidenciou que tanto os servidores públicos brasileiros quanto aqueles dos países desenvolvidos valorizam mais recompensas intrínsecas do que extrínsecas: os brasileiros na razão de 1,4 e a amostra dos países desenvolvidos na razão de 2,5 vezes.

Estes resultados sugerem duas proposições:

1. A PSM é um conceito analiticamente válido para investigar as especificidades da motivação no serviço público também no Brasil;
2. Ao menos uma parcela dos servidores públicos brasileiros tem uma dinâmica motivacional compatível com aquela evidenciada nas pesquisas sobre *public service motivation* nos países desenvolvidos, em especial, demonstrando maior importância relativa aos motivadores intrínsecos sobre os extrínsecos.

No entanto, os três casos investigados nesta pesquisa não são representativos da integralidade da administração pública brasileira. Além disso, evidências já discutidas neste artigo sugerem que em carreiras de elite do serviço público, nas quais o salário é significativamente superior aos valores de mercado, pode haver outra dinâmica motivacional. Essas carreiras não foram pesquisadas nesta investigação.

Portanto, uma lacuna de conhecimento ainda persistente é a compreensão da dinâmica da preferência por recompensas na elite da administração pública brasileira, que pode ter um outro padrão motivacional, com maior disposição a valorizar recompensas extrínsecas.

REFERÊNCIAS

- ANDERSEN, L. B.; HEINESEN, E.; PEDERSEN, L. H. How does public service motivation among teachers affect student performance in schools? **Journal of Public Administration Research and Theory**, v.24, n.3. p. 651-671, 2014. <https://doi.org/10.1093/jopart/mut082>
- BANCO MUNDIAL **Um ajuste justo**: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. 2017. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report>. Acesso em 20/12/2018.
- BEARDEN, W. O.; NETEMEYER, R. G. **Handbook of marketing scales: Multi-item measures for marketing and consumer behavior research**. Sage, 1999.
- BOLINO, M. C.; GRANT, A. M. The bright side of being prosocial at work, and the dark side, too: A review and agenda for research on other-oriented motives, behavior, and impact in organizations. **Academy of Management Annals**, v.10, n.1, p.599-670, 2016. <https://doi.org/10.5465/19416520.2016.1153260>
- BREWER, G. A.; SELDEN, S. C. Whistle blowers in the federal civil service: New evidence of the public service ethic. **Journal of public administration research and theory**, v.8, n.3, p. 413-440, 1998. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024390>
- BUELENS, Marc; BROECK, H. V. An Analysis of Differences in Work Motivation between Public and Private Sector Organizations. **Public Administration Review**, 67, p.65-74, 2007. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00697.x>
- BULLOCK, J. B.; STRITCH, J. M.; RAINY, H. G. International comparison of public and private employees' work motives, attitudes, and perceived rewards. **Public Administration Review**, v.75, n.3, p. 479-489, 2015. <https://doi.org/10.1111/puar.12356>
- CERASOLI, C. P.; NICKLIN, J. M.; FORD, M. T. Intrinsic motivation and extrinsic incentives jointly predict performance: A 40-year meta-analysis. **Psychological Bulletin**, v.140, n.4, 980, 2014. <https://doi.org/10.1037/a0035661>
- CHEN, C. A.; HSIEH, C. W. Does pursuing external incentives compromise public service motivation? Comparing the effects of job security and high pay. **Public Management Review**, v.17, n.8, p. 1190-1213, 2015. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.895032>

CHOI, Y. Work values, job characteristics, and career choice decisions: Evidence from longitudinal data. **The American Review of Public Administration**, v.47, n.7, p. 779-796, 2017. <https://doi.org/10.1177/0275074016653469>

COWLEY, E.; SMITH, S. Motivation and mission in the public sector: evidence from the World Values Survey. **Theory and decision**, v.76, n.2, p. 241-263, 2014. <https://doi.org/10.1007/s11238-013-9371-6>

CREWSON, P. E. Public-service motivation: building empirical evidence of incidence. **Journal of Public Administration Research and Theory** 7, p.499-518, 1997. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024363>

DUR, R.; ZOUTENBIER, R. Working for a good cause. **Public Administration Review**, v.74, n.2, p.144-155, 2014. <https://www.jstor.org/stable/24027682>

GIAUQUE, D.; ANDERFUHREN-BIGET, S.; VARONE, F. Stress perception in public organisations: Expanding the job demands–job resources model by including public service motivation. **Review of Public Personnel Administration**, v.33, n.1p.58-83, 2013. <https://doi.org/10.1177/0734371X12443264>

HAIR, J. F.; BLACK, W. C.; BABIN, B. J.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L. **Análise multivariada de dados**. Bookman Editora, 2009.

HAIR JR, J. F.; HULT, G. T. M.; RINGLE, C.; SARSTEDT, M. **A primer on partial least squares structural equation modeling (PLS-SEM)**. Sage publications, 2016.

HANNA, R.; WANG, S. Y. Dishonesty and selection into public service: Evidence from India. **American Economic Journal: Economic Policy**, v.9, n.3, p. 262-90, 2017. <https://doi.org/10.1257/pol.20150029>

HOUSTON, D. J. Public-service motivation: A multivariate test. **Journal of public administration research and theory**, v.10, n.4, p.713-728, 2000. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024288>

HOUSTON, D. J. Implications of occupational locus and focus for public service motivation: Attitudes toward work motives across nations. **Public Administration Review**, v.71, n.5, p. 761-771, 211. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02415.x>

KIM,S.; VANDENABEELE, W.; WRIGHT B. E.; ANDERSEN, L. B.; CERASE, F. P.; CHRISTENSEN, R.K.; DESMARAIS, C.; KOUMENTA, M.; LEISINK, P.; LIU B.; PALIDAUSKAITE, J.; PEDERSEN, L.H.; PERRY, J. L.; RITZ, A.; TAYLOR, J.; DE VIVO, P. Investigating the structure and meaning of public service motivation across populations: Developing an international instrument and addressing issues of measurement invariance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v.23, n.1, p.79-102, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/mus027>

KJELDSEN, A. M. Dynamics of public service motivation: Attraction-selection and socialization in the production and regulation of social services. **Public Administration Review**, v.74, n.1, p.101-112, 2014. <https://doi.org/10.1111/puar.12154>

KLEIN, F. A.; MASCARENHAS, A. O. Motivação, satisfação profissional e evasão no serviço público: o caso da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. **Revista de Administração Pública**, v.50, n.1, p.17-39, 2016. <https://doi.org/10.1590/0034-7612146562>

MORAES, L. F. S. Uma análise da relação entre a motivação para o serviço público e a intenção de saída na perspectiva dos servidores brasileiros. Tese de doutorado. Centro Universitário FEI, 2017.

NAFF, Katherine C.; John Crum. Working for America: Does Public Service Motivation Make a Difference? **Review of Public Personnel Administration**, v.19, n.4, p.5–16, 1999. <https://doi.org/10.1177/0734371X9901900402>

NETEMEYER, R. G.; BEARDEN, W. O.; SHARMA, S. **Scaling procedures: Issues and applications**. Sage Publications, 2003.

PACHECO, Regina S. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil, in **Burocracia e política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro, FGV, 2010.

PERRY, J. L.; WISE, L. R. The motivational bases of public service. **Public administration review**, p. 367-373, 1990.

PERRY, J. L.; HOLDEGHEM, A. **Motivation in Public Management: The Call for Public Service**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

PERRY, J. L. Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v.6, n.1p.5-22,1996. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024303>

PERRY, J. L. Antecedents of public service motivation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v.7, n.2, p.181-197, 1997. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024345>

PERRY, J. L.; BRUDNEY, J. L.; COURSEY, D.; LITTLEPAGE, L. What drives morally committed citizens? A study of the antecedents of public service motivation. **Public administration review**, v,68, n.3 p.445-458, 2008. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2008.00881.x>

PERRY, J. L.; HONDEGHEM, A.; WISE, L. R. Revisiting the motivational bases of public service: twenty years of research and an agenda for the future. **Public Administration Review**, v.70, n.5, p.681-690, 2010. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02196.x>

PERRY, J. L. The motivational bases of public service: foundations for a third wave of research. **Asia Pacific Journal of Public Administration**, v.36, n.1, p.34-47, 2014. <https://doi.org/10.1080/23276665.2014.892272>

QURATULAIN, S.; KHAN, A. K. Red tape, resigned satisfaction, public service motivation, and negative employee attitudes and behaviors: Testing a model of moderated mediation. **Review of Public Personnel Administration**, v.35, n.4 p.307-332, 2015. <https://doi.org/10.1177/0734371X13511646>

RITZ, A.; BREWER, G. A.; NEUMANN, O. Public service motivation: A systematic literature review and outlook. **Public Administration Review**, v.76, n.3p.414-426, 2016. <https://doi.org/10.1111/puar.12505>

VANDENABEELE, W. The mediating effect of job satisfaction and organizational commitment on self-reported performance: more robust evidence of the PSM—performance relationship. **International review of administrative sciences**, v.75, n.1 p.11-34, 2009. <https://doi.org/10.1177/0020852308099504>

VAN DE WALLE, S.; STEIJN, B.; JILKE, S. Extrinsic motivation, PSM and labour market characteristics: a multilevel model of public sector employment preference in 26 countries. **International Review of Administrative Sciences**, v.81, n.4, p.833-855, 2015. <https://doi.org/10.1177/0020852314563899>

VAN DER WAL, Z. “All quiet on the non-Western front?” A review of public service motivation scholarship in non-Western contexts. **Asia Pacific Journal of Public Administration**, v.37, n. 2, p.69-86, 2015. <https://doi.org/10.1080/23276665.2015.1041223>

VAN LOON, N.; KJELDSEN, A. M.; ANDERSEN, L. B.; VANDENABEELE, W.; LEISINK, P. Only when the societal impact potential is high? A panel study of the relationship between public service motivation and perceived performance. **Review of public personnel administration**, v.38, n.2, p. 139-166, 2018. <https://doi.org/10.1177/0734371X16639111>

WRIGHT, B. E. Public service and motivation: does mission matter? **Public administration review**, v.67, n.1 p.54-64, 2007. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00696.x>

WRIGHT, B. E.; GRANT, A. M. Unanswered questions about public service motivation: Designing research to address key issues of emergence and effects. **Public administration review**, v.70, n.5 p.691-700, 2010. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02197.x>

WRIGHT, B. E.; PANDEY, S. K. Public service motivation and the assumption of person—Organization fit testing the mediating effect of value congruence. **Administration & Society**, v.40, n.5 p. 502-521, 2008. <https://doi.org/10.1177/0095399708320187>

WRIGHT, B. E.; PANDEY, S. K. Public organizations and mission valence: When does mission matter? **Administration & Society**, v.43, n. 1, p. 22-44, 2011. <https://doi.org/10.1177/0095399710386303>

Luís Otávio Milagres de Assis

<https://orcid.org/0000-0003-0680-1354>

Doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV), com estágio de pesquisa na University of Georgia (UGA). Mestre em Administração Pública e Governo pela EAESP-FGV. Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (FJP).

otavioassis@yahoo.com.br



Brasília – 2024

enap