

Jul-Set / 2024

RSP

Revista do Serviço Público

Vol. 75 nº 3

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

Inclusão participativa de pessoas idosas usando e-Gov no Brasil: um mapeamento sistemático de literatura,
Ricardo Kosloski, Leides Moura e Marília Gomes

Crêrrios de sustentabilidade em compras pùblicas: validaçãõ de modelo de equaçãõ estrutural sob a ótica do tripé da sustentabilidade
André Luiz dos Santos

Implicações práticas da nova Lei de Licitações em um hospital federal
Daniel de Araújo e Ana Paula Borges

Implantação das práticas de integridade e compliance: possibilidades e desafios no transporte urbano público em Fortaleza-CE
Suerda Bezerra, Paulo Roberto Nunes e Rubens Rodrigues

As escolas de governo e o desafio da formação dos servidores públicos no Brasil
Letícia Schabbach e Marília Ramos

Formas de orientação e dimensões priorizadas nos sistemas de medição de desempenho no setor público: uma revisão sistemática da literatura
Newton Tallens Junior, Emerson dos Santos, Camila Martins e Rogerio Morano

Gestão de carreiras e ocupação de cargos de direção: as diferenças entre Auditor Fiscal da Receita Federal e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental
Karina Yamada e Cecília Olivieri

Agências reguladoras federais e a efetiva implementação de suas carreiras
Leopoldo Ribeiro





Brasília – 2024



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: Bráulio 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 Marengo 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 Puppim 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 Djssey 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:* 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, 2023

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

ENAP

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	459
<p>Inclusão participativa de pessoas idosas usando e-Gov no Brasil: um mapeamento sistemático de literatura</p> <p>Inclusión participativa de las personas mayores mediante el e-gov en Brasil: un mapeo sistemático de la literatura</p> <p><i>Participatory inclusion of older people using e-gov in Brazil: a systematic mapping of the literature</i></p> <p><i>Ricardo Kosloski, Leides Moura, Marília Gomes</i></p>	461
<p>CrITÉrios de sustentabilidade em compras públicas: validação de modelo de equação estrutural sob a ótica do tripé da sustentabilidade</p> <p>Criterios de sostenibilidad en compras públicas: validación de un modelo de ecuación estructural desde la perspectiva del triple enfoque de la sostenibilidad</p> <p><i>Sustainability criteria in public procurement: validation of a structural equation model from the perspective of the sustainability triple bottom line.</i></p> <p><i>André Luiz dos Santos</i></p>	484
<p>Implicações práticas da nova Lei de Licitações em um hospital federal</p> <p>Implicaciones prácticas de la nueva Ley de Licitaciones en un hospital federal</p> <p><i>Practical implications of the New Bidding Law in a federal hospital</i></p> <p><i>Daniel de Araújo, Ana Paula Borges</i></p>	512
<p>Implantação das práticas de integridade e compliance: possibilidades e desafios no transporte urbano público em Fortaleza-CE</p> <p>Implementación de prácticas de integridad y cumplimiento: posibilidad y desafíos en el transporte público urbano en Fortaleza-CE</p> <p><i>Implementation of integrity and compliance practices: possibility and challenges in public urban transport in Fortaleza-CE</i></p> <p><i>Suerda Bezerra, Paulo Roberto Nunes, Rubens Rodrigues</i></p>	536
<p>As escolas de governo e o desafio da formação dos servidores públicos no Brasil</p> <p>Escuelas de gobierno y el desafío de formación de servidores públicos en Brasil</p> <p><i>Government school and the challenge of training public servants in Brazil</i></p> <p><i>Letícia Schabbach, Marília Ramos</i></p>	557

<p>Formas de orientação e dimensões priorizadas nos sistemas de medição de desempenho no setor público: uma revisão sistemática da literatura</p> <p>Formas de orientación y dimensiones prioritarias en los sistemas de medición del rendimiento en el sector público: una revisión sistemática de la literatura</p> <p><i>Forms of orientation and dimensions prioritized in performance measurement systems in the public sector: a systematic literature review</i></p> <p>Newton Tallens Junior, Emerson dos Santos, Camila Martins, Rogerio Morano</p>	580
<p>Gestão de carreiras e ocupação de cargos de direção: as diferenças entre Auditor Fiscal da Receita Federal e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental</p> <p>Gestión de carrera y ocupación de cargos directivos: las diferencias entre Auditor Federal y Especialista en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental</p> <p><i>Carrer management and occupation of managment position: the differences between Tax Auditor and Specialist in Public Policies and Government Management</i></p> <p>Karina Yamada, Cecília Olivieri</p>	620
<p>Agências reguladoras federais e a efetiva implementação de suas carreiras</p> <p>Agencias reguladoras federales y la implementación efectiva de sus carreras</p> <p><i>Federal regulatory agencies and the effective implementation of their careers</i></p> <p>Leopoldo Ribeiro</p>	642

EDITORIAL

Prezados Leitores e Leitoras,

É com grande satisfação que apresentamos a terceira edição regular de 2024 da Revista do Serviço Público (RSP), trazendo à tona discussões, análises e novas reflexões sobre temas fundamentais para o aprimoramento das instituições, da administração pública e do setor público brasileiro.

O artigo *Inclusão participativa de pessoas idosas usando e-Gov no Brasil: um mapeamento sistemático de literatura*, de Ricardo Kosloski, Leides Moura e Marília Gomes, aborda os desafios enfrentados pelos idosos no uso de serviços de e-Gov, identificando fatores tecnológicos e sociais como motivadores ou barreiras. Baseado em um mapeamento sistemático de literatura e estudos bibliométricos, o artigo propõe um *framework* que auxilia gestores públicos na promoção de políticas de governo digital voltadas para o envelhecimento ativo.

O artigo *Critérios de sustentabilidade em compras públicas: validação de modelo de equação estrutural sob a ótica do tripé da sustentabilidade*, de André Luiz dos Santos, apresenta um modelo de equação estrutural para validar critérios de sustentabilidade em compras públicas com base em um *survey* com 450 participantes. Os resultados desse estudo empírico indicam que a adoção de critérios de sustentabilidade ambiental, econômico e social influencia positivamente nas fases de planejamento, seleção e execução do processo de compras nas organizações públicas.

O artigo *Implicações práticas da nova Lei de Licitações no Hospital Federal Cardoso Fontes*, de Daniel de Araújo e Ana Paula Borges, analisa os impactos da Lei Federal nº 14.133/2021 nos processos licitatórios do Hospital Federal Cardoso Fontes. O estudo destaca a necessidade de adequação ao novo sistema legal, propondo reestruturação da área de licitações e reforço na governança para otimizar as contratações públicas.

O artigo *Implantação das práticas de integridade e compliance: possibilidades e desafios no transporte urbano público em Fortaleza-CE*, de Suerda Bezerra, Paulo Roberto Nunes e Rubens Rodrigues, examina a implantação de práticas de integridade e *compliance* nas empresas de transporte público de Fortaleza, em conformidade com a Lei Anticorrupção. Os resultados evidenciaram que o processo de adequação das ações das empresas tem ocorrido de forma lenta, uma vez que apenas duas empresas dispõem de um programa completo de práticas de integridade e *compliance*, revelando uma emergência de adequação pró-combate às práticas de corrupção e fraude. Conclui-se que há uma demanda por maior implementação e adequação dessas práticas, uma vez que elas geram benefícios para todos os *stakeholders* e fortalecem o controle necessário para inibir atos de corrupção e fraude.

O artigo *As escolas de governo e o desafio da formação dos servidores públicos no Brasil*, de Letícia Schabbach e Marília Ramos, discute o papel das escolas de governo na formação dos servidores públicos, com destaque para a Escola Nacional de Administração Pública (Enap). A pesquisa ressalta a importância das escolas de governo para o fortalecimento das capacidades estatais, embora sua presença seja limitada nos municípios.

O artigo *Formas de orientação e dimensões priorizadas nos sistemas de medição de desempenho no setor público: uma revisão sistemática da literatura*, de Newton Tallens Junior, Emerson dos Santos, Camila Martins e Rogerio Morano, analisa a complexidade da implantação de Sistemas de Medição de Desempenho (SMD) no setor público, destacando três fases distintas de evolução. Por meio de uma revisão sistemática da literatura, o artigo identificou formas de orientação e dimensões de desempenho priorizadas nos SMD, cujos resultados mostram que a medição de desempenho no setor público cruzou a fronteira de suas organizações, com perspectivas de medição mais amplas e de elevado impacto na sociedade.

O artigo *Gestão de carreiras e ocupação de cargos de direção: as diferenças entre Auditor Fiscal da Receita Federal e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental*, de Karina Yamada e Cecília Olivieri, analisa os fatores institucionais e individuais que influenciam a ocupação de cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) no governo federal. Ao comparar as carreiras de Auditor Fiscal da Receita Federal e de Especialista em Políticas Públicas, o estudo identificou que diferenças nas formas de estruturação e gestão dessas carreiras geram incentivos diferentes, com resultados distintos: i) os auditores circulam muito menos nos ministérios do que gestores; os auditores ocupam cargos de mais baixo escalão e os gestores, cargos mais altos; ii) os incentivos organizacionais moldam as estratégias individuais de profissionalização e de busca por cargos; e iii) há competição entre os servidores para ocupar os cargos por causa da lógica interna das carreiras, identificando diferentes incentivos e resultados nas estratégias de busca por cargos.

E, por fim, o artigo *Agências reguladoras federais e a efetiva implementação de suas carreiras*, de Leopoldo Ribeiro, investiga se as carreiras de servidores efetivos das agências reguladoras efetivamente foram implementadas até o final de 2022. O estudo conclui que a implementação das carreiras ainda apresenta desafios para muitas agências, afetando sua capacidade de atuação.

Esperamos que esta edição da RSP gere uma rica reflexão de ideias e diálogos sobre os temas acima apresentados, contribuindo para o desenvolvimento de novas práticas e processos na administração pública brasileira.

Desejamos a todos e a todas uma excelente leitura!

Alexandre de Ávila Gomide

Editor-Chefe da RSP

INCLUSÃO PARTICIPATIVA DE PESSOAS IDOSAS USANDO E-GOV NO BRASIL: UM MAPEAMENTO SISTEMÁTICO DE LITERATURA

Ricardo Ajax Dias Kosloski¹

Leides Barroso de Azevedo Moura¹

Marilia Miranda Forte Gomes¹

¹Universidade de Brasília (UnB), Brasília – DF, Brasil

A população de pessoas idosas está crescendo no Brasil e globalmente, e os serviços de e-Gov surgem como uma forma de engajamento na vida política do país. Este estudo objetiva apresentar uma consolidação da literatura sobre as influências que as pessoas idosas enfrentam ao usar serviços de e-Gov. Utilizando Mapeamento Sistemático de Literatura e estudos bibliométricos, os resultados identificam fatores tecnológicos e sociais, entre outros, que podem atuar como motivadores ou barreiras para este grupo populacional. Mapas conceituais foram usados para apresentar um *framework* dos conceitos identificados, seus inter-relacionamentos e os fatores de influência. Compreender esses aspectos é importante para gestores públicos ao tomar decisões na gestão de políticas que facilitem ou promovam o governo digital e proporcionem um envelhecimento ativo e protagonista para as pessoas idosas.

Palavras-chave: e-Gov; pessoa idosa; brecha digital; inclusão social; mapeamento sistemático de literatura.

INCLUSIÓN PARTICIPATIVA DE LAS PERSONAS MAYORES MEDIANTE EL E-GOV EN BRASIL: UN MAPEO SISTEMÁTICO DE LA LITERATURA

La población de personas mayores está creciendo en Brasil y en el mundo, y los servicios de e-Gov están surgiendo como una forma de involucrarlos en la vida política del país. Este estudio pretende presentar una consolidación de la literatura sobre las influencias a las que se enfrentan las personas mayores cuando utilizan los servicios de e-Gov. Utilizando el Mapeo Sistemático de la Literatura y estudios bibliométricos, los resultados identifican factores tecnológicos y sociales, entre otros, que pueden actuar como motivadores o barreras para este grupo de población. Se utilizaron mapas conceptuales para presentar un marco de los conceptos identificados, sus interrelaciones y los factores que influyen. La comprensión de estos aspectos es importante para los gestores públicos a la hora de tomar decisiones en la gestión de políticas que faciliten o promuevan el gobierno digital y proporcionen envejecimiento activo y protagonismo a las personas mayores.

Palabras clave: e-Gov; mayores; brecha digital; inclusión social; mapeo sistemático de la literatura.

PARTICIPATORY INCLUSION OF OLDER PEOPLE USING E-GOV IN BRAZIL: A SYSTEMATIC MAPPING OF THE LITERATURE

The population of older people is growing in Brazil and globally, and e-Gov services are emerging as a way of engaging them in the country's political life. This study aims to present a consolidation of the literature on the influences older people face when using e-Gov services. Using Systematic Literature Mapping and bibliometric studies, the results identify technological and social factors, among others, that can act as motivators or barriers for this population group. Concept maps were used to present a framework of the concepts identified, their interrelationships and the influencing factors. Understanding these aspects is important for public managers when making decisions on managing policies that facilitate or promote digital government and provide active ageing and protagonism for older people.

Keyword: e-Gov; elderly; digital divide; social inclusion; systematic literature mapping.

1. INTRODUÇÃO

As “Tecnologias de Informação e Comunicação” (TICs), que se popularizaram nos anos 1990, transformaram a qualidade de vida e bem-estar das pessoas, conectando-as através de uma diversidade de serviços comerciais e governamentais. O advento do governo eletrônico, conforme descrito por Chanias, Myers e Hess (2019) e ONU (2022), representa essa mudança significativa, estabelecendo o termo ‘e-Gov’ como referência neste trabalho.

Embora benéfica, a implementação do e-Gov apresenta riscos de criar uma exclusão digital, afetando a inclusão social das pessoas idosas na sociedade da informação global. Este fenômeno, conhecido como ‘brecha digital’ (*digital divide* – DD), é uma área de estudo que vem se desenvolvendo desde os anos 2000 e é importante para entender a relação entre a tecnologia e a equidade social (Almuwil; Weerakkody; El-Haddadeh, 2011; Bélanger; Carter, 2006; Serrano-Cinca; Muñoz-Soro; Brusca, 2018). De acordo com a Organização das Nações Unidas (United Nations, 2020) e o Estatuto da Pessoa Idosa (Brasil, 2003), as pessoas idosas são aquelas com 60 anos de idade ou mais, ainda que o sistema previdenciário brasileiro adote as diretrizes internacionais dos países desenvolvidos com idade de 65 anos ou mais como definição de pessoas idosas. A presente pesquisa adota o marco legal brasileiro da idade de 60 anos ou mais para definição de pessoas idosas.

A perspectiva de Sahraoui (2007), que enfatiza a governança participativa e inclusiva como um pilar da democracia, é fundamental para minimizar barreiras políticas, econômicas e sociais, além de fomentar a participação cidadã no e-Gov. Essa visão é corroborada por outros pesquisadores como Balbe (2014), Seifert, Cotten e Xie (2021), e Sánchez Valle e Llorente Barroso (2023), que também reconhecem a importância da inclusão social em uma sociedade da informação global.

Os estudos sobre “Transição Demográfica” (TD) proporcionam uma compreensão mais profunda sobre o envelhecimento global, incluindo tendências observadas no Brasil desde o século 17, relacionadas às variações nas taxas de mortalidade e fecundidade. O envelhecimento da população, acelerado inicialmente na Europa devido a avanços na medicina e na higiene, agora se espalha globalmente, com fatores como o planejamento familiar e a urbanização contribuindo para este fenômeno (Morte-Nadal; Esteban-Navarro, 2022).

No Brasil, mudanças significativas na pirâmide populacional têm sido influenciadas por movimentos migratórios, pela crescente participação feminina no mercado de trabalho e por políticas de saúde e seguridade social. Essas mudanças trazem implicações importantes para a economia, a infraestrutura urbana e as políticas públicas (Vasconcelos; Gomes, 2012; Camarano; Marinho, 2014; Costanzi; Ansiliero, 2014; Martins, 2019).

A pandemia da COVID-19 exacerbou os desafios enfrentados pelos idosos, particularmente em relação ao mundo digital e ao acesso a serviços essenciais de e-Gov. A disparidade digital e a consequente exclusão são críticas para este grupo, demandando atenção de abordagens inclusivas

que facilitem seu engajamento com serviços governamentais (Seifert; Cotton; Xie, 2021).

No Brasil, as desigualdades digitais e suas consequências na exclusão digital são aspectos críticos para o grupo de pessoas idosas, especialmente em serviços essenciais como prova de vida e os benefícios do INSS, mesmo com os processos de segurança de identificação digital implementados pelo portal Gov.br (Brasil, 2023). O país se destaca no cenário global, ocupando a segunda posição no índice de maturidade em e-Gov do banco mundial¹ (Portal Dedução, 2022).

A complexidade dos fatores que influenciam a adoção dos serviços de e-Gov torna imperativo investigar o impacto desses serviços na inclusão digital de pessoas idosas, explorando não apenas os desafios, mas também as oportunidades para melhorar sua participação ativa e protagonista nos processos governamentais. Este estudo objetiva apresentar uma consolidação da literatura sobre as influências vivenciadas pelas pessoas idosas ao usar serviços de e-Gov. O intuito é apoiar estratégias que promovam a inclusão digital deste grupo populacional, a fim de superar barreiras e fomentar um engajamento significativo nos debates para a formulação de políticas públicas.

2. METODOLOGIA E MATERIAIS

2.1 Mapeamento Sistemático de Literatura (MSL)

O estudo iniciou-se com a questão central: “Quais são os fatores que influenciam na inclusão social de pessoas idosas ao usarem serviços de e-Gov, seus efeitos e formas de avaliação?”. Esta pergunta direcionou todo o trabalho, visando enriquecer a compreensão sobre a inclusão social dessas pessoas e oferecer conhecimentos que pudessem impulsionar essa inclusão no Brasil, de forma a estimular a participação ativa em questões governamentais ao superar barreiras no uso de tecnologias de e-Gov.

Para responder a essa questão, optou-se pela metodologia de Mapeamento Sistemático de Literatura, seguindo as diretrizes de Kitchenham, Budgen e Brereton (2016). Esta abordagem é conhecida por sua capacidade de proporcionar uma visão abrangente sobre uma área de conhecimento, evidenciando tendências, identificando lacunas e sugerindo caminhos para futuras investigações.

O processo metodológico engloba a definição do objetivo geral do MSL, a construção de questões secundárias alinhadas à questão central de pesquisa, a seleção de bases digitais de publicações, o estabelecimento de critérios de inclusão e exclusão de estudos e a organização do formato de registro de informações extraídas, como detalhado no Apêndice 1². Assim sendo, considerando esses itens, o objetivo geral deste MSL pôde ser definido como analisar a inclusão

¹GTMI - Gov Tech Maturity Index

²O protocolo do estudo de MSL é apresentado em detalhes no Apêndice A1 e seus resultados colocados em documentos acessíveis on-line com links disponíveis no Apêndice A2. Compartilhar os resultados coloca este trabalho em conformidade com definições da UNESCO sobre Ciência Aberta (Fecher; Friesike, 2013)

social de pessoas idosas, com o propósito de identificar conceitos e categorizar fatores de influências e formas de avaliação ao uso de serviços de e-Gov, por pessoas idosas.

A busca foi realizada aplicando a expressão do Quadro 1 à base de publicações da SCOPUS. O processo teve início em dezembro de 2021 e foi repetido em dezembro de 2022 e novembro de 2023. A expressão foi construída usando o critério P.I.C.O (População, Intervenção, Comparação e Outcomes ou resultados), conforme orientações de Kitchenham, Budgen e Brereton (2016).

2.2 Abordagens auxiliares para apresentação e avaliação de resultados

Neste estudo, adotou-se o uso de métodos bibliométricos básicos, disponibilizados pela própria SCOPUS em sua opção '*Analysis Results*', para análise e interpretação dos dados coletados. A abordagem bibliométrica, conforme descrito por Zupic e Čater (2015), foca na síntese quantitativa das publicações, proporcionando uma visão abrangente da literatura disponível. Além disso, foram também empregados mapas conceituais, conforme a metodologia de (Tavares, 2007), como uma estratégia visual complementar para a consolidação dos resultados. Estas técnicas ajudaram a visualizar as relações e a estrutura do conhecimento dentro deste tema, facilitando a interpretação dos dados.

Quadro 1: Expressão de busca usada no estudo

```
TITLE-ABS-KEY ( ( e-gov OR egov OR e-government OR egovernment OR "Digital government" OR "civil service" ) AND ( e-inclusion OR "digital inclusion" OR e-exclusion OR "digital exclusion" OR "digital divide" OR "social inclusion" ) AND ( older OR aged OR ageing OR aging OR elderly OR elder OR "old adult" OR "old person" OR metric OR indicator OR measurement OR scale OR "Impact factor" OR variable OR evaluation OR assessment OR method OR model OR technic OR technique OR "digital id" OR "digital identification" OR "Biometric validation" OR "face recognition" OR iris OR fingerprint ) ) AND ( LIMIT-TO ( DOCTYPE , "cp" ) OR LIMIT-TO ( DOCTYPE , "ar" ) ) AND ( LIMIT-TO ( SUBJAREA , "COMP" ) OR LIMIT-TO ( SUBJAREA , "SOCI" ) OR LIMIT-TO ( SUBJAREA , "BUSI" ) OR LIMIT-TO ( SUBJAREA , "DECI" ) OR LIMIT-TO ( SUBJAREA , "ENGI" ) OR LIMIT-TO ( SUBJAREA , "MATH" ) ) AND ( LIMIT-TO ( LANGUAGE , "English" ) OR LIMIT-TO ( LANGUAGE , "Spanish" ) OR LIMIT-TO ( LANGUAGE , "Portuguese" ) ) AND ( LIMIT-TO ( SRCTYPE , "j" ) OR LIMIT-TO ( SRCTYPE , "p" ) )
```

Fonte: elaboração própria (2021)

2.3 Análise quantitativa da literatura recuperada

O mapeamento sistemático conduzido sem restrições de datas na busca aplicada à SCOPUS identificou um aumento sustentado no volume de estudos entre 2021 e 2023 (Quadro 2).

A primeira publicação recuperada da SCOPUS reflete o interesse no tema que remonta decisões referentes ao G8, no início do milênio, sendo o artigo mais antigo recuperado (Brown, 2002), sendo cíclica a evolução do tema desde então. Até 2007 existiram flutuações nesta quantidade, com um crescimento significativo e flutuações até se chegar a um pico de 20 publicações em 2009 e 19 em 2013. Em 2015 houve uma acentuada queda com a quantidade caindo para 2 publicações. A partir de 2016 a quantidade volta a subir apresentando novas flutuações até estabilizar-se por volta de 18 a 20 publicações nos anos mais recentes.

Quadro 2: Publicações recuperadas pela expressão de busca

Quantidade de publicações recuperadas nas execuções			Crescimento da amostra de publicações
2021	2022	2023	
234	246	265	12 artigos incluídos entre 2021 e 2022; 19 artigos incluídos entre 2022 e 2023
98	111	120	Quantidade de artigos escolhidos para leitura completa
-X-	13	9	Publicações adicionais escolhidas para leitura completa

Fonte: elaboração própria (2023)

A análise das características das publicações recuperadas revelou uma predominância de pesquisas do tipo validação (58,3%), avaliação (21,7%), opinião (11,7%), filosóficos (5,8%) e propostas de solução (1,7%), totalizando 99,2% da literatura analisada, conforme a classificação de Scannavino *et al.* (2017). Em termos metodológicos nos estudos do tipo validação, os *Surveys* lideram com 35,8%, seguidos pelo uso de dados secundários (15%), estudos de caso (10%), entrevistas (6,7%) e etnografias (1,7%). Os objetivos dos estudos foram majoritariamente explicativos (65%) ou descritivos (25%), com uma predominância de abordagens quantitativas (55,8%), enquanto 28,3% adotaram abordagens qualitativas e o restante, abordagens mistas.

As inclusões de publicações para leitura completa foram influenciadas pelo alinhamento conceitual aos temas de e-Gov, conforme o critério de inclusão número 2 do Apêndice 1, enquanto as exclusões ocorreram principalmente devido à falta de resposta às questões de pesquisa, conforme critério de exclusão número 1 do Apêndice 1. Além disso, 8,3% das publicações estavam duplicadas e 25% delas não puderam ter seus textos completos recuperados, mesmo acessando a SCOPUS pelo portal da CAPES.

No período até 2009, as discussões se concentravam principalmente em efeitos tecnológicos na exclusão digital em países em desenvolvimento (Bélanger; Carter, 2006, 2009; Khan *et al.*, 2012a; Holgersson; Sã, 2020). Uma análise temporal feita nas publicações recuperadas neste estudo evidencia uma transição deste foco inicial para uma perspectiva mais integrativa que inclui questões sociais. Isso se reflete atualmente nas obras de Hong e Choi (2020) e Pazmiño-Sarango, Naranjo-Zolotov e Cruz-Jesus (2021), uma tendência que persiste até os dias atuais, iniciadas em trabalhos contemporâneos à Sahraoui (2007). Eles possuem enfoques mais inclusivos, deslocando a ênfase para uma governança participativa e envolvendo cidadãos como as pessoas idosas, além de conceitos como e-inclusão e e-participação. Tais conceitos indicam movimentos em direção a uma participação mais ativa por meio de serviços de e-Gov, como evidenciado por Hennen *et al.* (2020); Seifert, Cotton e Xie (2021) e Sánchez Valle e Llorente Barroso (2023). Analisando a tendência de publicações desde 2018 até o pico de 2023, reforça essa direção, sugerindo o fortalecimento da relevância da participação cidadã no e-Gov incluindo as pessoas idosas.

O Quadro 3 apresenta os 10 autores que mais publicaram ao longo do período pesquisado, segundo a posição em novembro de 2023. Neste quadro, a coluna Qtd. Publicações conta as

publicações de cada autor e a coluna “%” seus percentuais³. Observam-se autores bastante produtivos no tema como Choudrie, J., Misra, H., e Weerakkody, V., pelas suas quantidades de publicações.

Quadro 3: Os 10 autores que mais publicaram

Autores	Qtd. Publicações	%
Choudrie, J.	7	2,64
Misra, H.	6	2,26
Weerakkody, V.	6	2,26
Al-Shafi, S.	4	1,51
Carter, L.	4	1,51
Dwivedi, Y.K.	4	1,51
Niehaves, B.	4	1,51
Bélanger, F.	3	1,13
Cunha, M.A.	3	1,13
Dodel, M.	3	1,13

Fonte: (Scopus, 2023)

No Quadro 4, o interesse internacional no tema do e-Gov é liderado pelo Reino Unido e pelos Estados Unidos, que registram 45 e 35 publicações, respectivamente. Os países do BRIC também se fazem presentes, com o Brasil registrando 14 publicações, seguido pela Índia com 10 e a China com 7. Na Europa, a Espanha e a Alemanha sobressaem com 17 e 16 publicações, enquanto a Tailândia, a Austrália e a Coreia do Sul registram, respectivamente, 12, 8 e 9 publicações. Essas quantidades demonstram um interesse diversificado por e-Gov em diferentes partes do mundo, incluindo a África (7 publicações) e os Emirados Árabes (6 publicações).

Quadro 4: Publicações por países

País	Quantidade de publicações	Percentual (%)
United Kingdom	45	16,98
United States	30	11,32
Spain	16	6,04
Brazil	16	6,04
Germany	10	3,77
India	10	3,77
Taiwan	9	3,40
Australia	8	2,02
South Korea	8	2,02
China	7	2,64

Fonte: (Scopus, 2024)

Ao filtrar resultados especificamente para o Brasil, e solicitar à SCOPUS uma análise dos

³Calculados com base na quantidade de publicações de cada autor em relação ao total de 265 publicações de todos os autores da amostra recuperada.

autores que mais publicam sobre o tema no país até 2023, foi obtida a seguinte distribuição: Cunha, M.A. lidera com 3 publicações, representando 1.13% do total de publicações recuperadas pela expressão de busca; Baranauskas, M.C.C., Freire, A.P., Przybilovicz, E., e Ribeiro, M.M., vêm em seguida com 2 publicações cada, correspondendo a 0.75%. Outros autores como Bonacin, R., Bonadia, G., Cristóvam, J.S.d.S., Da Silva, W.V., e De Almeida Neris, V.P. possuem 1 publicação cada, representando 0.38% cada um em relação ao total de publicações recuperadas pela expressão de busca ⁴.

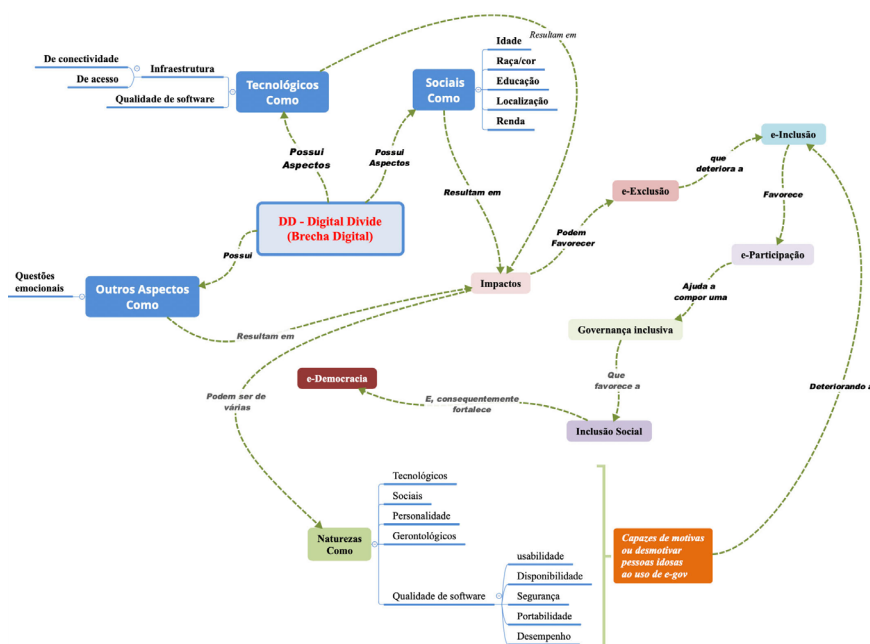
2.4 Análise temática da literatura recuperada.

Nesta seção é apresentada uma análise das vertentes temáticas da literatura encontrada que, por sua vez, suporta a construção do mapa conceitual da Figura 4. Nele são apresentados os principais conceitos encontrados e seus relacionamentos a fim de proporcionar uma visão consolidada e abrangente dos fatores que influenciam o uso de serviços de e-Gov por pessoas idosas.

De forma geral, desde a sua introdução na década de 1990, o e-Gov tem transformado os serviços estatais, tornando-os mais acessíveis e eficientes, além de aumentar a participação dos cidadãos, especialmente das pessoas idosas. Os avanços do e-Gov modernizaram a administração pública indo além da digitalização, por causarem o engajamento de cidadãos de todas as idades nos processos democráticos e fortalecendo a transparência e a responsividade (Mousavi; Pimenidis; Jahankhani, 2008). Essa evolução é importante na promoção de uma e-participação, apoiada por uma inclusão digital (e-inclusão), a fim de compor uma governança inclusiva para o grupo de pessoas idosas que por sua vez, fortalece uma e-democracia para uma sociedade informada e participativa (Sahraoui, 2007; Niehaves; Gorbacheva; Plattfaut, 2012; Hennen *et al.*, 2020; Harvey; Hastings; Chowdhury, 2021).

⁴Todos eles relacionados na tabela, acessível pelo link do Apêndice A2, Item I. Na tabela acessada é possível recuperar as publicações relacionadas ao Brasil, por meio do filtro de “países = Brasil”.

Figura 1: e-Gov, conceitos e fatores de impacto para pessoas idosas.



Fonte: elaborado pelos autores (2024)

No Brasil, a digitalização dos serviços de e-Gov ocorreu em várias esferas da administração pública, marcando uma transformação digital de serviços prestados ao cidadão. Essas tecnologias viabilizaram ações em políticas governamentais voltadas para diversidade, inclusão social, envelhecimento da população e qualidade de vida, visando melhorar a acessibilidade aos serviços, maximizar a e-inclusão, aumentar a e-participação. Isso contribui para proporcionar a inclusão social de grupos diversos, incluindo as pessoas idosas, para promover uma e-democracia participativa (Freire; Castro; Fortes, 2009; Teles; Joia, 2011; Mensah; Zeng; Luo, 2020; Macaya *et al.*, 2021; Pazmiño-Sarango; Naranjo-Zolotov; Cruz-Jesus, 2021; Pinto; Macadar; Pereira, 2023).

O conceito de DD é central para entender os desafios enfrentados pelas pessoas idosas no uso de serviços de e-Gov. A DD pode ser dividida em aspectos tecnológicos e sociais, dentre outros que, ao promoverem a exclusão digital (e-exclusão), deterioram a inclusão digital (e-inclusão) e prejudicam a inclusão social de diversos grupos populacionais, incluindo as pessoas idosas (Sahraoui, 2007; Becker; Holgersson; Sã, 2020). Dentre os aspectos tecnológicos despontam questões sobre a disponibilidade de infraestrutura adequada ao acesso aos serviços de e-Gov, incluindo questões sobre conectividade (Mousavi; Pimenidis; Jahankhani, 2008; Vial, 2019), além da qualidade de software.

A qualidade de software é tratada de forma geral pela literatura ao considerar este conceito como complexo por ser composto por características como usabilidade, desempenho, portabilidade e segurança (Bonacin *et al.*, 2010; Garcia; Maciel; Pinto, 2005). Porém o modelo de qualidade do produto de software apresentado pelas normas ISO/IEC 25.000 é mais extenso do que somente essas características encontradas nos estudos na literatura (ISO/IEC, 2005).

Além da qualidade do software, a qualidade da informação disponível no site de e-gov está associada à percepção da sua utilidade pelo usuário, especialmente as pessoas idosas, influenciando positivamente no uso de e-Gov (Khan *et al.*, 2012)

Para os aspectos sociais, ressalta-se a idade e seus desafios adicionais ao uso de novas tecnologias, quando tratados por trabalhos relacionados à saúde e à capacidade física, incluindo deficiências visuais, auditivas ou de mobilidade (Hepburn, 2018; Gell *et al.*, 2015; Seifert *et al.*, 2017). Questões de raça/cor são enfrentadas como barreiras significativas no acesso a tecnologias digitais (Becker; Niehaves; Ortbach, 2009; Garcia-Garcia; Gil-Garcia, 2018). Sobre educação, indivíduos com maiores níveis educacionais tendem a usar os serviços de e-Gov com mais frequência e eficiência (Chang *et al.*, 2012; Pérez-Amaral *et al.*, 2021). Para a localização, diferenças ocorrem em áreas rurais com relação a questões de conectividade quando comparadas com áreas urbanas no acesso aos serviços de e-Gov (Al-Muwil *et al.*, 2019; Pérez-Amaral *et al.*, 2021). Fatores econômicos como renda e emprego influenciam o acesso e a eficácia no uso de e-Gov, pois indivíduos com uma maior renda e experiência prévia de trabalho tendem a ter maior facilidade deste uso (Choudrie; Ghinea; Songonuga, 2013; Dodel; Aguirre, 2018).

E, finalmente, sobre as formas de avaliação, destacam-se publicações que usam modelos de avaliação da intenção de uso como o *Technology Acceptance Model (TAM)* e a *Unified Theory of Acceptance and Use of Technology (UTAUT)*, nas suas versões 1 e 2. Esses modelos apresentam abordagens quantitativa, empregando a teoria de equações estruturais e baseando-se em relacionamento de variáveis (Alfalah; Choudrie; Spencer, 2017; Al-Shafi; Weerakkody, 2008; Bataineh; Bakier; Abu Shanab, 2018; Hong; Choi, 2020). Junto a eles, outras teorias como o “*Analytic Hierarchy Process*” (Gupta; Bhaskar; Singh, 2017), a “*Actor Network Theory*” (Teles; Joia, 2011), a “*Grounded Theory*” (Chang *et al.*, 2012), e as Heurísticas de Nielssen (Garcia; Maciel; Pinto, 2005) são aplicadas para avaliar serviços de e-Gov, embora em uma escala menor.

3. DISCUSSÃO

O e-Gov tem desempenhado um papel importante na transformação dos serviços estatais, tornando-os mais acessíveis e eficientes desde a década de 1990. Este trabalho buscou na literatura por um consolidado de conceitos relacionados ao e-Gov, e fatores de influência no seu uso por pessoas idosas, que fossem capazes de facilitar a interação destes cidadãos com os serviços públicos. Para este estudo, foram adotadas as definições estabelecidas pela ONU e pelo Estatuto do Idoso no Brasil, considerando como idosas as pessoas com 60 anos ou mais (United Nations, 2020; Brasil, 2003).

Nesta busca conceitual foi usado o MSL, associado a um conjunto de estudos bibliométricos como ferramentas de prospecção de publicações e análise de informações recuperadas. A intenção foi apoiar estratégias inclusivas que permitissem às pessoas idosas superar possíveis barreiras decorrentes dos fatores de influência encontrados. Além disso, buscou-se identificar

formas de fomentar o engajamento dessas pessoas na formulação de debates e políticas públicas, a partir do uso de e-Gov. Os fatores e influência se interconectam e causam impactos na inclusão digital dessas pessoas por agirem nos conceitos de e-inclusão ou e-exclusão.

Neste caminho, a análise temática da literatura recuperada descobriu o conceito central de DD e suas consequências de e-inclusão e e-exclusão, com impactos na e-participação. Todos esses conceitos são interligados e atuantes na constituição e uma governança participativa para este grupo populacional em crescente ascensão em todo o mundo. Para as pessoas idosas esta governança participativa é fundamental na promoção das suas inclusões sociais, a fim de fortalecer uma e-democracia característica da sociedade da informação (Sahraoui, 2007; Hennen *et al.*, 2020; Harvey; Hastings; Chowdhury, 2021). Desta forma, a integração das TICs, adaptadas às necessidades das pessoas idosas, pode ser uma ferramenta poderosa no incentivo ao engajamento social na promoção de um envelhecimento ativo e inclusivo, conforme destacado na literatura (Pchler; Wibeling; Bertolin, 2015; Mendes, 2019).

As análises realizadas com os resultados recuperados revelam diversos fatores de influência no uso de e-Gov por pessoas idosas. Dentre eles, destaca-se a importância dos aspectos tecnológicos, como infraestrutura de acesso e conectividade. Esses fatores são especialmente relevantes em áreas rurais, onde as conexões com a internet costumam ser limitadas. A importância desses fatores é amplamente estudada em pesquisas sobre e-Gov ao longo do tempo, conforme mostram os resultados das análises da literatura recuperada.

Além disso, considerando que os serviços são apoiados por produtos de software, a área da qualidade em desenvolvimento de software também assume grande importância dentre os fatores de influência tecnológicos, especialmente para os gestores públicos que, ao se atentarem para esses requisitos, podem tomar decisões visando melhorar significativamente a experiência do usuário no uso de e-Gov, especialmente para pessoas idosas, e, consequentemente, aumentar a inclusão social, ao assegurar que os serviços sejam acessíveis, seguros e confiáveis. No Brasil, a contratação de serviços de desenvolvimento de software pelo governo federal é orientada por instruções normativas, que, ao mencionar a qualidade, não indica um modelo a ser seguido nem detalha critérios de aceitação.

A qualidade é uma grande área de interesse na atividade de desenvolvimento de software, segundo o *Software Engineering Body of Knowledge* (SWEBOK) (Bourque; Fairley, 2014), sendo atualmente normatizada pela ISO/IEC 25.000, ou normas SQUARE (ISO/IEC, 2005). Constituída por um conjunto de normas, a Square apresenta o modelo de qualidade do produto de software e o modelo de qualidade em uso. O modelo de qualidade do produto de software apresentado pela norma é constituído por um conjunto de características funcionais e não funcionais desejáveis para que o software seja considerado de boa qualidade pelos seus usuários quando por eles utilizados, pois a qualidade do software está relacionada à satisfação das expectativas dos usuários (Galin, 2004).

Os achados da análise temática de literatura sobre qualidade de software concentram-se em características como usabilidade, desempenho, portabilidade, segurança e confiabilidade. A maior usabilidade ou facilidade de uso das aplicações de serviços de e-Gov é um importante motivador para a intenção de uso de pessoas idosas (Garcia; Maciel; Pinto, 2005; Mousavi; Pimenidis; Jahankhani, 2008). Subcaracterísticas importantes da usabilidade que podem influenciar o uso de e-Gov por pessoas idosas são a acessibilidade (Holgersson; Sã, 2020) e a facilidade de aprender a usar os serviços (Abad-Alcalá *et al.*, 2017).

O desempenho dos serviços de e-Gov, incluindo questões de tempo limite de processamento ou tempo de espera, e lentidão na velocidade de acesso, pode causar sensações desmotivadoras como ansiedade ou irritabilidade em pessoas idosas desmotivando-as ao uso de serviços de e-Gov (Gupta; Bhaskar; Singh, 2017). A portabilidade dos serviços de e-Gov abrange a disponibilização via multicanais (Web, telefonia móvel, etc.) sendo importante por motivar pessoas idosas a usar diversas possibilidades de acesso (Bataineh; Bakier; Abu Shanab, 2018; Holgersson; Sã, 2020).

A segurança da informação é outro fator de destaque, importante para amenizar sensações de medo e ansiedade das pessoas idosas relacionadas a pagamentos e privacidade de dados como destacado por Harvey, Hastings e Chowdhury (2021). Além disso, a segurança ameniza preocupações com crimes cibernéticos conforme destacado por Grigoryeva, Shubinskiy e Mayorova (2014). Outro aspecto relevante é o desafio de memorizar senhas de acessos de diferentes serviços (Alfalah; Choudrie; Spencer, 2017). Neste sentido, são fundamentais as estratégias de *login* único usadas no Brasil, por meio do serviço de identificação digital (*digital-id*) em serviços como prova de vida, disponibilizada pelo portal de e-Gov brasileiro (www.gov.br), oferecendo maior segurança e conveniência. E, finalmente, sistemas que operam livres de defeitos são vistos com maior confiabilidade pelos seus usuários, conforme debatem (Abad-Alcalá *et al.*, 2017; Khan *et al.*, 2012).

Questões gerontológicas também desempenham um papel importante no uso de e-Gov por pessoas idosas. Estudos recentes destacam que fatores como declínios cognitivos e físicos, a necessidade de interfaces amigáveis e acessíveis, e a importância de suporte social são essenciais para melhorar a usabilidade desses serviços por esse grupo demográfico (Sánchez Valle; Llorente Barroso, 2023; Seifert; Cotten; Xie, 2021). Por outro lado, a inclusão digital de pessoas idosas não se limita apenas ao acesso à tecnologia, mas também à capacidade de usá-la de forma eficaz, o que é influenciado por fatores como alfabetização digital e confiança na tecnologia (Morte-Nadal; Esteban-Navarro, 2022; Pinto; Macadar; Pereira, 2023). Alguns destes aspectos são também tratados pela área da qualidade de software como a amigabilidade da interface e a acessibilidade, subcaracterísticas de usabilidade e as preocupações da característica de qualidade conhecida como confiabilidade. Considerar essas questões é importante para traçar estratégias inclusivas de uso de e-Gov por pessoas idosas visando o envelhecimento ativo e participativo (Harvey; Hastings; Chowdhury, 2021).

Em termos de avaliações do uso dos serviços por pessoas idosas, frequentemente tem-se recorrido às abordagens quantitativas baseadas em modelos como TAM e UTAUT 1 e 2, usando dados obtidos por meio de pesquisas de campo ou dados secundários. No entanto, outras metodologias qualitativas poderiam enriquecer bastante essas análises. O uso de métodos como entrevistas e grupos focais pode oferecer perspectivas valiosas para aprofundar mais detalhadamente os fatores de influência segundo os pontos de vistas de populações específicas, em atendimento aos paradigmas descritos por (Charlton, 2004), também aplicáveis ao contexto desta pesquisa. Neste sentido, acrescentar o uso de outros métodos, como análise de conteúdo ou AHP, seria particularmente valioso, permitindo uma investigação mais aprofundada não somente sobre as percepções, mas também sobre as opiniões de importância relativa das pessoas idosas sobre os fatores de influência no uso de e-Gov. Essas abordagens não somente complementaríamos as quantitativas, mas também forneceriam dimensões adicionais de entendimento (Cappelle, Melo e Gonçalves, 2003).

Além desses, outros focos de pesquisa podem também ser identificados em estudos específicos sobre participação e cidadania, abrangendo interesses de áreas sociais. A área de psicologia também pode contribuir com estudos sobre características de personalidade como medo, ansiedade, irritabilidade, entre outras. Ao final, os achados incentivam a adoção de abordagens multidisciplinares para o desenvolvimento do e-Gov, integrando aspectos de várias naturezas. As descobertas podem apoiar a transição para políticas mais inclusivas e participativas, considerando a voz das opiniões dos próprios cidadãos e incorporando uma gama diversificada de métodos para avaliar e gerar insumos para aperfeiçoar os serviços de e-Gov.

4. CONCLUSÕES

Este estudo compila a literatura existente sobre o uso de e-Gov por pessoas idosas, identificando uma base conceitual para apoiar o estabelecimento de futuras iniciativas de debates e elaboração de políticas públicas. Para isso foram escolhidos os métodos de MSL e bibliometria, visando recuperar da literatura acadêmica publicações que respondessem a seguinte questão de pesquisa: *“Quais são os fatores que influenciam na inclusão social de pessoas idosas ao usarem serviços de e-Gov, seus efeitos e formas de avaliação?”*.

A questão norteadora foi desmembrada em questões secundárias envolvendo conhecimentos relacionados às definições de conceitos e fatores de influência no uso de e-Gov por pessoas idosas, seus relacionamentos e formas de avaliação. Elas orientaram a elaboração de critérios de inclusão e exclusão de publicações, assim como a extração de informações das publicações escolhidas para leitura completa. Construída a expressão de busca, ela foi aplicada à base digital da SCOPUS, da qual foi recuperada uma amostra de 265 publicações (Quadro 2) usadas conforme o protocolo do MSL (Apêndice 1). Os resultados são apresentados nas seções de análise quantitativa e análise temática das publicações escolhidas para leitura completa. Devido à

alta multidisciplinaridade do tema, este trabalho não esgota o assunto que pode ser vislumbrado de vários pontos de vista como o relacionado a áreas de saúde dedicadas à gerontologia ou à psicologia; os sociais, como os dedicados ao estudo de totalitarismo eletrônico, colonialismo de dados e políticas públicas, dentre tantos outros possíveis.

Despontam como importantes contribuições deste trabalho: o estabelecimento de um *framework* conceitual de tipos de fatores de influência no uso de e-Gov por pessoas idosas; as questões tecnológicas como conectividade e disponibilidade de infraestrutura para o acesso aos serviços governamentais; e, sobretudo, as possibilidades de considerar a qualidade de software uma importante área de conhecimento para gestores públicos na contratação de serviços de e-Gov, a fim de assegurar que eles sejam eficientes, seguros, de fácil uso e confiáveis, aumentando a satisfação do usuário, particularmente das pessoas idosas se forem priorizadas segundo as próprias opiniões deste grupo, como sugerido pelo trabalho de (Charlton, 2004).

Todos eles, se aplicados ao Brasil, podem render melhorias expressivas em um país onde o e-Gov cresce rapidamente conforme descrito no portal de serviços do e-Gov brasileiro⁵ apresentando um crescimento de 1.153 serviços em 2018 para 3.563 serviços em 2021 e, atualmente, com 4990 serviços disponibilizados, além do país ocupar o segundo lugar dentre 189 países no índice de maturidade em e-Gov.

Internamente este estudo reconhece a possibilidade de algum viés na seleção de artigos que pode ter restringido a abrangência de resultados, embora a escolha da SCOPUS como uma grande base indexadora de outras bases tenha minimizado este efeito. Estudos em outras áreas de conhecimento devem incluir bases digitais de publicações mais especializadas. Externamente a evolução constante e rápida das TICs e as mudanças sociodemográficas podem afetar as descobertas ao longo do tempo de forma que a atualização constante dos serviços de e-Gov e a dinâmica de comportamento das pessoas idosas representam variáveis que exigem atualizações contínuas deste corpo de conhecimentos.

REFERÊNCIAS

ABAD-ALCALÁ, L.; LLORENTE-BARROSO, C.; SÁNCHEZ-VALLE, M.; VIÑARÁS-ABAD, M.; PRETEL-JIMÉNEZ, M. Electronic government and online tasks: Towards the autonomy and empowerment of senior citizens. **El Profesional de la Información**, v. 26, n. 1, p. 34, 4 jan. 2017. DOI: <https://doi.org/10.3145/epi.2017.ene.04>. Acesso em 29 dez. 2021.

ALFALAH, A.; CHOUDRIE, J.; SPENCER, N. **Older Adults Adoption, Use and Diffusion of E-Government Services in Saudi Arabia, Hail City: A Quantitative Study**. Em: HAWAII INTERNATIONAL CONFERENCE ON SYSTEM SCIENCES. 2017. DOI: <https://doi.org/10.24251/HICSS.2017.357>. Acesso em 28 dez. 2021.

⁵www.gov.br

AL-MUWIL A., Weerakkody, V., El-haddadeh, R. *et al.* Balancing Digital-By-Default with Inclusion: A Study of the Factors Influencing E-Inclusion in the UK. **Information Systems Frontiers**, v. 21, n. 3, p. 635–659, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10796-019-09914-0>. Acesso em 24 jul. 2019.

ALMUWIL, A.; WEERAKKODY, V.; EL-HADDADEH, R. **A Conceptual Study of the Factors Influencing e-inclusion**. p. 12, 2011. Disponível em: <<https://api.semanticscholar.org/CorpusID:59320022>>. Acesso em 24 jul. 2021.

AL-SHAFI, S.; WEERAKKODY, V. **Adoption of Wireless Internet Parks: An Empirical Study in Qatar**. p. 17, 2008. Disponível em: <<http://bura.brunel.ac.uk/handle/2438/8505>>. Acesso em 5 jun. 2021.

BALBE, R. DA S. Uso de tecnologias de informação e comunicação na gestão pública: exemplos no governo federal. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 2, p. 189–209, 27 jan. 2014. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v61i2.45>. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/45>. Acesso em: 23 dez. 2022.

BATAINEH, M.; AKIER, R.; ABU SHANAB, E. Can E-Government Empower Jordanian Citizens and Reinforce Citizenship? **International Journal of Electronic Governance**, v. 10, n. 4, p. 1, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1504/IJEG.2018.10014530>. Acesso em: 3 jan. 2022.

Becker, J. *et al.* Social Inclusiveness of Electronic Public Service Delivery in Germany - A Quantitative Analysis. p. 10, 2008. **AMCIS 2008 Proceedings**, 19. Disponível em <<https://aisel.aisnet.org/amcis2008/19/>>. Acesso em: 3 ago. 2023.

BECKER, J.; NIEHAVES, B.; ORTBACH, K. **Does the answer lie in collaboration? - A case study on e-government and societal aging**. p. 13, 2009. Disponível em <<http://aisel.aisnet.org/ecis2008/18>>. Acesso em: 19 jan. 2022.

BÉLANGER, F.; CARTER, L. The Effects of the Digital Divide on E-Government: An Empirical Evaluation. **th Hawaii International Conference on System Sciences**, p. 7, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1109/HICSS.2006.464>. Acesso em: 27 dez. 2021.

BÉLANGER, F.; CARTER, L. The impact of the digital divide on e-government use. **Communications of the ACM**, v. 52, n. 4, p. 132–135, abr. 2009. DOI: <https://doi.org/10.1145/1498765.1498801>. Acesso em: 30 dez. 2021.

BONACIN, R., Melo, A.M., Simoni, C.A.C., Baranauskas, M.C. Accessibility and interoperability in e-government systems: outlining an inclusive development process. **Universal Access in the Information Society**, v. 9, n. 1, p. 17–33 mar. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10209-009-0157-0>. Acesso em: 29 nov. 2023.

BOURQUE, P.; FAIRLEY, R. E. (Eds.). **SWEBOK: guide to the software engineering body of knowledge**. Version 3.0 ed. Los Alamitos, CA: IEEE Computer Society, 2014. ISBN: 978-0-7695-5166-1. Acesso em: 1 abr. 2023.

BRASIL. **Estatuto da Pessoa Idosa**, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741.htm>. Acesso em: 28 mai. 2024

BRASIL. **INSS regulamenta nova prova de vida automática**. (2023). Disponível em: <<https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/obrasilvoltou/cuidado/inss-regulamenta-nova-prova-de-vida-automatica>>. Acesso em: 2 nov. 2023.

- BROWN, C. L. **G-8 collaborative initiatives and the digital divide: readiness for e-government.** Proceedings of the 35th Annual Hawaii International Conference on System Sciences. **Anais...** In: PROCEEDINGS OF THE 35TH ANNUAL HAWAII INTERNATIONAL CONFERENCE ON SYSTEM SCIENCES, (2002). DOI: <https://doi.org/10.1109/HICSS.2002.994085>. Acesso em: 1 jan. 2023.
- CAMARANO, A. A.; MARINHO, A. (Eds.). **Novo regime demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento?** Rio de Janeiro: IPEA, 2014. ISBN: 978-85-7811-229-5. Acesso em: 12 fev. 2022.
- CAPPELLE, M. C. A.; MELO, M. C. de O. L.; GONÇALVES, C. A. Análise de conteúdo e análise de discurso nas ciências sociais. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, [S. l.], v. 5, n. 1, 2003. Disponível em: <https://revista.dae.ufla.br/index.php/ora/article/view/251>. Acesso em: 12 dez. 2022.
- CHANG, S.-I. YEN, D.C., CHANG, IC. *et al.* Study of the digital divide evaluation model for government agencies—a Taiwanese local government's perspective. **Information Systems Frontiers**, v. 14, n. 3, p. 693–709, jul. 2012. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10796-011-9297-x>. Acesso em: 29 dez. 2021.
- CHANIAS, S.; MYERS, M. D.; HESS, T. Digital transformation strategy making in pre-digital organizations: The case of a financial services provider. **The Journal of Strategic Information Systems**, v. 28, n. 1, p. 17–33, mar. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jsis.2018.11.003>. Acesso em 24 jul. 2021.
- CHARLTON, J. I. **Nothing about us without us: disability oppression and empowerment.** 3. 3. ed. Berkeley, Calif.: Univ. of California Press, 2004. ISBN: 978-0-520-22481-0. Acesso em: 16 ago. 2023.
- CHOUDRIE, J.; GHINEA, G.; SONGONUGA, V. N. Silver Surfers, E-government and the Digital Divide: An Exploratory Study of UK Local Authority Websites and Older Citizens. **Interacting with Computers**, v. 25, n. 6, p. 417–442, 1 nov. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1093/iwc/iws020>. Acesso em: 30 dez. 2021.
- COSTANZI, R. N.; ANSILIERO, G. Evolução recente e alguns determinantes da proteção social dos idosos na América Latina e no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 60, n. 3, p. 219–240, 2014. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v60i3.24>. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/24>. Acesso em: 27 jan. 2023.
- DODEL, M.; AGUIRRE, F. **Digital inequalities' impact on progressive stages of e-government development.** Proceedings of the 11th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance. **Anais...** In: ICEGOV '18: 11TH INTERNATIONAL CONFERENCE ON THEORY AND PRACTICE OF ELECTRONIC GOVERNANCE. Galway Ireland: ACM, (2018). DOI: <https://doi.org/10.1145/3209415.3209475> Acesso em: 30 dez. 2021
- FECHER, B.; FRIESIKE, S. Open Science: One Term, Five Schools of Thought. **SSRN Electronic Journal**, 2013. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2272036>. Acesso em 10 jun. 2023.
- FREIRE, A. P.; CASTRO, M. DE; FORTES, R. P. DE M. Acessibilidade dos sítios web dos governos estaduais brasileiros: uma análise quantitativa entre 1996 e 2007. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 395–414, abr. 2009. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000200006>. Acesso em: 7 jan. 2022.
- GALIN, D. **Software Quality Assurance: Form Theory to Implementation.** Harlow, England; New York: Pearson Education Limited, 2004. 590 p. ISBN 978-0-201-70945-2. Acesso em: 28 nov. 2022

GARCIA, A. C. B.; MACIEL, C.; PINTO, F. B. A Quality Inspection Method to Evaluate E-Government Sites. Em: WIMMER, M. A. *et al.* (Eds.). **Electronic Government**. Lecture Notes in Computer Science. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, v. 3591, p. 198–209, 2005. DOI: https://doi.org/10.1007/11545156_19. Acesso em: 28 dez. 2021.

GARCIA-GARCIA, L. M.; GIL-GARCIA, J. R. Reconsidering the importance of context for the success of digital government: the case of legal vulnerability and extreme poverty in the provision of migration services at the Southern Mexican border. Proceedings of the 19th Annual International Conference on Digital Government Research: Governance in the Data Age. **Anais...** In: DG.O '18: 19TH ANNUAL INTERNATIONAL CONFERENCE ON DIGITAL GOVERNMENT RESEARCH. Delft The Netherlands: ACM, 30 maio 2018. DOI: <https://doi.org/10.1145/3209281.3209290>. Acesso em: 30 dez. 2021.

GELL, N. M.; ROSENBERG, D. E.; DEMIRIS, G.; LACROIX, A. Z.; PATEL, K. V. Patterns of Technology Use Among Older Adults With and Without Disabilities. **The Gerontologist**, v. 55, n. 3, p. 412–421, jun. 2015. DOI: <https://doi.org/10.1093/geront/gnt166>. Acesso em: 15 mai.2024.

GRIGORYEVA, I.; SHUBINSKIY, M.; MAYOROVA, E. **ICT as a driver for senior citizens' social inclusion**. Proceedings of the 8th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance. **Anais...** In: ICEGOV2014: 8TH INTERNATIONAL CONFERENCE ON THEORY AND PRACTICE OF ELECTRONIC GOVERNANCE. Guimaraes Portugal: ACM, 27 out. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1145/2691195.2691260>. Acesso em: 29 dez. 2021.

GUPTA, K. P.; BHASKAR, P.; SINGH, S. Prioritization of factors influencing employee adoption of e-government using the analytic hierarchy process. **Journal of Systems and Information Technology**, v. 19, n. 1/2, p. 116–137, (2017). DOI: <https://doi.org/10.1108/JSIT-04-2017-0028>. Acesso em: 6 mai. 2021.

HARVEY, M.; HASTINGS, D. P.; CHOWDHURY, G. Understanding the costs and challenges of the digital divide through UK council services. **Journal of Information Science**, p. 016555152110406, (2021). DOI: <https://doi.org/10.1177/01655515211040664>. Acesso em: 27 dez. 2021.

HENNEN, L. *et al.* (Eds.). **European E-Democracy in Practice**. Cham: Springer International Publishing, 2020. ISBN 978-3-030-27183-1. Acesso em: 8 dez. 2020.

HEPBURN, P. A. A New Governance Model for Delivering Digital Policy Agendas: A Case Study of Digital Inclusion Amongst Elderly People in the UK. **International Journal of E-Planning Research**, v. 7, n. 3, p. 36–49, (2018). DOI: <https://doi.org/10.4018/IJEPR.2018070103>. Acesso em: 29 dez. 2021.

HOLGERSSON, Jesper; SÖDERSTRÖM, Eva. Bridging the gap: exploring elderly citizens' perceptions of digital exclusion. In: European Conference on Information Systems (ECIS), 27., 2019, Stockholm & Uppsala. **Proceedings**. Stockholm; Uppsala: ECIS, 2019. Disponível em: https://aisel.aisnet.org/ecis2019_rp/28. ISBN 978-1-7336325-0-8. Acesso em: 28 dez. 2021.

HONG, S.; CHOI, M. How are Baby Boomers Different from Older Adults in Terms of Their E-Government Services Use in South Korea? **Journal of Gerontological Social Work**, v. 63, n. 8, p. 837–849, (2020). DOI: <https://doi.org/10.1080/01634372.2020.1816590>. Acesso em: 27 dez. 2021.

ISO/IEC, I. T. S. **ISO 25000, Software engineering — Software product Quality Requirements and Evaluation (SQuaRE) — Guide to SQuaRE**, 2005, [s.l.: s.n.]. Disponível em: <https://www.iso.org/standard/35683.html>. Acesso em 21 mai 2016.

KHAN, E., JOSE, E.; KHAN, E.; ALEISA, E. E-Services using any phone amp; user's voice: Bridging Digital Divide amp; help global development (2012). International Conference on Information Technology and e-Services. **Anais...** In: 2012 INTERNATIONAL CONFERENCE ON INFORMATION TECHNOLOGY AND E-SERVICES, (2012). DOI: 10.1109/ICITeS.2012.6216609. Acesso em: 7 jan. 2022.

KHAN, G. F.; MOON, J.; SWAR, B.; ZO, H.; RHO, J.J. E-government service use intentions in Afghanistan: technology adoption and the digital divide in a war-torn country. **Information Development**, v. 28, n. 4, p. 281–299, (2012a). DOI: <https://doi.org/10.1177/0266666912438879>. Acesso em: 12 mar.2022.

KITCHENHAM, B. A.; BUDGEN, D.; BRERETON, P. Evidence-based software engineering and systematic reviews. 1. ed. Boca Raton: CRC Press, 2016. Disponível em: <https://www.perlego.com/book/1644454/evidencebased-software-engineering-and-systematic-reviews-pdf>. Acesso em: 7 dez. 2021.

MACAYA, J. F. M. RIBEIRO, M. M.; JEREISSATI, T.; DOS REIS LIMA, C.; CUNHA, M. A. Gendering the digital divide: The use of electronic government services and implications for the digital gender gap. **Information Polity**, v. 26, n. 2, p. 131–146, (2021). DOI: <https://doi.org/10.3233/IP-200307> . Acesso em: 5 jan. 2023.

MARTINS, R. Do Cairo a Nairóbi: 25 anos da agenda de população e desenvolvimento no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 36, 2 dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.20947/S0102-3098a0094>. Acesso em: 15 jun. 2022.

MENDES, J. As Tecnologias de Informação e Comunicação no Quotidiano Social da Pessoa Idosa: Breve Revisão Narrativa. **Interações: Sociedade e as novas modernidades**, n. 36, p. 100–112, (2019). DOI: <https://doi.org/10.31211/interacoes.n36.2019.a4>. Acesso em: 26 dez. 2022.

MENSAH, I. K.; ZENG, G.; LUO, C. The Effect of Gender, Age, and Education on the Adoption of Mobile Government Services: **International Journal on Semantic Web and Information Systems**, v. 16, n. 3, p. 35–52, (2020). DOI: <https://doi.org/10.4018/IJSWIS.2020070103>. Acesso em: 27 mar. 2023.

MORTE-NADAL, T.; ESTEBAN-NAVARRO, M. A. Digital Competences for Improving Digital Inclusion in E-Government Services: A Mixed-Methods Systematic Review Protocol. **International Journal of Qualitative Methods**, v. 21, p. 160940692110709, (2022). DOI: <https://doi.org/10.1177/16094069211070935>. Acesso em: 2 jun. 2022.

MOUSAVI, S. A.; PIMENIDIS, E.; JAHANKHANI, H. Cultivating trust - An electronic-government development model for addressing the needs of developing countries. **International Journal of Electronic Security and Digital Forensics**, v. 1, n. 3, p. 233, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1504/IJESDF.2008.020942>. Acesso em: 30 dez. 2021.

NIEHAVES, B.; GORBACHEVA, E.; PLATTFAUT, R. The digital divide vs. the e-government divide: do socio-demographic variables (still) impact e-government use among onliners? In: European Conference on Information Systems, 2012. **Preceedings**, p. 13, 2012. Disponível em: <https://api.semanticscholar.org/CorpusID:18448122>. Acesso em 29 dez. 2021.

ONU, Benchmarking E-government: A Global Perspective: accessing the progress of the UN members state. New York: United Nations, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.18356/9789210016322>. Acesso em: 23 abr. 2024.

PAZMIÑO-SARANGO, M.; NARANJO-ZOLOTOV, M.; CRUZ-JESUS, F. Assessing the drivers of the regional digital divide and their impact on eGovernment services: evidence from a South American country. **Information Technology & People**, v. ahead-of-print, n. ahead-of-print, (2021). DOI: <https://doi.org/10.1108/ITP-09-2020-0628>. Acesso em: 5 fev. 2022.

PCHLER, N. A.; WIBELINGER, L. M.; BERTOLIN, T. E. **Bem-estar na multidimensionalidade do envelhecimento humano**. [s.l.] Ed. Méritos, 2015. ISBN: 978-85-8200-47-2. Disponível em: <https://www.meritos.com.br/livros/147-livro-Bem-estar-na-multidimensionalidade-do-envelhecimento-humano--Meritos-Editora.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2022.

PÉREZ-AMARAL, T.; VALAREZO, A.; LÓPEZ, R. GARÍN-MUÑOZ, T. Digital divides across consumers of internet services in Spain using panel data 2007–2019. Narrowing or not? **Telecommunications Policy**, v. 45, n. 2, p. 102093, mar. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2020.102093>. Acesso em: 29 dez. 2021.

PINTO, F.; MACADAR, M. A.; PEREIRA, G. V. The potential of eParticipation in enlarging individual capabilities: a conceptual framework. **Information Technology for Development**, v. 29, n. 2–3, p. 276–298, (2023). DOI: <https://doi.org/10.1080/02681102.2022.2136129>. Acesso em: 29 nov. 2023.

PORTAL DEDUÇÃO. **GovTech Maturity Index**, 2022. Disponível em: <<https://www.deducacao.com.br/index.php/gov-br-faz-com-que-brasil-conquiste-o-segundo-lugar-do-mundo-em-maturidade-digital-do-governo/>>. ISBN: 978-1-4648-1765-6. Acesso em: 21 nov. 2022.

SAHRAOUI, S. E-inclusion as a further stage of e-government? **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 1, n. 1, p. 44–58, mar. 2007. DOI: <https://doi.org/10.1108/17506160710733698>. Acesso em 29 jul.2021.

SÁNCHEZ VALLE, M.; LLORENTE BARROSO, C. Desafios de la administración electrónica para la inclusión de las personas mayores en la sociedad digital. **Revista Española de la Transparencia**, n. 16, p. 217–243, 29 abr. 2023. DOI: 10.51915/ret.239. Acesso em: 25 nov. 2023.

SCANNAVINO, K. R. F. *et al.* **Revisão Sistemática da Literatura em Engenharia de Software: teoria e prática**. Rio de Janeiro. Elsevier, 2017. ISBN: 8535285970.

SCOPUS. **Scopus_ContentCoverage_Guide_WEB.pdf**, 2020. Disponível em: <https://www.elsevier.com/products/scopus/content#0-content-coverage>. Acesso em: 31 ago. 2022.

SCOPUS. **Scopus: Comprehensive, multidisciplinary, trusted abstract and citation database.**, 2023. Disponível em: <<https://www.elsevier.com/products/scopus>>. Acesso em: 11 nov. 2023

SEIFERT, A.; SCHLOMANN, A; SCHELLING, H.R.; RIETS, C. The use of mobile devices for physical activity tracking in older adults' everyday life. **Digital Health**, v. 3, p. 205520761774008. (2017). DOI: <https://doi.org/10.1177/2055207617740088> . Acesso em: 15 abr. 2024.

SEIFERT, A.; COTTEN, S. R.; XIE, B. A Double Burden of Exclusion? Digital and Social Exclusion of Older Adults in Times of COVID-19. **The Journals of Gerontology: Series B**, v. 76, n. 3, p. e99–e103. (2021). DOI: <https://doi.org/10.1093/geronb/gbaa098>. Aesso em: 5 ago. 2022.

SERRANO-CINCA, C.; MUÑOZ-SORO, J. F.; BRUSCA, I. A Multivariate Study of Internet Use and the Digital Divide*: Internet Use and Digital Divide. **Social Science Quarterly**, v. 99, n. 4, p. 1409–1425. (2018). DOI: <https://doi.org/10.1111/ssqu.12504>. Acesso em: 5 jan. 2022.

TAVARES, R. Construindo mapas conceituais. **Ciências & Cognição**, v. 12, p. 72-85, 2007. ISSN 1806-5821. Disponível em: <https://pepsic.bvsalud.org/pdf/cc/v12/v12a08.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2022.

TELES, A.; JOIA, L. A. Assessment of digital inclusion via the actor-network theory: The case of the Brazilian municipality of Pirai. **Telematics and Informatics**, v. 28, n. 3, p. 191–203, (2011). DOI: <https://doi.org/10.1016/j.tele.2010.09.003>. Acesso em: 28 nov. 2023.

ONU. World population ageing. New York: **United Nations**, 2020. Disponível em: <https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WorldPopulationAgeing2019-Report.pdf>. ISBN: 978-92-1-148325-3. Acesso em: 28 mai. 2024.

VASCONCELOS, A. M. N.; GOMES, M. M. F. Transição demográfica: a experiência brasileira. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, v. 21, n. 4, p. 539–548, dez. 2012. DOI: <https://doi.org/10.5123/S1679-49742012000400003>. Acesso em: 17 set. 2022.

VIAL, G. Understanding digital transformation: A review and a research agenda. **The Journal of Strategic Information Systems**, v. 28, n. 2, p. 118–144, (2019). DOI: 10.1016/j.jsis.2019.01.003. Acesso em: 24 jul. 2021. ZUPIC, I.; ČATER, T. Bibliometric Methods in Management and Organization. **Organizational Research Methods**, v. 18, n. 3, p. 429–472, (2015). DOI: <https://doi.org/10.1177/1094428114562629>. Acesso em: 5. jun. 2021.

Ricardo Ajax Dias Kosloski

<https://orcid.org/0000-0003-0156-0205>

Pesquisador em Desenvolvimento, Sociedade e cooperação internacional na Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Gestão do Conhecimento e Tecnologia da Informação pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Professor do Departamento de engenharia de Software da UnB/FGA. Membro do Laboratório Centro de Estudos, Desenvolvimento e Inovação em Software na UnB.
ricardoajax@unb.br

Leides Barroso de Azevedo Moura

<https://orcid.org/0000-0002-1208-4569>

Pesquisadora em Ciências da Saúde pela Universidade de Brasília (UnB). Professora do Departamento de Enfermagem e do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da UnB. Membro do grupo de pesquisas Envelhecer Cotidiano da UnB.
lmoura@unb.br

Marília Miranda Forte Gomes

<https://orcid.org/0000-0001-8584-9776>

Doutora e Mestre em Demografia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisadora em Demografia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora da Universidade de Brasília e do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da UnB/FGA.
mariliamfg@unb.br

APÊNDICES

1. PROTOCOLO DE MSL – DETALHAMENTO

1.1 Questão principal de pesquisa

“Quais são os fatores que influenciam na inclusão social de pessoas idosas ao usarem serviços de e-Gov, seus efeitos e formas de avaliação? ”

1.2 Questões secundárias – derivadas da questão principal e objetivos do MSL.

Qe1: O que é e-inclusão?

Qe2: O uso de e-Gov promove a e-inclusão de pessoas idosas?

Qe3: A e-inclusão promove a inclusão social de pessoas idosas?

Qe4: Quais fatores influem na e-inclusão de pessoas idosas?

Qe5: Como se relacionam esses fatores?

Qe6: Como eles têm sido avaliados (métodos, técnicas, modelos ou ferramentas)?

Palavras-chave - direcionadas pelas questões de pesquisa e obtidas de leituras preliminares sobre o assunto. Elas se alinham ao pressuposto de que a e-Inclusão promove a inclusão social para uma participação protagonista e participativa das pessoas idosas em questões governamentais. A expressão de busca é apresentada no quadro 2, no corpo do texto.

1.3 Base digital de publicações escolhida

A SCOPUS foi escolhida por ser indexadora de várias outras bases (ex.: IEEE, ACM, Science Direct etc.), proporcionar filtros complexos para refinar as expressões de busca, e apresentar recursos básicos de bibliometria (Scopus, 2020). Além disso, a SCOPUS indexa mais de 93 milhões de registros, 17 milhões de perfis de autores, 94 milhões de perfis de afiliações e mais de 1,8 bilhões de citações e sendo, portanto, um conjunto de informações e métricas para avaliar com confiança um cenário de pesquisa SCOPUS (2023). Ela foi acessada pelo portal de periódicos da CAPES⁶.

1.4 Critérios inclusão

1. A publicação trata as pessoas idosas no seu escopo de uso de serviços de e-Gov
2. A publicação apresenta conceitos importantes para a pesquisa (ex.: e-inclusão, inclusão social, e-exclusão, digital divide, e-gov, e-governança, e-participação, e-Democracia, identificação digital e/ou os relacionamentos entre eles)

⁶<https://www-periodicos-capes-gov-br.ez54.periodicos.capes.gov.br/index.php/acervo/lista-a-z-bases.html>

3. A publicação apresenta fatores que influem na e-inclusão devido ao uso de serviços de e-Gov e itens de avaliação sobre os seus relacionamentos como variáveis, métricas, indicadores, determinantes, escalas etc.
4. A publicação apresenta modelos, métodos, técnicas etc., para avaliar as influências na e-inclusão usando serviços de e-Gov
5. O texto completo da publicação pode ser obtido por recursos do portal de periódicos da CAPES

1.5 Critérios exclusão

1. A publicação não foi classificada por nenhum critério de inclusão. Como critérios de inclusão são associados às questões de pesquisa, nenhuma questão de pesquisa foi respondida pela publicação.
2. A publicação é duplicada. Neste caso deverá ser considerada a versão mais atual da publicação.
3. A publicação não pode ser obtida por recursos fornecidos pelo portal de periódicos da CAPES.
4. Os termos-chave são usados em sentenças introdutórias, sem descrever de fato uma abordagem para os conceitos, fatores de impacto ou modelos de avaliação, seus significados e/ou seus relacionamentos.
5. Que tratem fatores de impacto (métricas, indicadores, etc.) fora do domínio de conhecimento alvo do estudo.

1.6 Registro de informações extraídas das publicações

- Nome do artigo recuperado;
- Referência completa (formato ABNT);
- Resumo (traduzido para o português);
- Quantidade de citações (atualizada para a execução de nov/23);
- Critérios de inclusão/exclusão responsáveis pela inclusão ou exclusão da publicação;
- País (onde ocorreu a pesquisa);
- Faceta de pesquisa (artigo: Filosófico, de opinião Avaliação, Validação, ou proposta de solução);
- Tipo de estudo (encontrados nas publicações);
- Tipo de objetivo de pesquisa (exploratória, descritiva, explicativa);
- Contexto de execução da pesquisa;
- Motivação (incluindo problema, questões e objetivos da pesquisa);
- Conceitos envolvidos (descrições);

- Serviços de e-Gov consumidos/providos (descrições);
- Fatores de influência (identificações e descrições);
- Modelos de avaliação (identificações e descrições);
- Métodos, técnicas, ferramentas (identificações e descrições);
- Resultados obtidos (descrições);
- Fragilidades internas/externas e limitações (identificações e descrições);
- Conclusões (descrições);
- Trabalhos futuros sugeridos (descrições);
- Observações (do pesquisador).

2. RESULTADOS DO MSL

Este apêndice é constituído por quadros contendo os dados recuperados e usados durante a pesquisa. Todos os dados podem ser acessados pelos links a seguir, no modo read only.

I. Planilha de lista completa de artigos recuperados

<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1GECvPcSnCEH1fUbsQK01XENGO8Ng3nvc/edit?usp=sharing&ouid=100821771697172328459&rtpof=true&sd=true>

II. Quadro A2.2 – Conceitos de e-Gov, A2.2 – Fatores de influência diversos e A2.3 – Fatores de influência da área da qualidade

https://docs.google.com/document/d/1zEbn1c8dkBFbmKQ3LJLfduVaks5Hve_K/edit?usp=sharing&ouid=100821771697172328459&rtpof=true&sd=true

III. Metadados SCOPUS, execução 2023

<https://drive.google.com/file/d/18ncaOY56Wq-lXmOaE8DlV7Kg9N8phzi0/view?usp=sharing>

CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE EM COMPRAS PÚBLICAS: VALIDAÇÃO DE MODELO DE EQUAÇÃO ESTRUTURAL SOB A ÓTICA DO TRIPÉ DA SUSTENTABILIDADE

André Luiz Trajano dos Santos

Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET)
Rio de Janeiro – RJ, Brasil

As compras públicas como instrumento de política pública é uma poderosa ferramenta para a promoção do desenvolvimento sustentável. O objetivo deste estudo é apresentar um modelo de equação estrutural para validação de critérios de sustentabilidade ambiental, econômico e social em compras públicas. A metodologia utilizada foi um *Survey* para validar o modelo de equação estrutural proposto. A pesquisa baseia-se na percepção de 450 participantes das fases do processo de compras públicas no Brasil, cujo método inclui uma pesquisa quantitativa com análise estatística multivariada. Os resultados deste estudo empírico indicam que a adoção de critérios de sustentabilidade ambiental, econômico e social, influenciam positivamente nas fases de planejamento, seleção e execução do processo de compras nas organizações públicas. A Análise Fatorial Exploratória (AFE) identificou 6 constructos com 68,82% de variância total explicada e, na avaliação da confiabilidade, os valores do *alfa* de *Cronbach* encontrados foram: 0,966 para o instrumento como um todo, KMO (Kaiser-Meyer-Olkin) de 0,946; Confiabilidade Composta (CC) de 0,964 e Variância Média Extraída (VME) de 0,717. Assim, o modelo estrutural apresentou evidências de validade de construto e de confiabilidade cujas análises denotam a factibilidade do instrumento de pesquisa e sua contribuição para a comunidade acadêmica.

Palavras-chave: compras públicas sustentáveis; desenvolvimento sustentável; critérios de sustentabilidade; modelo estrutural.

CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD EN COMPRAS PÚBLICAS: VALIDACIÓN DE UN MODELO DE ECUACIÓN ESTRUCTURAL DESDE LA PERSPECTIVA DEL TRIPLE ENFOQUE DE LA SOSTENIBILIDAD

Las compras públicas como instrumento de política pública son una poderosa herramienta para promover el desarrollo sostenible. El objetivo de este estudio es presentar un modelo de ecuación estructural para validar criterios de sostenibilidad ambiental, económica y social en compras públicas. La metodología utilizada fue una encuesta para validar el modelo de ecuación estructural propuesto. La investigación se basa en la percepción de 450 participantes en las etapas del proceso de compras públicas en Brasil, que incluye una encuesta cuantitativa con análisis estadístico multivariado. Los resultados de este estudio empírico indican que la adopción de criterios de sostenibilidad ambiental, económica y social influye positivamente en las etapas de planificación, selección y ejecución del proceso de compras en las organizaciones públicas. El Análisis Factorial Exploratorio (AFE) identificó 6 constructos con el 68,82% de la varianza total explicada y, en la evaluación de la confiabilidad, se encontraron valores de alfa de Cronbach de 0,966 para el instrumento en su conjunto, KMO (Kaiser-Meyer-Olkin) de 0,946; Confiabilidad Compuesta (CC) de 0,964 y Varianza Media Extraída (VME) de 0,717. Así, el modelo estructural proporcionó evidencia de validez de constructo y confiabilidad, cuyos análisis indican la viabilidad del instrumento de investigación y su contribución a la comunidad académica.

Palabras clave: compras públicas sostenibles; desarrollo sostenible; criterios de sostenibilidad; modelo estructural.

SUSTAINABILITY CRITERIA IN PUBLIC PROCUREMENT: VALIDATION OF A STRUCTURAL EQUATION MODEL FROM THE PERSPECTIVE OF THE SUSTAINABILITY TRIPLE BOTTOM LINE.

Public procurement as a tool of public policy is a powerful instrument for promoting sustainable development. The aim of this study is to present a structural equation model for validating environmental, economic, and social sustainability criteria in public procurement. The methodology used was a survey to validate the proposed structural equation model. The research is based on the perception of 450 participants in the stages of the public procurement process in Brazil, which includes a quantitative survey with multivariate statistical analysis. The results of this empirical study indicate that the adoption of environmental, economic, and social sustainability criteria positively influences the planning, selection, and execution stages of the procurement process in public organizations. Exploratory Factor Analysis (EFA) identified 6 constructs with 68.82% of total explained variance, and in the reliability assessment, the Cronbach's alpha values found were: 0.966 for the instrument as a whole, Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) of 0.946; Composite Reliability (CR) of 0.964, and Average Variance Extracted (AVE) of 0.717. Thus, the structural model provided evidence of construct validity and reliability, and the analyses indicate the feasibility of the research instrument and its contribution to the academic community."

Keywords: public procurement for sustainable development; sustainable development; sustainability criteria; structural model.

1. INTRODUÇÃO

As compras públicas como atividade de aquisição de bens e serviços por organizações do setor público, representam cerca de 12% do produto interno bruto (PIB) dos países membros da OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2020). Os órgãos públicos são os maiores consumidores na União Europeia, cujos gastos em compras públicas representam entre 16% a 19% do PIB (Bernal; San-Jose; Retolaza, 2019; Grandia; Steijn; Kuipers, 2015; Grandia; Voncken, 2019; Ho; Dickinson; Chan, 2010; Pacheco-Blanco; Bastante-Ceca, 2016; Rainville, 2017; Witjes; Lozano, 2016; Yu; Morotomi; Yu, 2020). No Brasil, de acordo com o Ipea, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, órgão de pesquisa oficial do governo brasileiro, as compras governamentais equivalem a uma média de 12% do PIB (Ipea, 2019).

O volume de compras públicas é capaz de influenciar mercados na adoção de bens e serviços rumo ao desenvolvimento sustentável, atuando como grupo de pressão, fazendo do governo o maior cliente individual (Lundberg *et al.*, 2015; Michelsen; Boer, de, 2009; Neto; Gama Caldas, 2018; Pacheco-Blanco; Bastante-Ceca, 2016; Peck; Cabras, 2011; Sparrevik *et al.*, 2018; Testa; Annunziata, *et al.*, 2016; Walker; Brammer, 2009).

É nesse contexto que o papel das compras públicas no desenvolvimento sustentável emerge de uma grande discussão nos últimos anos devido à participação dos gastos públicos nas economias locais (Brammer; Walker, 2011; Nikolaou; Loizou, 2015; Testa; Grappio, *et al.*, 2016; Thomson; Jackson, 2007; Uttam; Lann Roos, Le, 2015; Walker; Brammer, 2009; Wang; Qiao; Li, 2020; Zaidi *et al.*, 2019). Diversos estudos revelam que as compras governamentais são amplamente consideradas um meio eficaz de promover o consumo sustentável, além de um caminho eficaz para reduzir o impacto ambiental de produtos, serviços e obras (Braulio-Gonzalo; Bovea, 2020; Cheng, *et al.*, 2018; Grandia; Kruiyen, 2020; Grandia; Voncken, 2019; Hsueh *et al.*, 2020; Lăzăroiu *et al.*, 2020; Nuaimi; Al; Khan; Ajmal, 2020; Testa; Annunziata, *et al.*, 2016; Walker; Brammer, 2009, 2012; Witjes; Lozano, 2016; Wontner *et al.*, 2020).

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Compras Públicas Sustentáveis no contexto do *Triplo Bottom Line*

No contexto do desenvolvimento sustentável à luz do *triple bottom line*, as compras públicas são importante instrumento no estímulo ao consumo e produção responsáveis, prevalecendo como um meio eficaz de promover o consumo sustentável (Fuentes-Bargues; Ferrer-Gisbert; Gonzalez-Cruz, 2018; Gallon *et al.*, 2019; Giacomo *et al.*, 2019; Grandia; Voncken, 2019; Hsueh *et al.*, 2020; Lăzăroiu *et al.*, 2020; Nuaimi; Al; Khan; Ajmal, 2020; Walker; Brammer, 2012; Xu *et al.*, 2016). Visando a aquisição de bens e serviços pelo governo, os países desenvolvidos e em desenvolvimento estão gastando bilhões de dólares para estimular mercados mais sustentáveis, contudo ainda pouca atenção é dada às compras públicas com um impulsionador

da sustentabilidade (Brammer; Walker, 2011; Chowdhury *et al.*, 2019; Grandia; Kruyen, 2020; Snider *et al.*, 2013; Zhu; Geng; Sarkis, 2013).

No Brasil, a agenda da sustentabilidade teve maior influência por reflexões em questões ambientais. Em 1981, segundo os preceitos da ONU, foi estabelecida pela Lei nº 6.938 a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA). Nela consta os objetivos, instrumentos e diretrizes da política para ações ambientais no país e ainda criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Além disso, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu em seu artigo 225 que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Brasil, 1988).

Observa-se de sua leitura que o viés ambiental está fortemente presente, tendo em vista o ano em que fora promulgada as discussões em torno da temática sustentabilidade. Em 1998, outra ação em direção à dimensão ambiental foi a criação da Lei nº 9.605 que tem por finalidade combater crimes ambientais, dispondo de medidas protetivas do meio ambiente. No ano de 1999, foi criada a Lei nº 9.595 estabelecendo um programa de educação ambiental como política nacional.

Nesse contexto, em que a sociedade exige da administração pública a implementação de práticas que tenham como base o desenvolvimento sustentável, também em 1999, foi instituída, pelo Ministério do Meio Ambiente, a Agenda Ambiental da Administração Pública, conhecida como A3P. A A3P é um programa que objetiva estimular os órgãos públicos a implementarem práticas de sustentabilidade quanto aos seguintes eixos temáticos: uso racional dos recursos naturais e bens públicos; gestão adequada de resíduos gerados, qualidade de vida no ambiente de trabalho; sensibilização e capacitação de servidores; construções sustentáveis; e licitações sustentáveis.

Além disso, frente às práticas de licitações sustentáveis, foi criada no ano de 2010 a Lei nº 12.349 que estabeleceu, desde então, que as compras públicas devem observar a promoção do desenvolvimento nacional sustentável em suas fases. Ainda em 2010, foi sancionada a Lei nº 12.305, cujo escopo vislumbrou instituir a Política Nacional de Resíduos Sólidos, a qual prevê em seu artigo 7º que serão prioritárias as aquisições e contratações governamentais para produtos reciclados e recicláveis, assim como de bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis.

Já a Lei nº 13.146, de 2015, instituiu o denominado Estatuto da Pessoa com Deficiência, firmando de vez o olhar da administração pública para questões de cunho social. Por meio dessa lei fica estabelecido que as pessoas jurídicas de direito público, privado ou de qualquer natureza, deverão garantir ambientes de trabalho acessíveis e inclusivos, buscando facilitar o acesso e uso de locais públicos pelas pessoas portadoras de deficiência.

Um importante marco para as ações de sustentabilidade em compras públicas foi a instituição do Decreto nº 7.746 de 2012, alterado pelo Decreto nº 9.178, de 2017, cuja finalidade

é regulamentar o art. 3º da extinta Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública em âmbito federal.

No caminho da agenda sustentável brasileira, em 2012, foi instituída a implementação do Plano de Logística Sustentável (PLS) de que trata o art. 16, do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, através da Instrução Normativa Nº 10/2012 do antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), cuja proposta é estabelecer regras de governança para o estabelecimento de planos logísticos sustentáveis nos órgãos da administração pública em âmbito federal.

No ano de 2019, o governo federal instituiu o Decreto nº 10.024 que regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, estabelecendo em seu artigo 2º o desenvolvimento sustentável como princípio a ser observado nas fases do processo de contratação pública.

Em 2020, através da Portaria nº 326, expedida pelo Ministério do Meio Ambiente, o Programa A3P trouxe em sua diretriz novos objetivos:

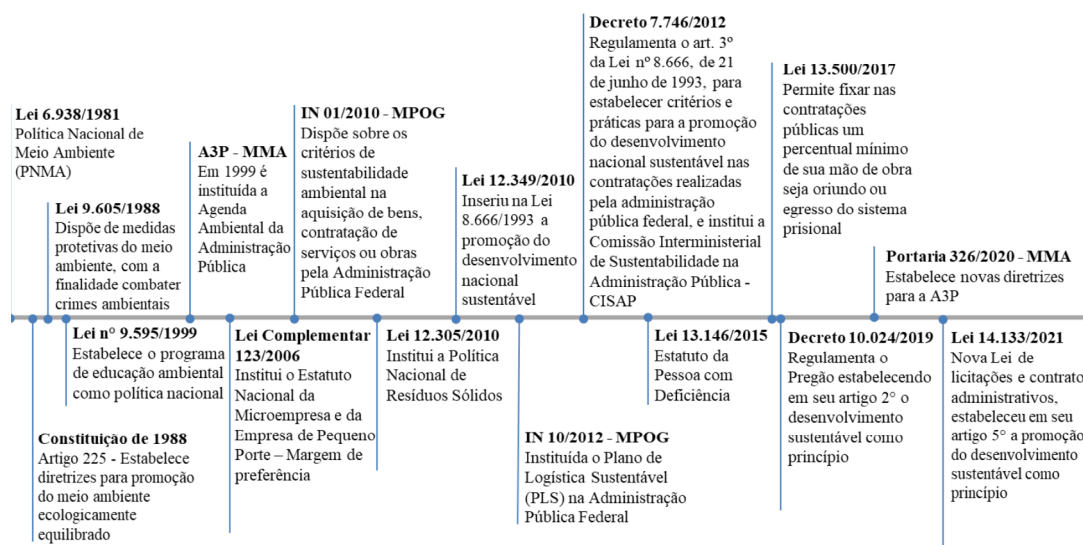
- I. Apoiar os órgãos públicos na criação e implementação de ações de responsabilidade socioambiental;
- II. Sensibilizar os servidores para a necessidade de preservação dos bens naturais;
- III. Estimular a construção de uma cultura institucional que agregue valores, atitudes e comportamentos consoantes com a responsabilidade socioambiental;
- IV. Incentivar os órgãos públicos a adotarem medidas que visem à redução de impactos socioambientais negativos decorrentes de suas atividades;
- V. Aumentar a eficiência da gestão, promovendo a economia de recursos naturais e de gastos institucionais;
- VI. Promover a atualização sistemática do conhecimento e a modernização de conceitos, instrumentos, tecnologias e metodologias, referentes ao campo da sustentabilidade;
- VII. Promover a transparência no serviço público;
- VIII. Garantir a acessibilidade nos órgãos públicos às pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida;
- IX. Estimular e apoiar ações de defesa do meio ambiente;
- X. Facilitar o acesso das instituições públicas ao Programa A3P;
- XI. Estimular ações de cooperativismo, solidariedade, respeito, compromisso profissional e ético;
- XII. Capacitar e sensibilizar os gestores públicos quanto à responsabilidade socioambiental;
- XIII. Colaborar para a melhoria da qualidade de vida dos servidores;
- XIV. Incentivar as ações coletivas e as decisões democráticas; e
- XV. Promover a produção e o consumo sustentáveis (Brasil, 2020).

Tais objetivos estão alinhavados como os ODS consignados junto à ONU para o alcance das metas da Agenda 2030, no que tange ao ODS 12 e sua meta 12.7 que visa promover a produção e o consumo sustentáveis como políticas regionais e nacionais. O Programa A3P, embora tenha como ponto de partida despertar reflexões quanto aos aspectos ambientais, busca também sensibilizar a administração pública federal quanto à sua importância no estabelecimento de políticas públicas de cunho social e econômico, buscando a integração das dimensões da sustentabilidade proposta por Elkington (1998).

Por derradeiro, em 2021, foi sancionada a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.333, a qual estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, onde, por meio do seu artigo 5º, dentre os 22 princípios elencados, estabeleceu-se também o “desenvolvimento nacional sustentável” como princípio a ser observado em todas as fases das compras públicas (Brasil, 2021).

A Figura 1 resume na linha do tempo a legislação brasileira sobre ações sustentáveis na administração pública e sua influência nas compras públicas.

Figura 1 - Linha do tempo de aspectos legais sobre sustentabilidade na administração pública no Brasil e sua influência nas compras públicas



Fonte: Elaborado pelo autor

Com isso, apoiado no compromisso pelo qual a comunidade internacional tem pactuado junto à ONU em prol de uma produção e consumo cada vez mais sustentável, cuja responsabilidade cabe aos governos estimularem suas economias por meio da sua capacidade de aquisição, na última década a administração pública tem evoluído cada vez mais rumo às compras públicas à luz dos três pilares da sustentabilidade, preconizado ainda na década de 1990 (Cheng *et al.*, 2018; Couto; Ribeiro, 2016; Haddadi; Mourabit; Haddadi, 2021; Vieira; Silva; Mattos, 2020).

Assim, no Brasil, as compras públicas sustentáveis têm ganhado relevância em face do poder de influência que o estado det m para estimular novos bens e serviços rumo a um mercado mais sustentável (Alencastro, Silva, da; Lopes, 2014; Cheng *et al.*, 2018; Gallon *et al.*, 2019; Lundberg *et al.*, 2015; Miyamoto *et al.*, 2020; Neto; Gama Caldas, 2018; Silva *et al.*, 2018; Testa *et al.*, 2012; Walker; Brammer, 2012).

Walker e Brammer (2009) apontam que as compras sustentáveis são as compras que seguem os princípios do desenvolvimento sustentável, tais como àquelas que buscam garantir uma sociedade forte, saudável e justa, caracterizada como o processo de integração dos aspectos ambientais, sociais, econômicos nas aquisições e contratações realizadas pelo poder público, uma vez que a aquisição sustentável pode ser identificada como uma prioridade junto à conformidade com aquisições regulares (Elkington, 1998; Ruparathna; Hewage, 2015; Shafiq *et al.*, 2017; Tvaronavi iene, 2012; Waris *et al.*, 2019).

Brammer e Walker (2012), Witjes e Lozano (2016) e Aldenius e Khan (2017) concordam que as compras públicas sustentáveis são aquelas que incorporam em seus processos de aquisição aspectos ambientais, econômicos e sociais nas decisões de compras com potencial de fazer contribuições substanciais para a agenda de desenvolvimento sustentável.

Para Prier *et al.* (2016) a aquisição é considerada sustentável quando integra requisitos ou critérios compatíveis com a proteção ao meio ambiente e em apoio ao desenvolvimento econômico e social. Chiarini *et al.* (2017) destacam as compras públicas sustentáveis como um processo pelo qual as organizações atendem às suas necessidades de bens e serviços de forma a agregar valor não somente na geração de benefícios, mas também para a sociedade e a economia, minimizando os danos ao meio ambiente.

Grandia e Voncken (2019) apontam as compras públicas sustentáveis como um conceito guarda-chuva que engloba uma preocupação com questões sociais, econômicas e aspectos ambientais das decisões de aquisição. Para (S nnichsen; Clement, 2020), as compras públicas sustentáveis são um processo pelo qual as organizações públicas adotam critérios de sustentabilidade em seus procedimentos de aquisições e contratações.

Braulio-Gonzalo e Bovea (2020), em consonância com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), destacam que a compra pública sustentável é aquela que inclui a integração de considerações socioecon micas nas compras públicas de ativos, além das ambientais existentes, ou seja, é a aquisição de bens e serviços por entidades governamentais que levam em consideração aspectos sociais, econômicos e ambientais (OCDE, 2020).

L z roiu *et al.* (2020) destacam que as compras públicas sustentáveis são partes de uma estratégia que o estado possui de proteção ambiental, além do desenvolvimento econômico e social, por englobar padrões verdes, econômicos e sociais nas etapas de contratação das empresas.

Assim, em via de regra, as compras públicas sustentáveis buscam como objetivo encontrar o equilíbrio ambiental, econômico e social por meio do processo de aquisição que promova

seus fornecedores na direção da responsabilidade socioeconômica e também ambiental, a qual estimula um comportamento rumo ao desenvolvimento sustentável capaz de agregar valor na sociedade como um todo.

Modelo estrutural e construção de hipóteses para validação estatística de critérios de sustentabilidade em compras públicas

O desenvolvimento sustentável é aquele que busca um padrão de desenvolvimento no qual o crescimento da economia e a geração de riquezas estão atrelados à conservação do meio ambiente e ao manejo adequado dos recursos naturais, propondo assim uma nova postura ética em termos sociais e ambientais a fim de que as necessidades do tempo presente sejam satisfeitas sem comprometer as futuras gerações (Gelderman *et al.*, 2017).

John Elkington (1998) propõe que o desenvolvimento sustentável deve observar ao menos três dimensões para que haja um desenvolvimento estruturado e duradouro: a dimensão ambiental, econômica e social, o denominado *triple bottom line* (TBL) da sustentabilidade, já consagrado pela literatura. Para o autor, o desenvolvimento sustentável deve envolver a busca simultânea da prosperidade econômica, da qualidade ambiental e da igualdade social (Chiarini *et al.*, 2017; Elkington, 2012; Grandia; Voncken, 2019; Walker; Brammer, 2012).

Hipóteses relacionadas às dimensões do *triple bottom line*

Segundo o modelo do TBL, a dimensão ambiental visa não somente a preservação e conservação ambiental, através de políticas de proteção, uso dos recursos de forma consciente, preferencialmente aqueles renováveis e da gestão dos resíduos e de poluentes. Nos últimos anos a atenção ao meio ambiente tem aumentado consideravelmente e tendo as organizações como responsáveis diretas pelo esgotamento dos recursos naturais, pois é do meio ambiente que retiram seus insumos para produção de bens e serviços (Lambert *et al.*, 1998).

A dimensão ambiental é considerada o fator primordial para o desenvolvimento sustentável, entretanto, quando se trata de sustentabilidade é essencial que os pilares ambiental, econômico e social estejam integrados e em equilíbrio. Ou seja, práticas estritamente ambientais não tornarão a empresa sustentável, o que se torna um equívoco dizer que sustentabilidade se cuida não somente de tratar questões ambientais, numa perspectiva que traz à tona a necessidade de uma aplicação mais efetiva do conceito de sustentabilidade nas compras públicas, que busque equilibrar as dimensões ambiental, econômica e social na tomada de decisão de consumo (Silva *et al.*, 2018).

Para tanto, a dimensão ambiental se refere aos impactos das empresas sobre os recursos naturais cujos indicadores abrangem o desempenho relacionado aos insumos e a sua produção, a qual é alcançada mediante ações como: racionalização de recursos esgotáveis ou prejudiciais

ao ambiente; redução do volume de resíduos e poluição; adoção de práticas de reciclagem; intensificação de pesquisas que utilizem tecnologias limpas; e implementação de políticas de proteção ambiental (Delmonico *et al.*, 2018; Sachs, 2009; Walker; Brammer, 2009).

Nesse contexto, a primeira hipótese (**h1**) tem por finalidade verificar as práticas de sustentabilidade ambiental que influenciam positivamente as compras públicas sustentáveis.

h1: As práticas de sustentabilidade ambiental influenciam positivamente as compras públicas sustentáveis.

A dimensão econômica como pilar sustentável está voltada à prosperidade financeira. Através de um controle rigoroso dos custos e de práticas de melhoria contínua, a empresa busca ampliar sua competitividade frente ao mercado, melhorar a relação com seus clientes e fornecedores, e cumprir com suas obrigações diante de seus acionistas.

Assim, a dimensão econômica está vinculada aos impactos da organização frente às condições econômicas de seus *stakeholders* e sobre os sistemas econômicos em nível local, nacional e global. São avaliados os quesitos de desempenho econômico, como valor econômico direto, implicações financeiras, cobertura das obrigações e ajuda financeira recebida do governo, bem como a presença de mercado e impactos econômicos indiretos como em infraestrutura e serviços oferecidos (Chiarini; Opoku; Vagnoni, 2017; Silva *et al.*, 2018; Stoffel *et al.*, 2019; Walker; Brammer, 2012).

Essa dimensão é alcançada mediante a gestão mais eficiente dos recursos e fluxo regular de investimentos, seja ele público ou privado, em que a eficácia econômica passa a ser avaliada em termos macrossociais e não apenas em lucratividade empresarial (Giacomo *et al.*, 2019; Iannone *et al.*, 2019; Sachs, 2009).

No fator econômico, os critérios de sustentabilidade econômicos incluem elementos como custo-efetividade operacional, custos operacionais do sujeito do contrato ou custos do ciclo de vida, se não puderem ser incluídos nos critérios ambientais, assim como, o enfoque em questões como o custo do ciclo de vida do produto e o apoio ao desenvolvimento de economias locais (Chiarini *et al.*, 2017; Grandia; Kruiyen, 2020; Smith *et al.*, 2016; Sourani; Sohail, 2013; Stoffel *et al.*, 2019; Walker; Brammer, 2012).

Nesse contexto, a segunda hipótese (**h2**) tem por finalidade verificar as práticas de sustentabilidade econômica que influenciam positivamente as compras públicas sustentáveis.

h2: As práticas de sustentabilidade econômica influenciam positivamente as compras públicas sustentáveis.

A terceira, e não menos importante dentre as três dimensões, tem como cerne a dignidade humana alcançada através da inclusão e justiça social, considerando o cumprimento dos direitos humanos e trabalhistas, postura ética frente à sociedade, o envolvimento das organizações com a comunidade local e o efeito de suas ações sobre a sociedade. O ser humano e suas relações estão no centro das preocupações do desenvolvimento social mais sustentável, ou seja, o cidadão

tem direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza, considerando as preocupações para com o futuro (McCrudden, 2004).

As compras sociais no sentido mais geral são as que devem considerar não só a necessidade de uma utilização racional dos fundos na aquisição de bens, obras e serviços necessários para a entidade adjudicante satisfazer as suas necessidades, mas também para foco nos resultados sociais positivos, tais como a equidade, trabalho digno, acessibilidade e inclusão social (Bernal *et al.*, 2019; Jiménez *et al.*, 2019; Kanapinskas *et al.*, 2014; McCrudden, 2004; Silva *et al.*, 2018; Uttam; Roos, 2015; Wontner *et al.*, 2020).

Logo, o desenvolvimento deve ser baseado em equidade na distribuição da renda, de modo a melhorar substancialmente os direitos e as condições da população, ampliando a homogeneidade entre os padrões de vida (McCrudden, 2004; Sachs, 2009). Sourani e Sohail (2013) sugerem que as considerações ambientais e sociais não devem ser comprometidas em favor de soluções mais econômicas, já que a atividade econômica é capaz de permitir a minimização dos impactos sociais e ambientais dos produtos. Elkington (2012) destaca que as organizações que conseguirem engajar as partes interessadas na direção de um futuro compartilhado em que os pilares da sustentabilidade seja o pilar desse engajamento sairão na frente rumo à conquista de espaço, e nesse diapasão as compras públicas têm papel fundamental rumo à implementação dessas considerações.

Nesse contexto, a terceira hipótese (**h3**) tem por finalidade verificar as práticas de sustentabilidade social que influenciam positivamente as compras públicas sustentáveis.

Hipóteses relacionadas às fases dos processos de compras públicas

h3: As práticas de sustentabilidade social influenciam positivamente as compras públicas sustentáveis.

Frente aos aspectos relacionados às fases das compras públicas, observa-se que as compras públicas possuem um rito comum em sua consumação e que no geral seguem três fases distintas.

A fase de planejamento é o momento nas compras públicas responsável pela oficialização da demanda, por meio da identificação da necessidade da aquisição ou da contratação do serviço. Essa fase é constituída pelas atividades de Elaboração do Documento de Formalização da Demanda; Plano de Contratação Anual; Estudo Técnico Preliminar; Gerenciamento de Riscos; Termo de Referência ou Projeto Básico; Pesquisa de Mercado; Instrumento Convocatório; Análise Jurídica.

Nesse contexto, a quarta hipótese (**h4**) tem por finalidade verificar se a fase de planejamento das compras públicas está relacionada positivamente com as práticas de sustentabilidade ambiental, econômica e social.

h4: Na fase de planejamento, as compras públicas estão relacionadas positivamente com as práticas de sustentabilidade ambiental, econômico e social.

A fase de seleção é o momento nas compras públicas responsável pela escolha do fornecedor do produto ou prestador de serviço. Essa fase é constituída pelas atividades de divulgação do Ato Convocatório; Disputa; Adjudicação ou Homologação.

Nesse contexto, a quinta hipótese (**h5**) tem por finalidade verificar se a fase de seleção das compras públicas está relacionada positivamente com as práticas de sustentabilidade ambiental, econômica e social.

h5: Na fase de seleção, as compras públicas estão relacionadas positivamente com as práticas de sustentabilidade ambiental, econômico e social.

A fase de execução é o momento nas compras públicas responsável pela consumação do objeto contratado, por meio das atividades de solicitação de entrega, acompanhamento e fiscalização, recebimento e pagamento pelo produto ou prestação do serviço.

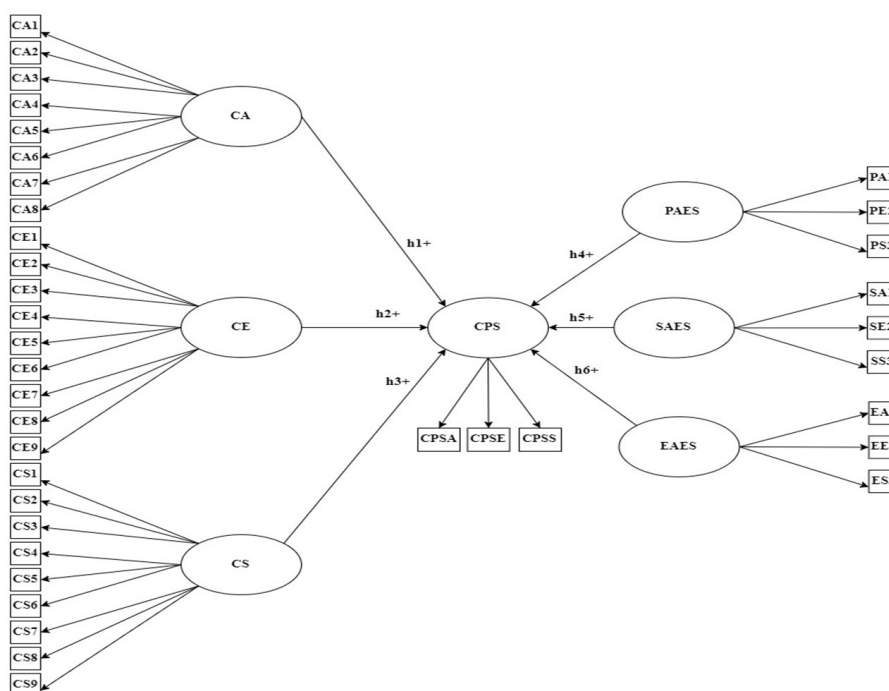
Nesse contexto, a sexta hipótese (**h6**) tem por finalidade verificar se a fase de execução das compras públicas está relacionada positivamente com as práticas de sustentabilidade ambiental, econômica e social.

h6: Na fase de execução, as compras públicas estão relacionadas positivamente com as práticas de sustentabilidade ambiental, econômico e social.

As compras públicas sustentáveis (CPS) são aquelas que consideram aspectos ambientais e impactos sociais e econômicos em todos os estágios do processo de contratação pública (Brammer; Walker, 2011; Chiarini; Opoku; Vagnoni, 2017; Elkington, 2012; Grandia; Voncken, 2019; Igarashi; Boer; Michelsen, 2015; Silva *et al.*, 2018; Prier; Schwerin; Mccue, 2016; Testa *et al.*, 2012).

Diante das hipóteses elencadas, foi proposto o modelo de equação estrutural, disposto na Figura 2, para validação dos critérios de sustentabilidade, aplicando a metodologia de pesquisa *Survey*.

Figura 2 – Modelo teórico estrutural, incluindo as variáveis, os constructos e as hipóteses



Fonte: Elaborado pelo autor.

3. METODOLOGIA

O objetivo deste estudo é propor um modelo de equação estrutural para validação de critérios de sustentabilidade ambiental, econômico e social em compras públicas. Para validar o modelo de equação estrutural proposto a metodologia de pesquisa utilizada foi um *Survey*, com a coleta de respostas entre os profissionais participantes das fases do processo de compras públicas no Brasil, por meio de formulário com 38 variáveis observáveis, disponibilizado *on-line* através de uma estratégia chamada de bola de neve.

Com o objetivo de verificar as hipóteses levantadas no modelo de equação estrutural apresentado na seção anterior, foi utilizada a estatística descritiva e multivariada aplicando a metodologia *Survey* a fim de se verificar a existência da percepção positiva dos respondentes quanto às questões relacionadas às compras públicas sustentáveis.

Foram elaboradas 38 variáveis observáveis, valendo-se da escala Likert de cinco pontos, utilizada para medir os constructos, variando de 1 (nunca) a 5 (muito frequente), sendo obtidas 450 respostas válidas, o que corresponde a uma taxa de 11,84 de respostas por variável, demonstrando uma amostra representativa para o estudo frente ao recomendável de 5 a 10 respondentes para cada variável observável (Hair Jr. *et al.*, 2013).

A coleta de dados ocorreu no período de 04 de abril a 31 de maio de 2022, por meio de um formulário disponibilizado *on-line* através da estratégia bola de neve. Como condição de habilitação para a participação da pesquisa, solicitou-se aos respondentes que, além de sua

concordância como o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), informasse também em qual fase do processo de compras públicas (planejamento, seleção ou execução) se considera mais atuante.

Ao todo, 509 formulários respondidos sendo considerado válidas 450 (88,41%) respostas para análise estatística descritiva e multivariada, o que corresponde a uma taxa de 11,84 de respostas por variável, demonstrando uma amostra representativa para o estudo frente ao recomendável de 5 a 10 respondentes que para cada variável observável (Hair Jr. *et al.*, 2013).

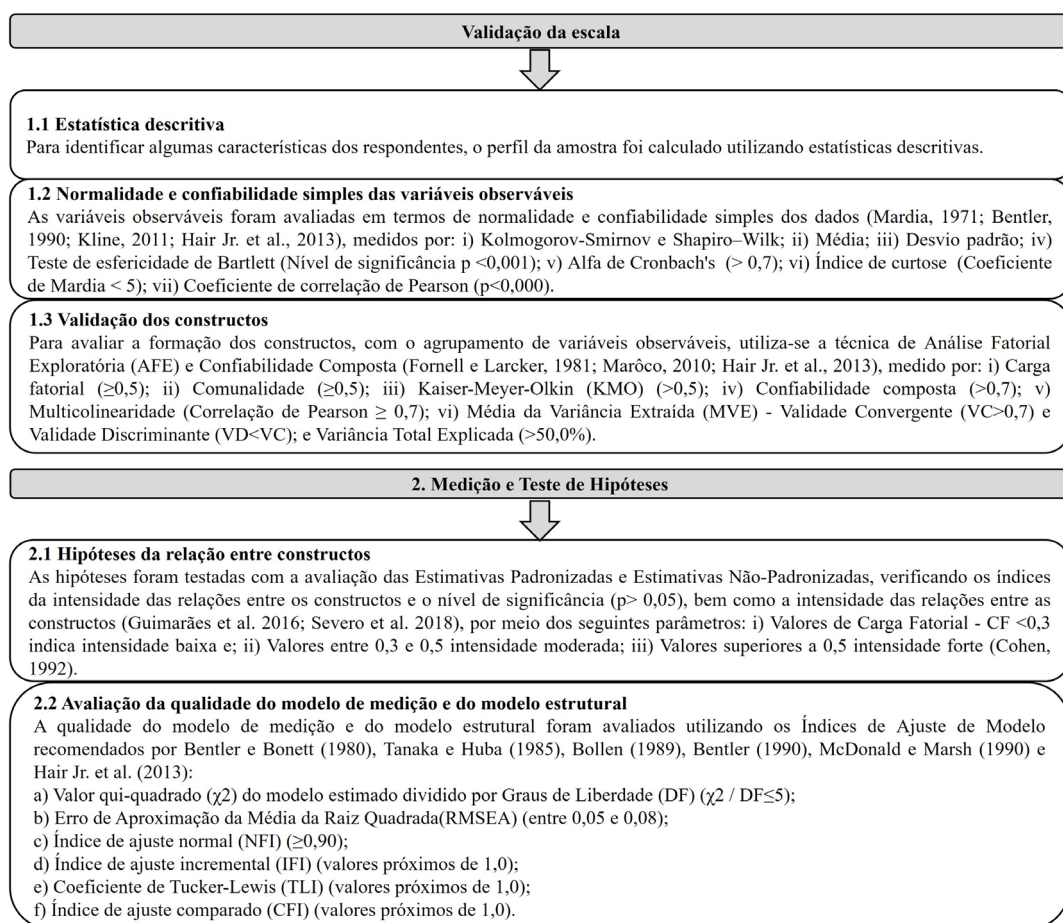
Para tanto, foram excluídos 59 (11,59%) respondentes, em que 3 (0,58%) participantes por não concordarem com os termos de consentimento, e 43 (8,44%) respondentes por terem assinalado não participar de nenhuma das fases das do processo compras públicas. Além disso, 13 (2,55%) respostas foram consideradas *outliers* identificados, os quais foram excluídos da etapa de análise.

Após a coleta, os dados foram tabulados e os resultados analisados. Primeiramente, utilizou-se a técnica de estatística descritiva para a análise dos dados coletados no levantamento. Essa técnica é utilizada para transcrever os dados de uma determinada amostra utilizando medidas de variância, como a média e o desvio padrão (Cooper; Schindler, 2016; Hair Jr. *et al.*, 2013).

Posteriormente, utilizou-se a análise multivariada de dados para os testes estatísticos em conformidade com o recomendado por Hair Jr. *et al.* (2013). Para tanto, no tratamento dos dados da pesquisa utilizou-se os *softwares* Jamovi , *Statistical Package for Social Sciences* (SPSS ), na Versão 21 para Windows , bem como, o *software* AMOS , na Versão 21, acoplado ao SPSS .

Para a realização dos testes estatísticos, o pesquisador lançará mão do *framework* proposto por Severo, Guimarães e Dellarmelin (2021), Figura 3, cuja finalidade é orientar a análise dos dados coletados na pesquisa de campo no cumprimento dos requisitos recorrentes na literatura.

Figura 3 – Validação da escala de pesquisa



Fonte: Adaptado de Severo, Guimarães e Dellarmelin (2021)

No que tange às limitações da presente etapa da pesquisa destaca-se que tipo de amostra, pois esta foi escolhida por conveniência, ou seja, a amostra foi não-probabilística e que por esta razão os resultados da pesquisa são limitados à própria amostra obtida, não sendo possível generalizá-los (Freitas *et al.*, 2000).

4. RESULTADOS: ANÁLISE ESTATÍSTICA DESCRITIVA E MULTIVARIADA

Quanto ao gênero observado, destaca uma proporção muito próxima de respondentes homens e mulheres. Dos 450 respondentes, 50,7% (n=228) são do gênero masculino, e 49,3% (n=222) são do gênero feminino. Já em referência ao grau máximo de escolaridade dos participantes da pesquisa, 2,7% possuem o ensino médio, 22,2% ensino superior completo, 49,6% pós-graduação/MBA, 20,7% mestrado, 4,2% doutorado e 0,7% pós-doutorado.

Do total de participantes, 70,9% dos respondentes são categorizados como servidores efetivos, cargo pelo qual se exige concurso público para sua ocupação. Além disso, 60,2% dos participantes da pesquisa possuem mais de 10 anos de atividade no serviço público, o que permite inferir que parcela significativa dos participantes com maior tempo de atividade da pesquisa atuam nos procedimentos de contratação de bens e serviços da administração pública quando da publicação do arcabouço legal que ampara a inclusão de critérios ambientais e de sustentabilidade nas aquisições governamentais.

Dos profissionais atuantes em compras públicas, observa-se que os respondentes participantes da fase de planejamento são representados por 55,6% (n=250) da amostra, seguida pelos atuantes na fase de execução com 23,3% (n=95) e na fase de seleção com 21,1% (n=105).

Os dados foram organizados em planilha eletrônica no programa Microsoft Excel  e analisados com auxílio do SPSS, versão 20.0 , e Amos  para Windows. A validade de construto foi avaliada pela abordagem analítica de fator por meio da técnica Análise Fatorial Explor t ria (AFE). Todas as variáveis trabalhadas foram ordinais e o método escolhido de extração dos fatores foi por componentes principais com rotação pelo método ortogonal Varimax.

Foram realizados os testes de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) e de Esfericidade de Bartlett para verificar o ajuste dos dados   AFE. Os valores de KMO mostram a proporção da variância que os indicadores apresentam em comum, sendo que são razoáveis valores de KMO entre 0,6 e 0,7, são considerados médios valores de KMO entre 0,7 e 0,8, bons para KMO entre 0,8 e 0,9 e muito bons para KMO maiores que 0,9.

A análise da validade de construto pela AFE é assegurada quando o total de variância de explicação representa mais que 60%, e, segundo o critério de Kaiser, devem ser extraídos fatores com *eigenvalue*, ou autovalor, maiores que um para identificação dos domínios do construto.

As comunalidades representam a proporção da variância de explicação de cada indicador pelos fatores identificados. Para que o indicador seja representativo, seu valor de comunalidade deve ser maior que 0,6 (Hair Jr. *et al.*, 2013). As cargas fatoriais representam a correlação entre o indicador e o fator extraído; com isso, valores de 0,30 a 0,40 são considerados mínimos; cargas fatoriais entre 0,50 e 0,70 são significantes e cargas fatoriais maiores que 0,70 são indicativas de estrutura bem definida, sendo a meta de qualquer análise fatorial.

Inicialmente foram realizados os testes de assimetria e curtose de todas as variáveis observáveis a fim de verificar a consistência dos dados coletados, os quais apresentaram dados estatísticos negativos, sendo, portanto, menores 0,5, conforme o recomendado por Hair Jr. *et al.* (2013). Além disso, foi calculado o Z-escore das variáveis observáveis para verificar a ocorrência de valores máximo maiores de 3,0 e valores mínimos menores que - 3,0, o que vai proporcionar uma variabilidade de 99,72% da área total da distribuição normal, cujos valores apurados ficaram dentro desse parâmetro, não apontando a necessidade de retirada de nenhuma variável da pesquisa.

Para os testes estatísticos realizados foi considerado primeiramente o grau de confiabilidade das variáveis da pesquisa, utilizando o Coeficiente Alfa de Cronbach (α), sendo o mesmo processado no aplicativo estatístico SPSS. Freitas e Rodrigues (2005) sugerem a classificação da confiabilidade do coeficiente Alfa de Cronbach (α) de acordo com os seguintes limites descritos na Tabela 1:

Tabela 1 – Classificação da confiabilidade do coeficiente Alfa de Cronbach (α)

Alfa de Cronbach (α)	Classificação de confiabilidade
$\alpha \leq 0,30$	Muito Baixa
$0,30 < \alpha \leq 0,60$	Baixa
$0,60 < \alpha \leq 0,75$	Moderada
$0,75 < \alpha \leq 0,90$	Alta
$\alpha > 0,90$	Muito Alta

Fonte: Adaptado de Freitas e Rodrigues (2005).

Para um Coeficiente Alfa de Cronbach (α) ser considerado aceitável ele deve ter como resultado entre 0 e 1, cujo valor mínimo aceitável para o alfa é 0,75, o qual demonstra que a consistência interna das variáveis da escala é considerada baixa para valores abaixo desse limite, e alta para valores acima. O Alfa de Cronbach (α) obtido para as variáveis dos constructos estão dispostos na Tabela 2, buscando verificar a consistência interna do instrumento de medição.

Tabela 2 – Coeficiente Alfa de Cronbach (α) dos constructos da pesquisa

Constructos	Alfa de Cronbach (α)	Classificação de confiabilidade
1. Critérios de Sustentabilidade Ambiental em Compras Públicas (CA)	0,914	Muito alta
2. Critérios de Sustentabilidade Econômica em Compras Públicas (CE)	0,880	Alta
3. Critérios de Sustentabilidade Social em Compras Públicas (CS)	0,940	Muito Alta
4. Planejamento em Compras Públicas Sustentáveis (PAES)	0,796	Alta
5. Seleção em Compras Públicas Sustentáveis (SAES)	0,798	Alta
6. Execução em Compras Públicas Sustentáveis (EAES)	0,851	Alta
7. Sustentabilidade das Compras Públicas (CPS)	0,870	Alta

Fonte: Dados da pesquisa

Assim, como medida de confiabilidade, se valendo do Alfa de Cronbach (α), amplamente utilizada para quantificar a quantidade de erro de medição aleatório que existe em uma pontuação de soma ou média gerada por uma escala de medição. Para os sete constructos contendo ao todo 38 variáveis observáveis do modelo estrutural da pesquisa, o Alfa de Cronbach (α) foi de 0,966, o que evidencia que as variáveis da pesquisa medem consistentemente as características envolvidas na pesquisa.

A partir dos dados de análise de confiabilidade, observa-se que todos os constructos contêm consistência interna das variáveis da escala, uma vez que seus resultados foram superiores a 0,75, não indicando nenhuma necessidade de ajuste nas variáveis. Em média, o coeficiente de Alfa de Cronbach (α) ficou em 0,864, confirmando que a confiabilidade das variáveis da escala pode ser classificada em “Alta”, conforme parâmetros sugeridos por Freitas e Rodrigues (2005).

Para determinar se a amostra segue uma distribuição normal ou não, foram utilizados o teste de Shapiro-Wilk e o teste Kolmogorov-Smirnov. Vale destacar que a distribuição normal é quando os valores de uma variável se distribuem seguindo uma forma geométrica de sino em um gráfico de distribuição. Todavia, muitos testes estatísticos partem do pressuposto de que a distribuição das variáveis seja normal, o que não retrata significância estatística (Nascimento *et al.*, 2015).

O teste Kolmogorov-Smirnov, por exemplo, busca avaliar a distância entre uma distribuição já conhecida e uma distribuição que foi observada numa pesquisa empírica anterior, sendo recomendado o seu uso para amostras com mais de 100 casos. O teste Shapiro-Wilk testa se uma distribuição é diferente de uma distribuição normal, cuja hipótese alternativa é que as distribuições sejam consideradas uma distribuição como normais (não significativa) quando $p > 0,05$, ou não normal (significante) quando $p < 0,05$ (Cooper; Schindler, 2016).

Contudo, para amostras grandes, recomenda-se que usemos a análise de gráficos Q-Q para avaliar a distribuição dos dados. A Tabela 3 apresenta os testes de normalidade (Kolmogorov-Smirnov e Shapiro-Wilk) para as variáveis observáveis da pesquisa por constructo proposto.

Tabela 3 – Testes de normalidade

Constructos	N	Kolmogorov-Smirnov		Shapiro-Wilk	
		KS	Sig. (p)	SW	Sig. (p)
CA	450	0,061	<0,000	0,982	<0,000
CE	450	0,072	<0,000	0,991	0,010
CS	450	0,082	<0,000	0,968	<0,000
PAES	450	0,113	<0,000	0,959	<0,000
SAES	450	0,112	<0,000	0,960	<0,000
EAES	450	0,122	<0,000	0,951	<0,000
CPS	450	0,109	<0,000	0,964	<0,000

Nota: $p < 0,05$ – Significante.

Fonte: Dados da pesquisa

Considerando um nível de significância de 5%, percebe-se que os dois testes rejeitam a hipótese de normalidade para a variável. Quanto aos constructos da pesquisa o teste de normalidade da média dos constructos de critérios de sustentabilidade em compras públicas bem como das fases das compras públicas sob a ótica das dimensões ambiental, econômica e social e as compras públicas sustentáveis, possuem uma significância menor que 0,05 ($p < 0,05$). Logo, a distribuição em questão é significativamente diferente de uma distribuição normal, o que é bastante comum em amostras maiores. Ou seja, a partir do teste de normalidade os dados são considerados significativos para testes não paramétricos do modelo proposto (Nascimento *et al.*, 2015).

A Tabela 4 apresenta o resumo da análise de normalidade e confiabilidade das variáveis observáveis na pesquisa a partir dos dados coletados das 450 respostas válidas.

Tabela 4 – Resumo do resultado de normalidade e confiabilidade das variáveis observáveis

Constructos	Média	Desvio Padrão	Variância	Alfa de Cronbach	Teste de esfericidade de Bartlett	Índice de Curtose
CA	2,7722	0,95653	0,915	0,914	2161,485*	-0,691
CE	3,1874	0,83308	0,694	0,880	1957,751*	-0,432
CS	3,3222	1,01258	1,025	0,940	3338,081*	-0,649
PAES	3,5467	0,92341	0,853	0,796	423,798*	-0,150
SAES	3,4281	0,93643	0,877	0,798	441,498*	-0,077
EAES	3,3704	1,01808	1,036	0,851	602,288*	-0,209
CPS	3,3326	0,97849	0,957	0,870	666,237*	-0,324

Nota: * Nível de significância ($p < 0,0001$). Teste de Shapiro–Wilk significativo ($p < 0,05$).

Fonte: Dados da pesquisa

Assim, com base no roteiro proposto na Figura 2, a normalidade e confiabilidade simples das variáveis observáveis, o teste de esfericidade de Bartlett, o índice de Curtose e o Coeficiente de Pearson medidos resultaram em valores dentro dos parâmetros descritos no método. Além disso, a carga fatorial é o primeiro indicador a ser verificado na validação dos constructos observáveis da pesquisa. A análise fatorial como estrutura inerente de um conjunto de variáveis expressa a concordância de respostas cujo fator que tem a maior influência em cada variável, o que mais próximo de 1 (um) indica que aquela variável possui um “forte” fator de influência no constructo. Já o contrário, quanto mais próximo de 0 (zero), indica que o fator tem uma influência “fraca” na variável (Hair Jr. *et al.*, 2013).

Nesse sentido, cabe à análise fatorial como técnica multivariada objetiva expressar um modelo representativo de determinada amostra. Diante disso, foi utilizada a técnica de Análise Fatorial Exploratória (AFE) por meio da rotação Varimax – análise entre blocos, seguindo os parâmetros dispostos no *framework* proposto na Figura 27, adaptado de Severo, Guimarães e Dellarmelin (2021). Para tanto, as cargas fatoriais, para mensurar a contribuição de cada variável observável na formação do construto proposto, apresentam valores acima de 0,5, o que é recomendado por Hair Jr. *et al.* (2013). A confiabilidade simples foi mensurada por meio do cálculo do Alpha de Cronbach, cujos valores resultaram acima do recomendado ($\alpha > 0,7$), demonstrando consistência dos dados (Hair Jr. *et al.*, 2013).

Assim, evidencia-se que as variáveis observáveis e os constructos atendem os requisitos de normalidade, confiabilidade e validação estatística. Portanto, os dados indicam viabilidade para a aplicação da metodologia MEE no intuito de avaliar as relações entre os constructos e assim confirmar ou rejeitar as hipóteses de pesquisa.

Testes das hipóteses da pesquisa - Modelagem de equações estruturais (MEE)

Para medição e testes de hipóteses de pesquisa, foram realizadas a avaliação das estimativas padronizadas (EP) e das estimativas não-padronizadas (ENP) a fim de se verificar os índices de

intensidades das relações entre os constructos, por meio dos seguintes parâmetros proposto por Cohen (1992): i) valores de carga fatorial (CF) $< 0,3$ indica intensidade baixa; ii) valores entre 0,3 e 0,5 indicam intensidade moderada; e iii) valores superiores a 0,5 indicam intensidade forte; além dos seus respectivos níveis de significância ($p > 0,05$).

A Tabela 5 apresenta os valores das cargas fatoriais da relação dos constructos CA→CPS; CE→CPS; CS→CPS; PAES→CPS; SAES→CPS e EAES→CPS.

Tabela 5 – Pesos de regressão para estimativas padronizadas e não-padronizadas

Constructos			Estimativas Padronizadas (EP)	Estimativas Não-Padronizadas (ENP)	
			Estimate	Estimate	p
CA	→	CPS	0,206	0,155	***
CE	→	CPS	0,082	0,120	0,099
CS	→	CPS	0,126	0,094	0,008
PAES	→	CPS	0,321	0,240	***
SAES	→	CPS	0,364	0,258	***
EAES	→	CPS	0,226	0,157	***

Fonte: Dados da pesquisa

A partir da análise dos resultados das estimativas não-padronizadas, observa-se que apenas a relação entre o CE→CPS apresentou um p acima de 0,05, sendo as demais relações consideradas significantes para o modelo. Além disso, os pesos estimados foram considerados francos, conforme proposto por Cohen (1992), contudo, apresentam valores relacionais positivos.

Já no que tange às estimativas, a relação entre os constructos CA→CPS; CE→CPS; e CS→CPS e EAES→CPS apresentaram uma relação fraca. Já entre os constructos PAES→CPS e SEAS→CPS apresentaram uma relação moderada. Todavia, tais relações se mostraram positivas, validando as hipóteses $h1$, $h2$, $h3$ $h4$, $h5$ e $h6$.

Foram extraídos os valores das medidas de ajuste a partir de relatório realizado do software Amos, a fim de avaliar a estrutura do modelo, buscando identificar o grau pelo qual o modelo prevê a matriz de covariância, conforme demonstrado na Tabela 6.

Tabela 6 – Resumo de índice de ajuste do modelo estrutural proposto

Indicadores do modelo	Índice do Modelo Proposto (Relação)
Qui-quadrado	5970,256
Graus de Liberdade	659,000
CMIN/DF – Qui-quadrado dividido pelo Graus de Liberdade	9,060
Nível de Probabilidade	0,000
KMO – Kaiser-Meyer-Olkin Medida da Adequação da Amostragem	0,946
CFI – Índice de ajuste comprado	0,627
NFI – Índice de Ajuste Normal	0,600

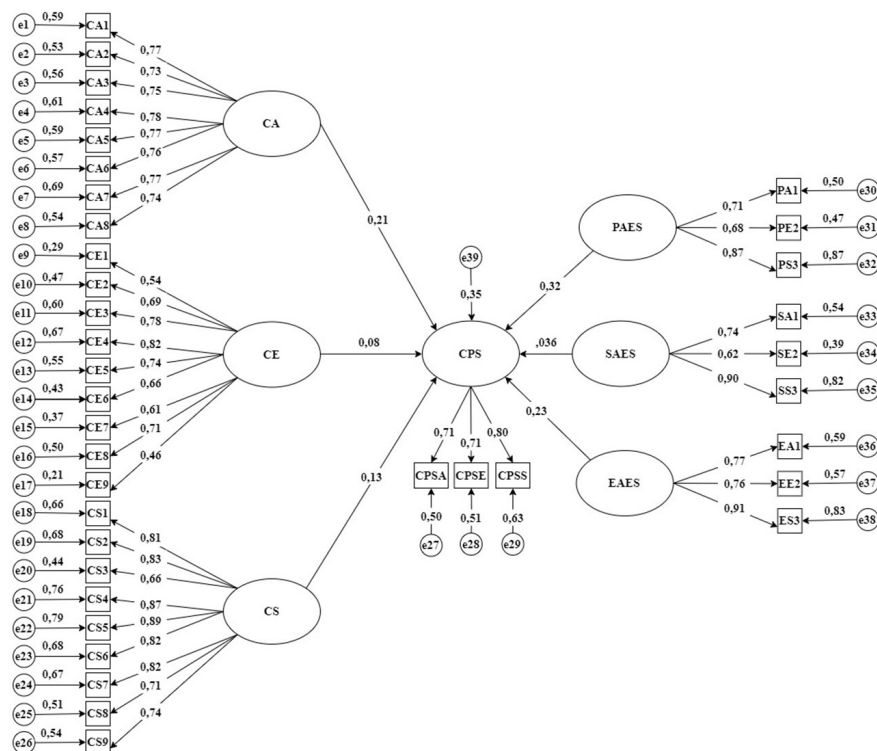
Indicadores do modelo	Índice do Modelo Proposto (Relação)
IFI – Índice de Ajuste Incremental	0,628
TLI – Índice de Tucker-Lewis	0,602
GFI – Índice de qualidade de ajuste	0,524
AGFI – Índice de qualidade de ajuste ajustado	0,465
RMSEA – Erro de Aproximação da Média da Raiz Quadrada	0,134
CC – Confiabilidade Composta	0,964
VME – Variância Média Extraída	0,717
AC – Alpha de Cronbach	0,966
VTE – Variância Total Explicada (Seis Fatores na AFE)	68,82%

Fonte: Dados da pesquisa

Apoiado com base nas premissas dispostas na Figura 27, observa-se que alguns índices do modelo proposto diferem dos valores recomendados, tais como o CMIN/DF, CFI, NFI, GFI, AGFI e RMSEA, contudo, os demais, KMO, CC, VME, AC e VTE se encontram dentro dos parâmetros de análise. Não obstante, sugere-se realizar outras correlações como a conexão entre as variáveis observáveis e os constructos delimitados, buscando a adequação nos índices que compõem o modelo.

Assim, a partir do modelo estrutural proposto nesta pesquisa (Figura 26), analisou-se as relações entre os constructos, tendo tal modelo apresentando as seguintes cargas fatoriais dessa relação, dispostas na Figura 4.

Figura 4 – Modelo estrutural das influências dos constructos para as compras públicas sustentáveis



Fonte: Dados da pesquisa

A partir da análise do diagrama de caminhos do modelo de equação estrutural observa-se que as variáveis observáveis dos constructos Critério Ambiental (CA – CF 0,21), Critério Econômico (CE – CF 0,08) e Critério Social (CS – CF 0,13), embora baixas, exercem uma carga fatorial positiva sobre o constructo Compras Públicas Sustentáveis (CPS), o que confirmam as hipóteses *h1*, *h2* e *h3*.

Assim como, as respostas das variáveis observáveis dos constructos Planejamento (PEAS – CF 0,32), Seleção (SAES – CF 0,36) e Execução (EAES – CF 0,23), quando observados aspectos relacionados às dimensões ambiental, econômica e social da sustentabilidade sobre o constructo Compras Públicas Sustentáveis (CPS), as hipóteses *h4*, *h5* e *h6* também são confirmadas positivamente.

Logo, os dados do relatório extraídos da análise por meio do software AMOS®, na Versão 21, acoplado ao SPSS® (Tabela 6) indicam que o modelo carece de ajustes para atender a outros parâmetros, tais como os índices CMIN/DF <5, CFI, NFI, GFI, AGFI, cujos valores estejam próximos a 1,0 e RMSEA com valores entre 0,05 e 0,08, conforme preconizados pela literatura.

5. CONCLUSÃO

Na busca pelo equilíbrio entre as dimensões ambiental, econômica e social, o modelo do TBL auxilia o gestor na tomada de decisão, frente à observância de requisitos mínimos nas fases dos processos de compras públicas. Sourani e Sohail (2013) sugerem que as considerações ambientais e sociais não devem ser comprometidas em favor de soluções mais econômicas, já que a atividade econômica é capaz de permitir a minimização dos impactos sociais e ambientais dos produtos.

Diante disso, com o objetivo de validar os critérios de sustentabilidade preconizados na pesquisa *Survey* na prática do dia a dia do profissional em compras públicas, propôs-se seis hipóteses a fim de confirmar se as dimensões da sustentabilidade influenciam positivamente nas fases das compras públicas. Todas foram confirmadas positivamente.

Para os testes estatísticos por meio da MEE, considerou-se primeiramente o grau de confiabilidade das variáveis da pesquisa, utilizando o Coeficiente Alfa de Cronbach (α), sendo o mesmo processado no software estatístico SPSS®. Para os sete constructos contendo ao todo 38 variáveis observáveis do modelo estrutural da pesquisa, o Alfa de Cronbach (α) foi de 0,966, o que evidencia que as variáveis da pesquisa medem consistentemente as características envolvidas na pesquisa. Além disso, tanto o teste de Shapiro–Wilk, como o teste de Kolmogorov-Smirnov apresentaram uma significância menor que 0,05 ($p < 0,05$), confirmando que a distribuição em questão é significativamente diferente de uma distribuição normal, o que demonstra que os dados coletados na pesquisa são considerados significativos para testes não paramétricos do modelo proposto.

A Variância Total Explicada (AVE) das afirmativas do questionário e os resultados preliminares da AFE avaliam que todas as variáveis em conjunto resultaram em 68,82% da

variabilidade dos dados para composição por seis fatores para o conjunto dos constructos da pesquisa (CA, CE, CS, PAES, SAES, EAES e CPS), indicando a adequada explicação da variabilidade dos constructos, acima do recomendado ($AVE > 0,5$).

Na análise da confiabilidade composta foram realizados os testes de variância média extraída (VME), os quais se mostram adequados ao conjunto dos constructos propostos apresentando um resultado da VME de 0,72, superior a 0,7 como recomendado, apresentando uma confiabilidade composta de 0,966, bem acima dos 0,5 recomendados pela literatura, além de um KMO de 0,946.

Nos testes realizados individualmente as correlações entre os constructos cuja validade convergente (VC) seja $> 0,7$ e a validade discriminante (VD) seja menor que o resultado obtido na VC, o constructo Critérios Econômico em Compras Públicas (CE) apresentou um indicador inferior ao recomendado que deve ser superior a 0,7, o que indica necessidade de ajustes nas variáveis observáveis, a critério do pesquisador.

As hipóteses *h1*, *h2* e *h3* foram confirmadas positivamente, uma vez que as variáveis observáveis dos constructos Critério Ambiental (CA – CF 0,21), Critério Econômico (CE – CF 0,08) e Critério Social (CS – CF 0,13), embora baixas, exercem uma carga fatorial positiva sobre o constructo Compras Públicas Sustentáveis (CPS).

As hipóteses *h4*, *h5* e *h6* também foram confirmadas positivamente, diante das respostas às variáveis observáveis dos constructos Planejamento (PEAS – CF 0,32), Seleção (SAES – CF 0,36) e Execução (EAES – CF 0,23), quando observados aspectos relacionados às dimensões ambiental, econômica e social da sustentabilidade sobre o constructo Compras Públicas Sustentáveis (CPS).

Todas as hipóteses foram confirmadas pela técnica da Modelagem de Equação Estrutural (MEE), a qual se utilizou dos dados do relatório extraídos por meio do software AMOS®, na Versão 21, acoplado ao SPSS®.

Embora esteja delimitada às organizações públicas, o presente estudo consegue realizar um recorte sobre a atuação dos profissionais envolvidos nas fases das compras públicas num cenário brasileiro frente ao uso de práticas de sustentabilidade à luz do TBL.

Nesse sentido, essa pesquisa contribui com a discussão sobre as práticas de sustentabilidade em compras públicas e, por conseguinte, com o desenvolvimento sustentável, revelando um conjunto de critérios de sustentabilidade capazes de nortear o gestor em sua atuação ao planejar ações de viés sustentáveis por meio das compras públicas como política nacional.

Assim, conforme exposto no presente estudo, e constatado nos resultados, a atuação do profissional em compras públicas exerce influência positiva sobre a integração de critérios de sustentabilidade ambiental, econômico e social nas fases do planejamento, seleção e execução das compras públicas.

Com objetivo de tornar o modelo cada vez mais confiável, recomenda-se que pesquisa futura possa melhorar, ainda mais, a caracterização do perfil do profissional atuante em compras públicas em variados cenários, tais como, por segmentos estratégicos para a promoção do desenvolvimento sustentável com os serviços de saúde, educação, construção civil, desenvolvimento local etc., os quais podem contribuir para refinar o instrumento de coleta de dados e, por conseguinte, para melhorar o ajustamento do modelo estrutural proposto.

Além disso, ampliar o escopo do modelo proposto com outras dimensões da sustentabilidade, como a dimensão cultural, política, geográfica etc., apresentado na parte introdutória deste trabalho, pode ser objeto de estudos futuros com a finalidade de melhorar a abrangência do modelo estrutural.

REFERÊNCIAS

ALDENIUS, M.; KHAN, J. Strategic use of green public procurement in the bus sector: Challenges and opportunities. **Journal of Cleaner Production**, v. 164, p. 250–257, 2017. Disponível em: < <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.06.196>>.

ALENCASTRO, M. A. C.; SILVA, E. V DA; LOPES, A. M. D. Sustainable procurements in the Brazilian public administration: The federal Executive Power's experience. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 1, p. 207–235, 2014. Disponível em: <<https://www.proquest.com/scholarly-journals/sustainable-procurements-brazilian-public/docview/1643153132/se-2?accountid=26606>>.

BERNAL, R.; SAN-JOSE, L.; RETOLAZA, J. L. Improvement actions for a more social and sustainable public procurement: A Delphi analysis. **Sustainability**, v. 11, n. 15, 2019. Disponível em: < <https://doi.org/10.3390/su11154069>>

BRAMMER, S.; WALKER, H. Sustainable procurement in the public sector: An international comparative study. **International Journal of Operations and Production Management**, v. 31, n. 4, p. 452–476, 2011. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1108/01443571111119551>>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 30 abr. 2023.

____. **Decreto nº 7.746 - Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável**. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7746.htm>. Acesso em: 4 set. 2023.

____. **Decreto nº 9.178 - Altera o Decreto nº 7.746, de 2012**. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9178.htm#art2>. Acesso em: 5 set. 2023.

____. **Decreto nº 10.024 - Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia**. 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm>. Acesso em: 29 set. 2023.

____. **Lei nº 14.133 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 2021. Disponível em: <planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 29 set. 2023.

BRAULIO-GONZALO, M.; BOVEA, M. D. Criteria analysis of green public procurement in the Spanish furniture sector. **Journal of Cleaner Production**, v. 258, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jclepro.2020.120704>.

CHENG, W. *et al.* Green Public Procurement, missing concepts and future trends – A critical review. **Journal of Cleaner Production**, v. 176, p. 770–784, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.12.027>.

CHIARINI, A.; OPOKU, A.; VAGNONI, E. Public healthcare practices and criteria for a sustainable procurement: A comparative study between UK and Italy. **Journal of Cleaner Production**, v. 162, p. 391–399, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.06.027>.

CHOWDHURY, N. A. *et al.* A structural model for investigating the driving and dependence power of supply chain risks in the readymade garment industry. **Journal of Retailing and Consumer Services**, v. 51, p. 102–113, nov. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jretconser.2019.05.024>

ELKINGTON, J. Partnerships from cannibals with forks: The triple bottom line of 21st-century business. **Environmental Quality Management**, v. 8, n. 1, p. 37–51, 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/tqem.3310080106>.

FREITAS, A. L. P.; RODRIGUES, S. G. A avaliação da confiabilidade de questionário: uma análise utilizando o coeficiente alfa de Cronbach. In: Simpósio de Engenharia de Produção. **Anais**. Bauru-SP: 2005. Disponível em: <http://doi.org/10.13140/2.1.3075.6808>.

FREITAS, H. *et al.* O Método de pesquisa Survey. **Revista de Administração**, 2000.

FUENTES-BARGUES, J. L.; FERRER-GISBERT, P. S.; GONZALEZ-CRUZ, M. C. Analysis of Green Public Procurement of Works by Spanish Public Universities. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, v. 15, n. 9, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/ijerph15091888>.

GALLON, I. *et al.* Analysis of the sustainability criteria applied to biddings of a federal public university. **Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade**, v. 8, n. 2, p. 313–332, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.5585/geas.v8i2.1211>.

GIACOMO, M. R. *et al.* Does Green Public Procurement lead to Life Cycle Costing (LCC) adoption? **Journal of Purchasing and Supply Management**, v. 25, n. 3, 2019. Disponível em: <http://doi.org/10.1016/j.pursup.2018.05.001>

GRANDIA, J. J.; KRUYEN, P. M. P. Assessing the implementation of sustainable public procurement using quantitative text-analysis tools: A large-scale analysis of Belgian public procurement notices. **Journal of Purchasing and Supply Management**, v. 26, n. 4, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2020.100627>.

GRANDIA, J.; STEIJN, B.; KUIPERS, B. It is not easy being green: increasing sustainable public procurement behaviour. **Innovation**, v. 28, n. 3, p. 243–260, 2015. Disponível em: <http://doi.org/10.1080/13511610.2015.1024639>.

GRANDIA, J.; VONCKEN, D. Sustainable public procurement: The impact of ability, motivation, and opportunity on the implementation of different types of sustainable public procurement. **Sustainability**, v. 11, n. 19, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/su11195215>.

HAIR JR, J. F. *et al.* **Multivariate data analysis: Pearson new international edition**. 7ed. ed. New York: Pearson Education Limited, 2013.

HO, L. W.; DICKINSON, N. M.; CHAN, G. Y. Green procurement in the asian public sector and the Hong Kong private sector. **Natural Resources Forum**, v. 34, n. 1, p. 24–38, 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1477-8947.2010.01274.x>>.

HSUEH, L. *et al.* Implementation of sustainable public procurement in local governments: a measurement approach. **International Journal of Public Sector Management**, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1108/IJPSM-09-2019-0233>>.

IPEA. **O mercado de compras governamentais brasileiro (2006-2017): mensuração e análise**. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9315/1/td_2476.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2022.

LĂZĂROIU, G. *et al.* Environmentally responsible behavior and sustainability policy adoption in green public procurement. **Sustainability (Switzerland)**, v. 12, n. 5, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.3390/su12052110>>

LUNDBERG, S. *et al.* Using public procurement to implement environmental policy: an empirical analysis. **Environmental Economics and Policy Studies**, v. 17, n. 4, p. 487–520, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s10018-015-0102-9>>.

MCCRUDEN, C. Using public procurement to achieve social outcomes. **Natural Resources Forum**, v. 28, n. 4, p. 257–267, 2004. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1477-8947.2004.00099.x>>.

MICHESEN, O.; BOER, L. DE. Green procurement in Norway; a survey of practices at the municipal and county level. **Journal of Environmental Management**, v. 91, n. 1, p. 160–167, 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2009.08.001>>.

MIYAMOTO, T. *et al.* Advancement of green public purchasing by category: Do municipality green purchasing policies have any role in japan? **Sustainability (Switzerland)**, v. 12, n. 21, p. 1–24, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.3390/su12218979>>.

NETO, B.; GAMA CALDAS, M. The use of green criteria in the public procurement of food products and catering services: a review of EU schemes. **Environment Development and sustainability**, v. 20, n. 5, p. 1905–1933, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s10668-017-9992-y>>.

NIKOLAOU, I. E.; LOIZOU, C. The Green Public Procurement in the midst of the economic crisis: is it a suitable policy tool? **Journal of Integrative Environmental Sciences**, v. 12, n. 1, p. 49–66, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/1943815X.2014.993657>>.

NUAIMI, B. K. AL; KHAN, M.; AJMAL, M. Implementing sustainable procurement in the United Arab Emirates public sector. **Journal of Public Procurement**, v. 20, n. 2, p. 97–117, 21 fev. 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1108/JOPP-07-2019-0044>>.

OCDE. **Valor gasto nos países da OCDE em compras públicas**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/contratacion-publica/>>. Acesso em: 29 dez. 2020.

OCDE. **Caixa de ferramentas de aquisições públicas**. Disponível em: <<https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/about/terminology/>>. Acesso em: 3 maio. 2021.

- PACHECO-BLANCO, B.; BASTANTE-CECA, M. J. Green public procurement as an initiative for sustainable consumption. An exploratory study of Spanish public universities. **Journal of Cleaner Production**, v. 133, p. 648–656, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.05.056>>.
- PECK, F.; CABRAS, I. The Impact of Local Authority Procurement on Local Economies: The Case of Cumbria, North West England. **Public Policy and Administration**, v. 26, n. 3, p. 307–331, 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/0952076709356859>>.
- PRIER, E.; SCHWERIN, E.; MCCUE, C. P. Implementation of sustainable public procurement practices and policies: A sorting framework. **Journal of Public Procurement**, v. 16, n. 3, p. 312–346, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1108/JOPP-16-03-2016-B004>>.
- RAINVILLE, A. Standards in green public procurement – A framework to enhance innovation. **Journal of Cleaner Production**, v. 167, p. 1029–1037, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.10.088>>.
- RUPARATHNA, R.; HEWAGE, K. Sustainable procurement in the Canadian construction industry: current practices, drivers and opportunities. **Journal of Cleaner Production**, v. 109, n. SI, p. 305–314, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.07.007>>.
- SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- SHAFIQ, A. *et al.* Exploring the implications of supply risk on sustainability performance. **International Journal of Operations and Production Management**, v. 37, n. 10, p. 1386–1407, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1108/IJOPM-01-2016-0029>>.
- SILVA, R. C. *et al.* Sustainable public procurement: the Federal Public Institution's shared system. **Revista de Gestão**, v. 25, n. 1, p. 9–24, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1108/REG-11-2017-001>>.
- SNIDER, K. F. *et al.* Corporate social responsibility and public procurement: How supplying government affects managerial orientations. **Journal of Purchasing and Supply Management**, v. 19, n. 2, p. 63–72, 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.pursup.2013.01.001>>.
- SÖNNICHSEN, S. D.; CLEMENT, J. Review of green and sustainable public procurement: Towards circular public procurement. **Journal of Cleaner Production**, v. 245, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.118901>>.
- SOURANI, A.; SOHAIL, M. Enabling sustainable construction in UK public procurement. **Proceedings of Institution of Civil Engineers: Management, Procurement and Law**, v. 166, n. 6, p. 297–312, 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1680/mpal.12.00022>>.
- SPARREVIK, M. *et al.* Green public procurement – A case study of an innovative building project in Norway. **Journal of Cleaner Production**, v. 188, p. 879–887, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.04.048>>.
- STOFFEL, T. *et al.* Multidimensionality of sustainable public procurement (SPP)-exploring concepts and effects in Sub-Saharan Africa and Europe. **Sustainability**, v. 11, n. 22, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.3390/su11226352>>.
- TESTA, F. *et al.* What factors influence the uptake of GPP (green public procurement) practices? New evidence from an Italian survey. **Ecological Economics**, v. 82, p. 88–96, 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.3390/su11226352>>.

TESTA, F.; ANNUNZIATA, E.; *et al.* Drawbacks and opportunities of green public procurement: An effective tool for sustainable production. **Journal of Cleaner Production**, v. 112, p. 1893–1900, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2014.09.092>>.

TESTA, F.; GRAPPIO, P.; *et al.* Examining green public procurement using content analysis: existing difficulties for procurers and useful recommendations. **Environment, Development and Sustainability**, v. 18, n. 1, p. 197–219, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s10668-015-9634-1>>.

THOMSON, J.; JACKSON, T. Sustainable procurement in practice: Lessons from local government. **Journal of Environmental Planning and Management**, v. 50, n. 3, p. 421–444, 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/09640560701261695>>.

TVARONAVI IENE, A. The possibilities to use public procurement as one of the instruments of implementation of sustainable development concept in republic of lithuania. **Business: Theory and Practice**, v. 13, n. 3, p. 197–207, 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.3846/btp.2012.21>>.

UTTAM, K.; LANN ROOS, C. LE. Competitive dialogue procedure for sustainable public procurement. **Journal of Cleaner Production**, v. 86, p. 403–416, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2014.08.031>>.

WALKER, H.; BRAMMER, S. Sustainable procurement in the United Kingdom public sector. **Supply Chain Management**, v. 14, n. 2, p. 128–137, 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.1108/13598540910941993>>.

____. The relationship between sustainable procurement and e-procurement in the public sector. **International Journal of Production Economics**, v. 140, n. 1, p. 256–268, 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.ijpe.2012.01.008>>.

WANG, C.; QIAO, Y.; LI, X. A systems approach for green public procurement implementation. **Journal of Public Procurement**, v. 20, n. 3, p. 287–311, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1108/JOPP-03-2019-0017>>.

WARIS, M. *et al.* An Application of Analytic Hierarchy Process (AHP) for Sustainable Procurement of Construction Equipment: Multicriteria-Based Decision Framework for Malaysia. **Mathematical Problems in Engineering**, v. 2019, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1155/2019/6391431>>.

WITJES, S.; LOZANO, R. Towards a more Circular Economy: Proposing a framework linking sustainable public procurement and sustainable business models. **Resources, Conservation and Recycling**, v. 112, p. 37–44, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2016.04.015>>.

WONTNER, K. L. *et al.* Maximising “Community Benefits” in public procurement: tensions and trade-offs. **International Journal of Operations and Production Management**, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1108/IJOPM-05-2019-0395>>.

XU, S. *et al.* System establishment and method application for quantitatively evaluating the green degree of the products in green public procurement. **Sustainability**, v. 8, n. 9, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.3390/su8090941>>.

YU, C.; MOROTOMI, T.; YU, H. What influences adoption of green award criteria in a public contract? An empirical analysis of 2018 european public procurement contract award notices. **Sustainability**, v. 12, n. 3, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.3390/su12031261>>.

ZAIDI, S. A. H. *et al.* Addressing the sustainable development through sustainable procurement: What factors resist the implementation of sustainable procurement in Pakistan? **Socio-Economic Planning Sciences**, v. 68, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.seps.2018.11.008>>.

ZHU, Q.; GENG, Y.; SARKIS, J. Motivating green public procurement in China: An individual level perspective. **Journal of Environmental Management**, v. 126, p. 85–95, 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2013.04.009>>.

André Luiz Trajano dos Santos

<https://orcid.org/0000-0002-6800-3051>

Doutor em Engenharia de Produção e Sistemas pelo Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET-RJ). Mestre em Gestão e Estratégia pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e Especialista em Administração Pública pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

eltrajano@gmail.com

IMPLICAÇÕES PRÁTICAS DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES EM UM HOSPITAL FEDERAL

Daniel Barbosa Pereira de Araújo¹
Ana Paula Archer de Arruda Borges²

¹Hospital Federal Cardoso Fontes (HFCH), Rio de Janeiro – RJ, Brasil

²Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis – SC, Brasil

Este estudo busca discorrer sobre as necessidades trazidas pela Lei Federal nº 14.133 de 2021, analisando os impactos práticos para a otimização da fase de planejamento dos processos de licitação no Hospital Federal Cardoso Fontes. Trata-se de um estudo de caso descritivo e qualitativo, que teve seus dados coletados por pesquisa documental realizada de janeiro a março de 2023 para identificar seu panorama organizacional e a eventual necessidade de adequação do sistema atual. Constatou-se que o hospital possui um fluxo do processo para a fase interna da modalidade pregão, porém, ainda embasado na legislação pretérita, e que órgão apresenta licitações ineficientes sob a perspectiva da celeridade. A reestruturação da área de licitações em uma unidade que prevê suporte e monitoramento na fase de planejamento foi a ação inicial tomada pelo hospital para se adequar à nova lei. A pesquisa destacou a importância de investir no amadurecimento da governança nas contratações e na promoção de uma gestão mais eficaz dos processos licitatórios. Por fim, sugere-se que o debate sobre as melhores práticas de utilização da nova lei seja ampliado.

Palavras-chave: Lei nº 14.133/21; licitação; governança pública nas contratações; pregão eletrônico.

IMPLICACIONES PRÁCTICAS DE LA NUEVA LEY DE LICITACIONES EN UN HOSPITAL FEDERAL

Este estudio busca discutir las necesidades planteadas por la Ley Federal n° 14.133 de 2021, analizando los impactos prácticos para la optimización de la fase de planificación de los procesos de licitación en el Hospital Federal Cardoso Fontes. Se trata de un estudio de caso descriptivo y cualitativo, cuyos datos fueron recolectados a través de una investigación documental realizada de enero a marzo de 2023, para identificar su panorama organizacional y la posible necesidad de adecuación del sistema actual. Se constató que el hospital tiene un flujo de proceso para la fase interna de la modalidad de subasta, sin embargo, todavía basado en la legislación anterior, y que el organismo presenta ofertas ineficientes desde el punto de vista de la rapidez. La reestructuración del área de licitaciones en una unidad de apoyo y seguimiento en la fase de planificación fue la primera actuación del hospital para adaptarse a la nueva ley. La investigación destacó la importancia de invertir en una gobernanza madura en la contratación y promover una gestión más eficaz de los procesos de licitación. Finalmente, se sugiere ampliar el debate sobre las mejores prácticas para el uso de la nueva ley.

Palabras clave: Ley n.º 14.133/21; licitación; gobernanza pública en las contrataciones; subasta electrónica.

PRACTICAL IMPLICATIONS OF THE NEW BIDDING LAW IN A FEDERAL HOSPITAL

This study seeks to discuss the needs brought about by Federal Law No. 14,133 of 2021, analyzing the practical impacts for optimizing the planning phase of bidding processes at Hospital Federal Cardoso Fontes. This is a descriptive and qualitative case study, whose data was collected through documentary research carried out from January to March 2023 to identify its organizational panorama and the possible need to adapt the current system. It was found that the hospital has a process flow for the internal phase of the auction modality, however, still based on previous legislation, and that the body presents inefficient bids from the perspective of speed. The restructuring of the Tenders Area into a unit that provides support and monitoring in the planning phase was the initial action taken by the hospital to adapt to the new law. The research highlighted the importance of investing in maturing governance in contracting and promoting more effective management of bidding processes. Finally, it is suggested that the debate on best practices for using the new law be expanded.

Keywords: Law No. 14.133/21; bidding; public governance in procurement; electronic bidding.

1. INTRODUÇÃO

Muito embora o texto considerado como primeira norma legal a tratar sobre licitações em terras nacionais possua a outorga do último monarca do Império do Brasil, somente próximo ao término do século 20 a temática das contratações aplicadas ao poder público brasileiro passa a evoluir gradativamente, sendo estabelecida a partir da deliberação prevista na Constituição Federal de 1988, que determina a execução de processos licitatórios, e ainda define a competência da União para legislar amplamente sobre licitação para todos os entes da federação. Como resultado, as normas gerais para as aquisições, contratações de serviços, alienações e locações realizadas pela administração pública no Brasil foram inicialmente regulamentadas pela Lei Federal nº 8.666/93, a Lei Geral de Licitações.

Tida como excessivamente burocrática, morosa e muitas vezes desalinhada ao seu propósito, essa norma paulatinamente acumulou obsolescências em inúmeros aspectos técnicos e jurídicos, afastando-se da dinâmica contemporânea das demandas de contratações e tornando-se um entrave à busca do gestor público pela eficiência. Nesse cenário, o ordenamento jurídico brasileiro agrega dispositivos como a Lei nº 10.520/2002, Lei do Pregão, e Lei nº 12.462/2011, o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) (Remédio, 2021; Souza, 2020).

Na esteira contextual da inescusável reestruturação da administração pública brasileira, passados quase 30 anos do marco ordinário corrente, em 1º de abril de 2021 entra em vigor a Lei Federal nº 14.133, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, visando a atualização do antigo estatuto geral, bem como reunir, em um único diploma legal, todas as normas relativas às contratações pelos entes públicos, muitas delas coletadas dos diversos regramentos anteriores.

Uma vez promulgada, a nova lei emerge uma conjuntura de aspecto desafiador que transita entre o otimismo da oxigenação em uma legislação envelhecida e segmentada e as dificuldades em sua implementação, já que deixou em aberto importantes assuntos a serem disciplinados por atos infralegais, descritos na lista de atos normativos e seus estágios de regulamentação, atualizada pelo Portal de Compras do Governo Federal, limitando a imediata compreensão de seu impacto no sistema das contratações públicas.

Dinâmica em muitos de seus procedimentos, a lei apresenta inovações em todas as fases do processo licitatório e tem foco na desburocratização tão desejada após décadas de amarras impostas por sua antecessora. Ademais, focada em pensamentos estratégicos e alinhada às ações de governança, concebe robusta enumeração de princípios expressamente disciplinados, com destaque aos Princípios do Planejamento e da Eficiência.

Ao notar-se que o legislador consagrou todo um capítulo da Lei 14.133 para discorrer sobre a fase de preparação do processo licitatório, acrescido ao fato de que a norma disciplinadora explicitamente eleva o planejamento à condição de princípio indispensável, evidencia-se que o mesmo foi estabelecido como um dos pilares primordiais da licitação, e em conjunto a demais diretrizes da lei exige aprimoramento dos processos de trabalho sob a nova perspectiva das

contratações, diretamente afetando as ações de gestão e podendo até mesmo repercutir na estrutura organizacional.

Dessa forma, surge o seguinte problema de pesquisa:

- **Quais são as práticas necessárias à otimização da fase de planejamento das licitações em um hospital federal?**

O objetivo do estudo é compreender as necessidades da nova dinâmica das contratações governamentais trazidas pela Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, avaliando os possíveis impactos dessas alterações nos processos licitatórios do Hospital Federal Cardoso Fontes. Para atender ao objetivo geral desta pesquisa, serão abordados os seguintes objetivos específicos: (i) levantamento da estrutura organizacional e dos procedimentos que envolvem as atividades de licitação, na modalidade pregão eletrônico, no Hospital Federal Cardoso Fontes; (ii) entendimento das alterações provenientes da Nova Lei de Licitações na organização; (iii) investigar os impactos do novo diploma legal no seu sistema atual.

Os processos que compreendem as contratações realizadas pelo poder público são materializados de forma complexa e desenvolvidos em uma realidade jurídica ativa e demasiadamente rígida, exigindo compreensão aprofundada da questão por parte de todos os atores envolvidos, sob pena de dura responsabilização mediante eventual descumprimento da legalidade e legitimidade dos atos praticados.

Diante da recente atualização do arcabouço legal, todo o processo licitatório deverá promover maior atenção à governança, integridade e alcance da efetividade nas contratações, justificando a escolha do presente objeto de pesquisa pelo esgotamento de seu período de vacância e necessidade de consolidação do entendimento quanto sua implementação e aplicabilidade, aspirando melhor satisfazer o interesse público.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A Nova Lei de Licitações indiscutivelmente estabelece uma série de mudanças e inovações no processo licitatório, concretizando uma das principais alterações legislativas no cenário atual da administração pública. No presente capítulo teórico serão considerados tão somente alguns pontos entendidos como mais relevantes para a discussão. Após, seguindo os objetivos do estudo, discute-se a governança pública e sua relação com as contratações, apresentando conceitos e enfoques relacionados ao tema.

2.1 Pontos de inovação da lei nº 14.133/2021

Longe de simbolizar uma total ruptura com o costumeiro modelo de contratação pública, a Nova Lei de Licitações e Contratos, integrada por vastos 194 artigos, apresenta, segundo Souza,

Ramos e Silva (2021, p. 4), “características que transitam entre tentativas de implementação de novas práticas para a gestão pública e disposições maximalistas em seus comandos gerais”.

Notoriamente a Lei nº 14.133/2021 desempenha um importante papel de consolidação das legislações relacionadas a licitações e contratos existentes, agregando inúmeros institutos previstos nas Leis do Pregão e do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), e ainda preservando parte dos dispositivos já conhecidos através da Lei nº 8.666/1993. Além disso, o texto absorveu diversas orientações consagradas pelos órgãos de controle, sobretudo o Tribunal de Contas da União, além de importantes normativas de caráter infralegal, como resoluções e instruções normativas do extinto Ministério do Planejamento e atual Ministério da Economia. (Barros, 2021)

Nesse novo marco legal identifica-se um rol de modalidades atualizado, no qual o legislador retirou duas das modalidades de licitação primárias, a tomada de preços e o convite, extinguindo também a mais recente modalidade do sistema normativo, o RDC. Em contrapartida, além da integração do Pregão, é recebida uma modalidade inédita chamada Diálogo Competitivo, prevista no Art. 6, inciso XLII, para contratação de obras, serviços e compras em que a administração realiza diálogos com interessados previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender as suas necessidades, culminando na apresentação das propostas em nome dos licitantes. Trata-se de uma modalidade de licitação restrita a necessidades específicas altamente técnicas ou tecnológicas que visem obter serviços ou produtos que não são caracterizados como comuns. (Brasil, 2021)

Quanto ao conceito de bens e serviços comuns, a nova lei de licitações replica a definição já consolidada de serem “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”. A essas contratações a norma impõe, taxativamente, a utilização da modalidade Pregão, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto. Ressalta-se que as licitações serão realizadas, preferencialmente, sob a forma eletrônica. (Brasil, 2021)

Ao discorrer sobre o Pregão, Queiroz (2022) conclui que esta é a modalidade que transformou as licitações públicas, por proporcionar maior agilidade ao processo, ampliar a competitividade e aumentar as oportunidades de participação no processo licitatório. Para o autor, a utilização do Pregão é sinônimo de gestão eficiente, pois reduz gastos e direciona recursos financeiros para sanar carências públicas, sendo sua forma eletrônica a medida mais econômica e adequada para aquisição e contratação de bens e serviços pela administração, trazendo eficiência, vantagem e celeridade.

Um site oficial para divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pelo estatuto, o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), fica estabelecido a partir do artigo 174, que prevê ainda a realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos por meio do canal, possibilitando

ainda que estes, desde que sem prejuízo da utilização do PNCP, instituem sítio eletrônico oficial próprio para divulgação complementar e realização das respectivas contratações. Exemplificativamente elencadas no § 2º do referido artigo, constarão do portal, dentre outras, a publicidade dos planos de contratação anuais, editais de licitação, atas de registro de preços e contratos firmados e seus aditamentos. (Brasil, 2021)

Sobre esta inovação, Alves Lima e Gioielli (2022) destacam que o PNCP não se transpassa em mera ferramenta acessória a novas formas de contratações no âmbito da administração pública, tampouco se limita a possibilitar o uso de tecnologia no âmbito das contratações, como já inovado através do pregão eletrônico. Trata-se, maiormente, de uma ferramenta que permite a ampliação do controle social, uma vez que possibilitará a todo cidadão, licitante, agente público, bem como a qualquer interessado, o acesso a toda licitação em andamento ou concluída no país, bem como das peças processuais que a integram.

A existência da licitação se baseia no interesse de realizar as aquisições necessárias para manter o funcionamento do setor público, o que o faz por meio de procedimentos e princípios legalmente consubstanciados. Hoje, a Lei 14.133/2021 prevê a enumeração de 22 princípios expressamente disciplinados na redação do *caput* de seu artigo 5º, e que devem ser observados quando da sua aplicação. (Mózerle, 2022)

O consagrado jurista Marçal Justen Filho (2020) não recebeu com otimismo o acréscimo de 14 princípios norteadores à licitação. Quando comparada à precedente Lei nº 8.666/1993, embasada em simplórios 8, o autor defende que os aperfeiçoamentos da nova lei não resolverão os entraves estruturais das contratações públicas, ampliando burocracias, aumentando a necessidade de controles, exigindo novas e maiores formalidades e mantendo o Brasil no seu curso rumo ao desperdício de recursos públicos.

Ocupando o nono lugar dessa vasta principiologia está o Princípio do Planejamento. Chiavenato (2008) defende que um planejamento bem-sucedido necessita da verificação dos elementos condicionantes no alcance dos objetivos organizacionais, os chamados fatores críticos de sucesso.

O poder público, ciente disso, não deve voltar esforços apenas para reparar os efeitos de uma má contratação, mas sim, definir mecanismos eficazes para minimizar, ou até mesmo anular as possibilidades de intercorrências na execução contratual, atuando de forma preventiva, antecipando e analisando as necessidades, definindo, então, de forma adequada o objeto de sua necessidade. Na mitigação de riscos e na correta adequação do objetivo com a solução apontada é que se garante uma contratação de qualidade. (Santana, 2015)

Chaves (2015) aponta que a falta do planejamento nas contratações públicas é responsável pelas principais falhas da administração, ocasionando dispensas equivocadas, contratações emergenciais desidiosas, alterações contratuais indevidas, dentre outras situações que podem, inclusive, ensejar a responsabilização do gestor e demais envolvidos no processo de contratação.

Portanto, os inconvenientes relacionados às contratações podem ser evitados, desde que realizado um minucioso planejamento.

Partindo dessa premissa, a Lei nº 14.133/2021 é explicitamente mais enfática quanto à etapa de planejamento das contratações do que as principais normas anteriores relacionadas as licitações públicas, abordando essa temática de forma profusa e detalhada, fator de inovação altamente positivo, já que contempla-se uma administração pública de baixa maturidade em relação ao planejamento das contratações e à importância dessa etapa do processo licitatório, decorrência do maior foco na fase externa fixado pela legislação habitual. (Camargo *apud* Barros, 2021)

Além de tudo, a nova lei também inclui a matéria da governança das contratações, impondo à alta gestão do órgão ou entidade o dever de implementar processos e estruturas, especialmente voltados para gestão de riscos e controles internos, destinados a avaliar, direcionar e monitorar os processos, propondo-se, assim, a garantir a contratação mais vantajosa, assegurar tratamento isonômico aos licitantes e justa competição, precaver sobrepreço, preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento nas contratações e incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável, objetivos do processo licitatório. (Brasil, 2021)

2.2 Governança pública e contratações

Constantemente pressionada a refletir sua gestão de modo a revisar seus processos e resultados, a administração pública contemporânea vem fixando seus pilares em conceitos de gestão por resultado, buscando assim otimizar o desempenho de suas atividades, trazer eficiência ao proveito dos recursos públicos e ainda impulsionar o *accountability* governamental. (Abrucio, 2011)

Tal cenário desponta da Constituição Federal de 1988, que assegura direitos até então inéditos aos cidadãos brasileiros que podem, a partir de então, exercer controle sobre a administração pública, impondo, dentre outras ações, integridade, transparência e prestação de contas aos seus governantes, assim como participar diretamente da escolha de políticas públicas a seu favor. Com isso, observa-se então uma reformulação do Estado, com o intuito de torná-lo mais direcionado para os aspectos sociais, propondo consolidar uma “nova” relação entre Estado e sociedade, que uma vez estabelecida, possibilitou a evolução dos atos pautando-se nas noções de governança. (Oliveira; Pisa, 2015)

A crise econômica e financeira mundial, assim como demais fenômenos que assolaram o globo em recentes décadas, forçam o aprimoramento do Estado para o melhor desempenho quanto ao cumprimento de sua missão social. Nesse panorama progressivo, o Estado passa a afirmar seu papel de apoio ao mercado, medindo, regulando, incentivando e promovendo intervenções e regulamentações que exigem dos governantes e gestores medidas inovadoras de gestão do setor público. (Matias-Pereira, 2010)

A discussão da temática de governança na esfera pública se origina desse contexto e tem por resultado a fixação da transparência, integridade e prestação de contas como os princípios básicos que lideram as boas práticas de governança nas organizações públicas. Além disso, de acordo com a atualização do seu referencial básico de governança, o Tribunal de Contas da União (TCU) descreve governança pública organizacional como:

A aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas. (TCU, 2020)

Como apontado por Alexandre (2021), nota-se o protagonismo do Tribunal de Contas da União (TCU) na formação da agenda em torno da governança pública, iniciado em 2014 com a concepção da primeira edição do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, publicação esta que contribuiu para originar o conceito que orientaria a posterior definição do senso comum acerca da política de governança através do Decreto n.º 9.203/2017.

Em 2015, o TCU avaliou as práticas de governança e gestão das aquisições em instituições governamentais, identificando inconformidades significativas. O termo aquisições, na esfera pública, engloba a compra de bens e contratação de serviços e obras, oriundos ou não de procedimento licitatório. Fruto desse trabalho, o tribunal publicou o Acórdão nº 2.622/2015-TCU – Plenário, trazendo inúmeras recomendações acerca dos temas governança e controle na gestão das aquisições, conformidade das contratações e controles internos nos processos. Essa percepção estabeleceu um novo limiar nas compras públicas, evidenciando a importância de boas práticas de governança aplicadas às contratações. (Silveira; Mello, 2021)

Em face dessas ideias, Barros (2021) relaciona os objetivos da governança das aquisições com os objetivos do processo licitatório conforme a Nova Lei de Licitações. Desta forma, percebe a governança como um dos fatores basilares para a maior eficiência das compras públicas. Portanto, ao percorrer toda a letra da Lei nº 14.133/2021, os princípios da governança se desdobram em procedimentos de estratégia, gestão de risco e controle capazes de conduzir os novos processos licitatórios de maneira efetiva sob a égide das boas práticas na administração pública, ficando a materialização dos avanços propostos intimamente ligada ao grau de maturidade em governança do órgão ou entidade. (Souza; Ramos; Silva, 2021)

3. METODOLOGIA

O presente estudo possui caráter teórico e abordagem qualitativa, que, conforme Gil (2010), é caracterizada por coletar dados descritivos levantados indutivamente em ambientes

naturais, o que permite descobrir ideias e intuições capazes de expandir os conhecimentos. Para Soares (2019), uma pesquisa qualitativa se apresenta por meio do desenvolvimento de conceitos sobre fatos, ideias ou opiniões, e da compreensão indutiva e interpretativa das informações encontradas e relacionadas ao problema de pesquisa, o que lhe atribui um formato que extrapola o presumível, calculável ou informativo.

Devido ao seu propósito de solucionar problemas, bem como de apresentar um determinado contexto, expondo características de um dado fenômeno, a pesquisa é aplicada, conforme levantado por Vergara (2013), possuindo caráter descritivo e enquadrada como estudo de caso quanto aos procedimentos, pois analisará uma unidade hospitalar específica.

Quanto ao método empregado, foi utilizada pesquisa documental, partindo da análise direta dos próprios dispostos da legislação. A pesquisa documental, similar à bibliográfica, diferencia-se essencialmente pela natureza das fontes, pois se utiliza de fontes primárias, ou seja, considera dados e informações que não receberam nenhum tratamento analítico, ou que já foram de alguma forma processados, porém podem estar sujeitos à reanálise, como relatórios e tabelas. (Gil, 2010)

Para tanto, o objeto investigado contempla a atualização normativa da temática de licitações no Brasil, originada com a promulgação da Lei Federal nº 14.133/2021, assim como processos e documentos oficiais da unidade hospitalar citada, tramitados internamente ou disponibilizados nas pastas de rede locais e “IntraQ”, intranet do órgão, a exemplo do seu regimento interno, organogramas, relatórios, planilhas e fluxos de processos.

No tratamento das bases de pesquisa, também foram aplicados conceitos fundamentais integrantes da metodologia de Gerenciamento de Processos de Negócios (do termo em inglês *Business Process Management - BPM*), e das práticas do Gerenciamento de Riscos Corporativos.

De acordo com a *Association of Business Process Management Professionals – ABPMP* (2019), o BPM consiste em uma abordagem para gerenciamento de processos de negócios que visa otimizar e melhorar a eficiência dos processos dentro de uma organização. Isso envolve mapear, modelar, analisar, redesenhar, implementar e monitorar processos de negócios para alcançar resultados consistentes e alinhados com os objetivos estratégicos de uma organização.

Já o Gerenciamento de Riscos é um processo que foi criado para identificar possíveis eventos que possam afetar as estratégias de uma instituição e gerenciá-los de forma a mantê-los dentro do apetite ao risco da organização, que é o nível de risco aceitável determinado. Esse modelo tem como objetivo equilibrar as ações para garantir um cumprimento razoável dos objetivos da entidade, proporcionando uma gestão mais eficaz e segura dos riscos. (Coso, 2013)

Desta forma, a partir de tais concepções e dados, no período de janeiro a março de 2023, o ambiente organizacional do Hospital Federal Cardoso Fontes foi analisado sob a ótica dos processos que compreendem as contratações públicas, mais especificamente àquelas executadas por meio de licitação na modalidade pregão, na forma eletrônica, onde foram levantados os

atuais processos de trabalho envolvidos no macroprocesso das contratações, quanto ao momento de seu planejamento, e os possíveis impactos da Nova Lei de Licitações e Contratos nessa rotina, evidenciando, empiricamente, as necessidades práticas pautadas na nova dinâmica governamental.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nesta seção serão apresentados os principais achados obtidos por meio da coleta de dados, a fim de responder à questão de pesquisa e os objetivos propostos. A análise das informações reunidas será apresentada de forma clara e detalhada, visando oferecer ao leitor uma compreensão abrangente e aprofundada do estudo. Serão, portanto, demonstrados os resultados mais relevantes para o desenvolvimento de conclusões sólidas e coerentes.

4.1 Contextualização do caso

O Hospital Federal Cardoso Fontes é uma unidade de saúde pública federal vinculada ao Ministério da Saúde - MS, sendo um órgão subordinado ao Departamento de Gestão Hospitalar no Estado do Rio de Janeiro – DGH/RJ, a quem compete coordenar a gestão dos hospitais federais do ministério, instalados no Estado do Rio de Janeiro.

Configurada como hospital terciário, oferecendo atendimento de média e alta complexidade em múltiplas especialidades para uma população superior a 1,2 milhão de pessoas, a unidade tem por objetivo institucional prover excelência na prestação de serviços de saúde ao cidadão mediante um atendimento humanizado, seguro e de qualidade. (HFCF, 2022)

Além de ser reconhecido pela sua atuação em importantes áreas assistenciais, o HFCF detém prática na área de ensino e pesquisa em saúde, oferecendo programas de residência médica e de estágios em diversas especialidades, visando contribuir para o aprimoramento das ações de saúde prestadas à sociedade em conformidade com as premissas estabelecidas pelo Sistema Único de Saúde (SUS). (Brasil, 2023)

A dotação orçamentária destinada ao Hospital Federal Cardoso Fontes, estimada na Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício financeiro de 2023, é de R\$ 109 milhões, reservados para assegurar seu funcionamento e o cumprimento da missão institucional, estando estes créditos divididos em R\$ 102 milhões para ações de custeio, enquanto a parcela de R\$ 7 milhões encontra-se direcionada às necessidades de investimentos.

É oportuno salientar que essa fonte de recurso pode apresentar valores maiores do que os previamente fixados pela LOA. Isso ocorre pela viabilidade de uma suplementação orçamentária, que é quando, desde que devidamente justificado às autoridades responsáveis pela gestão do orçamento público, a unidade recebe financiamento adicional para apoiar ações e programas que são considerados necessários, mas não possuem cobertura orçamentária completa ou parcial.

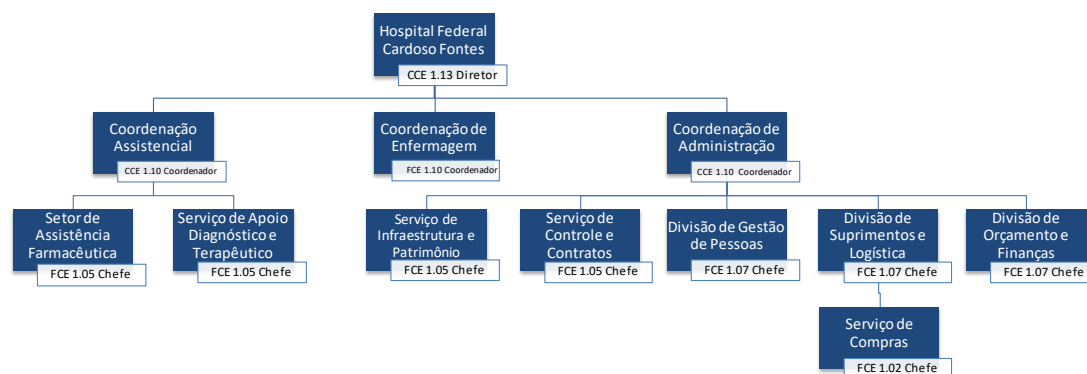
Desses recursos orçamentários, o órgão previu para o planejamento de contratações anual de 2023, o montante de R\$ 83.791.082,4328, contemplando os processos licitatórios que produzirão ou manterão as despesas necessárias ao correto funcionamento do órgão, sendo essencial que os gestores estejam atentos ao melhor uso dos recursos públicos, a fim de evitar desperdícios e garantir a melhor relação custo-benefício para a administração. (Brasil, 2023)

Para garantir a realização de licitações mais eficientes e econômicas, contribuindo para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados à população, é essencial compreender as necessidades da nova dinâmica das contratações trazidas pela Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

4.2 A estrutura organizacional e os processos licitatórios

Nesta pesquisa, verificou-se que ao longo dos últimos anos o HFCF adota uma estrutura organizacional diferenciada daquela estabelecida pelos instrumentos normativos relativos à estrutura formal do Ministério da Saúde, editados desde 2010. Tal fenômeno se dá pela natureza desses documentos, que se limitam a definir os regimentos internos e organogramas básicos do ministério, com objetivo maior de disseminar informações sobre a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério da Saúde, sem o intuito de estabelecer a organização estrutural em si, conforme a Figura 1.

Figura 1 – Estrutura Organizacional Básica do HFCF conforme MS



Fonte: HFCF (2023).

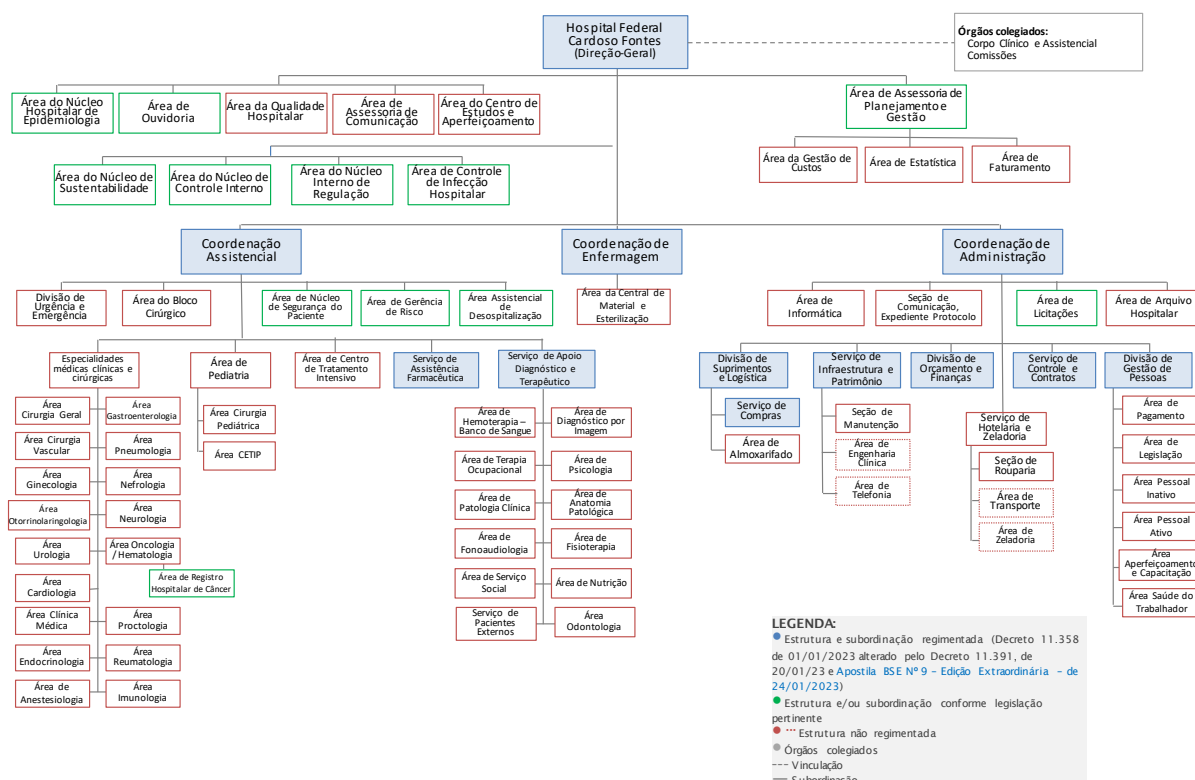
Consequentemente, devido às inadequações da estrutura regimental oficial atribuída ao Hospital Federal Cardoso Fontes ante à sua complexidade como unidade hospitalar, o órgão tem operado com uma estrutura adicional que complementa as normas básicas do Ministério da Saúde de acordo com a sua realidade institucional. Assim, o modelo fixado é expandido em diferentes derivações e desenhado para melhor atender as necessidades do hospital em conformidade com as diretrizes e aspectos de cada sistema de gestão.

Em virtude desse arranjo a estrutura organizacional do HFCF compreende ramificações qualificadas como “informais” e genericamente caracterizadas como “Áreas” em seu organograma, que embora possuam atuações análogas às unidades formais determinadas, são vedadas de possuir denominações de uso exclusivo dessas, a exemplo de Divisão, Serviço, Seção ou Setor, tal qual ilustrado na Figura 2.

Disposta no topo hierárquico do ordenamento interno do Hospital Federal Cardoso Fontes encontra-se a Direção-Geral, autoridade superior detentora do poder máximo e deliberativo sob todas as ações assistenciais e de gestão necessárias ao desenvolvimento dos serviços de saúde prestados na unidade hospitalar, sejam elas executadas pela área “meio” ou pela área “fim” do órgão.

As áreas “meio” e “fim” em uma unidade hospitalar desempenham funções complementares e são igualmente importantes para a prestação de serviços médico assistenciais de qualidade à população. Em linhas gerais, a área “meio” é composta por funções administrativas, gerenciais e de suporte que são responsáveis por garantir o funcionamento adequado do hospital. Por outro lado, a área “fim” está diretamente relacionada à prestação de cuidados de saúde aos pacientes, englobando as funções clínicas e assistenciais, que são responsáveis pelo seu atendimento, diagnóstico, tratamento e acompanhamento.

Figura 2 – Organograma funcional do HFCF



Fonte: HFCF (2023).

Dentro desse cenário, a Coordenação de Administração do HFCF atua como principal expoente gerencial entre as atividades de área “meio” do órgão, pois possui a responsabilidade de

supervisionar, avaliar e controlar a execução das ações referentes à comunicação administrativa, gestão de pessoas, organização documental, orçamento e finanças, suprimentos, patrimônio e instalações, além de serviços terceirizados prestados no hospital.

O principal objetivo dessa coordenação é oferecer apoio técnico-administrativo para garantir a eficácia das ferramentas e recursos necessários para apoiar plenamente o desenvolvimento das atividades da mão de obra assistencial. Consequentemente, estão sob a sua responsabilidade a manutenção das operações administrativas relativas às contratações necessárias ao perfeito funcionamento da unidade.

No que concerne aos procedimentos que envolvem as atividades de licitação no HFCE, um ponto relevante identificado pelo estudo deriva do TED nº 18/2020, termo de execução descentralizada firmado entre o Ministério da Saúde e a Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, dispositivo que visa promover o aperfeiçoamento dos instrumentos de controle e gestão dos hospitais federais do Rio de Janeiro, destacando-se, entre as atividades previstas, a elaboração do diagnóstico situacional dessas unidades hospitalares, contemplando, ainda, o apoio técnico/operacional para o mapeamento, redesenho e edição de manuais dos processos de trabalho que compreendem do planejamento ao pagamento das contratações.

Fruto desse trabalho conjunto, entre os anos de 2021 e 2022, o Hospital Federal Cardoso Fontes mapeou, modelou e manualizou os processos de trabalho da fase interna do procedimento administrativo de licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, formalizando, assim, o fluxo “Fase Interna da Licitação – Pregão Eletrônico”, que representa etapa fundamental na atividade de contratação pública, sendo a fase de planejamento.

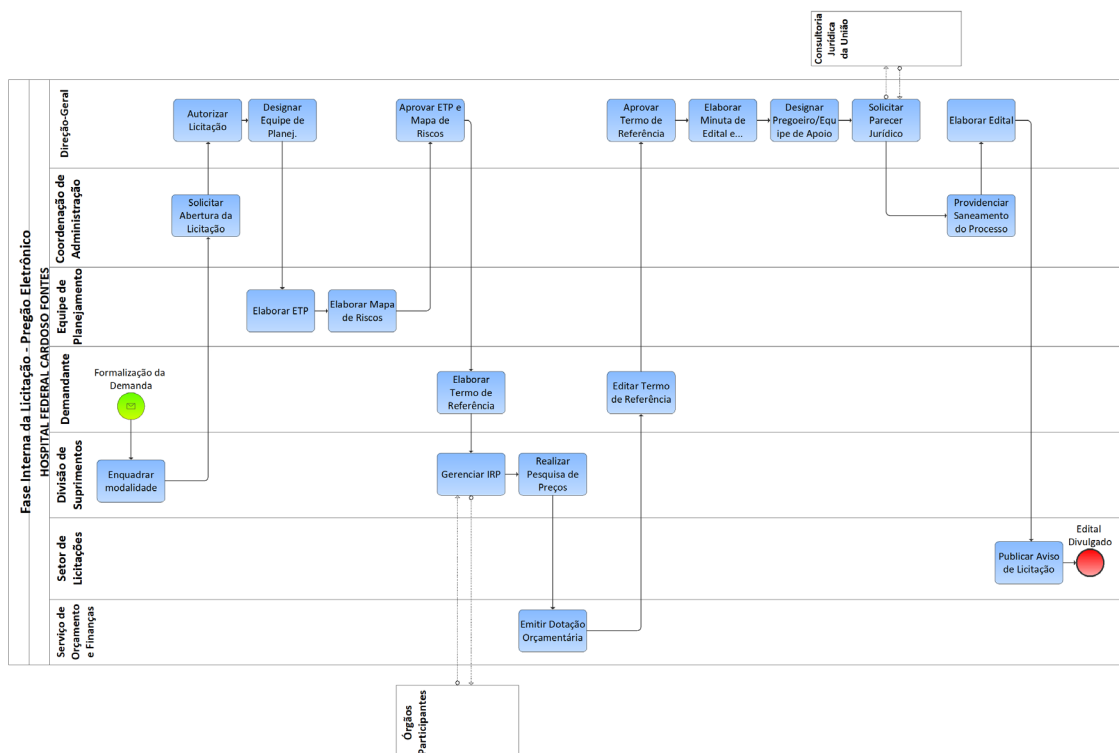
Esse modelo retrata graficamente as atividades contempladas no processo, bem como os seus respectivos executores, tendo por base as diretrizes da Lei nº 8.666/1993, Lei nº 10.520/2002 e demais instrumentos correlatos. Através dele, é possível visualizar todo o trâmite percorrido pelo processo licitatório por meio das áreas necessárias à instrução processual durante a fase interna de preparação da licitação, permitindo que se obtenha uma visão clara das atividades envolvidas.

Ressalta-se que devido à grande quantidade de eventos e a sua considerável extensão horizontal, o diagrama original foi sintetizado e simplificado na Figura 3, possibilitando, assim, uma visão panorâmica do processo. De modo geral, o fluxo mapeado apresenta 54 atividades com todas as possibilidades de prosseguimento, distribuídas entre 7 áreas internas executoras, ou seja, responsáveis por realizar as etapas do processo, contemplando, ainda, 2 interações externas, referentes a vínculos que ocorrem fora do processo em si, mas que são necessários para o seu prosseguimento.

Entre os eventos de abertura e finalização do processo da Fase Interna da Licitação, todas as etapas imprescindíveis ao seu planejamento são executadas, dentre elas a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares que originarão o Termo de Referência, a pesquisa de preços, que servirá de balizadora para determinação dos preços máximos admissíveis para o processo

licitatório que resultará no valor da contratação, e, a preparação do edital da licitação. Neste plano, o processo tem início no setor demandante e se encerra na área de licitações, executor que se relaciona apenas com as 2 atividades finais do fluxo, pertinentes à divulgação do certame.

Figura 3 – Fluxo Simplificado: Fase Interna da Licitação - Pregão Eletrônico - HFCF



Fonte: Adaptado de HFCF (2022).

As atividades específicas executadas no fluxo desdobram-se em tarefas delimitadas e suficientemente descritas através do Manual de Procedimentos do Processo, fornecendo um guia claro e consistente para a sua realização, de modo que essas tarefas sejam realizadas de forma sistemática e padronizada, possibilitando atingir os resultados esperados com eficiência e qualidade, mesmo na ausência de um POP (procedimento operacional padrão) detalhado. Salienta-se que tais ações ocorrem de forma integralmente digital através de um sistema de produção e gestão de documentos e processos eletrônicos chamado Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

Um ponto importante observado foi o levantamento dos riscos no processo, que são eventos de origem interna, externa ou de sistemas com potencial de comprometer todo o seu desempenho quanto aos resultados finalísticos. Deste modo é correto dizer que algumas atividades desempenhadas podem estar associadas a riscos. O quadro a seguir apresenta os riscos identificados durante o mapeamento do fluxo “Fase Interna da Licitação - Pregão Eletrônico” e apresentados em seção própria do seu Manual de Procedimentos.

Quadro 1 – Riscos e atividades

Risco	Descrição	Atividade		Executor	Mitigação
R1	Estudos Técnicos Preliminares inadequados ou insuficientes	18	Elaborar ETP	Equipe de Planejamento da Contratação	Ausente
R2	Análise de Risco deficiente	19	Elaborar Mapa de Riscos	Equipe de Planejamento da Contratação	Ausente
R3	Dificuldade de obtenção de informações para realizar a estimativa	29	Realizar Pesquisa de Preços	Divisão de Suprimentos e Logística	Presente
R4	Referência de Preço incorreta	32	Formalizar Pesquisa de Preços	Divisão de Suprimentos e Logística	Presente
R5	Ações de Saneamento ausentes ou inconsistentes	49	Providenciar Saneamento do Processo	Coordenação de Administração	Ausente

Fonte: Adaptado de HFCF (2022).

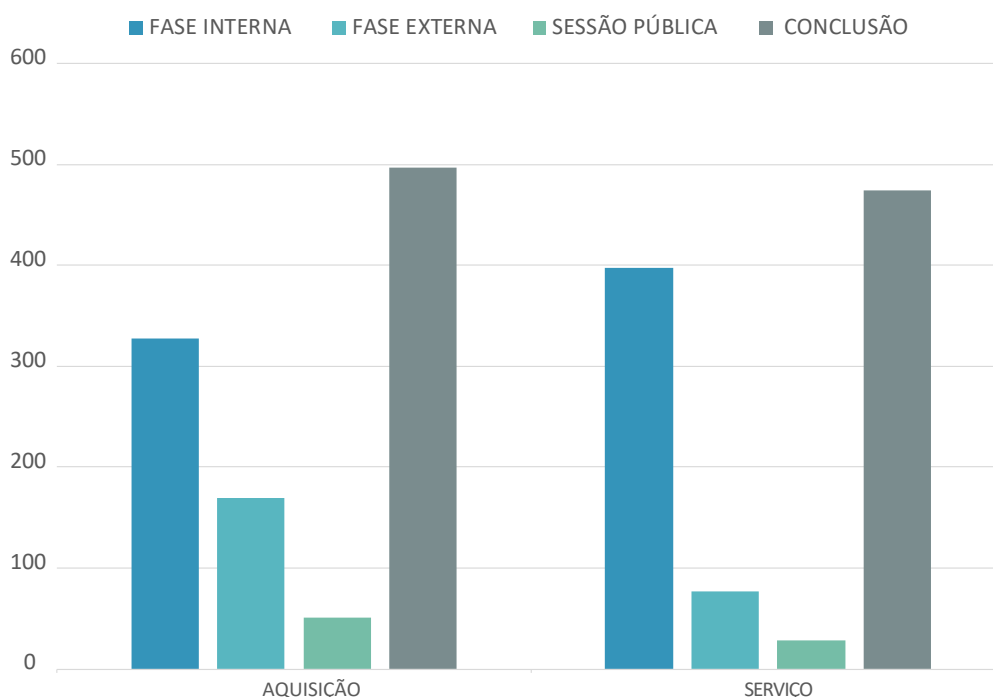
Em contrapartida, muito embora os achados demonstrem a preocupação do órgão em identificar os riscos que podem implicar na boa execução do processo em questão, as ações necessárias para a mitigação de tais entraves encontram-se ausentes na maioria das atividades levantadas, fator que merece atenção por atestar uma realidade institucional desalinhada com as preocupações inerentes à eficiência e gestão de riscos nos processos impostas na nova lei.

Cenário similar foi encontrado em outra importante instituição vinculada ao Ministério da Saúde, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), em um estudo realizado para analisar a gestão de riscos em sua área de compras. Em seus achados, Garcez (2019) identifica uma gestão de riscos realizada de forma tímida ao tratar os processos de compra da organização, estando os riscos, em sua maioria, concentrados na fase de planejamento das contratações.

Assim, o gerenciamento dos riscos envolvidos nas contratações públicas, especialmente durante a etapa inicial de planejamento, ganha relevância do ponto de vista enfatizado por Fenili (2018). O autor ressalta que os erros cometidos nessa fase processual podem resultar em retrabalhos mais complexos, sendo os principais causadores dos prejuízos mais impactantes para a administração pública.

Uma vez identificada a existência do fluxo examinado, a pesquisa então buscou elementos de análise quanto ao desempenho do processo, onde verificou-se que no HFCF a área de licitações fornece o indicador da média temporal por fase de licitação, conforme Gráfico 1. A utilização de um indicador de tempo se demonstra extremamente útil e relevante nesse contexto pois esse indicador é uma das ferramentas que possibilitam ao gestor avaliar a eficiência e eficácia do processo licitatório, identificar gargalos, oportunizar melhorias, e estabelecer metas e padrões de desempenho para futuros processos licitatórios.

Gráfico 1 – Média temporal por fase de licitação – Pregão Eletrônico



Fonte: HFCF (2022).

A leitura do gráfico permite uma visualização clara quanto à divisão das etapas dos processos de contratação por pregão na unidade hospitalar e a temporalidade decorrida de cada fase. Ao direcionar-se o foco para a análise da média temporal da fase interna dessas licitações no HFCF, é nítida a morosidade da finalização dessa etapa em grande parte dos processos, executada em mais de 300 dias, tanto nas aquisições quanto na contratação de serviços, o que reflete em licitações que extrapolam a marca de 1 ano para serem concluídas.

Em contraponto a esses números, a análise realizada por Letierri (2021) nos pregões eletrônicos para aquisição de medicamentos no Hospital das Clínicas de Porto Alegre, instituição pública universitária vinculada ao Ministério da Educação, demonstrou que o tempo médio decorrido da abertura do processo de compra até sua homologação foi de 129 dias, prazo similar ao utilizado pela Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS, também vinculada ao Ministério da Saúde, que estipulou como meta em seus indicadores institucionais um tempo médio ≤ 180 dias para a conclusão de suas licitações por pregão eletrônico. (Brasil, 2024)

Sobre os prazos nas compras públicas realizadas por meio de pregão eletrônico, Gonçalves e Figueiredo (2023) demonstram que as contratações de serviços têm um impacto maior no aumento dos prazos do processo quando comparadas as de consumo e permanentes. Além disso, confirmam a dilatação dos prazos em função da quantidade de itens em uma licitação, validando, ainda, as teorias que sugerem desvantagens, em termos de agilidade, na utilização do Sistema de Registro de Preços em relação ao pregão convencional.

Diante dos dados obtidos quanto aos procedimentos que envolvem as atividades de licitação no Hospital Federal Cardoso Fontes, a existência de um fluxo mapeado, modelado e manualizado especificamente para a fase interna de planejamento das contratações, ferramentas de gestão que possibilitam a realização de tarefas de forma sistêmica e eficiente, contrasta com a realidade apresentada no indicador temporal, evidenciando a presença de falhas no controle e monitoramento dos processos, implicando em contratações ineficientes que contrariam os anseios da Nova Lei de Licitações e sua relação com a governança.

4.3 Impactos práticos do novo estatuto

A Lei nº 14.133/2021 traz diversas alterações e importantes aprimoramentos em relação às normas anteriores, especialmente na temática relacionada à fase de planejamento da contratação onde, distintamente de sua antecessora, confere tratamento abrangente sobre esta etapa, definida com fase preparatória, que deve ser executada de forma criteriosa com objetivo de garantir que a contratação atenda as necessidades da administração de forma econômica, eficiente e segura.

Ademais, a Nova Lei de Licitações exige expressamente que os órgãos públicos adotem processos e estruturas, incluindo gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios, o que significa que essas entidades devem adotar medidas preventivas e de controle para garantir a integridade e eficácia das suas contratações, expandindo a mentalidade do gestor sobre a atividade de contratação para um contexto macro que foca no melhor resultado acima do procedimento em si.

Embora a área de licitações esteja integrada ao organograma do Hospital Federal Cardoso Fontes, compondo a linha gerencial diretamente subordinada à Coordenação de Administração, na prática funcional, por historicamente ser composta de pregoeiro e equipe de apoio, tal área se limitava à execução da fase externa das licitações processadas através de pregão, operando com uma média de 3 componentes.

Em face desse panorama, motivada pelo conhecimento das fragilidades afetas aos processos de licitação no órgão, foi proposta, pelo próprio setor, a reestruturação do serviço, mediante sugestão de uma nova unidade organizacional, alterando, otimizando e ampliando as atribuições e competências dessa área, remodelagem já contemplada na atualização do Regimento Interno do HFCF, vigente em 2023. À vista disso, nesse novo momento competirá à área de licitações prestar suporte às atividades administrativas relativas às licitações e realizar os procedimentos licitatórios, gerindo seus recursos humanos e materiais para fins de alcançar o melhor desempenho.

Quadro 2 – Detalhamento das competências da Área de Licitações HFCF

Área	Atribuições
I	Coordenação e controle dos processos e atividades de licitações, principalmente na modalidade pregão, tendo como base os regulamentos editados pela União para a execução das Leis nºs 8.666/93, 10.520/02, 12.462/11 e 14.133/21, conforme caso;
II	Adotar as medidas indispensáveis à realização dos procedimentos licitatórios em conformidade com a legislação vigente;
III	Manter-se em contínua atualização das bases de informações e legislações que doutrinam os certames licitatórios em suas diversas modalidades;
IV	Criar e gerenciar indicadores de gestão pertinentes às licitações;
V	Orientar as unidades requisitantes na elaboração de estudos técnicos preliminares e gerenciamento de riscos que resultarão na criação dos termos de referência e projetos básicos, sem adentrar questões eminentemente técnicas;
VI	Manter atualizadas as minutas de editais, contratos, termos de referência e outros de acordo com os modelos disponibilizados pela Advocacia-Geral da União;
VII	Revisar a instrução processual e os documentos de referência elaborados pelas unidades competentes, submetendo ao seu crivo sugestões de aprimoramento ou justificativa técnica antes do encaminhamento do processo para a Consultoria Jurídica da União;
VIII	Elaborar minutas de editais e seus anexos, com base no Termo de Referência ou Projeto Básico;
IX	Verificar o parecer da Consultoria Jurídica da União e coordenar o saneamento de eventuais apontamentos, objetivando alinhar o edital e seus anexos de maneira que se alcance o resultado esperado para os interesses da administração com a devida segurança jurídica;
X	Divulgar editais das modalidades licitatórias no sistema eletrônico COMPRASNET, jornais de grande circulação e demais meios oficiais exigidos por lei;
XI	Realizar todas as publicações legais pertinentes aos atos e eventos das licitações;
XII	Realizar a licitação em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle;
XIII	Realizar atividades pertinentes ao cadastro de sanções pelas infrações cometidas no decurso da licitação.

Fonte: Adaptado de HFCF (2022).

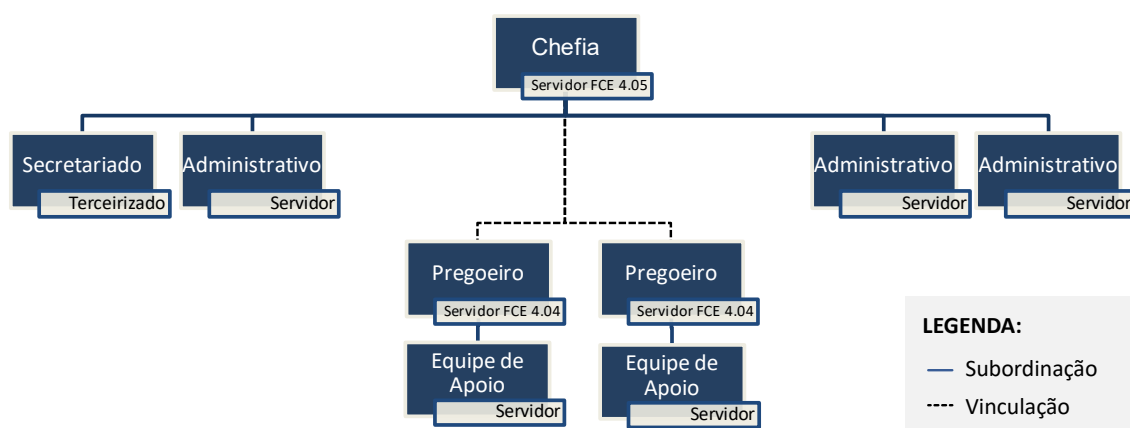
O planejamento inadequado ou falho nas contratações impacta em atrasos no cumprimento das demandas e até desperdício dos recursos, gerando insatisfação da população pela dificuldade da administração em atender o interesse público. É necessário que a função administrativa seja executada com maior celeridade, exatidão e eficiência, para alcançar os resultados positivos esperados, como assim sugere ser a proposta de atuação da área de licitações em seu novo formato, focado em prestar o devido suporte administrativo para promover a manutenção da segurança jurídica dos procedimentos, a melhoria da instrução processual e a diminuição dos prazos por meio do acompanhamento contínuo dos processos.

É importante ressaltar que essa nova unidade está em processo gradual de transição entre suas antigas e novas competências, a fim de garantir seu pleno funcionamento efetivo. Para operar em conformidade com as atualizações regimentais, é necessário um aumento significativo da mão de obra, bem como a disponibilização de funções comissionadas para agentes que atuam em posições estratégicas, conforme demonstrado na Figura 5, além da revisão e atualização dos processos e fluxos que compreendem as contratações.

Ademais, cabe destacar a necessidade e importância de oferecer capacitação e qualificação à essa mão de obra para que os profissionais possam compreender as novas regras e procedimentos, evitando equívocos e erros que possam gerar prejuízos à administração, ação não encontrada durante a pesquisa de material, assim como também pareceu negligenciada a implementação de um plano interno de transição para a nova lei, ambos de competência da alta gestão, conforme disposto na norma.

Para Lima (2023), é crucial que a autoridade máxima do órgão ou entidade da administração pública promova, incentive e garanta a capacitação e o aperfeiçoamento dos agentes públicos atuantes nas contratações, principalmente em observância às regras relativas à gestão por competências, fixadas pelo art. 7º da Lei nº 14.133/21, sob pena de responsabilização por culpa *in eligendo*, que se refere à responsabilidade de uma pessoa por escolher um agente ou representante inadequado à execução do ato.

Figura 4– Organograma funcional da Área de Licitações HFCF



Fonte: Adaptado de HFCF (2022).

Dessa forma, quanto aos esforços do HFCF para se adequar à nova realidade, apresenta-se uma unidade organizacional de característica mista que além de integrar o processo de contratação através da execução de atividades fundamentais à consolidação das licitações, configura-se como uma ferramenta de monitoramento e controle preventiva e proativa, com potencial para melhorar a assistência no controle interno da legalidade administrativa dos procedimentos e o desempenho das operações licitatórias com a redução de prazos e riscos, convertendo-se, assim, em uma estrutura correlacionada aos principais elementos de governança nas contratações mencionados nos artigos 11º, § único e 169º da Lei nº 14.133/2021.

5. CONCLUSÕES

O presente estudo teórico buscou compreender as necessidades da nova dinâmica das contratações públicas trazidas pela Lei Federal nº 14.133 de 1º de abril de 2021, avaliando os

possíveis impactos das novas demandas decorrentes da atualização legal e procurando identificar as principais implicações dessas mudanças na gestão dos processos de licitação do Hospital Federal Cardoso Fontes, considerando as suas particularidades.

Para atingir os objetivos, partindo da análise dos principais aspectos da nova legislação, foram realizadas pesquisas documentais visando o levantamento da estrutura organizacional e dos procedimentos que envolvem as atividades de licitação na unidade hospitalar, assim como a percepção das alterações provenientes da Nova Lei de Licitações no ente, possibilitando investigar os possíveis impactos e desafios que a instituição precisa enfrentar para adequar seu sistema atual.

As análises apresentadas trouxeram um vasto arranjo estrutural no órgão, que embora complexo devido à natureza de suas atividades, demonstra-se bem organizado e delimitado de acordo com as necessidades funcionais inerentes a um hospital de seu porte e relevância em sua atuação.

Constatou-se que o HFCE possui, desenhado e manualizado, um fluxo do processo de fase interna da licitação na modalidade pregão, porém ainda desatualizado em relação ao novo regimento interno. Esse fluxo apresenta elementos importantes no mapeamento do processo, como a identificação e análise de riscos na operação, o que demonstra a preocupação da instituição em minimizar possíveis falhas e prejuízos, porém, com tratamento pouco expressivo. Além disso, foram identificados indicadores temporais que possibilitam a aferição do desempenho das licitações, os quais evidenciaram a ineficiência dos processos.

Como efeito prático inicial da preocupação da organização para inserir-se no novo contexto das aquisições públicas, o Hospital Federal Cardoso Fontes reestruturou sua área de licitações em uma unidade organizacional mais abrangente. Essa construção, ainda embrionária, tem como objetivo não apenas uma competência operacional, mas também de atuar como elemento de governança nas contratações do órgão. Dessa forma, essa nova unidade tem por essência o controle, monitoramento e eficácia das contratações, visando garantir que os processos sejam realizados de forma mais eficiente e alinhados com a Nova Lei de Licitações.

Desses resultados, considera-se relevante destacar a importância de investir no amadurecimento da governança no órgão para que suas ações possam efetivamente conectar-se às vontades da Nova Lei de Licitações, já que restou constatado que o foco na ordenação do procedimento sem as devidas ações de estratégia, controle e avaliação, frustram o alcance da eficiência do processo licitatório, podendo impactar negativamente na qualidade nos serviços prestados pelo hospital. Nesse sentido, é fundamental que o HFCE busque aprimorar sua governança com foco na promoção de uma gestão mais eficaz de seus processos licitatórios, principalmente quanto aos mecanismos de controle e métrica que permitam monitorar o desempenho desses processos e promover melhorias contínuas.

E, por último, ao focar no Hospital Federal Cardoso Fontes, esta pesquisa se restringe à realidade funcional do órgão e sua relação com os próprios processos licitatórios, porém,

espera-se que os resultados demonstrados possam contribuir para uma melhor compreensão dos desafios e oportunidades trazidos pela nova legislação, auxiliando no desenvolvimento de estratégias e medidas adequadas para aprimorar a gestão das contratações públicas, sugerindo-se, então, que o debate sobre as melhores práticas de utilização da Nova Lei de Licitações seja ampliado a outros entes e constantemente atualizado, possibilitando à administração pública assegurar o efetivo cumprimento de suas funções em favor da sociedade.

REFERÊNCIAS

ALVES LIMA, Edcarlos; GIOIELLI, Stella Claudio. O Portal Nacional como meio de se garantir a ampla transparência e simetria de informações nas contratações públicas. **Cadernos**, [S.l.], v. 1, n. 9, p. 21-38, jul. 2022. ISSN 2595-2412. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/202>>. Acesso em: 27 set. 2022.

ALEXANDRE, W. de B. Governança nos processos das contratações públicas. **Boletim Economia Empírica**, [S.l.], v. 1, n. 6, 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/bee/article/view/5539>. Acesso em: 12 out. 2023.

ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS MANAGEMENT PROFESSIONALS - ABPMP. **BPM CBOK: Versão 4.0. 1ª Edição**. ed. [S.l.: s. n.], 2019. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/512710840/BPMP-CBOK-4-0#>>. Acesso em: 31 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União:1 abr. 2021, ed. 61-F, seção 1 -Extra F, p. 2, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 10 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2023. Diário Oficial da União:17 jan. 2023, Edição extra-A e republicado no D.O.U de 17.1.2023, Edição extra-B, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Lei/L14535.htm>. Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Composição. Atenção Especializada à Saúde**. Departamento de Gestão Hospitalar no Estado do Rio de Janeiro. Hospitais Federais. Cardoso Fontes. Brasília, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saes/dgh/hospitais-federais/cardoso-fontes>>. Acesso em: 14 fev. 2023.

BRASIL. Agência Nacional de Saúde Suplementar. **Arquivos. Acesso à Informação. Transparência e Contas Públicas. Programa de Qualificação Institucional**. 2019. Brasília, 2021. Disponível em: <08_contratacao.pdf — Agência Nacional de Saúde Suplementar (www.gov.br)>. Acesso em: 21 mar. 2023.

BRASIL. Portal Nacional de Contratações Públicas. **Planos de Contratações Anuais. PCA 2023 - MINISTÉRIO DA SAÚDE. PCA 2023 - 250104 - HOSPITAL FEDERAL CARDOSO FONTES**. Brasília, 2023. Disponível em: <<https://pncp.gov.br/app/pca/00394544000185/2023>>. Acesso em: 20 mai. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU/Tribunal de Contas da União**. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7595543501762EB92E957799>>. Acesso em: 10 out. 2022.

BARROS, Anna Luiza Escobar Aleixo de. **Compras públicas e eficiência administrativa: uma análise das novidades trazidas pela Lei nº 14.133/2021 no que se refere à seleção de fornecedor**. Orientador: Maria Isabel Araújo Rodrigues. 2022. 124 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <<http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2883>>. Acesso em: 25 out. 2022.

CARVALHO SOBRAL DE SOUZA, Patrícia Verônica Nunes; MENEZES RAMOS, Thiago de; GONÇALVES DA SILVA, Lucas. Inclinações pragmáticas na nova lei de licitações e contratos administrativos (Lei nº 14.133/2021): novos princípios, velhos problemas. **Revista de Direito Brasileira**, [S.l.], v. 29, n. 11, p. 4-15, fev. 2022. ISSN 2358-1352. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/7514/5804>>. Acesso em: 25 ago. 2023. doi:<http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2358-1352/2021.v29i11.7514>.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION - COSO. **Controle Interno: Estrutura Integrada: Sumário Executivo e Estrutura**. Tradução: PriceWaterhouseCoopers e Instituto dos Auditores Internos do Brasil, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://auditoria.mpu.mp.br/pgmq/COSOIIICIF_2013_Sumario_Executivo.pdf> Acesso em: 31 fev. 2023.

CHAVES, E. dos S. Aspectos Importantes da Fase Interna da Licitação: uma Análise sobre o Conjunto de Elementos Necessários e Suficientes para a Caracterização do Objeto do Processo Licitatório. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**. 13, n. 1, p. 149-170. 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.32586/rcda.v13i1.26>>. Acesso em: 18 set. 2022.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

DE JESUS SOARES, S. Pesquisa Científica: uma abordagem sobre o método qualitativo. **Revista Ciranda**, [S.l.], v. 3, n. 1, p. 1-13, 2020. Disponível em: <<https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/ciranda/article/view/314>>. Acesso em: 13 dez. 2022.

DE SOUSA GONÇALVES, M.; S. FIGUEIREDO, P. Determinantes dos prazos das compras públicas por meio de pregão eletrônico. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 28, p. e85792, 2023. DOI: 10.12660/cgpc.v28.85792. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/85792>. Acesso em: 24 mar. 2024.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Enap); ABRUCIO, F. L. **Disciplina 3.1: debate contemporâneo da gestão pública**. 2011. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1021>>. Acesso em: 8 abr. 2023.

FENILI, Renato. **Governança em aquisições públicas**. Teoria e prática à luz da realidade sociológica. Impetus:2018.

GARCEZ, Luciana Rezende da Silva. **Análise da gestão de riscos na área de compras da Fiocruz**. 2019. 113 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <<https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/34229>>. Acesso em: 13 mar. 2024.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HOSPITAL FEDERAL CARDOSO FONTES. **Relatório Anual de Gestão do HFCF 2022 - exercício de 2021** (formato Relatório Integrado Sucinto) [arquivo em PDF]. IntraQ, 2022. Disponível em: <file:///Q:/RELAT%C3%93RIO%20ANUAL%20DE%20GEST%C3%83O/2021-2022/RELATO%20INTEGRADO%20SUCINTO%202021%202022.PDF>. Acesso em: 31 fev. 2023.

HOSPITAL FEDERAL CARDOSO FONTES. **Organograma – HFCF – Fev_2023** [arquivo em PDF]. IntraQ, 2023. Disponível em: <file:///Q:/organograma/ORGANOGRAMA%20-%20HFCF%20-%20Fev_2023.pdf>. Acesso em: 31 fev. 2023.

HOSPITAL FEDERAL CARDOSO FONTES. **Anexo C Modelo de manual preenchido** (SEI nº 0026765543) [arquivo em PDF]. Sistema Eletrônico de Informação (SEI), 2022. Disponível em: < https://sei.saude.gov.br/>. Acesso em: 01 mar. 2023.

HOSPITAL FEDERAL CARDOSO FONTES. **CONTROLE DE PREGÕES 2022** [arquivo em Excel]. Pasta de rede do HFCF, 2022. Disponível em: < Y:\Licitação\2022\CONTROLE DE PREGÕES 2022 (Recuperado).xlsx >. Acesso em: 31 fev. 2023.

HOSPITAL FEDERAL CARDOSO FONTES. **Regimento Interno Hospital Federal Cardoso Fontes v.02 ano2022** [arquivo em PDF]. IntraQ, 2022. Disponível em:<file:///Q:/DOCUMENTOS%20INSTITUCIONAIS/REGIMENTOS/Regimento%20Interno%20do%20Hospital%20Federal%20Cardoso%20Fontes.pdf>. Acesso em: 31 fev. 2023.

HOSPITAL FEDERAL CARDOSO FONTES. **Anexo Organograma Funcional Área de Licitações** (SEI nº 0028554070) [arquivo em PDF]. Sistema Eletrônico de Informação (SEI), 2022. Disponível em: <https://sei.saude.gov.br/>. Acesso em: 31 fev. 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. A nova Lei de Licitações e a ilusão do ‘governo dos seres humanos’: se uma lei não funciona, o problema é a própria lei. **Jota**, 15 dez. 2020. Disponível em: <http://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2020/12/15.12.20-A-nova-Lei-de-Licitacoes-ea-ilusao-do-governo-dos-seres-humanos_-JOTA-Info.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2022.

LETTIERI, Cristiane. **Análise dos motivos de fracasso no processo de compras de medicamentos no Hospital de Clínicas de Porto Alegre**. Orientador: Rafael Leal Zimmer. 2021. 69 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Pesquisa Clínica) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Hospital das Clínicas de Porto Alegre, Porto Alegre, 2021. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/230644>. Acesso em: 19 abr. 2024.

LIMA, Edcarlos Alves. Gestão por competências na nova Lei de Licitações e a culpa in eligendo. **Zênite Fácil**, categoria Doutrina, 10 jan. 2023. Disponível em: http://www.zenitefacil.com.br. Acesso em: 23 mar. 2024.

MATIAS-PEREIRA, J. A Governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 109–134, 2010. DOI: 10.21118/apgs.v2i1.4015. Disponível em: https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015. Acesso em: 25 ago. 2022.

MÓZERLE, Fabricia Rosa Berto. **Lei 14.133/2021 alterações no regime jurídico no tocante as modalidades de licitações**. Orientador: Wilson Demo. 2022. 53 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade do Sul de Santa Catarina, Tubarão, 2022. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/25720?mode=full>. Acesso em: 7 set. 2022.

OLIVEIRA, A. G. de; PISA, B. J. IGovP: índice de avaliação da governança pública — instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 49, n. 5, p. 1263 a 1290, 2015. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/54990>>. Acesso em: 24 ago. 2022.

QUEIROZ, José Menezes de. **Inovações no pregão eletrônico em face da nova lei de licitações (Lei 14.133/2021)**. 2022. 42 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/35447>. Acesso em: 25 out. 2022.

REMÉDIO, José Antonio. Lei de licitações e contratos administrativos (Lei 14.133/2021): o diálogo competitivo como nova modalidade de licitação. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública** | e-ISSN: 2526-0073 | Encontro Virtual | v. 7 | n. 1 | p. 01 – 21 | jan/jul. 2021. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/download/7568/pdf> acessado dia 16/11/2022. Acesso em: 15 nov. 2022.

SANTANA, Jair Eduardo. **Planejamento nas Licitações e Contratações Governamentais. Estratégias para Suprimentos Públicos**. Curitiba: Editora Negócios Públicos. 2015.

SILVEIRA, J. P.; MELLO, S. P. T. de. Instrumentos de Governança das Aquisições no Planejamento e Execução de Pregões Eletrônicos: Acquisition Governance Instruments in the Planning and Execution of electronic biddings. **Desenvolvimento em Questão**, [S. l.], v. 19, n. 56, p. 208–224, 2021. DOI: 10.21527/2237-6453.2021.56.10427. Disponível em: <<https://revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/10427>>. Acesso em: 12 out. 2023.

SOUZA, Alessandra Milhomem de. A nova lei de licitações e contratos e os impactos na administração pública. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**. Ano 05, Ed. 08, v. 06, p. 126-135, agosto de 2020. ISSN: 2448-0959, Link de acesso:<https://www.nucleodoconhecimento.com.br/lei/lei-de-licitacoes>, DOI: 10.32749nucleodoconhecimento.com.br/lei/lei-de-licitacoes. Acesso em: 15 nov. 2022.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2013.

Daniel Barbosa Pereira de Araújo

<https://orcid.org/0009-0004-7439-0221>

Especialista em Planejamento e Controle da Gestão de Saúde pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e em Gestão Pública pela AVM Educacional.
araujo_daniel@hotmail.com

Ana Paula Archer de Arruda Borges

<https://orcid.org/0009-0001-6384-4927>

Mestre e Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Especialista em Gestão Financeira, Auditoria e Controladoria pela Fundação Getúlio Vargas (FGV).
anaborges00@hotmail.com

IMPLANTAÇÃO DAS PRÁTICAS DE INTEGRIDADE E COMPLIANCE: POSSIBILIDADES E DESAFIOS NO TRANSPORTE URBANO PÚBLICO EM FORTALEZA-CE

Suerda Veríssimo Bezerra
Paulo Roberto de Carvalho Nunes
Rubens Carlos Rodrigues

Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Fortaleza – CE, Brasil

A presente pesquisa analisa o estágio atual do processo de implantação e gestão de práticas de integridade e *compliance* nas empresas de serviços de transporte urbano público de passageiros em Fortaleza (CE), com referência da Lei Federal nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção). Utilizando uma abordagem qualitativa e descritiva, foram aplicados questionários para coletar dados. Os resultados evidenciaram que o processo de adequação das ações das empresas tem ocorrido de forma lenta, uma vez que apenas duas empresas dispõem de um programa completo de práticas integridade e *compliance*, revelando uma emergência de adequação pró combate às práticas de corrupção e fraude. Conclui-se que há uma demanda por maior implementação e adequação dessas práticas, uma vez que elas geram benefícios para todos os *stakeholders* e fortalecem o controle necessário para inibir atos de corrupção e fraude.

Palavras-chave: governança corporativa; práticas de integridade e conformidade; transporte público.

IMPLEMENTACIÓN DE PRÁCTICAS DE INTEGRIDAD Y CUMPLIMIENTO: POSIBILIDADES Y DESAFÍOS EN EL TRANSPORTE PÚBLICO URBANO EN FORTALEZA-CE

Esta investigación analiza el estado actual del proceso de implementación y gestión de prácticas de integridad y cumplimiento en las empresas de servicios de transporte urbano público de pasajeros en Fortaleza (CE), con referencia a la Ley Federal No. 12.846/2013 (Ley Anticorrupción). Utilizando un enfoque cualitativo y descriptivo, se aplicaron cuestionarios para recopilar datos. Los resultados evidenciaron que el proceso de adecuación de las acciones de las empresas ha sido lento, ya que solo dos empresas cuentan con un programa completo de prácticas de integridad y cumplimiento, revelando una urgencia de adaptación para combatir prácticas de corrupción y fraude. Se concluye que hay una demanda de una mayor implementación y ajuste de estas prácticas, ya que generan beneficios para todas las partes interesadas y fortalecen el control necesario para inhibir actos de corrupción y fraude.

Palabras clave: gobierno corporativo; prácticas de integridad y cumplimiento; transporte público.

IMPLEMENTATION OF INTEGRITY AND COMPLIANCE PRACTICES: POSSIBILITIES AND CHALLENGES IN PUBLIC URBAN TRANSPORT IN FORTALEZA-CE

This research examines the current stage of implementation and management of integrity and compliance practices in public urban passenger transportation companies in Fortaleza (CE), with reference to Federal Law No. 12,846/2013 (Anti-Corruption Law). Employing a qualitative and descriptive approach, questionnaires were used to collect data. The results showed that the process of companies' *compliance* actions has been slow, as only two companies have a comprehensive integrity and compliance program, indicating an urgent need to address corruption and fraud practices. It is concluded that there is a demand for greater implementation and adjustment of these practices, as they bring benefits to all stakeholders and strengthen the necessary controls to deter acts of corruption and fraud.

Keywords: corporate governance; integrity and compliance practices; public transportation.

1. INTRODUÇÃO

O transporte coletivo é um sistema de transporte de passageiros fornecido por empresas públicas e privadas. No caso das empresas privadas, a operação se dá por meio de concessões, que ocorrem quando o Estado delega à iniciativa privada a exploração e manutenção desse serviço de caráter público. Em contrapartida, tais empresas são autorizadas a cobrar tarifas dos usuários, as quais visam cobrir os custos operacionais e gerar lucros (Mabucanhane, 2018).

A parceria público-privada é uma modalidade em que prestadoras de serviços privados atuam no âmbito da administração pública, seja por meio de contratações diretas ou indiretas, realizadas através de processos licitatórios ou com dispensa deles. Essas parcerias ocorrem devido às limitações das estatais em fornecer bens e serviços de ordem pública (Conceição; Silva, 2022). Ferreira (2020) destaca que, no setor de parcerias público-privadas, ainda é necessário considerar as inúmeras fraudes e casos de corrupção que ocorrem, afetando principalmente os usuários dos serviços públicos.

Grande parte dos problemas relacionados ao âmbito do transporte público é produzida pela ausência de transparência e pela manifestação de fraudes e corrupções que acarretam desvios em desfavor dos usuários (Silva; Lourenço; Angotti, 2021). No âmbito da administração pública, a transparência é um dos princípios regentes das atividades desempenhadas por órgãos públicos ou órgãos privados que, de forma direta ou indireta, veicula-se ao setor público de serviços (Mabucanhane, 2018).

Coelho (2017) destaca que, nos Estados Unidos, a *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) é um instrumento jurídico adotado desde o ano de 1998 no combate à corrupção em empresas, possuindo bastante significância no contexto das punições por atos corruptos nas esferas pública e privada. De acordo com Martins (2021), a FCPA foi fonte de inspiração para a criação da Lei n.º 12.846/2013, a Lei Anticorrupção e, portanto, ambos os instrumentos jurídicos assistem na formulação de medidas que visam conter atos de corrupção nas empresas.

As práticas de integridade empresarial têm como objetivo prevenir a ocorrência de ilícitos, ao comunicar ao público consumidor o compromisso das empresas com práticas éticas. Essas práticas são integradas às políticas de *compliance* dentro do escopo da governança corporativa. Cordeiro (2011) dispõe de indicativos que evidenciam que ambos os conjuntos de práticas se distinguem, mas se complementam diante do alcance dos objetivos esperados das práticas empresariais.

De acordo com dados de 2022, da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU), o transporte urbano é o principal meio de mobilidade para a maioria da população, especialmente para aqueles com necessidades relacionadas ao trabalho, destacando-se o ônibus, utilizado por 87,5% das pessoas que fazem uso de transportes coletivos (NTU, 2022).

Diante do exposto, emerge a seguinte questão de pesquisa: Como tem ocorrido o processo de implantação e gestão das práticas de integridade e *compliance* em empresas de serviços de transporte urbano público de passageiros? Destarte, este artigo analisa o estágio atual do

processo de implantação e gestão das práticas de integridade e *compliance* nas empresas de serviços de transporte urbano público de passageiros em Fortaleza - Ceará, tendo por referência a Lei Federal nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

A conscientização quanto à importância do setor de serviço de transporte público de passageiros aderir à implantação das práticas de integridade e *compliance* deve introjetar na cultura corporativa que haverá benefícios, tais como eficiência, confiabilidade, segurança e respeito, e não que se trata de uma série de regras impressa.

Assim, os resultados produzidos por esta pesquisa visam ajudar a compreender o comportamento da responsabilidade destas empresas diante das obrigações em função de uma maior transparência e segurança para os usuários dos serviços públicos de transportes, bem como utilizando-a de base para validar a qualidade dos serviços ou mesmo identificar falhas e erros que decorram da ineficiência gerencial.

Embora trabalhos baseados em metodologias convenientes, como o desta pesquisa, não possam, por si só, subsidiar políticas públicas de forma definitiva, eles são importantes para o desenvolvimento contínuo da ciência, pois pavimentam o caminho para pesquisas mais detalhadas e rigorosas, que, por sua vez, podem fornecer as bases sólidas necessárias para a formulação de políticas públicas eficazes.

Os resultados dessas pesquisas preliminares também podem subsidiar a criação de políticas públicas mais eficazes no combate à corrupção e na promoção da integridade no setor de transporte público. Ações como o desenvolvimento de programas de capacitação, o aprimoramento da legislação e o investimento em tecnologia podem ser direcionadas de maneira mais estratégica, otimizando recursos públicos e gerando um impacto positivo na vida dos cidadãos.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O Tribunal de Contas da União (TCU) dispõe de um manual de diretrizes de governança corporativa para as empresas públicas, onde destaca a relevância da aplicação dos conceitos de governança em prol da manutenção da integridade e da transparência, sendo essas medidas requeridas pelo atendimento dos objetivos atrelados aos serviços públicos no país. Martins *et al.* (2019) destacam a crescente preocupação internacional com a adoção de práticas de integridade e transparência nas atividades públicas e público-privadas.

No plano empresarial, Barcat (2017) afirma que a integridade se refere à coerência entre a conduta da empresa e seus comportamentos manifestos. Através do comprometimento com a interdependência entre os negócios e a sociedade, o que antes era considerado intangível torna-se tangível, pois a qualidade ética e a responsabilidade social passam a ser evidentes e mensuráveis na prática empresarial.

As práticas de *compliance*, isoladamente, consolidam-se como um conjunto de medidas internas direcionadas à identificação de vulnerabilidades específicas, por meio da avaliação de riscos inerentes a uma empresa, dispondo de ações preventivas ou corretivas, tendo por finalidade a reversão ou mitigação (Marrara, 2019).

Sob tal entendimento, há de se falar hodiernamente nas práticas de *compliance* e integridade empresarial que, para Soares (2021), visam planificar os interesses públicos, consolidando um rol de práticas que, efetivamente, atrelem os discursos corporativos com as ações materializadas pelas empresas que atuam frente às parcerias público-privadas, visando reduzir as assimetrias existentes, principalmente as decorrentes de fraudes, corrupções e ineficiência na prestação dos serviços, zelando pelo incólume papel esperado do poder público na satisfação de direitos coletivos e difusos (Leal; Boff, 2023).

Viol (2021) destaca que a existência de corrupção no âmbito das contratações públicas e nas ofertas dos bens e serviços sempre foi uma realidade em afetação aos interesses públicos, declinando assim dos objetivos constitucionais atrelados ao desempenho das funções administrativas do poder público. Para sanar ou mitigar a incidência destes ilícitos, a Lei n.º 12.846/2013 enriqueceu o cotejo normativo aplicável a tal matéria (Brasil, 2013).

A responsabilização administrativa e civil das pessoas jurídicas pela prática de ilícitos contra a administração pública passou a ser uma previsão normativa da Lei Anticorrupção, fomentando a essencialidade da manutenção de mecanismos preventivos, evitando assim que atos vedados pela norma vigente possam decorrer da ausência de acuidade por parte das empresas vinculadas às funções estatais (Soares, 2021).

Conceição e Silva (2022) destacam que é indispensável que as empresas privadas associadas a serviços públicos atendam aos padrões éticos estabelecidos pelos princípios constitucionais que regem a administração pública. A disposição de vedações pela Lei Anticorrupção visa, por meio da coerção, inibir práticas ilícitas que provoquem danos ao Estado (Martins *et al.*, 2019) sendo o combate à corrupção no âmbito público uma pauta mundial, considerando a alta incidência de práticas ilícitas que deturpam as finalidades das atividades vinculadas ao Estado (Viol, 2021).

Em seu art. 7º, inciso VIII, a Lei Anticorrupção traz uma clara inclinação para a observância da existência de mecanismos de integridade e *compliance* dentro das empresas prestadoras de serviços ao setor público (Brasil, 2013). Araripe e Machado (2018) destacam que este foi o primeiro passo para a exigência legal do programa de práticas de integridade no âmbito destas empresas, sendo que a sua existência e efetiva execução pode, inclusive, atenuar as sanções administrativas aplicadas aos ilícitos que venham ocorrer por uma margem além do controle desempenhado por tais organizações.

No ano de 2021, a Lei n.º 14.133, conhecida por Nova Lei de Licitações e de Contratos Administrativos, dispôs de novas perspectivas para a contratação de bens e serviços pela administração pública. Em alguns dos seus dispositivos, as práticas de integridade são indicadas

como essenciais para a contratação pública de empresas privadas. Para exemplificar, no art. 25, § 4º, indica a necessidade da existência prévia das práticas de integridade para empresas que se candidatarem aos editais de concessão para obras, serviços e fornecimentos de grandes apoios ao poder público (Brasil, 2021).

A administração dos interesses das partes envolvidas em um negócio é essencial para fortalecer a percepção de valor atribuída a ele. Essa gestão eficaz pode ser alcançada por meio de um programa de práticas de *compliance*, o que destaca a conexão intrínseca entre as práticas corporativas e a satisfação dos *stakeholders* no atual cenário capitalista. Assim, é importante estabelecer uma harmonia entre a visão corporativa e as ações executadas, garantindo que as necessidades e expectativas de todas as partes envolvidas sejam atendidas (Freeman; Reed, 1983).

Na busca pela manutenção do equilíbrio entre os interesses dos *stakeholders*, Barcat (2017) alerta que as práticas de integridade não são um programa de conformismo, mas, visam romper com os diálogos meramente ilustrativos, para dispô-los na prática. Trata-se de uma mudança de um cenário pretérito estático e focado apenas nos interesses das organizações, para abrir margem acolhedora dos interesses de todos os envolvidos com as atividades de cada negócio (Martins *et al.*, 2019).

3. METODOLOGIA

O objeto de investigação da pesquisa são as 11 empresas de serviços de transporte urbano público de passageiros que integram a concessão na região da cidade de Fortaleza, capital do Estado do Ceará, no ano de 2023. Dessas, 05 (cinco) compõem a amostra para análise dos resultados desta pesquisa, as quais terão seus nomes preservados por questões éticas. A escolha se deu por critério de acesso e conveniência por parte dos pesquisadores.

As empresas receberam um questionário elaborado no *Google Forms*, abrangendo questões tanto gerais quanto específicas, além de instruções para a condução da pesquisa e garantia de confidencialidade das informações recebidas. Os diretores foram informados sobre a natureza voluntária da participação na pesquisa.

Utilizou-se da análise descritiva dos dados coletados para dispor dos resultados individuais, confrontá-los entre si, com os indicadores teóricos, e discuti-los. Gil (2019) indica que a análise descritiva é a descrição dos fatos e resultados em sua íntegra, o que produz segurança para a interpretação da realidade de um determinado grupo de indivíduos avaliados.

A validação dos resultados ocorreu por meio da análise crítica, individualizada e comparativa, por meio da qual buscou-se aferir os indicativos finais que dão margem para responder ao problema de investigação. Tal análise consiste em avaliar os resultados práticos de forma crítica, tendo por base os indicativos teóricos levantados que ajudam a gerar um parâmetro de criticidade ideal para a emissão dos resultados (Gil, 2019).

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 Caracterização da empresa e dos entrevistados

No Quadro 1 consta o perfil dos respondentes e das cinco empresas.

Quadro 1 – Aspectos gerais dos respondentes da amostra

Empresa	Funcionários	Tempo (anos)	Cargo respondente	Escolaridade
1	656	27	Contador	Ensino Superior
2	575	71	Coordenadora de DP e Representante de <i>Compliance</i>	Ensino Superior
3	246	66	Sócio Administrador	Ensino Superior
4	602	24	Contador	Ensino Superior
5	610	55	Sócio-Diretor	Ensino Superior

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

O tempo de atuação das empresas no mercado evidencia certa maturidade para todas as empresas participantes desta pesquisa. Araripe e Machado (2018) consideram que a maturidade de atuação no mercado deve-se à maior capacidade de gestão interna e externa dos aspectos relevantes para a integridade e transparência dos negócios.

Todas as empresas operam somente na região delimitada à cidade de Fortaleza (CE), e declararam auferir faturamento superior a R\$ 4,8 milhões, por ano. Conhecer a faixa de faturamento destas empresas é relevante para analisar quais se enquadram no parâmetro para adesão à prestação de serviços por meio de concessões públicas, conforme indicado por Sundfeld, Monteiro e Rosilho (2017).

Todos os respondentes ocupam cargos com acesso às informações privilegiadas, estando aptos a responderem aos questionamentos da pesquisa, anuíram previamente e estão cientes quanto à confidencialidade das informações e identidades das organizações.

4.2 Práticas de integridade em realização pelas empresas

Barreto e Vieira (2021) destacam que as práticas de integridade e *compliance* são indispensáveis para que as empresas que participam das concessões públicas se adequem às expectativas de resultados, internos e externos, delas esperados, principalmente aqueles vinculados com as questões de combate à corrupção. Assim, buscou-se saber se as empresas realizam tais práticas, cujas respostas foram:

- duas empresas afirmaram que sim, o que é deveras relevante, uma vez que as práticas de integridade, de acordo com Barbosa e Reis (2018), são indispensáveis no âmbito das empresas privadas prestadoras de serviços ao Estado por meio das concessões públicas;
- duas empresas responderam que executam, embora não possuam um programa de práticas de integridade, o que preocupa pois, para Barcat (2017), esta ausência pode

comprometer a transparência e lisura das ações organizacionais, no que Fonseca (2018) indica como falha organizacional, pois tais práticas podem favorecer as organizações, o Estado e a sociedade; e

- c. uma empresa declarou que não dispõe e nem executa, o que para Costa (2021) torna-se inadequado diante das novas perspectivas das legislações aplicáveis aos contratos de concessões públicas.

Melo (2020) informa que uma das diretrizes das práticas de integridade e *compliance* é a participação colaborativa da alta direção das organizações, por isso, buscou-se compreender como a alta direção se envolve nestas práticas:

- a. três empresas declararam que a alta direção participa, condizendo com os resultados da pergunta anterior, cenário relevante para Brandão, Perazzo e Raso (2017), pois devem contar com o apoio da alta direção das organizações;
- b. duas empresas afirmaram que a alta direção participa parcialmente, mas, nesse cenário, há uma assimetria, uma vez que apenas uma das duas últimas empresas afirmou – na pergunta anteriormente – que executa práticas de integridade apesar de não possuir um programa. Assim, Castro, Amaral e Guerreiro (2019) indicam que a não aderência das empresas que integram concessões públicas acaba por comprometer os interesses públicos e legais para com a integridade e transparência dos serviços públicos.

Além de dispor de práticas, é importante a execução de um programa de práticas e integridade e uma gestão eficiente destas (Brandão; Perazzo; Raso, 2017). Por isso, buscou-se compreender se as empresas dispõem de instância responsável, sendo que:

- a. duas empresas responderam que possuem funcionários dotados de autonomia, independência e imparcialidade, assim como determina a Lei Anticorrupção, os documentos da OCDE e do TCU e os estudos de Araripe e Machado (2018), Castro, Amaral e Guerreiro (2019) e outros, sendo esta instância responsável por gerir e readequar as ações e práticas de integridade;
- b. uma empresa afirmou que sim, porém, observou-se que a instância fica subordinada à alta direção, o que é considerado prejudicial. Dias (2020) argumenta que a instância responsável pela gestão deve ser autônoma, independente e imparcial, com a capacidade de supervisionar as práticas de integridade em harmonia com os padrões estabelecidos. Isso é crucial para evitar potenciais fraudes e conflitos de interesse pessoal;
- c. uma empresa respondeu que não possui, mas que pretende implantar, o que é favorável, devendo buscar adequar-se as perspectivas legais ora existentes, de modo a dispor de maior eficiência nos resultados operacionais, o que, para Araripe e Machado (2018), assegura maior responsabilidade social;

- d. uma empresa declarou que não possui e “nem pretende” implantar, ponto esse problemático, uma vez que Dias (2020) destaca que há uma obrigatoriedade legal para que as empresas aderentes às concessões públicas se enquadrem e desenvolvam as práticas de integridade e *compliance*.

As principais características das práticas de integridade desenvolvidas nas empresas estão descritas no Quadro 2.

Quadro 2 – Percepção dos respondentes sobre principais características das empresas quanto as suas práticas de integridade

Empresa	Resposta
1	A empresa realiza treinamentos de <i>compliance</i> , <i>due diligence</i> de funcionários e fornecedores e cumpre fielmente com todas as normas legais e norteia suas ações com base nos critérios da ESG.
2	Dispomos de Programa de <i>Compliance</i> onde buscamos com transparência cumprir com as normas e leis tanto do país como as políticas internas da empresa, respeitando os valores da empresa e construindo um ambiente íntegro.
3	Ainda não realizamos.
4	Controle de gestão de riscos em acidentes.
5	A empresa tem equipe consolidada de gestão e no momento não percebe necessidade de novos processos nem custos com novos membros ou consultoria.

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Nota-se que das cinco respostas dispostas no Quadro 2, apenas a primeira e a segunda empresas apresentam um perfil melhor de adequação aos parâmetros requeridos para as práticas de integridade e *compliance*, atendendo assim aos ideais indicados pela Lei Anticorrupção, pela OCDE e pelo TCU. Leal e Boff (2023) ressaltam a importância da conformidade das empresas envolvidas em concessões públicas com as práticas de integridade e conformidade, estipuladas pelas diretrizes legais nacionais, e da internalização dos procedimentos éticos e de integridade em sua gestão privada. A crescente demanda da sociedade por condutas íntegras, também por parte das empresas privadas, destaca o novo papel das corporações, que devem assumir uma responsabilidade social no desenvolvimento de suas atividades.

Ao analisar as respostas da terceira, quarta e quinta empresas, observa-se a ausência das práticas, a disposição de mero controle de riscos e o entendimento de que a implantação das práticas de integridade pode onerar seus custos, respectivamente, situações essas que sugerem incipiência da implementação destas e, em conformidade com Castro, Amaral e Guerreiro (2019), distancia-as das expectativas legais quanto as suas responsabilidades sociais e ambientais, gerando riscos para o alcance dos objetivos delineados pelos contratos de concessão das concessões públicas.

Também procurou-se identificar como as empresas visualizam a necessidade de implantação das práticas de integridade nas organizações, conforme Quadro 3.

Quadro 3 – Percepção dos respondentes sobre a implantação de práticas de integridade

Empresa	Resposta
1	As práticas de integridade foram implantadas na empresa há 4 anos e está sendo muito positivo.
2	É importante para promover a cultura organizacional, estimular a conduta ética e compromisso com os valores da empresa.
3	Muito importante.
4	Essencial.
5	Não sente necessidade.

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Conforme Dias (2020), a implantação das práticas de integridade não se trata de uma sugestão, mas uma obrigatoriedade para estas empresas, uma vez que são por meio de tais práticas que será possível efetivar um melhor combate à corrupção.

Assim, as respostas das duas primeiras empresas destacaram a importância dessas práticas, sendo que a primeira empresa, em particular, afirma ter alcançado resultados positivos nos últimos quatro anos desde a implementação das práticas de integridade. Concernente ao reconhecimento da terceira e quarta empresa, nota-se que, apesar de validar a importância de tais práticas, essas empresas ainda precisam implantá-las.

No caso da última empresa, é evidente uma maior resistência em aderir às práticas de integridade, o que potencialmente pode resultar em prejuízos. Diante dessa resistência, é crucial implementar estratégias que incluam tanto abordagens educativas quanto medidas punitivas. Enquanto ações educativas buscam esclarecer e sensibilizar sobre os benefícios das práticas de integridade para os interesses organizacionais, medidas punitivas podem ser necessárias para garantir a conformidade com exigências legais e éticas. Portanto, é fundamental um manejo eficaz de informações educativas que demonstrem os benefícios dessas práticas, ao mesmo tempo em que se mantém a possibilidade de consequências punitivas para aqueles que persistem na resistência.

Com estes resultados, têm-se que apenas duas empresas utilizam, com mais enfoque, as práticas de integridade e *compliance*, ao passo que outras duas – apesar de utilizarem – não o fazem de forma adequada e uma delas possui resistência a tais práticas. Tal cenário evidencia a necessidade de disseminação de informações capazes de educar tais organizações quanto aos benefícios e necessidade legal da aderência a estas práticas.

4.3 Obstáculos que dificultam a realização de práticas de integridade

Visando uma melhor compreensão dos cenários de aplicação das práticas de integridade nas empresas participantes da pesquisa, é preciso compreender os obstáculos para a realização destas práticas. Destarte, buscou-se saber se as empresas reconhecem a responsabilidade de satisfazer eficientemente a todos os *stakeholders* envolvidos nas suas atividades e as respostas obtidas foram unânimes e declaram que sim.

A satisfação dos envolvidos é um passo indispensável para o bom desempenho das organizações, sendo os usuários, consumidores dos serviços prestados, indicados por Freeman e Reed (1983) como os *stakeholders* mais importantes para o desempenho de uma organização. Por isso, o atendimento da satisfação dos consumidores deve ser uma preocupação das empresas (Dias, 2020).

Quanto à satisfação dos usuários dos serviços de transporte público prestados, todas as empresas afirmaram que sim, essa é uma das preocupações dos seus resultados de mercado. Cenário esse positivo, uma vez que, como indicado por Conceição e Silva (2022), estas empresas devem se preocupar com essa satisfação, uma vez que os ilícitos podem ser fatores de responsabilização objetiva destas.

É importante ressaltar que, mesmo que todas as cinco empresas expressem preocupação com a satisfação de seus usuários, apenas duas delas efetivamente implementaram práticas de integridade. Isso sugere uma dissonância entre as intenções declaradas e as ações concretas, evidenciando que a mera existência de um programa de integridade não necessariamente se traduz em práticas efetivas por parte das empresas.

Buscando compreender a visão das empresas quanto à possibilidade de prevenção das práticas fraudulentas e corruptas em contratos de concessão de prestação de serviços de transporte público de passageiros, considerando que é um dos objetivos legais delineados pela Lei Anticorrupção (Brasil, 2013), têm-se que:

- a. quatro empresas acreditam completamente na possibilidade de evitação, o que é um ponto positivo, conforme Ferreira (2020), uma vez que o alcance deste objetivo depende diretamente da disposição de práticas e ações a serem desenvolvidas pelas próprias empresas que integram as concessões públicas;
- b. uma empresa afirmou que acredita parcialmente nesta possibilidade, mas que as ocorrências advêm de eventos “não controlados”, questão essa na qual as práticas de integridade e *compliance* favorecem o controle e, de acordo com Fonseca (2018), pode contar com gestões de risco e estratégica para alavancar o efetivo controle esperado.

No Quadro 4 são destacados os principais obstáculos percebidos pelas empresas em relação à implementação das práticas de integridade.

Quadro 4 – Percepção dos respondentes sobre principais obstáculos às práticas de integridade

Empresa	Resposta
1	Uma das restrições é em relação a terceiros, pois nem todos têm o conhecimento das Práticas de <i>Compliance</i> e isso dificulta um pouco em relação à cobrança, por nós, dessas boas práticas.
2	Relação de negócios com o setor público.
3	Sem restrições.
4	Treinamento de pessoas e relacionamento com usuários.
5	Controles públicos da receita e participação de vários grupos societários e sujeita a auditoria externa, além da constante vigilância até dos próprios sócios.

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

As dificuldades de comunicação com o setor público, usuários e o desconhecimento dos envolvidos para com as práticas de integridade e *compliance* foram os mais sobressalentes, denotando a relevância de construção de estratégias capazes de aprimorar o cenário e reverter tais restrições, a exemplo de disposição de canais de comunicação internos e externos, disposição de treinamentos e outras que podem justamente integrar as práticas destas empresas (Dias, 2020).

Assim sendo, é possível perceber que todas as empresas reconhecem a importância da satisfação dos *stakeholders* envolvidos em suas atividades de serviços. Todavia, nem todas dispõem de práticas e práticas de integridade e *compliance*, evidenciando incoerência entre as percepções e práticas delas, sendo um ponto a ser revisto por três das empresas analisadas. A maior parte acredita no potencial destas ações para inibir práticas de corrupção e fraude, evidenciando a importância de maior aderência às práticas de integridade e *compliance*.

4.4 Aspectos positivos que facilitam a realização de práticas de integridade

A pesquisa buscou saber se as empresas possuem sistema de análise de riscos pois, conforme o TCU (2020), tal quesito é capaz de identificar e prevenir riscos internos e externos, aprimorando a qualidade na prestação dos serviços, sendo que:

- a. três empresas dispõem de análises periódicas, estando em conformidade com os indicativos do CADE (2015), da OCDE (2022) e do Brasil (2020), uma vez que a periodicidade é um dos requisitos para que as práticas de integridade e *compliance* logrem êxito no alcance dos seus objetivos e métricas;
- b. duas empresas possuem, mas as análises ocorrem de forma esporádica, o que, de acordo com Brandão, Perazzo e Raso (2017), produz riscos para os resultados obtidos por meio das práticas de integridade e *compliance*.

Segundo Dias (2020), a existência de um código de ética é um dos requisitos no composto de um programa de práticas de integridade e *compliance*, por isso, verificou-se se as empresas dispõem deste documento ao acesso dos seus *stakeholders* internos:

- a. três empresas afirmaram possuir, atendendo aos indicativos do CADE (2015), da OCDE (2022) e do Brasil (2020), uma vez que tal documento favorece a adequação das condutas dos *stakeholders* internos;
- b. duas empresas não possuem, sendo estas as duas organizações que não dispõem de práticas de integridade e *compliance*, o que para Barbosa (2018) é um fator a ser revisto em um cenário onde se exige legalmente das organizações a aderência de tais práticas.

O CADE (2015) indica a fiscalização como um instrumento de controle da integridade das ações organizacionais, capaz de inibir práticas de corrupção e fraude. Por isso, indagou-se sobre a existência de controle por fiscalização no âmbito das empresas:

- a. quatro empresas possuem ações fiscalizadoras com o enfoque de assegurar a integridade e conformidade dos seus processos e procedimentos, ainda que três delas tenham afirmado anteriormente que dispunham de práticas de integridade e *compliance*, o que Ferreira (2020) destaca ser uma das medidas mais importantes no combate à corrupção e fraude;
- b. uma empresa afirmou dispor de ações fiscalizadoras, mas de forma esporádica, e, de acordo com Fonseca (2018), pode impor riscos e prejuízos aos interesses vinculados com tais ações, por isso é importante manter a periodicidade deste controle.

Os canais de denúncias são indicados pelo CADE (2015) e pela OCDE (2022), como meios de comunicação, interna e externa, de relevante valor no controle da integridade das ações organizacionais. Desta forma, buscou-se compreender a existência de canais de denúncia nas empresas e os resultados indicam que:

- a. quatro empresas responderam que dispõem, estando adequadas às perspectivas de controle das práticas de integridade e *compliance*, sendo, para Fonseca (2018), indispensável no combate à corrupção e fraude;
- b. uma empresa não possui, o que para Leal (2020) produz riscos para o controle esperado em prol da efetividade da mitigação das práticas corruptas e fraudulentas no âmbito de empresas públicas e privadas.

Por isso, é importante que todas as empresas que prestam serviço ao ente público estejam em acordo com as perspectivas da Lei Anticorrupção, dispondo de canais de denúncia internos e externos, os quais contribuem para ampliar os efeitos do controle realizados pelas empresas e pelos órgãos públicos responsáveis pela fiscalização, a exemplo dos órgãos vinculados ao poder cedente.

Além de receber as denúncias, é importante que as empresas realizem a investigação das denúncias recebidas, sendo esse um procedimento integrante das práticas de integridade e *compliance* (Fonseca, 2018). Procurou-se saber se as empresas que dispõem de canais de denúncia realizam a investigação das denúncias por elas recebidas e os resultados são:

- a. as quatro empresas que afirmaram possuir canais de denúncia, também afirmaram realizar a investigação das denúncias recebidas, o que para Ferreira (2020) é fundamental no combate as práticas de corrupção e fraude;
- b. a mesma empresa que afirmou não possuir canais de denúncia, também afirmou não realizar investigações, já que não recebe denúncias, o que de acordo com as diretrizes da Lei Anticorrupção significa que tal organização não está de acordo com os ideais de adequação para empresas que integram as concessões públicas.

Procurou-se verificar os aspectos positivos das práticas de integridade para as empresas que delas se utilizam, o que de acordo com Freeman e Reed (1983) são muitos, beneficiando a todos os *stakeholders* envolvidos com as atividades de uma organização. Perceber e apresentar

tais concepções é relevante para aclarar dúvidas de empresas que não se utilizem de tais práticas, por isso, os resultados são de grande valia e estão no Quadro 5.

Quadro 5 – Percepção dos respondentes sobre aspectos que facilitam as práticas de integridade

Empresa	Resposta
1	Os principais aspectos são as ferramentas que o grupo controlador da empresa disponibiliza para as boas práticas de <i>Compliance</i> , como, por exemplo, a plataforma de <i>due diligence</i> disponibilizada e os relatórios de acompanhamento do programa ou práticas.
2	A adoção de boas práticas na rotina da empresa facilita a o cumprimento das exigências legais, ética, transparência e compromisso com a cultura organizacional.
3	Motivação dos funcionários.
4	Manter a gestão e controle uniforme com usuários e manutenção dos veículos.
5	Acesso fácil da equipe à gestão, tanto diretamente como através de e-mails e outros meios eletrônicos.

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Percebe-se a adequação das respostas contidas no Quadro 5 com os indicativos teóricos emitidos tanto por diretrizes legais como as do CADE (2015), OCDE (2022) e Brasil (2020), bem como por estudos científicos como os de Fonseca (2018), Ferreira (2020) e Freeman e Reed (1983).

Valida-se, pelas respostas obtidas, que as práticas de integridade e *compliance* são capazes de favorecer a adequação legal e ética das empresas usuárias, de dispor de uma maior transparência, de gerir melhor o controle interno e externo das suas ações, dentre outros benefícios que importam para o desempenho dos resultados auferidos por empresas privadas que dispõem de concessões públicas, refletindo de forma positiva para os *stakeholders* envolvidos – organização privada, Estado e sociedade.

Ao analisar o conjunto dos resultados desta seção observou-se que, apesar de reconhecerem os benefícios das práticas de integridade, nem todas as organizações estão adequadas aos parâmetros de controle esperados, havendo assim a emergência em fazê-lo, de modo a se evitar o que Conceição e Silva (2022) indicam por responsabilização objetiva em casos de ilícitos ocorridos.

4.5 Responsabilidade e obrigatoriedade de adequação à Lei Anticorrupção

Ferreira (2020) destaca que a adesão das empresas privadas, que integram as concessões públicas, ao escopo normativo desta norma é indispensável para o alcance do combate efetivo às práticas de corrupção e fraude, sendo esse um interesse internacional. Os resultados obtidos se adequaram aos resultados da seção anterior, produzindo os seguintes cenários:

- três empresas têm conhecimento sobre a obrigatoriedade de adequação das práticas internas e externas com a Lei Anticorrupção, sendo as mesmas que destacaram dispor de ações para tal, como os canais de denúncia, as práticas de integridade, a fiscalização e outras, indicadas por Dias (2020) como essenciais na materialização das finalidades dos serviços públicos prestados;

- b. duas empresas afirmaram que possuem uma mera noção quanto à obrigatoriedade de adequação à Lei Anticorrupção, sendo as mesmas empresas que revelaram não dispor de práticas de integridade, o que para Conceição e Silva (2022) produz riscos, uma vez que atos ilícitos podem justificar a responsabilização civil destas empresas.

A Lei Anticorrupção tem por finalidade maior a inibição das práticas corruptas e fraudulentas no âmbito das concessões públicas, e, para isso, é preciso que as empresas que participam das concessões disponham de ações alinhadas para o alcance de tal finalidade e outras delineadas pela norma (Pinho, 2018), sendo que:

- a. três empresas dispõem de ações alinhadas para atender as finalidades da Lei Anticorrupção, sendo estas que demonstraram maior inclinação para a disposição das práticas de integridade e *compliance*;
- b. uma empresa afirmou que suas ações estão parcialmente alinhadas para atender as finalidades da Lei Anticorrupção, sendo a mesma empresa que afirmou não possuir, mas saber que deve dispor de um programa de práticas de integridade e *compliance*;
- c. uma empresa declarou que suas ações não estão alinhadas para atender as finalidades da Lei Anticorrupção, sendo ela a mesma que mencionou não dispor de tais práticas.

O alinhamento das ações, internas e externas, de concessionárias de serviços públicos, é fundamental para que a Lei Anticorrupção logre êxito no atendimento das suas pretensões dentro das concessões públicas, com ênfase para a redução das práticas de corrupção e fraude (Lima, 2020).

Quadro 6 – Percepção dos respondentes sobre o posicionamento das empresas sobre a responsabilidade e obrigatoriedade de adequação à Lei Anticorrupção

Empresa	Resposta
1	Como a empresa já tem um Programa de <i>Compliance</i> implantado há pelo menos 4 anos, atende plenamente a todos os requisitos das leis existentes sobre corrupção e LGPD.
2	A empresa tem tolerância zero à corrupção. Em nosso Código de Ética e de Conduta, na Política Anticorrupção e na nossa Política de Gestão de Consequências existem regras claras de como agir diante de tais situações.
3	Totalmente a favor.
4	A empresa não compactua com terceiros para obter vantagens ilícitas.
5	Já tem prática de contabilidade rigorosa e entende que isso é suficiente.

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Da leitura e interpretação das respostas emitidas pelas empresas participantes desta pesquisa, é possível delinear os seguintes cenários:

- a. a primeira empresa demonstra ser mais adepta a reconhecer a sua responsabilidade diante da devida adequação com as diretrizes da Lei Anticorrupção;
- b. a segunda empresa também demonstra inclinação favorável a tal adesão;

- c. a terceira empresa demonstra ser a favor, mas não adentra nas práticas que tem feito para tal;
- d. a quarta empresa afirma não pactuar com terceiros para obter vantagem ilícita, mas não reconhece a sua obrigação de adequação às diretrizes da Lei Anticorrupção;
- e. a quinta empresa continua demonstrando resistência, valendo-se da sua prática de contabilidade como autossuficiente para conter a corrupção e fraude no âmbito das suas atividades.

Como sustentado por Ferreira (2020), as empresas privadas que integram concessões públicas devem se inclinar para reconhecer a sua responsabilidade de adequação quanto às diretrizes da Lei Anticorrupção e, mais do que isso, dispor de medidas efetivas para tal, sob pena de inércia num cenário emergente.

5. CONCLUSÕES

Com a vigência da Lei Anticorrupção em 2013, as empresas que operam por meio de licitações começaram a reconhecer a necessidade de implementar práticas de integridade e *compliance*, cujas medidas não apenas ajudam a mitigar as sanções administrativas e judiciais aplicáveis em caso de infrações, mas também possuem impactos significativos nos serviços públicos, afetando diretamente os usuários, pois impôs a obrigação de adequação das empresas concessionárias de serviços públicos aos princípios de integridade e *compliance*, visando a prevenção de práticas corruptas e fraudulentas que prejudicam diversos *stakeholders*, incluindo organizações privadas, o Estado e a sociedade em geral.

Os resultados desta pesquisa evidenciaram que as práticas de integridade e *compliance* são mecanismos importantes na busca pela transparência e licitude nos serviços públicos ofertados por meio das concessões públicas.

Quanto aos obstáculos para a implantação destas práticas, os resultados revelaram que são as dificuldades de comunicação com o poder público e com os usuários, o desconhecimento dos envolvidos e o controle público das receitas. Tais obstáculos podem ser superados com a implementação de medidas estratégicas, a exemplo dos canais de comunicação, dos treinamentos e outras que podem melhorar a eficiência as práticas de integridade e *compliance*.

No tocante aos benefícios das práticas de integridade e *compliance*, indicados pelas empresas participantes, foram o acesso às informações, adequação legal e ética, a transparência, o atendimento do compromisso social, uma maior gestão e controle e o acesso fácil a toda a equipe. Benefícios estes que não se limitam aos pontos indicados, uma vez que por meio de um programa completo de práticas de integridade e *compliance* as empresas podem ainda se solidificar no mercado, eximir-se de possíveis sanções, aproximar-se da satisfação dos usuários, dentre outros.

Também foi possível identificar que quatro, das cinco empresas analisadas, possuem conhecimento sobre a obrigatoriedade de adequação das suas práticas, internas e externas, com

as finalidades da Lei Anticorrupção. No entanto, apenas duas dispõem de ações necessárias para tal, desvelando uma carência de adequação das empresas concessionárias da prestação dos serviços de transporte público na região de Fortaleza (CE) para com os ditames estabelecidos pela referida legislação.

Embora o estudo identifique obstáculos, não são exploradas as razões subjacentes para a falta de adoção de práticas de integridade em algumas empresas de forma eficaz, pois conhecendo-as, os reguladores e consultores podem desenvolver estratégias mais específicas e eficazes para apoiar essas empresas, bem como programas de treinamento e conscientização mais direcionados, antecipando desafios futuros.

Concernente às oportunidades para futuras pesquisas, é importante realizar análises detalhadas de custo-benefício para compreender os custos envolvidos na implementação de práticas de integridade e os benefícios a longo prazo. Isso inclui, por exemplo, a análise das economias resultantes da redução de fraudes e melhorias na reputação corporativa. Adicionalmente, pode-se investigar o papel da tecnologia, como sistemas de gestão de integridade e *compliance*, na facilitação da implementação e monitoramento dessas práticas em empresas de transporte público. Tais sistemas tecnológicos não apenas auxiliam na automatização e padronização dos processos de *compliance*, mas também proporcionam maior transparência e eficiência operacional. Estudos futuros poderiam explorar como essas ferramentas tecnológicas impactam a eficácia das práticas de integridade e o retorno sobre o investimento, bem como identificar os desafios e melhores práticas na adoção dessas soluções no setor de transporte público.

A redução de fraudes, otimização de recursos, e a mitigação de multas e sanções se traduzem em economias tangíveis. E os benefícios intangíveis? Aumento da confiança dos *stakeholders*, reputação fortalecida no mercado e um ambiente de trabalho mais ético e produtivo também merecem ser avaliados. Essa análise aprofundada permitirá que gestores e tomadores de decisão compreendam o retorno positivo do investimento em integridade, tornando-a um pilar estratégico para o sucesso das empresas.

Também podem ser realizados estudos que examinem como diferentes variáveis interagem entre si. Por exemplo, investigar a relação entre a implementação de práticas de integridade e o nível de satisfação dos usuários pode revelar se a adoção dessas práticas realmente contribui para a melhoria da percepção pública sobre os serviços prestados. Além disso, explorar a conexão entre a autonomia da instância responsável pela gestão de integridade e a eficácia na prevenção de fraudes pode fornecer evidências sobre a importância de estruturas organizacionais independentes.

Os relatórios das concessionárias podem ser avaliados, conforme previsto nos contratos de concessão, pois permitiria uma compreensão mais detalhada de como as práticas de integridade e *compliance* são implementadas e mantidas ao longo do tempo, assim como incluir uma análise comparativa entre diferentes concessionárias para identificar padrões e práticas que estão associadas a melhores resultados de qualidade.

REFERÊNCIAS

- ARARIPE, C. M. R. A.; MACHADO, R. C. R. Os programas de integridade para contratação com a administração pública estadual: *nudge* ou obrigação legal? Um olhar sobre as duas perspectivas. **Rev. Bras. Polít. Públicas**, v. 8, n. 2, p. 385-404, 2018. <https://doi.org/10.5102/rbpp.v8i2.5332> Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/5332>. Acesso em: 15 mar. 2023.
- BARBOSA, J. B. D.; REIS, R. V. Avaliação de Integridade nas Estatais pela CGU. **Boletim de Análise Político-Institucional**, v. 10, n. 15, p. 79-87, 2018. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8645/1/BAPI15_Cap8.pdf. Acesso em: 15 mar. 2023.
- BARCAT, G. **Um programa de integridade não é um programa de conformidade**. In: Governança corporativa e integridade empresarial: dilemas e desafios. 1. ed. São Paulo: Saint Paul, p. 51-59, 2017. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/23852/Publicacao-Livro2017-EticaIntegridade.pdf#page=52>. Acesso em: 15 mar. 2023.
- BRANDÃO, C. E. L.; PERAZZO, A.; RASO, N. **Governança corporativa e integridade empresarial: conceitos, atitude e prática**. In: Governança corporativa e integridade empresarial: dilemas e desafios. 1. ed. São Paulo: Saint Paul, p. 25-35, 2017. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/23852/Publicacao-Livro2017-EticaIntegridade.pdf#page=52>. Acesso em: 15 mar. 2023.
- BARRETO, R.T. S.; VIEIRA, J. B. Os programas de integridade pública no Brasil: indicadores e desafios. **Cad. EBAPE. BR.**, v. 19, n. 3, p. 442-463, 2021. <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395120200069>
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Dispõe sobre as normas constitucionais em vigência. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 1 mar. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a Lei Anticorrupção. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 15 mar. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Dispõe sobre a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 15 mar. 2023.
- BRASIL. [Tribunal de Contas da União – TCU]. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020.
- CADE (CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA). **Guia programas de compliance: orientações sobre estruturação e benefícios da adoção dos programas de compliance concorrencial**. Brasília: CADE, 2015. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-compliance-versao-oficial.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2023.
- CASTRO, P. R.; AMARAL, J. V.; GUERREIRO, R. Aderência ao programa de integridade da lei anticorrupção brasileira e implantação de controles internos. **R. Cont. Fin. – USP**, v. 30, n. 80, p. 186-201, 2019. <https://doi.org/10.1590/1808-057x201806780>

CGU (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO). **Programa de integridade: diretrizes para empresas privadas**. 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2023.

COELHO, N. M. M. S. Foreign Corrupt Practices ACT: uma breve análise da lei que deu origem ao combate internacional da corrupção. **Revista Jurídica**, v. 1, n. 46, p. 164-187, 2017.

CONCEIÇÃO, B.C. F.; SILVA, L. C. P. **A responsabilidade civil das concessionárias de transporte público em caso de assalto dentro do ônibus**. Anais da XIII Mostra Científica da Faculdade Estácio de Vitória – FESV, n. 13, v. 1, p. 65-90, jul. 2022.

CORDEIRO, C. M. R. **Auditoria e governança corporativa**. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2011.

COSTA, L. C. P. R. **Oportunismo e corrupção em renegociações de contratos de concessão no Brasil**: revisitando as premissas da literatura econômica. Dissertação [Mestrado em Direito e Regulação] – Fundação Getúlio Vargas (FGV): Rio de Janeiro, RJ, 2021, 108f. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/30448/Disserta%c3%a7%c3%a3o_LCP_final_nova_folha.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 15 jun. 2023.

DIAS, J. A. F. Programa de integridade: o que é, seus elementos constitutivos e caracterização. **Boletim Economia Empírica**, v. 1, n. 6, p. 1-8, 2020. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/bee/article/view/5538/2228> Acesso em: 15 mar. 2023.

FERREIRA, R. A. Novos paradigmas para o combate e controle da corrupção nos contratos de parceria público-privada (PPP). **REGEN Revista De Gestão, Economia E Negócios**, v. 1, n. 2, p. 1-38, 2020. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/regen/article/view/6813>. Acesso em: 15 mar. 2023.

FONSECA, A. Programa de *Compliance* ou Programa de Integridade, o que isso importa para o Direito brasileiro? **Revista do TRF1**, v. 30, n. 1/2, p. 77-94, jan/fev 2018. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/211930794.pdf> . Acesso em: 15 mar. 2023.

FREEMAN, R. E.; REED, D. L. *Stockholders and Stackholders: a new perspective on corporate governance*. **California Management Review**, v. 25, n. 03, p. 88-106, 1983. DOI: <https://doi.org/10.2307/41165018>

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

LEAL, D. J.; BOFF, S. O. Programa de integridade (*compliance*): ‘nova’ responsabilidade social empresarial. **Revista Argumentum – RA**, v. 24, n. 1, p. 65-84, jan./abr., 2023. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/1438/1040>. Acesso em: 15 mar. 2023.

LEAL, Rogério G. Controle de Integridade e Administração Pública: Sinergias Necessárias. **Sequência**, v. 15, n. 86, p. 148-169, 2020. <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2020v41n86p148>

IMA, L. G. C. F.; BARACAT, E. M. Sustentabilidade na gestão das parcerias público-privadas: harmonização entre o desempenho financeiro e a satisfação das partes interessadas. **Revista Administração de Empresas Unicuritiba**, v. 4, n. 30, p. 1-20, 2022. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.animaeducacao.com.br/index.php/percurso/article/view/24246> <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/admrevista/article/view/5956/371373911> . Acesso em: 15 mar. 2023.

MABUCANHANE, N. Políticas, programas e projetos governamentais: perspectiva conjuntural na busca de soluções ao problema dos transportes públicos. **Estudos IAT**, v. 3, n. 2, p. 173-191, 2018. Disponível em: <https://estudiosiat.educacao.ba.gov.br/index.php/estudiosiat/article/view/101>. Acesso em: 19 mar.2023.

MARRARA, Thiago. Quem precisa de programas de integridade (“*compliance*”)? **Revista de Direito da Administração Pública**, a. 4, v. 1, n. 2, p. 7-27, 2019. Disponível em: <http://www.redap.com.br/index.php/redap/article/view/193/121>. Acesso em: 25 mar. 2023.

MARTINS, M. S. S. et al. Programas de integridade e a comunicação organizacional em estatais: uma visão de gestores das áreas de comunicação e *compliance*. **Panorama**, v. 9, n. 2, p. 08-13, 2019. Disponível em: <https://www.seer.pucgoias.edu.br/index.php/panorama/article/view/7246/4444>. Acesso em: 15 mar. 2023.

MARTINS, Tiago C. O Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) e uma reflexão sobre o microsistema anticorrupção brasileiro. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 8, n. 2, p. 88-111, 2021. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v8i2p88-111> Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/185311/174582>. Acesso em: 15 jun. 2023.

MELO, F. A. M. Análise de risco para os programas de integridade (*compliance*): o fortalecimento da tomada de decisão multicritério. **Revista Tecnologia & Cultura**, v.36, n. 23, p.16-24, 2020. Disponível em: http://www.cefet-rj.br/attachments/article/195/revista36_ago-dez2020_compressed.pdf . Acesso em: 15 mar.2023.

NTU (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS). **Os grandes números da mobilidade urbana: cenário nacional**. 2022. Disponível em: <https://www.ntu.org.br/novo/AreasInternas.aspx?idArea=7>. Acesso em: 15 mar. 2023.

OCDE (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO). **Guia da OCDE de devida diligência para uma conduta empresarial responsável**. 2022. Disponível em: <https://mneguidelines.oecd.org/guia-da-ocde-de-devida-diligencia-para-uma-conduta-empresarial-responsavel-2.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2023.

ONU. [Organização das Nações Unidas]. **Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (UNCAC) de 2003**. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf. Acesso em: 15 jun. 2023.

PINHO, C. A. B. Contratação pública e *compliance*: uma proposta para a efetividade dos programas de integridade em contratações públicas. **R. de Contratos Públicos – RCP**, v. 7, n. 13, p. 79-97, 2018. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/29874> Acesso em: 15 jun. 2023.

SILVA, G. M.; LOURENÇO, R. L.; ANGOTTI, M. Parcerias público-privadas: modernização administrativa e relacionamentos econômicos imersos em conflitos de interesse e corrupção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 3, p. 538-558, mai./jun., 2021. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190479>

SOARES, M. H. S. O Programa de Integridade no contexto da Lei Anticorrupção. **Boletim Economia Empírica**, v. 2, n. 9, p. 18-39, 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/bee/article/view/6033/2409> . Acesso em: 15 mar. 2023.

SOUZA, G. M. Direito de contratos: principais diferenças entre as licitações comuns e as parcerias público-privadas (PPPS). **Revista Ibero-americana de Humanidades, Ciências e Educação**, São Paulo, v. 8, n. 4. p. 1196-1223, abr., 2022. <https://doi.org/10.51891/rease.v8i4.5127> .

SUNDFELD, C. A.; MONTEIRO, V.; ROSILHO, A. A estruturação das concessões por meio de parceria com particulares autorizados (art. 21 da Lei nº 8.987/1995). **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 275, p. 41-66, maio./ago., 2017. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/71646/69321>. Acesso em: 13 jun. 2023.

VIOL, Dalila M. O farol da integridade pública: um estudo de caso sobre o programa de integridade da CGU. **Revista da CGU**, v. 13, n. 23, p. 122-141, 2021. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/349/261. Acesso em: 15 mar. 2023.

Suerda Veríssimo Bezerra

<https://orcid.org/0009-0004-9538-3856>

Mestre em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

suerdaverissimo@hotmail.com

Paulo Roberto de Carvalho Nunes

<https://orcid.org/0000-0003-1424-4455>

Doutor em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Mestre em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professor do Mestrado Profissional de Administração de Empresas pela UNIFOR.

prnunes@unifor.br

Rubens Carlos Rodrigues

<https://orcid.org/0000-0001-7563-6183>

Doutor em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Mestre em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC) Bacharel em Ciências Contábeis pela UNIFOR.

rubenscarlos@fisica.ufc.br

AS ESCOLAS DE GOVERNO E O DESAFIO DA FORMAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS NO BRASIL¹

Letícia Maria Schabbach

Marília Patta Ramos

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre – RS, Brasil

Este artigo analisa o papel das escolas de governo (EG) na formação dos servidores públicos brasileiros, apresentando um panorama dessas instituições e o perfil educacional do funcionalismo público. Também é examinado um caso emblemático de EG, a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), que ocupa lugar central na qualificação do serviço público do Brasil. A metodologia baseou-se em revisão bibliográfica, levantamento de dados secundários sobre servidores públicos no Atlas do Estado Brasileiro (Ipea, 2015) e coleta de informações no Portal do Servidor (2015), e nas páginas institucionais das EG, em pesquisa realizada em 2017. Conclui-se que as escolas de governo são uma peça-chave para a constituição das capacidades estatais, no entanto, elas são encontradas em um número ínfimo de municípios (1%), justamente onde há maior quantidade de servidores públicos.

Palavras-chave: servidores públicos; Brasil; escolas de governo; Enap; capacidades estatais.

¹As autoras agradecem a contribuição dos pareceristas anônimos ao aprimoramento do artigo.



ESCUELAS DE GOBIERNO Y EL DESAFÍO DE FORMACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS EN BRASIL

Este artículo analiza el papel de las escuelas públicas (EG) en la formación de servidores públicos brasileños, presentando una visión general de estas instituciones y del perfil educativo de los servidores públicos. También se examina un caso emblemático de EG, la Escuela Nacional de Administración Pública (Enap), que ocupa un lugar central en la calificación del servicio público en Brasil. La metodología se basó en una revisión bibliográfica, recolección de datos secundarios sobre servidores públicos en el Atlas del Estado brasileño (Ipea, 2015) y recolección de informaciones en el Portal del Servidor (2015), y en las páginas institucionales del GE, en investigación realizada en 2017. Se concluye que las escuelas públicas son un elemento clave en la creación de capacidades estatales, sin embargo, se encuentran en un número ínfimo de municipios (1%), precisamente donde existe la mayor cantidad de servidores públicos.

Palabras clave: servidores públicos; Brasil; escuelas de gobierno; Enap; capacidades estatales.

GOVERNMENT SCHOOL AND THE CHALLENGE OF TRAINING PUBLIC SERVANTS IN BRAZIL

This article analyzes the role of government schools (EG) in the training of Brazilian public servants, presenting an overview of these institutions and the educational profile of public servants. An emblematic case of EG is also examined, the National School of Public Administration (Enap), which occupies a central place in the qualification of public service in Brazil. The methodology was based on a bibliographical review, collection of secondary data on public servants in the Atlas of the Brazilian State (Ipea, 2015) and collection of information on the Server Portal (2015), and on the institutional pages of the EG, in research carried out in 2017. It is concluded that government schools are a key element in the creation of state capabilities, however, they are found in a tiny number of municipalities (1%), precisely where there are the largest number of public servants.

Keywords: public servants; Brazil; government schools; Enap; state capabilities.

1. INTRODUÇÃO

Servidor público, como prevê o Regime Jurídico Único (RJU) do funcionalismo (Brasil, 1990), é a pessoa legalmente investida em cargo público. Tal investidura está regulamentada no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, cujo inciso II estabelece a exigência de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos², de acordo com a natureza e a complexidade das funções, havendo ainda as nomeações para cargo em comissão (de livre nomeação e exoneração). Portanto, uma primeira divisão permite distinguir duas categorias de vínculo com o serviço público: a) os estatutários, que são servidores efetivos que ingressaram por meio de concurso público, sendo regidos pelo RJU ou por legislação estadual ou municipal correspondente, possuindo regime próprio de aposentadoria³; b) os cargos em comissão⁴, para as atribuições de direção, chefia e assessoramento, que não exigem a realização de concurso público para ingresso, não garantem estabilidade e não têm regime próprio de aposentadoria. Também existem, nas três esferas governamentais, trabalhadores com contratos emergenciais ou temporários, além dos estagiários. Em nível federal podem ser encontrados, ainda, alguns cargos de natureza especial (NES). Por fim, há o segmento dos dirigentes políticos eleitos para mandatos transitórios, a exemplo dos chefes do Poder Executivo e representantes do Poder Legislativo de todos os níveis federativos, bem como o conjunto de ministros de Estado, na esfera federal, e de secretários estaduais ou municipais.

Dados do Atlas do Estado Brasileiro (Ipea, s.d.)⁵ possibilitam dimensionar o contingente de servidores públicos no país. Os vínculos formais de trabalho⁶ abrangiam, em 2019: 54.464.544 (82%) privados, 10.890.056 públicos⁷ (16%), 479.565 outros públicos⁸ (1%) e 833.252 (1%) em empresas públicas ou sociedades de economia mista. Distribuídos pelos níveis federativos, os vínculos públicos eram, em 2021, majoritariamente municipais (62%), seguidos dos estaduais (30%) e dos federais (8%).

²O concurso público – de provas ou de provas e títulos – foi regulamentado, pela primeira vez, pela Lei n. 284 (Brasil, 1936), destinando-se aos cargos técnico-administrativos dos órgãos públicos então existentes.

³Em regra, os vencimentos desse grupo são irredutíveis e a estabilidade funcional é adquirida após um período de três anos de estágio probatório (Freire; Palotti, 2015).

⁴Os cargos em comissão diferenciam-se das funções de confiança ou gratificadas (FG), pois podem ser preenchidos por servidores efetivos (a quem se destinam, exclusivamente, as FG) ou por pessoas sem vínculo definitivo com a administração pública.

⁵O Atlas do Estado Brasileiro, criado em dezembro de 2018, é uma plataforma de dados integrados (de diferentes fontes), sobre o funcionalismo público, em seus três níveis federativos – federal, estadual e municipal – e dos três Poderes. Link de acesso: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado>

⁶Vínculos de trabalho não equivalem a pessoas, porque uma mesma pessoa pode ter mais de um. (Ipea, s.d.)

⁷Os vínculos públicos referem-se ao conjunto de servidores públicos, incluindo administração direta (relativamente aos órgãos dos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário) e administração indireta (autarquia, fundação pública de direito público, fundação pública de direito privado, órgão público autônomo), ambos conglomerados são encontrados nos três níveis federativos (Ipea, s.d.).

⁸Outros vínculos de caráter público abrangem: comissão polinacional, órgão autônomo de direito público, fundo público, consórcio público de direito privado e outros tipos de organismo de administração pública (Ipea, s.d.).

Em relação ao regime de contratação, em 2017 a maioria (88%) dos vínculos públicos era de estatutários, seguidos de 7% de contratados temporários e 5% dos regidos pela CLT (Lopez; Guedes, 2021).

Em termos de escolaridade, predomina o nível superior completo (50%), sucedido pelo superior incompleto ou nível médio (34%). Os dois intervalos inferiores (do analfabeto ao fundamental incompleto, e do fundamental completo ao médio incompleto) representam, cada, menos de 10% do total (Ipea, 2015). Segundo Lopez e Cardoso Jr. (2023), em função dos critérios de ingresso, da ampla concorrência e dos incentivos para posterior qualificação, a escolarização média dos servidores públicos vem aumentando desde a Constituição de 1988.

A consolidação da democracia brasileira e a promulgação da Constituição de 1988 produziram novas demandas sobre o Estado, relacionadas com a agenda de desenvolvimento social. As novas responsabilidades de provisão de políticas públicas ganharam centralidade no debate acadêmico e na prática governamental. No bojo desse processo, emergiu a necessidade de serem criadas ou reforçadas as capacidades estatais e as competências dos servidores públicos na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. A promulgação do Plano Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, em 2006, e, por decorrência, a institucionalização e expansão das escolas de governo, representam marcos importantes da trajetória de profissionalização dos servidores públicos. De acordo com Freire e Palloti (2015, p. 49):

Embora o debate acerca da reforma do Estado brasileiro esteja longe de se encerrar, o atual quadro da administração pública federal indica uma evolução no sentido da profissionalização do serviço público, em que os servidores são mais escolarizados, ocupam a maior parte dos cargos em comissão e recebem salários mais atraentes.

Nesse contexto, o artigo analisa o papel das escolas de governo (EG), instituições voltadas à promoção de formação inicial e continuada, na formação e profissionalização dos servidores públicos em diferentes modalidades. Para tanto, foram mapeadas as principais instituições (período de criação, localização, abrangência, distribuição pelos poderes e tipo de instituição) e os tipos de cursos ofertados. Além disso, descrevem-se as principais características de uma escola de governo com posição de destaque nessa função: a Escola Nacional de Administração Pública (Enap). A metodologia abrangeu revisão bibliográfica de estudos sobre o tema, coleta de dados secundários no Atlas do Estado Brasileiro (Ipea, 2015), levantamento de informações sobre a Rede Nacional de Escolas de Governo, em documento do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep, 2016), que orienta a avaliação institucional externa das escolas de governo, e nas páginas eletrônicas das próprias instituições de ensino. Em específico, a pesquisa sobre as características gerais das escolas de governo foi realizada em 2017.

O enfoque teórico partiu da categoria de capacidades estatais, tendo como pano de fundo a abordagem weberiana sobre burocracia, consubstanciada na literatura atual que discorre sobre o conceito. Após a discussão teórica desenvolvida na próxima seção, o artigo aborda,

na seção 3, a formação do servidor público, destacando o histórico e o panorama geral das escolas de governo (EG) do país. Em seguida, apresenta um caso exemplar: a Escola Nacional de Administração Pública, a Enap. Por fim, na conclusão, são retomados os principais achados empíricos e traçados caminhos para futuras pesquisas.

2. A FORMAÇÃO DOS SERVIDORES COMO UM INDICADOR DE CAPACIDADES ESTATAIS

Distribuídos por diferentes poderes, esferas de governos, níveis hierárquicos e funções, os servidores públicos, em sua maioria, podem ser equiparados ao conceito de burocracia. Esta é essencial ao funcionamento do Estado, pois:

Em um Estado moderno, o domínio efetivo, que não se manifesta nos discursos parlamentares nem em declarações de monarcas, mas sim no cotidiano da administração, encontra-se necessária e inevitavelmente, nas mãos do funcionalismo, tanto do militar quanto do civil, pois também o oficial superior moderno dirige as batalhas a partir do “escritório” (Weber, 1999, p. 529).

Weber atribuía à burocracia um papel eminentemente técnico⁹, distinto da atuação dos políticos. Contudo, estudos recentes questionam essa separação. Entre eles, Loureiro, Olivieri e Martes (2010) afirmam que a burocracia desempenha um papel fundamental na produção de políticas públicas, detendo um poder-saber tanto técnico quanto político. Abrucio e Loureiro (2010, p. 35), por sua vez, apontam que, nas democracias atuais, estaria ocorrendo um duplo movimento, de burocratização da política e de politização da burocracia, no qual: “os políticos envolvem-se cada vez mais em assuntos técnicos e os funcionários tornam-se *policymakers*, pois, além da competência técnica, desenvolvem igualmente capacidades políticas de articular demandas e negociar consensos [...]”.

Os servidores públicos, ao se qualificarem via escolas de governo, formam aquilo que os especialistas em estudos sobre o serviço público chamam de capacidades estatais, as quais abrangem, conforme Boschi e Gaitán (2012, p. 12), as “capacidades dos atores relevantes (Poder Executivo, Poder Legislativo e cidadãos) para garantir os padrões decisórios e alocativos compatíveis com o enfrentamento dos temas que frequentam as agendas econômicas e sociais dos países”. No tocante às políticas públicas, essas capacidades implicam habilidades para conduzir políticas eficientes, efetivas e sustentáveis e que atinjam os objetivos traçados (Grindle, 2004; Bernardi, 2006).

⁹Entre as características da organização burocrática, o sociólogo alemão assinala: ela fundamenta-se em regras impessoais, o seu funcionamento ocorre por meio do expediente (procedimento escrito) e envolve uma hierarquia de controles e funções. O saber especializado constitui o critério de ocupação dos cargos, sem que o funcionário estabeleça uma relação pessoal com o posto ocupado, dentro de uma “disciplina do serviço” que exclui o envolvimento afetivo e político (Weber, 1999).

Em termos gerais, segundo Souza e Fontanelli (2020), existem duas grandes possibilidades para se mensurar capacidades estatais: por meio de atributos e/ou por meio de resultados das políticas (*outcomes*). Neste artigo, o enfoque está nos atributos, isto é, nas características dos servidores, suas qualificações e requisitos para exercerem suas funções.

Seguindo essa classificação, Souza e Fontanelli (2020) pesquisaram sobre a qualidade da burocracia federal brasileira. Baseados nas características de uma burocracia weberiana (Evans; Rausch, 1999; Peters, 1995), os autores construíram e testaram um conceito de capacidade burocrática a partir de três níveis propostos por Goertz (2006): i) o nível básico, que é a capacidade de participar da formulação e de implementar políticas públicas; ii) o nível secundário, que combina as seguintes condições: recrutamento baseado no mérito; carreiras de longo prazo e com previsibilidade; regras para contratar e demitir que substituam contratações e demissões arbitrárias; preenchimento de cargos seniores por meio de promoção interna de servidores concursados; profissionais com formação de especialista ou generalista; profissionais livres de influências externas e burocracia regida por regras administrativas e legais (*accountability*); e iii) o nível dos indicadores, que conecta, a partir dos dados, os outros dois níveis. Em seguida, foi construído um índice de qualidade da burocracia de alto escalão, constituída por servidores de nível superior que atuam em atividades-fim, ou seja, que participam da formulação e implementação de políticas. Os pesquisadores concluíram que a alta capacidade burocrática é explicada pela exigência de concursos competitivos, que hoje caracterizam a forma de recrutamento da burocracia. Já a heterogeneidade dessa burocracia é explanada pela existência ou não de carreiras estáveis, de um plano de carreira, de concursos regulares e de diferenças salariais entre as carreiras.

Com base nas análises acima, argumenta-se que existe um papel central que é exercido pelas EG na formação (inicial e continuada) dos servidores, contribuindo com o que a literatura denomina de qualidade da burocracia (Gomide; Lins; Machado, 2021). Isto é, pode-se considerar que a formação dos servidores públicos faz parte da dimensão dos atributos (Souza; Fontanelli, 2020), sendo um dos indicadores possíveis para se medir capacidades estatais.

A seguir, o artigo examina como se constitui a formação dos servidores públicos brasileiros e a atuação das EG.

3. A FORMAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO E AS ESCOLAS DE GOVERNO (EG)

No país, os concursos públicos, em todas as esferas governamentais, exigem a formação para o cargo, seja de nível superior, médio ou fundamental. A formação superior requerida pode ser específica – por exemplo, direito, economia, administração etc. – ou geral (qualquer curso universitário).

Iniciativas específicas de formação de servidores públicos e de ensino profissional aplicado (entendido como treinamento no ambiente de trabalho) desenvolveram-se em paralelo ao sistema de educação superior¹⁰, o que acarretou lacunas, sobreposições e demarcações ambíguas entre o que se designa como “formação”, a aquisição de conteúdos acadêmicos, e como “treinamento”, que pressupõe conhecimento aplicado e aquisição de competências e habilidades profissionais para o desempenho no cargo. Além disso, os governos raramente foram capazes de oferecer programas de treinamento e aperfeiçoamento que fossem alinhados às necessidades prioritárias de desenvolvimento dos recursos humanos, em geral, e das carreiras técnicas, em particular (Fernandes, 2015).

A formação inicial para as competências e funções específicas de cada cargo é realizada, em geral, nas próprias organizações e/ou nas EG, localizadas nos diferentes territórios. Tais organizações buscam estimular a produção permanente do conhecimento em gestão pública e desenvolver as competências profissionais no setor público, por intermédio da formação e da qualificação profissional (Aires *et al.*, 2014). Além da formação introdutória para o cargo ou carreira, também promovem capacitação continuada (cursos de treinamento, aperfeiçoamento e desenvolvimento gerencial) para servidores públicos. Conforme Fernandes *et al.* (2015), as EG estão cada vez mais especializadas no aperfeiçoamento continuado e menos na formação inicial, e também atuam em pesquisa, assessoramento técnico e promoção de eventos.

As EG são “instituições destinadas ao desenvolvimento de servidores públicos, incluídas no aparato estatal central (nacional ou federal) ou fortemente financiadas por recursos orçamentários” (Pacheco, 2000, p. 36). Dividem-se em dois tipos: as voltadas para a capacitação de carreiras internas e as orientadas para o atendimento amplo a todos os segmentos dos servidores públicos (Orban, 2001; Zouain, 2003). Além do funcionalismo, podem atender um público mais abrangente que inclui: dirigentes políticos, lideranças da sociedade civil, ou qualquer interessado em atividades públicas (Amaral, 2006; Coelho; Lemos, 2020). Algumas delas também promovem cursos de graduação, especialização e mestrado profissionalizante.

O seu formato institucional é variado, como já salientado por Amaral (2006) e Da Costa, Coelho e Dias (2019). As EG podem ser: (i) escolas e universidades com vínculos governamentais diretos, nas diferentes esferas de governo, voltadas ao desenvolvimento de servidores públicos (universidades corporativas, centros de formação pertencentes aos Poderes Legislativo e Judiciário, universidades e centros de ensino superior); (ii) departamentos ou outras unidades da administração direta (como as secretarias de administração e de desenvolvimento de pessoal), com função de desenvolvimento de pessoas, unidades ou setores de universidades que produzem cursos de extensão ou de pós-graduação *lato sensu*, concentrados na área de gestão pública e temas correlatos; e (iii) organizações não governamentais, com foco na formação de pessoas

¹⁰Esse Sistema abrangia, em 2020, 2.457 instituições, sendo 88% privadas e 12% públicas, oferecendo diferentes tipos de cursos, da graduação à pós-graduação (Inep, 2020).

capazes de pensar e de interferir direta ou indiretamente no governo. Abrangem organizações públicas, privadas ou não governamentais (Fernandes, 2013; Coelho; Lemos, 2020).

Os seus modelos jurídico-legais compreendem: autonomia, financiamento, organização dos quadros de pessoal, corpo docente e relações com mantenedoras. Elas podem ter regime jurídico, infraestrutura e orçamento próprios, ou serem unidades subordinadas a órgãos de administração ou de planejamento subnacionais (Amaral, 2006).

Trata-se de um universo heterogêneo de organizações públicas, privadas e do terceiro setor, cuja trajetória e características serão analisadas a seguir.

3.1 Histórico das EG

O termo “escolas de governo” foi inserido *a posteriori* na Constituição Federal (Brasil, 1988), por intermédio da Emenda Constitucional nº 19/1998 (Brasil, 1998). Contudo, anteriormente a essa modificação, a expressão já era encontrada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, o PDRAE (Brasil, 1995).

Antes da década de 1990, considerando as três principais reformas administrativas ocorridas na administração pública federal¹¹, o tema da formação dos servidores públicos adquiriu centralidade em dois momentos: i) no Governo Getúlio Vargas (1937-1945), quando foi proposta a criação de uma escola nacional de administração; e ii) na reforma administrativa do período da ditadura militar, que propunha, entre outras iniciativas, a criação de um centro de aperfeiçoamento de servidores (Brasil, 1967, artigo 121).

O Quadro 1 mostra as instituições pioneiras na formação do servidor público no país, todas elas de abrangência federal.

Quadro 1 – Instituições pioneiras na formação dos servidores públicos no Brasil

Nome da instituição	Data de criação
Escola Naval	1782
Academia Militar das Agulhas Negras	1792
Fundação Oswaldo Cruz	1900
Academia da Força Aérea	1919
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional	1937
Escola de Administração Fazendária do Ministério da Fazenda	1945
Instituto Rio Branco	1945
Escola Superior de Guerra	1949

Fonte: Pesquisa realizada pelas autoras.

¹¹As três principais reformas administrativas foram: a) a reforma “burocrática” implementada no governo Getúlio Vargas (de 1930 a 1945), em 1938; b) a reforma regulamentada pelo Decreto Lei nº 200/1967, no período ditatorial; c) a reforma gerencial normatizada pelo PDRAE e instituída no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (de 1995 a 1998). Para maiores detalhes sobre essas mudanças, consultar: Costa (2008); Rezende (2009); Abrucio, Pedroti e Pó (2010); Visentini (2014).

Contudo, apesar das iniciativas de profissionalização terem sido impulsionadas na década de 1930, foi no período de redemocratização (a partir de 1985), sobretudo após a Constituição Federal de 1988, que a capacitação dos servidores públicos foi priorizada na agenda governamental (Carvalho; Cavalcante, 2014).

Em 1986 foi criada a Enap e, na década seguinte, após a aprovação da já citada Emenda Constitucional nº 19/98 (Brasil, 1998), o tema “escolas de governo” foi inserido na Constituição Federal, que prevê, em seu artigo 39, parágrafo 2º, que a União, os estados e os municípios manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, sendo a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira.

Decorridos alguns anos, em 2006, foi instituído, pelo Decreto nº 5.707, o Plano Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, PNDP (Brasil, 2006). Em seu artigo 4º, o Decreto esclarece que as escolas de governo são instituições destinadas à formação e ao desenvolvimento de servidores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Já o artigo 8º estabelece que o Comitê Gestor do Plano será coordenado pelos seguintes órgãos federais: a Secretaria de Recursos Humanos (SRH), a Secretaria de Gestão (Segep) e a Enap.

A partir do PNDP, foi criado o Sistema de Escolas de Governo da União (SEGU), uma rede de formação e aperfeiçoamento profissional constituída originalmente por 21 instituições dos três Poderes, que buscavam cooperar e atuar em conjunto em prol da profissionalização do serviço público (Fernandes; Pallotti; Camões, 2015). Na opinião de Carvalho (2012), tanto a previsão constitucional quanto o PNDP conferiram a essas escolas a responsabilidade pela formação e desenvolvimento dos servidores públicos por intermédio de atividades de capacitação. Em complementação, as novas políticas de gestão, instauradas a partir de 1995, passaram a vincular à promoção funcional dos servidores a exigência de capacitação para o desempenho.

Outra iniciativa – que buscou articular, por livre adesão, as escolas de governo, além de compartilhar experiências, estabelecer parcerias e sistematizar as informações existentes – foi a criação, pela Enap, em 2003, da Rede Nacional de Escolas de Governo (RNEG), que reúne mais de 200 instituições federais, estaduais ou municipais, e dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Além de promover encontros anuais que congregam as instituições de todo o país, esta Rede mantém um portal virtual¹² com os endereços eletrônicos das instituições participantes.

Em 2014 foi aprovada – pelo Conselho de Educação Superior do Ministério da Educação – a implantação da avaliação institucional externa das EG. O órgão responsável pelo Sistema de Avaliação de Escolas de Governo (Saeg) é o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), autarquia do Ministério da Educação (MEC), por meio de sua Diretoria de Avaliação da Educação Superior (Daes). Embora não sejam instituições de educação superior, desde 2013, as EG podem ser credenciadas pelo MEC para a oferta de cursos de pós-graduação *lato sensu*.

¹²Site da Rede Nacional de Escolas de Governo: <http://redeescolas.enap.gov.br>, consulta finalizada em 20/08/2017. Recentemente, o portal foi substituído pelo EV.G, disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/>

Diante da importância que as escolas de governo assumiram a partir do PNPD (Brasil, 2006) e da escassez de informações detalhadas, desde 2010, vêm sendo desenvolvidas pesquisas sobre elas, por autores como: Ferrarezi e Tomacheski (2010), que mapearam 170 EG; Fonseca *et al.* (2015), que pesquisaram 204 EG (para 110 delas foi aplicado questionário); Da Costa, Coelho e Dias (2019), que mencionam 262 instituições existentes em 2016; Coelho e Lemos (2020), que encontraram 275 instituições públicas de treinamento e desenvolvimento no país. Esses trabalhos fornecem um panorama geral das escolas de governo, utilizando como fonte a RNEG, contudo, proliferaram os estudos de caso ou de múltiplos casos¹³, que se referem a uma ou a um grupo de instituições (por nível federativo, por área temática, por poder, por formato institucional etc.).

O presente artigo, além de consulta no portal da RNEG, adicionou informações dos sites das próprias instituições, além de definições existentes no documento orientador da avaliação interna a cargo do Inep (2016). Dessa forma, foi possível construir um banco de dados atualizado até 2017, com 234 instituições listadas em Apêndice, cujas características são exploradas a seguir.

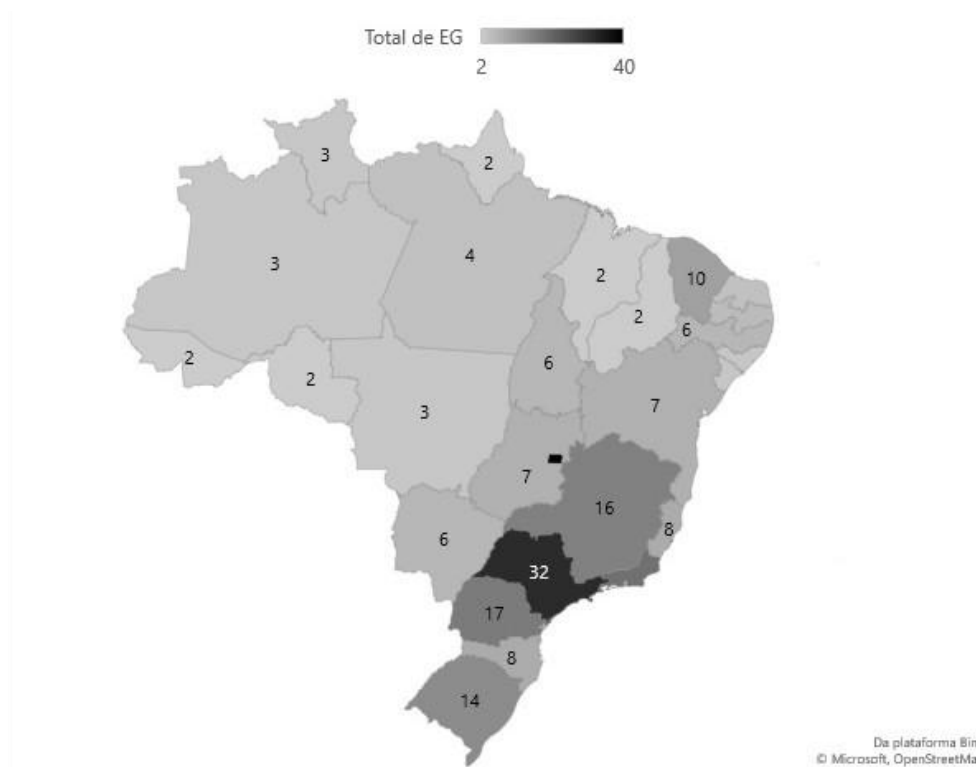
3.2 Panorama geral das EG

Em pesquisa sobre os cursos, modalidades de ensino e atividades oferecidas por EG estaduais, Aires e outros (2014) concluíram que nas Regiões Norte e Nordeste as instituições são mais deficientes, ao passo que a Região Sudeste apresenta o melhor cenário dessas instituições, com o estabelecimento de parcerias com universidades e centros de pesquisa, nacionais ou internacionais. Já nas Regiões Centro-Oeste e Sul, as instituições de ensino encontram-se em estágio intermediário, com algumas deficiências e marcadas por experiências heterogêneas.

No Mapa 1, percebe-se uma concentração das EG (sejam elas federais, estaduais, municipais ou do Distrito Federal) na Região Sudeste (todos os estados) e nos estados do Paraná e do Rio Grande do Sul. Todavia, a maior quantidade dessas instituições (40 escolas) está sediada no Distrito Federal.

¹³Vide, por exemplo, a coletânea de capítulos do livro organizado por Coelho, Carneiro, Brito e Cheib (2020) e os artigos do número especial da Revista do Serviço Público (v. 70, 2019).

Mapa 1 – Distribuição das escolas de governo entre os estados brasileiros e o Distrito Federal, Brasil, 2017



Fonte: Pesquisa realizada pelas autoras.

Nota: N = 234 (lista em Apêndice).

Entre as 234 EG mapeadas¹⁴, predominam as estaduais (100 escolas, 43%), seguidas das federais (69 escolas, 29%), das municipais (60 escolas, 26%) e das do Distrito Federal (5 escolas, 2%). Em termos da distribuição pelos poderes ou de acordo com os tipos de instituição, verificou-se que: 146 são do Executivo (62%), 54 (10%) do Judiciário, 18 do Ministério Público da União ou estaduais (8%), 18 do Tribunal de Contas da União ou similares estaduais (8%), 14 (6%) do Legislativo, 13 universidades ou centros educacionais (6%) e uma escola da Defensoria Pública.

Ressalta-se que a implantação de centros de formação vinculados aos Poderes Judiciário e Legislativo, bem como ao Ministério Público e aos Tribunais de Contas vêm se ampliando desde 1988, acompanhando o crescimento dos respectivos quadros de servidores. No caso das universidades e centros educacionais, foram criados setores internos de desenvolvimento de pessoal, que passaram a se caracterizar, também, como escolas de formação de servidores, a exemplo da Universidade Federal do Ceará e da Universidade Estadual de Londrina, no Paraná.

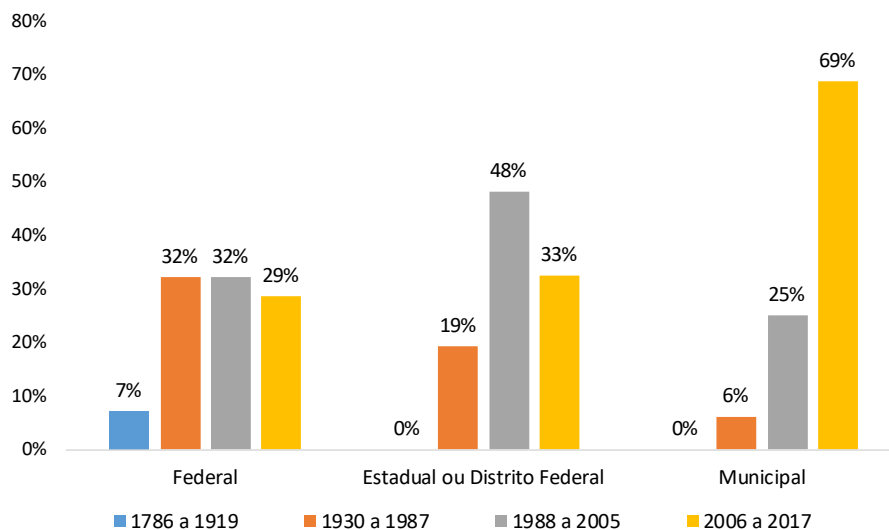
No Gráfico 1, as escolas de governo aparecem distribuídas conforme a abrangência administrativa – federal, estadual/distrital ou municipal – e o período de criação. Os intervalos temporais são: (i) de 1786 a 1919 – criação das primeiras escolas de governo; (ii) de 1930 a

¹⁴A maioria das escolas de governo possui uma única sede (166, representando 71%), 26 têm de duas a 101 sedes (11%), e para 42 (18%) não foi encontrada a informação sobre o número de sedes.

1987 – entre o Estado Desenvolvimentista e o período constituinte; (iii) de 1988 a 2005 – entre a Constituição de 1988 e o ano anterior ao PNDP; (iv) de 2006 até 2017 – na vigência do PNDP, até o último ano da pesquisa.

Constata-se que as escolas de governo federais foram as únicas representantes no primeiro intervalo temporal (com quatro escolas), nos dois seguintes elas cresceram 32%, e menos na última fase (29%). Já as instituições estaduais/distrital tiveram um expressivo aumento no terceiro período (48%), e no último cresceram menos (33%). E as instituições municipais ampliaram-se a partir do terceiro período (25%), mas com maior ímpeto no último (69% das EG municipais foram criadas no intervalo de 2006 a 2017). Esse expressivo crescimento talvez tenha sido ainda maior, porque, para 47% das instituições municipais, não foi encontrada a informação sobre o ano de criação.

Gráfico 1 – Distribuição das escolas de governo conforme a abrangência e o período de criação, Brasil, 1786 a 2017



Fonte: Pesquisa realizada pelas autoras.

Nota: N = 171 (excluídas 62 EG sem informação sobre o ano de criação).

A ampliação das EG municipais coincide com o período em que os municípios se tornaram os principais responsáveis pela produção e implementação de políticas públicas, como resultado, principalmente, do processo de descentralização política, fiscal e administrativa. Nessa mesma linha, os servidores municipais representavam, em 2021, 62% dos vínculos de trabalho públicos, conforme já mencionado. No entanto, o número de escolas de governo municipais é, ainda, ínfimo frente ao total de municípios brasileiros (5.568), sendo encontradas em apenas 60 prefeituras municipais. Ademais, os estados do Amapá, Rondônia, Pernambuco e Sergipe não possuíam EG municipais cadastradas até a finalização da pesquisa.

A maioria das instituições não possui personalidade jurídica própria, prevalecendo as que são unidades administrativas de órgãos ou entidades da administração pública (75% dos

casos). Com relação à organização, predomina o perfil de centro de treinamento corporativo, com contratação externa de docentes e/ou terceirização dos cursos, mantendo. O seu público-alvo preferencial são os servidores públicos em geral, conjuntamente com a formação e o aperfeiçoamento de carreiras específicas e as capacitações voltadas à organização principal onde estão inseridas. Além disso, 65% das escolas oferecem cursos à distância além dos presenciais, e 49% delas desenvolvem cursos de pós-graduação *lato sensu* (Fonseca *et al.*, 2015).

A seguir são analisadas as características de uma instituição pioneira na formação dos servidores públicos no Brasil e que vem se consolidando como uma das mais antigas e ativas na promoção de qualificação e aperfeiçoamento dos quadros funcionais do serviço público brasileiro: a Enap.

4. A ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP)

A Escola Nacional de Administração Pública (Enap) é uma instituição das mais antigas na área de formação de servidores no Brasil, com quase 40 anos de existência. Atualmente, a Enap oferece cerca de 500 cursos voltados para a formação do servidor federal, estadual e municipal ou para a sociedade em geral. Para a comunidade, ela oferta uma escola virtual, com acesso gratuito ao catálogo de cursos, bastando preencher um cadastro no *site* institucional, sendo que os cursos presenciais e híbridos são restritos aos servidores. Além disso, ela articula a Rede de Escolas de Governo do Poder Executivo federal e o sistema de Escolas de Governo da União (Brasil, 2019); define as formas de incentivo para que as instituições de ensino superior sem fins lucrativos atuem como centros de desenvolvimento de servidores; uniformiza diretrizes para as competências transversais de desenvolvimento de pessoas em articulação com as outras EG e unidades administrativas competentes do Poder Executivo federal. Dessa forma, justifica-se a escolha da Enap, por se tratar de um caso exemplar de instituição de ensino, cujo público-alvo ultrapassa o funcionalismo público federal, bem como por sua reconhecida liderança “no sistema de educação pública no Estado brasileiro, com uma miríade de atividades de aprendizagem individual e coletiva [...]” (Coelho; Lemos, 2020, p. 29), algumas das quais serão detalhadas na sequência.

A Enap forma servidores polivalentes a serem posteriormente alocados em todos os órgãos e entidades da administração federal, ou seja, um estrato de administradores com alta qualificação, destinado a ocupar cargos de importância estratégica e gerando impactos positivos na gestão pública.

Ela atua nas seguintes áreas educacionais: desenvolvimento técnico e gerencial; formação de carreiras; aperfeiçoamento para carreiras; cursos de especialização; e projetos especiais. O seu estatuto foi atualizado pelo Decreto nº 10.369, de 2020 (Brasil, 2020), no qual consta a seguinte estrutura organizacional:

- I. Órgãos de assistência direta e imediata ao Presidente da Fundação Escola Nacional de Administração Pública: a) Gabinete; b) Assessoria de Comunicação; c) Assessoria de Relações Institucionais; d) Assessoria de Eventos; e) Diretoria-Executiva;
- II. Órgãos seccionais: a) Procuradoria Federal; b) Auditoria Interna; e c) Diretoria de Gestão Interna;
- III. Órgãos específicos singulares: a) Diretoria de Desenvolvimento Profissional; b) Diretoria de Educação Executiva; c) Diretoria de Altos Estudos; e d) Diretoria de Inovação; e
- IV. Órgãos colegiados: a) Conselho Diretor; e b) Conselho Consultivo.

Ao longo de sua trajetória, essa EG conformou uma dupla atuação: por um lado, o atendimento às demandas por desenvolvimento técnico gerencial dos órgãos estatais; por outro, a formação de dirigentes e quadros para carreiras específicas do serviço público federal (Fernandes, 2015).

Dentro do primeiro eixo de atuação, a Enap presta apoio técnico aos órgãos da administração federal por meio de programas de treinamento corporativo, assessoramento e apoio a projetos (especialmente aqueles voltados ao planejamento estratégico e ao desenvolvimento institucional). Nesse aspecto, a crescente complexidade de gestão dos processos e serviços, ao lado da expansão e reestruturação dos aparatos estatais, trouxe novos desafios ao desenvolvimento gerencial e ao treinamento em serviço.

Quanto ao segundo eixo de atuação, e dentro do seu programa Formação Inicial para Carreiras, a escola foi encarregada, inicialmente, de promover a formação para o cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), criado pela Lei nº 7.834 (Brasil, 1989) e voltado às atividades de direção, gerência, assessoramento e avaliação das ações governamentais, que demandam um conhecimento abrangente do Estado e das políticas públicas. Além dessa carreira específica, a Enap também desenvolve o curso de formação inicial para Analista de Planejamento e Orçamento (APO). Ambos os cursos integram o processo seletivo dos respectivos concursos públicos, concentrando-se em marcos teóricos e instrumentos necessários ao exercício dos cargos.

A escola desenvolve, ainda, cursos de ambientação para novos servidores federais, a fim de integrá-los no contexto da administração pública federal e em seu campo de atuação. Os demais programas de capacitação abrangem: educação continuada, aperfeiçoamento para carreiras, pós-graduação, mestrado, especialização e altos executivos. Para mais, oferece mestrados profissionais nas áreas de governança e desenvolvimento e políticas públicas e desenvolvimento, e seis diferentes cursos de especialização para servidores públicos.

Atualmente, a Enap oferece cerca de 500 cursos voltados para a formação do servidor federal, estadual e municipal ou para a sociedade em geral. Para a comunidade, ela oferta uma escola virtual, com acesso gratuito ao catálogo de cursos, bastando preencher um cadastro no *site* institucional. Os cursos presenciais e híbridos são restritos aos servidores.

Recentemente, a Escola criou um comitê interno de gênero e diversidade, visando preparar e desenvolver várias ações para igualdade dentro do Governo Federal. Além disso, a Escola dispõe de uma diversidade de manuais, gratuitos e disponíveis para toda a sociedade, que podem ser acessados no site do órgão, como, por exemplo, sobre assédio no ambiente de trabalho.

Por fim, merece destaque a criação, pela Enap, do Projeto Embarcar, no início do governo Lula III (2023), o qual tem como objetivo demonstrar aos novos servidores, nomeados no início do novo governo, como funcionam as políticas públicas no Executivo federal, a fim de promover uma ambientação rápida em suas funções.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo traçou um panorama abrangente das escolas de governo brasileiras. Além disso, é disponibilizada, em Apêndice, uma lista com todas as instituições pesquisadas até 2017, de forma a possibilitar o refinamento e a atualização dos dados, além de estimular a realização de novas pesquisas sobre as EG (para se conhecer, por exemplo, quais estão em funcionamento, quais os resultados alcançados, quais as dificuldades etc.).

Das 234 EG mapeadas¹⁵, verificou-se uma concentração em Brasília, nos estados da Região Sudeste e no Paraná e Rio Grande do Sul, ambos da Região Sul. Predominam as instituições estaduais (43%), seguidas das federais (29%) e das municipais (26%). As escolas localizadas no nível subnacional de governo são mais recentes, com participação crescente desde 1988; em contrapartida, as federais são mais longevas, sendo que as precursoras antecedem o século XX (vide Quadro 1). Por outro lado, do conjunto de organizações, a maioria (62%) está vinculada ao Poder Executivo, sucedidas por 10% das ligadas ao Poder Judiciário.

Com relação às contribuições das EG, constatou-se que elas se concentram em atividades tais como: formação inicial e aperfeiçoamento de carreiras, educação continuada presencial e à distância, programas de pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu*, realização de pesquisas e publicações (revistas, livros, relatórios e textos de discussão), projetos de gestão do conhecimento e organização de prêmios de inovação, seminários temáticos e *workshops* técnico-gerenciais.

As EG propiciam uma importante conexão entre a formação inicial para o cargo e a formação continuada (capacitações e especializações), atendendo às necessidades do Estado em qualificar e atualizar seus quadros funcionais, capacitando técnicos e gestores, contribuindo, dessa forma, com a promoção das capacidades estatais, especialmente na dimensão dos atributos (Souza; Fontanelli, 2020). Em específico, a Enap é uma instituição de ensino que se destaca na qualificação dos servidores para a função pública, não só na esfera federal, mas também no âmbito subnacional. Com diferentes modalidades de cursos (presenciais, híbridos e *online*), sua influência irradia-se desde Brasília, onde está localizada a sua sede, para todo o território nacional.

¹⁵Estudos recentes reportam uma quantidade próxima aos 300 casos, por exemplo, o de Coelho e Lemos (2020).

Contudo, foram identificados alguns gargalos na formação dos servidores públicos, entre eles, a carência de quadros capacitados e de carreiras em muitos órgãos, especialmente nas áreas sociais; as disparidades salariais entre os cargos; e a necessidade de aperfeiçoar as habilidades político-relacionais dos servidores públicos (Lopez; Cardoso, 2023). Além disso, apenas 1% dos municípios brasileiros possuem escolas de governo (frente à existência de quase sete milhões de servidores municipais), e em alguns estados elas não estão presentes.

Dessa forma, embora se reconheça a trajetória histórica de profissionalização do serviço público no país, alguns desafios persistem e precisam ser enfrentados para a ampliação das capacidades estatais de forma geral, com destaque para a necessidade de maior qualificação nas áreas de políticas sociais e na gestão pública municipal. Tais necessidades poderiam ser sanadas com a atuação das EG, tanto as já existentes quanto por novas instituições. À Enap, enquanto articuladora da rede de escolas de governo, caberia um papel estratégico de indução e monitoramento desse processo.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (org.). **Burocracia e política no Brasil**. São Paulo: FGV p. 23-57, 2010.
- ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (org.). **Burocracia e política no Brasil**. São Paulo: FGV, p. 27-71, 2010.
- AIRES, R.; SALGADO, C.; AYRES, K.; ARAÚJO, A. Escolas de governo: o panorama brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 1007-1027, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-76121689>
- AMARAL, H. K. Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público**, v. 57, n. 4, p. 549-563, out./dez. 2006. Disponível em: Adobe cloud storage. Acesso em: 07 abr. 2024. <https://doi.org/10.21874/rsp.v57i4.211>
- BERNARDI, M. M. E. **Capacidade estadual de governo na política de assistência social: um exame do projeto estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas**. 2006. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2006.
- BOSCHI, R.; GAITÁN, F. **Brasil e os atores emergentes em perspectiva comparada: capacidades estatais e a dimensão político-institucional**. Brasília: CDES; Ipea, 2012.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulga a Constituição do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 set. 2023.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 09 set. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 93.277, de 19 de setembro de 1986.** Aprova o regulamento para a execução da Lei nº 6.088, que institui o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Brasília: Presidência da República, 1986. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D93277.htm. Acesso em: 09 set. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006.** Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5707.htm. Acesso em: 09 set. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 10.369, de 22 de maio de 2020.** Regulamenta a Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, que dispõe sobre a organização básica da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10369.htm. Acesso em: 09 set. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos. Brasília: Senado Federal, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 09 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores civis da União. Brasília: Presidência da República, 1936. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L0284.htm. Acesso em: 09 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 7.834, de 06 de outubro de 1989.** Dispõe sobre o regime jurídico único dos servidores públicos federais e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1989. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7834.htm. Acesso em: 09 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112.htm. Acesso em: 09 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019.** Dispõe sobre a organização básica da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm. Acesso em: 09 set. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 870, de 01 de janeiro de 2019.** Reorganiza a estrutura básica da Presidência da República e dos Ministérios. Convertida na Lei nº 13.844, de 2019. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm. Acesso em: 09 set. 2022.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE).** Dispõe sobre a reestruturação e modernização do Estado Brasileiro. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/publique/documento/documento59.htm>. Acesso em: 09 set. 2022.

CARVALHO, P. S.; CAVALCANTE, P. L. C. **Democracia, desenvolvimento e profissionalização da burocracia na administração federal brasileira: reformas ou mudanças incrementais?** Trabalho apresentado no XIX Congresso Internacional del CLAD, Equador, 2014.

CARVALHO, P. S. **Rede Nacional de Escolas de Governo no Brasil: aprendizagens e desafios**. Trabalho apresentado no Congresso Internacional del CLAD, Colômbia, 2012. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/810>. Acesso em: 20 nov. 2016.

COELHO, F. S.; LEMOS, M. Escolas de governo: conceitos, panorama no Brasil e uma agenda para o nível local. In: COELHO, F. S.; CARNEIRO, J. M. B.; BRITO, E. S.; CHEIB, A. (org.). **Escolas de governo: formação e capacitação de agentes públicos**. São Paulo: Oficina Municipal; Fundação Konrad Adenauer Brasil, p. 17-38, 2020.

COELHO, F. S.; CARNEIRO, J. M. B.; BRITO, E. S.; CHEIB, A. **Escolas de governo: formação e capacitação de agentes públicos**. São Paulo: Oficina Municipal; Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2020.

COSTA, F. L. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 59, n. 3, p. 271-288, 2008. <https://doi.org/10.21874/rsp.v59i3.150>

DA COSTA, F. L.; COELHO, F. S.; DIAS, T. F. Apresentação: três décadas de Enap e de escolas de governo. **Revista do Serviço Público**, v. 70, p. 06-14, 2019. <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i0.4087>

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Enap). Site eletrônico. Disponível em: <http://www.enap.gov.br>. Acesso em: 22 nov. 2022.

EVANS, P.; RAUSCH, J. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “weberian” state structures on economic growth. **American Sociological Review**, v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999. DOI: <https://doi.org/10.2307/2657366>

FERNANDES, C. C. C. **O papel das escolas de governo**. Trabalho apresentado no I Encontro Nordestino de Escolas de Governo. Fortaleza, 2013. Disponível em: <https://slideplayer.com.br/slide/364904/>. Acesso em: 09 abr. 2024.

FERNANDES, C. C. C. Escolas de governo: origens e trajetória do tema no Brasil. In: FERNANDES, C. C. C.; PALOTTI, P. L. de M.; CAMÕES, M. R. S. (org.). **Escolas de governo: perfis, trajetórias e perspectivas**. v. 1. Cadernos Enap 43. Brasília. Enap, p. 15-33, 2015.

FERRAREZI, E.; TOMACHESKI, J. A. Mapeamento da oferta de capacitação nas escolas de governo no Brasil: gestão da informação para fortalecimento da gestão pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n. 3, p. 287-303, 2010. <https://doi.org/10.21874/rsp.v61i3.51>

FONSECA, D. R.; LEMOS, J. P.; CAMÕES, M. R. S.; PALOTTI, P. L. M.; AMORIM, S. A. As escolas de governo no Brasil: perfil e tendências. In: FERNANDES, C. C. C.; PALOTTI, P. L. M.; CAMÕES, M. R. S. (org.). **Escolas de governo: perfis, trajetórias e perspectivas**. v. 1. Caderno 43 Enap, Brasília: Enap, p. 33-65, 2015.

FREIRE, A.; PALOTTI, P. L. M. (org.). Introdução. In: **Servidores públicos federais: novos olhares e perspectivas**. Caderno Enap, 42 Brasília: Enap, p. 23-52, 2015.

GOERTZ, G. **Social science concepts: a user's guide**. Princeton: Princeton University Press, 2006.

GOMIDE, A.; LINS, R. S.; MACHADO, R. A. Burocracia e desempenho da administração pública: em busca de teorias e evidências para reformas administrativas em países em desenvolvimento. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 26, n. 84, p. 01-21, 2021. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.83067>

GRINDLE, M. Good enough governance: poverty reduction and reform. **Developing Countries Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 17, p. 525-548, 2004. <https://doi.org/10.1111/j.0952-1895.2004.00256.x>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Censo da Educação Superior**. Brasília: Inep, 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Especificidades do instrumento de avaliação institucional externa para as escolas de governo (EGOVs)**. Documento orientador. Brasília: Inep, 2016. Disponível em: https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/inep_documento_orientador_egov_2016.pdf. Acesso em: 08 abr. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). **Atlas do Estado Brasileiro, 2015**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>. Acesso em: 05 abr. 2024.

LOPEZ, F.; CARDOSO JR., J. C. A verdade sobre os números do emprego público e o diferencial de remunerações frente ao setor privado no Brasil. **Cadernos da Reforma Administrativa**, Brasília, n. 4, jul. 2020, p. 3-12. Disponível em: <https://fonacate.org.br/wp-content/uploads/2020/07/Cadernos-Reforma-Administrativa-N.-4.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2022.

LOPEZ, F.; CARDOSO JR., J. C. Introdução. In: **Trajetórias da burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020)**. Brasília: Ipea, p. 15-29, 2023.

LOPEZ, F.; GUEDES, E. Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017): **Atlas do Estado Brasileiro**. Brasília: Ipea, 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/download/154/tres-decadas-de-funcionalismo-brasileiro-1986-2017>. Acesso em: 22 nov. 2022.

LOUREIRO, M. R.; OLIVIERI, C.; MARTES, A. C. B. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (org.). **Burocracia e política no Brasil**. São Paulo: FGV, p. 73-108, 2010.

ORBAN, J. S. **Escolas de governo e escolas de serviço público: limites e problemas**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). EBAPE/FGV, Rio de Janeiro, 2001.

PACHECO, R. S. Escolas de governo: tendências e desafios – a Enap em perspectiva comparada. **Revista do Serviço Público**, v. 1, n. 2, abr./jun., 2000. <https://doi.org/10.21874/rsp.v51i2.324>

PETERS, B. G. **The politics of bureaucracy**. London: Longman Publishers, 1995.

REZENDE, F. C. Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 11, n. 21, p. 344-365, jan./jun. 2009. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222009000100014>

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In: MELLO, J.; RIBEIRO, V. M.; LOTTA, G. S.; BONAMINO, A.; CARVALHO, C. P. **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades**. Brasília: Ipea, p. 45-69, 2020.

VISENTINI, G. S. **Uma década de reformas: reestruturação dos órgãos e das atividades estatais na Argentina e no Brasil de 1989 a 1999**. Porto Alegre: UFRGS/Cegov, 2014.

ZOUAIN, D. M. **Escolas de governo e escolas de serviço público: limites e problemas** (estudo de caso da Fesp-RJ e Fundap-SP). Trabalho apresentado no VIII Congresso Internacional del CLAD. Panamá, out. 2003.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. v. 2. Brasília: Editora da Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

Letícia Maria Schabbach

<https://orcid.org/0000-0002-1828-6030>

Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora associada do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS. Bolsista produtividade em pesquisa do CNPq.

leticiams65@gmail.com

Marília Patta Ramos

<https://orcid.org/0000-0003-0880-8269>

PhD em Sociologia pela Purdue University, EUA. Professora associada do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bolsista produtividade em pesquisa do CNPq.

mariaramos68@gmail.com

APÊNDICE

Lista das escolas de governo pesquisadas

- Academia da Força Aérea
- Academia de Bombeiro Militar do DF
- Academia de Polícia Civil de SC
- Academia de Polícia Civil do DF
- Academia Estadual de Segurança Pública do CE
- Academia Judicial do Tribunal de Justiça de SC
- Academia Militar das Agulhas Negras
- Academia Nacional da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes
- Academia Nacional de Polícia
- Centro de Altos Estudos da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
- Centro de Capacitação do INMETRO
- Centro de Capacitação do Servidor Municipal de Teresina
- Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional da Procuradoria-Geral da BA
- Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público de SC
- Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público de SP
- Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do AP
- Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do BA
- Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do PR
- Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do RN
- Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do RS
- Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público de RR
- Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do TO
- Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do MP do ES
- Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do MP do MS
- Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal
- Centro de Formação do Servidor Público de PE
- Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Servidores do Poder Judiciário
- Centro de Formação e Aperfeiçoamento do INSS
- Centro de Formação e Desenvolvimento dos Servidores da Saúde de SP
- Centro de Formação e Especialização de Praças do Corpo de Bombeiros do DF
- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados
- Centro de Instrução e Adestramento Almirante Newton Braga – Marinha do Brasil
- Centro de Treinamento e Desenvolvimento de Recursos Humanos de SP
- Centro de Treinamento Miguel Arraes
- Departamento de Trânsito do PR

- Diretoria de Ensino da Marinha
- Embrapa
- Escola da Advocacia-Geral da União
- Escola da Magistratura do RJ
- Escola da Magistratura do Tribunal Regional Federal da 4ª Região
- Escola de Administração e Capacitação de Servidores do TRT 1ª Região
- Escola de Administração Fazendária do Ministério da Fazenda
- Escola de Administração Judiciária do Tribunal de Justiça do RJ
- Escola de Administração Penitenciária
- Escola de Administração Pública de Santo André
- Escola de Administração Pública do AP
- Escola de Administração Pública e Gestão Governamento de SE
- Escola de Administração Pública Municipal de Guarulhos
- Escola de Contas Alberto Veloso do TCE do PA
- Escola de Contas Conselheiro Otacílio Silveira do TCE da PB
- Escola de Contas do TC dos Municípios de GO
- Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo
- Escola de Contas e Gestão do TCE do RJ
- Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas dos Municípios do CE
- Escola de Contas Públicas do TCE do ES
- Escola de Contas Públicas Prof. Barreto Guimarães
- Escola de Educação em Direitos Humanos do PR
- Escola de Formação do Servidor Cleno Vicente Ramalho
- Escola de Formação do Servidor Público de Bom Despacho
- Escola de Gestão da Justiça e da Segurança do RS
- Escola de Gestão do CE
- Escola de Gestão do PR
- Escola de Gestão Fazendária da Secretaria da Fazenda do TO
- Escola de Gestão Penitenciária e Formação para a Ressocialização do CE
- Escola de Gestão Pública da Prefeitura de Hortolândia
- Escola de Gestão Pública da Prefeitura do Recife
- Escola de Gestão Pública da Prefeitura Municipal de Porto Alegre
- Escola de Gestão Pública de Palmas
- Escola de Gestão Pública de São José do Rio Preto
- Escola de Gestão Pública do Poder Executivo de Bento Gonçalves
- Escola de Gestão Pública do Tribunal de Contas do PR
- Escola de Gestão Pública Dr. José Caetano Graziosi
- Escola de Governança Pública do PA
- Escola de Governo da Prefeitura de Campo Grande
- Escola de Governo da Prefeitura de Alvorada
- Escola de Governo da Prefeitura de Juiz de Fora
- Escola de Governo da Secretaria de Administração de Vitória
- Escola de Governo da Secretaria de Gestão de Pessoas de Foz do Iguaçu
- Escola de Governo de Anchieta
- Escola de Governo de Corumbá
- Escola de Governo de GO
- Escola de Governo do DF
- Escola de Governo de AL
- Escola de Governo do PI
- Escola de Governo do MA
- Escola de Governo do MT
- Escola de Governo de Angra dos Reis
- Escola de Governo Dom Eugênio Sales
- Escola de Governo e Desenvolvimento do Servidor de Campinas
- Escola de Governo e Desenvolvimento do Servidor de Itupeva
- Escola de Governo e Desenvolvimento do Servidor de Várzea Paulista
- Escola de Governo e Gestão de Jundiaí
- Escola de Governo e Gestão Municipal de São Luís
- Escola de Governo e Gestão Pública da Prefeitura da Estância Turística de Salto
- Escola de Governo Municipal de Pouso Alegre
- Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro
- Escola de Inteligência da ABIN
- Escola de Magistrados da Justiça Federal da 3ª Região
- Escola de Saúde Pública de MG
- Escola de Saúde Pública do CE
- Escola de Servidores da Justiça Estadual do PR
- Escola Diadema de Administração Pública
- Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa de MG
- Escola do Legislativo da Câmara Legislativa do DF
- Escola do Legislativo da Câmara Municipal de Belo Horizonte
- Escola do Legislativo da Câmara Municipal de Jacareí
- Escola do Legislativo de Nova Serrana
- Escola do Legislativo de Novo Hamburgo
- Escola do Legislativo Deputado Lício Mauro da Silveira

- Escola do Legislativo Prefeito José Adjuto Filho
- Escola do Legislativo Romildo Bolzan
- Escola do Parlamento da Câmara Municipal de Ribeirão Preto
- Escola do Serviço Público da PB
- Escola do Serviço Público do ES
- Escola do Servidor da Prefeitura de Osasco
- Escola Fazendária da Secretaria da Fazenda de PE
- Escola Fazendária do Estado de SP
- Escola Fazendária do Estado do RJ
- Escola Judicial de SE
- Escola Judicial do Tribunal de Justiça de GO
- Escola Judicial do TRT da 18ª Região
- Escola Judicial do TRT da 3ª Região
- Escola Judicial do TRT da 4ª Região
- Escola Judicial do TRT da 9ª Região
- Escola Judiciária Eleitoral do ter daPB
- Escola Judiciária Eleitoral do ES
- Escola Judiciária Eleitoral do ter deMG
- Escola Judiciária Militar do Estado de SP
- Escola Municipal de Administração Fazendária de São Paulo
- Escola Municipal de Administração Pública de Boa Vista
- Escola Municipal de Administração Pública de São Paulo
- Escola Municipal de Governo (EMG /AC)
- Escola Municipal de Governo de Sinop
- Escola Municipal de Governo de Maceió
- Escola Municipal de Serviços Públicos e Capacitação de Pessoas de Presidente Figueiredo
- Escola Nacional da Inspeção do Trabalho
- Escola Nacional de Administração Pública (Enap)
- Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE
- Escola Nacional de Defesa do Consumidor
- Escola Nacional de Gestão Agropecuária
- Escola Nacional de Mediação e Conciliação do Ministério da Justiça
- Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca
- Escola Nacional de Serviços Penais do Ministério da Justiça
- Escola Naval
- Escola Superior da Defensoria Pública da União
- Escola Superior da Magistratura do CE
- Escola Superior da Magistratura Tocantinense
- Escola Superior da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional de MG
- Escola Superior de Contas do TCE do MT
- Escola Superior de Gestão e Controle do TCE do RS
- Escola Superior de Guerra
- Escola Superior do Ministério Público da União
- Escola Superior do Ministério Público de AL
- Escola Superior do Ministério Público de GO
- Escola Superior do Ministério Público de PE
- Escola Superior do Ministério Público de SE
- Escola Superior do Ministério Público do CE
- Escola Superior do Tribunal de Contas da União
- Escola Virtual da Controladoria-Geral da União
- Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos
- Fundação de Educação Profissional e Administração Pública de Itajaí
- Fundação do Desenvolvimento Administrativo de São Paulo
- Fundação Educacional São Carlos
- Fundação Escola de Governo de SC
- Fundação Escola de Governo do MS
- Fundação Escola do Serviço Público Municipal e Inclusão Socioeducacional de Manaus
- Fundação Escola do Servidor Público do AC
- Fundação Escola Superior do Controle Externo do TCE do MS
- Fundação Joaquim Nabuco
- Fundação Oswaldo Cruz
- Fundação para Desenvolvimento de Recursos Humanos do RS
- Fundação Prefeito Faria Lima
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- Instituto Agrônomo do PR
- Instituto Canoas XXI - Escola de Gestão e Cidadania
- Instituto de Contas 5 de outubro
- Instituto de Contas do TCE de SC
- Instituto de Educação e Pesquisa do Ministério Público do RJ
- Instituto de Estudos e Pesquisas do TCE de RO
- Instituto do Legislativo Itano
- Instituto do Legislativo Paulista da Assembleia Legislativa de SP
- Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
- Instituto Escola de Governo e Gestão Pública de Ananindeua
- Instituto Escola Superior de Contas e Gestão Pública do TCE do CE
- Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de PE
- Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do MS
- Instituto Legislativo Brasileiro do Senado Federal

- Instituto Leopoldo de Bulhões do TCE de GO
- Instituto Municipal de Administração Pública de Curitiba
- Instituto Municipal de Pesquisa, Administração e Recursos Humanos de Fortaleza
- Instituto Nacional da Propriedade Industrial
- Instituto Nacional do Câncer
- Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural
- Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
- Instituto Rio Branco
- Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União
- Ministério da Integração Nacional - Coordenação-Geral de Recursos Humanos
- Prefeitura de Londrina
- Prefeitura de São Bernardo do Campo
- Secretaria Administrativa de Salvador
- Secretaria de Administração de Cascavel
- Secretaria de Estado da Administração do TO
- Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico do AM
- Secretaria de Gestão de Pessoas, Logística e Modernização Organizacional de Natal
- Secretaria Municipal de Administração de Vargem Alta
- Secretaria Municipal de Administração do RJ
- Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos de Goiânia
- Subsecretaria de Recursos Humanos do RN
- Superior Tribunal de Justiça - Secretaria de Gestão de Pessoas
- Superior Tribunal Federal - Seção de Educação à Distância
- Universidade Caixa – Gerência Nacional de Desenvolvimento e Capacitação
- Universidade Corporativa da Embasa
- Universidade Corporativa da FAETEC
- Universidade Corporativa do BACEN
- Universidade Corporativa do Banco do Brasil
- Universidade Corporativa do Departamento Municipal de Água e Esgotos de Porto Alegre
- Universidade Corporativa do SERPRO
- Universidade Corporativa do Servidor Público da BA
- Universidade Corporativa do TRF da 1ª Região
- Universidade Corporativa dos Correios
- Universidade Corporativa dos Servidores Públicos da BA - Fazenda
- Universidade Estadual de Londrina
- Universidade Estadual de Maringá
- Universidade Estadual de Ponta Grossa
- Universidade Federal da Fronteira Sul - Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas
- Universidade Federal de Alfenas - Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas
- Universidade Federal de Ouro Preto
- Universidade Federal de Rondônia - Diretoria de Gestão de Pessoas
- Universidade Federal de Roraima - Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas
- Universidade Federal do ABC - Superintendência de Gestão de Pessoas
- Universidade Federal do CE - Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas
- Universidade Federal do ES - Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas
- Universidade Federal do PA - Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas
- Universidade Petrobrás

Fonte: Elaborada pelas autoras com dados de sites institucionais das escolas de governo e da lista de instituições avaliadas pelo Inep.

FORMAS DE ORIENTAÇÃO E DIMENSÕES PRIORIZADAS NOS SISTEMAS DE MEDIÇÃO DE DESEMPENHO NO SETOR PÚBLICO: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA

Newton Krüger Tallens Junior

Emerson Gomes dos Santos

Camila Bertini Martins

Rogério Scabim Morano

Programa de Pós-Graduação Profissional em Inovação Tecnológica do ICT-Unifesp, Campus São José dos Campos, Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), SP, Brasil

O desempenho organizacional é um dos mais relevantes temas de pesquisas no setor público. Entretanto, devido à sua abrangência de funções e responsabilidades, diversidade de objetivos e partes interessadas, a implantação de Sistemas de Medição de Desempenho (SMD) é complexa, exigindo dimensões de medição que considerem suas peculiaridades e resultados importantes. Parte das restrições para implantação envolve atenção às regulamentações, necessidade de transparência e prestação de contas. Por meio de uma revisão sistemática da literatura, identificou-se formas de orientação e dimensões de desempenho priorizadas nos SMD desse setor, cujos resultados mostram que a medição de desempenho no setor público cruzou a fronteira de suas organizações, com perspectivas de medição mais amplas e de elevado impacto na sociedade. As formas de orientação foram sintetizadas em um modelo balanceado pelas missões e objetivos das instituições públicas, considerando seus amplos propósitos, o interesse público e a objetividade dos SMD; em relação às dimensões de desempenho priorizadas pelo setor foram agrupadas em três fases distintas, a saber: sedimentação, consagração e emergente. Como implicações, tem-se uma forma de orientação própria e balanceada, aderente às instituições públicas e três conjuntos de dimensões de desempenho (relativas a três fases identificadas), algumas não referenciadas em SMD existentes, proporcionando uma nova referência para pesquisadores e para aplicações práticas na administração pública.

Palavras-chave: setor público; medição de desempenho; dimensões de desempenho.

FORMAS DE ORIENTACIÓN Y DIMENSIONES PRIORITARIAS EN LOS SISTEMAS DE MEDICIÓN DEL RENDIMIENTO EN EL SECTOR PÚBLICO: UNA REVISIÓN SISTEMÁTICA DE LA LITERATURA

El desempeño organizacional es uno de los temas de investigación más relevantes en el sector público. Sin embargo, debido a su amplio ámbito de funciones y responsabilidades, a la diversidad de objetivos y partes interesadas, la implantación de Sistemas de Medición del Rendimiento (SMP) es compleja y requiere dimensiones de medición que tengan en cuenta sus peculiaridades y resultados importantes. Parte de las limitaciones para la implantación implican la atención a la normativa, la necesidad de transparencia y la rendición de cuentas. A través de una revisión sistemática de la literatura, se identificaron formas de orientación y dimensiones de desempeño priorizadas en las SMD de este sector, cuyos resultados demuestran que la medición del desempeño en el sector público ha traspasado las fronteras de sus organizaciones, con mediciones más amplias e integrales, perspectivas de alto impacto en la sociedad. Las formas de orientación se sintetizaron en un modelo equilibrado por las misiones y objetivos de las instituciones públicas, teniendo en cuenta sus fines generales, el interés público y la objetividad del MDS, en relación con las dimensiones de rendimiento priorizadas por el sector, que se agruparon en tres fases distintas, a saber: sedimentación, consagración y emergencia. Como implicaciones, existe una forma de orientación específica y equilibrada, que se adhiere a las instituciones públicas y tres conjuntos de dimensiones de desempeño (relacionadas con tres fases identificadas), algunas de las cuales no se mencionan en los SMD existentes, lo que proporciona una nueva referencia para los investigadores y para aplicaciones prácticas en la administración pública.

Palabras clave: sector público; medición del desempeño; dimensiones de desempeño.

FORMS OF ORIENTATION AND DIMENSIONS PRIORITIZED IN PERFORMANCE MEASUREMENT SYSTEMS IN THE PUBLIC SECTOR: A SYSTEMATIC LITERATURE REVIEW

Organizational performance is one of the most relevant research topics in the public sector. However, due to its broad scope of roles and responsibilities, diversity of objectives and stakeholders, the implementation of Performance Measurement Systems (PMS) is complex, requiring measurement dimensions that consider its peculiarities and important results. Part of the constraints for implementation involve attention to regulations, the need for transparency and accountability. Through a systematic literature review, forms of guidance and performance dimensions prioritized in the PMS of this sector were identified, the results demonstrate that performance measurement in the public sector has crossed the boundaries of its organizations, with broader and more comprehensive measurement perspectives and high impact on society. The forms of guidance were synthesized into a model balanced by the missions and objectives of public institutions, considering their broad purposes, the public interest and the objectivity of the SMD, in relation to the performance dimensions prioritized by the sector, and grouped into three distinct phases, namely: sedimentation, consecration and emergence. As implications, there is a specific and balanced form of guidance, adhering to public institutions and three sets of performance dimensions (relating to three identified phases), some not referenced in existing PMS, providing a new reference for researchers and for practical applications in public administration.

Keywords: public sector; performance measurement; performance dimensions.

1. INTRODUÇÃO

Eventos globais ímpares como a pandemia de Covid-19 e os atuais desafios impostos pelas mudanças climáticas reforçam ao mundo a centralidade do setor público e a relevância de pesquisas sobre gestão e medição de desempenho nesse setor (Leca; Laguecir, 2023). De fato, pela grande influência e impacto do setor público, que foi profundamente demandado nos eventos globais citados, é de interesse e expectativa comuns que suas instituições realizem suas atividades com alto desempenho.

Considerando o ODS 16, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU, 2023), o qual visa “construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”, e o paradigma do *New Public Management* (NPM), desde o qual países reorientaram suas administrações, adotando práticas de gestão consagradas no setor privado (Bresser-Pereira, 2017; Matias-Pereira, 2018), das quais destaca-se a medição de desempenho (Speklé; Verbeeten, 2014; Reiter; Klenk, 2019), torna-se relevante a adoção de sistemas que permitem avaliar e monitorar políticas públicas. Isto é feito para garantir que os recursos sejam utilizados de forma adequada e que os objetivos sejam alcançados além do incentivo desses sistemas, a transparência e a responsabilidade, fundamentais para a construção de uma melhor governança. Portanto, a integração de práticas de medição de desempenho é uma ferramenta crucial para o alcance do ODS 16.

Por meio de Sistemas de Medição e Gestão de Desempenho (SMGD) pode-se: - medir a performance de atividades, processos, projetos, organizações, programas e políticas públicas (Uchoa, 2013), beneficiando o setor público com o aumento da transparência e aprendizado organizacionais, motivação, alinhamento de prioridades (Moura *et al.*, 2019), monitoramento de resultados, aumento da eficiência e eficácia (Gębczyńska; Brajer-Marczak, 2020), melhoria contínua (Smith; Halligan; Mir, 2021), suporte na tomada de decisões e *benchmarking* entre instituições e unidades (Král, 2022).

Entretanto, devido à sua abrangência de funções e responsabilidades, diversidade de objetivos e partes interessadas, a implantação de Sistemas de Medição de Desempenho (SMD) é complexa, exigindo dimensões de medição que considerem suas peculiaridades e resultados importantes. Parte das restrições para implantação envolve atenção às regulamentações, necessidade de transparência e prestação de contas. Embora o *Balanced Scorecard* (BSC) seja o sistema mais utilizado nesse setor (Garengo; Sardi, 2020; Moura *et al.*, 2019, 2020) com indicadores definidos conforme os objetivos organizacionais estratégicos nas perspectivas financeiras, clientes, processos internos, aprendizado e inovação (Kaplan; Norton, 1992), há dificuldades para sua adaptação no setor público (Gębczyńska; Brajer-Marczak, 2020; Moura *et al.*, 2020) especialmente pela carência de perspectivas (dimensões de medição de desempenho), que capturem resultados importantes para o setor (Bracci; Maran; Inglis, 2017; Garengo; Sardi, 2020).

Como exemplos, Vilhena e Martins (2022) revelam a necessidade de os gestores públicos compreenderem as múltiplas dimensões de desempenho envolvidas nesse setor e, tal como Gębczyńska e Brajer-Marczak (2020), destacam o papel preponderante da liderança, pois gestores e líderes definem o objeto a ser avaliado (conforme a orientação do SMGD) e por quais dimensões ele será medido. Santos e Gomes (2021) identificaram uma demanda por múltiplas dimensões na medição do desempenho de serviços policiais, pela sua complexidade e diversidade de *stakeholders* envolvidos.

Além da ausência de dimensões representativas, estudos acrescentam outras dificuldades na medição de desempenho nesse setor: excesso de indicadores (Gao, 2015), uso meramente simbólico (Gębczyńska; Brajer-Marczak, 2020), seleção inapropriada (Ensslin; Welter; Pedersini, 2022), substituição precoce de indicadores (Oppi; Campanale; Cinquini, 2022) e conflito entre *stakeholders* (Leca; Laguecir, 2023). Tais condições reforçam a constatação em Van Der Kolk (2022), de que a medição de desempenho no setor público apresenta vantagens e desvantagens, logo, precisa ser empregada com cautela e considerar características dos SMGD, contexto, forma e interessados.

Apesar da medição e gestão do desempenho organizacional ser um dos mais extensos tópicos de pesquisa no setor público (Modell, 2022), este campo requer estudos adicionais, especialmente na ampliação das dimensões de medição (Reiter; Klenk, 2019), pois sua seleção é um dos processos-chave no desenvolvimento de SMGD (Franco-Santos *et al.*, 2007; Ensslin; Welter; Pedersini, 2022).

Diante das dificuldades na implantação de SMD para o setor público, quais são as formas de orientação adotadas e as dimensões de medição de desempenho priorizadas por esse setor em seus SMD? O objetivo deste estudo é identificar e propor uma sistematização da orientação e perspectivas de medição a serem empregadas nos SMD para o setor público.

Este estudo contribui tanto para a teoria quanto para a prática na área de gestão pública. Primeiramente, ele amplia a literatura existente ao explorar as particularidades e desafios específicos enfrentados pelo setor público na implementação de Sistemas de Medição de Desempenho (SMD). Além disso, ele também oferece recomendações práticas para gestores públicos ao destacar as condições necessárias para a implementação de SMD, orientando a elaboração de estratégias mais eficazes para a gestão do desempenho no setor público.

Esta pesquisa segue a seguinte estrutura: a próxima seção apresenta a fundamentação teórica, seguida da abordagem metodológica adotada, apresentação dos resultados, discussões, implicações práticas e conclusão.

2. A MEDIÇÃO DE DESEMPENHO NO SETOR PÚBLICO

O setor público é materializado pela administração pública, que por sua vez representa a organização necessária ao Estado para a prestação de serviços, a fim de satisfazer as necessidades

da sociedade (Matias-Pereira, 2018). Para tanto, a administração pública exerce diversas atividades por meio de suas estruturas, especialmente pelos órgãos que executam atividades e prestam serviços públicos. Nesta seção tem-se a fundamentação teórica dos conceitos relacionados ao tema da pesquisa, com destaque para sistemas de medição de desempenho.

2.1 New Public Management (NPM)

Para fazer frente às expectativas por uma melhor prestação de serviços públicos, muitos países adotaram, a partir do último quarto do século 20, uma nova forma de orientação de suas administrações, denominada *New Public Management* (NPM) ou Nova Gestão Pública, na qual se utilizou conceitos de boa gestão provenientes do setor privado visando melhorar sua eficiência (Brignall; Modell, 2000; Costin, 2010; Speklé; Verbeeten, 2014; Bresser-Pereira, 2017).

No Brasil, o NPM foi implantado pelo extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado no ano de 1995 e corresponde à entrada do país nesse novo modelo de gestão, conhecido como administração pública gerencial (Costin, 2010; Bresser-Pereira, 2017; Matias-Pereira, 2018; 2021). Segundo Costin (2010), um dos resultados dessa implantação foi a inclusão do princípio da eficiência, dentre aqueles que norteiam a administração pública brasileira, na Constituição Federal brasileira por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998.

O NPM enfatiza o estabelecimento de metas e a gestão de desempenho organizacional (Rashman; Withers; Hartley, 2009) e esforços na melhoria de desempenho do setor público foram a sua maior herança (Reiter; Klenk, 2019; Taylor, 2021). Estudos apontam a gestão de desempenho no setor público como um dos mais extensos tópicos de pesquisas no setor (Speklé; Verbeeten, 2014; Siverbo; Cäker; Åkesson, 2019; Modell, 2021), sendo que tal gestão influencia positivamente as instituições públicas (Taylor, 2021).

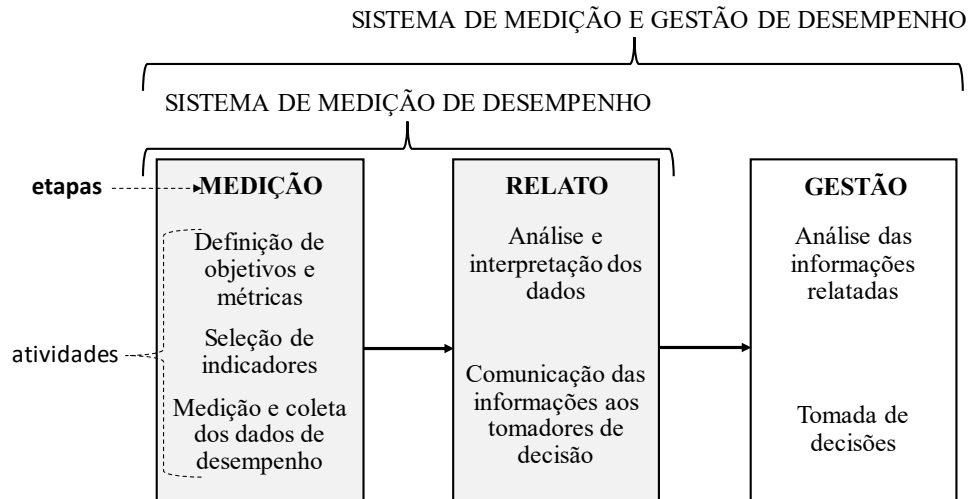
Deste modo, verifica-se que a medição, a gestão e melhoria do desempenho dos serviços públicos são questões das mais proeminentes trazidas pelo NPM e que impactam positivamente a administração pública..

2.2 Sistemas de Medição de Desempenho (SMD)

O NPM mudou o paradigma da administração pública, com forte ênfase na gestão do desempenho organizacional (Modell, 2022). Um SMGD mede e viabiliza a gestão de desempenho organizacional por meio de três etapas: medição, relato e gestão; a primeira avalia qualitativa e quantitativamente a evolução de um objeto; a segunda comunica as informações de desempenho aos tomadores de decisão, e a última utiliza as informações visando as melhorias organizacionais almejadas (Melo; Mota, 2020). Para Garengo e Sardi (2020) e De Waele *et al.*, (2021), a medição e o relato são etapas dos Sistemas de Medição de Desempenho (SMD), que,

acrescidas da gestão das informações, compõem os SMGD. A Figura 1 apresenta as etapas dos SMGD, com as atividades internas descritas por Grøn e Kristiansen (2022).

Figura 1 - Etapas e atividades dos SMGD



Fonte: elaborada pelos autores.

A partir da orientação do que será avaliado e por quais dimensões, os SMD identificam, medem e comunicam a performance por meio de um conjunto multidimensional de indicadores de desempenho (De Waele *et al.*, 2021) para posterior análise e tomada de decisões. Indicadores de desempenho são elementos indissociáveis dos SMD (Brasil, 2018) que medem, conforme determinada dimensão, o comportamento de um objeto considerado relevante para uma organização.

Em síntese, a orientação do SMD define o objeto a ser avaliado e as dimensões de medição determinam sob quais perspectivas ele será medido; com esses parâmetros, constrói-se indicadores com o estabelecimento de metas, fórmulas de cálculo, comparações, frequência de medição, forma de apresentação dos resultados etc. (Jääskeläinen; Lönnqvist, 2009). Logo, a orientação dos SMD e as dimensões de medição são parâmetros decisivos na elaboração de indicadores de desempenho.

Além do mais conhecido, o BSC, há outros SMD utilizados nos setores público e privado; o Quadro 1 resume as características de vários deles:

Quadro 1 - Características dos SMD

SISTEMA	AUTOR	ORIENTAÇÃO	DIMENSÕES	VANTAGENS	DESVANTAGENS
3E (<i>Economy, Efficiency, Effectiveness</i>)	Liu <i>et al.</i> , (2010)	missão organizacional	economia eficiência eficácia	dimensões equilibradas; aplicação simples e fácil	ausência de critérios qualitativos e das necessidades dos clientes; não-sistêmico
BSC	Kaplan e Norton (1992)	estratégia organizacional	financeira clientes processos aprendizado inovação	simplicidade na aplicação; sistêmico; equilíbrio e relação causa- efeito nas dimensões	dimensões limitadas; restrito onde há estratégia formalizada
Determinantes e Resultados	Brignall <i>et al.</i> , (1991)	estratégia organizacional	financeira inovação qualidade flexibilidade recursos competitividade	equilíbrio e relação causa- efeito nas dimensões	não avaliado
IPOO (<i>Input, Process, Output, Outcome</i>)	Brown (1996)	processos macro	insumos produtos resultados	medição de resultados e impactos; relação causa- efeito nas dimensões	não considera necessidades dos <i>stakeholders</i> internos
Matriz de Performance	Keegan, Eiler e Jones (1989)	estratégia organizacional	financeira inovação qualidade cliente mercado	fácil compreensão; dimensões equilibradas; sistêmico	dimensões limitadas
Prisma de Performance	Neely, Kennerley e Adams (2007)	<i>stakeholders</i>	estratégia processos capacidades <i>stakeholders</i>	diferencia a satisfação e contribuição dos <i>stakeholders</i> ; sistêmico; equilíbrio e relação causa- efeito nas dimensões	não avaliado
Pirâmide de Performance	Lynch e Cross (1992)	missão organizacional	financeira qualidade cliente flexibilidade eficácia eficiência mercado produtividade	sistêmico; alinha objetivos e ações; relação causa-efeito nas dimensões; considera objetivos internos e externos	dimensões limitadas

Fonte: elaborada pelos autores, conforme Neely, Kennerley e Adams (2007) e Gębczyńska e Brajer-Marczak (2020)

Dos sistemas apresentados, Neely, Kennerley e Adams (2007) destacam a multidimensionalidade, porém, apontam a necessidade de dimensões complementares,

especialmente nos sistemas BSC, Matriz e Pirâmide de Performance. Dentre outras limitações, o modelo 3E não considera os resultados dos processos e o modelo IPOO, embora o complemento; considera somente os *stakeholders* externos (Gębczyńska; Brajer-Marczak, 2020).

Quanto à orientação dos SMD, tem-se maior proporção na orientação conforme a estratégia e missões organizacionais, e, com apenas uma referência, a orientação segundo os *stakeholders* e processos organizacionais. Dentre as vantagens apresentadas no Quadro 1, equilíbrio e relação causa-efeito nas dimensões são uma característica comum; acrescidas da abrangência sistêmica, simplicidade e facilidade na aplicação, têm-se características desejáveis nesses sistemas.

Devido à complexidade do setor público, não há abordagem ou SMD únicos aplicáveis às instituições em comum, sendo necessário compreender os fatores que os influenciam como a orientação, dimensões, contexto e limitações (Gao, 2015; Moura *et al.*, 2020; Van der Kolk, 2022). Na medição de desempenho, essa complexidade é registrada por diversas formas: pelos mais variados processos, produtos e serviços de suas organizações (Van Der Kolk, 2022); pela ambiguidade na definição de indicadores e metas, representando deficientemente os objetivos organizacionais (Speklé; Verbeeten, 2014); pelos diversos objetivos organizacionais, nem todos considerados em seus SMD (Schumann, 2016); pelos resultados intangíveis e multiplicidade de *stakeholders* (Moura *et al.*, 2020); pela falta de integração e descompasso entre as organizações e seus SMD (Gonzaga *et al.*, 2017); pelos fatores sociopolíticos intrínsecos ao setor (Modell, 2022) e pela influência política na própria medição de desempenho (Bracci; Maran; Inglis, 2017).

Portanto, gestores públicos enfrentam a complexidade de um setor em que SMD multidimensionais podem garantir que aspectos importantes e variados de suas organizações sejam considerados (Oh; Bush, 2015; Castelo; Castelo; Gomes, 2023); resta saber quais são essas dimensões.

A medição de desempenho tomou tamanha importância a ponto de influenciar e definir políticas públicas, com consequências sociopolíticas (Steccolini; Saliterer; Guthrie, 2020); por outro lado, SMDG mal projetados podem ser disfuncionais e gerar consequências adversas, reduzindo a credibilidade da administração pública (Borst; Lako; De Vries, 2014) e serem abandonados (Arnaboldi; Azzone, 2010).

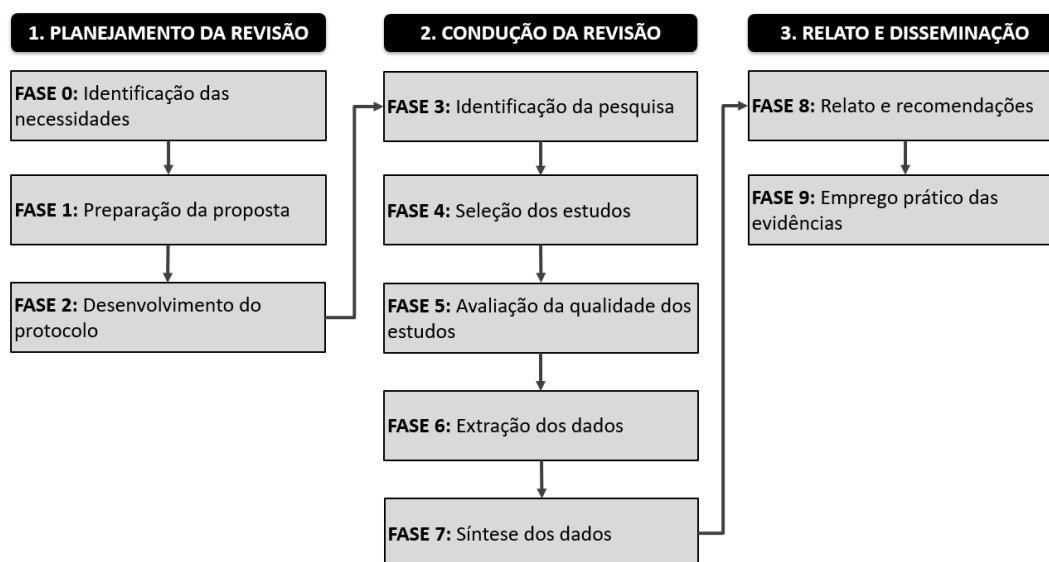
A partir dessa fundamentação, não foi encontrado trabalho que reunisse um rol de dimensões de medição de desempenho para utilização no setor público. Perante recursos restritos, limitações técnicas, auditorias e partes interessadas atuantes, cabe ao setor público implantar efetivamente as propostas do NPM elevando seu desempenho, cuja medição depende de fatores como a forma de orientação e dimensões de desempenho apropriadas.

3. METODOLOGIA

Para atender ao objetivo desta pesquisa optou-se por uma Revisão Sistemática da Literatura (RSL). Trata-se de um estudo secundário que seleciona, mapeia, interpreta, sumariza e

consolida resultados de estudos primários relevantes sobre um tema (Dresch; Lacerda; Antunes, 2020). Para tanto, deve ser um processo estruturado, replicável, com fases definidas e guiado por um protocolo para eliminar vieses de pesquisa, permitindo sua auditoria e atualização (Linnenluecke; Marrone; Singh, 2020). Dessa forma, adotou-se a proposta de Tranfield, Denyer e Smart (2003) para RSL no campo da gestão, ilustrada na Figura 2:

Figura 2 - Abordagem para condução da RSL



Fonte: tradução livre de Tranfield, Denyer e Smart (2003)

As decisões relativas às fases 0 a 7 estão apresentadas nesta seção de metodologia e, devido à densidade, os resultados das duas últimas fases (etapa de relato e disseminação) seguem nas seções seguintes.

3.1 Planejamento da revisão

Nesta pesquisa, a fase 0 está sintetizada pelas exposições anteriores (seções 1 e 2); a fase 1 é decisiva, pois dela fluirão os demais aspectos da RSL (Tranfield; Denyer; Smart, 2003) sendo propostas duas Questões de Pesquisa (QP):

- QP1: quais são as formas utilizadas pelo setor público para orientação de seus sistemas de medição de desempenho?
- QP2: quais as dimensões de medição priorizadas por esse setor para definir seus indicadores de desempenho?

Na fase 2 desenvolveu-se a estratégia de busca e os critérios de inclusão e exclusão dos estudos. Parametrizou-se a primeira pela busca conforme os títulos dos estudos (dando-lhe precisão) sem limitação de data (buscando o máximo de publicações) e restrita a artigos publicados em língua inglesa, conforme Oliveira *et al.*, (2019). Os documentos encontrados

foram classificados conforme dois critérios: adequação ao tema (medição de desempenho organizacional) e foco (setor público) em três índices de atendimento: exato, parcial ou diverso (Dresch; Lacerda; Antunes, 2020). Foram selecionados apenas estudos primários, que atendam aos dois critérios de forma exata e respondam ao menos uma QP.

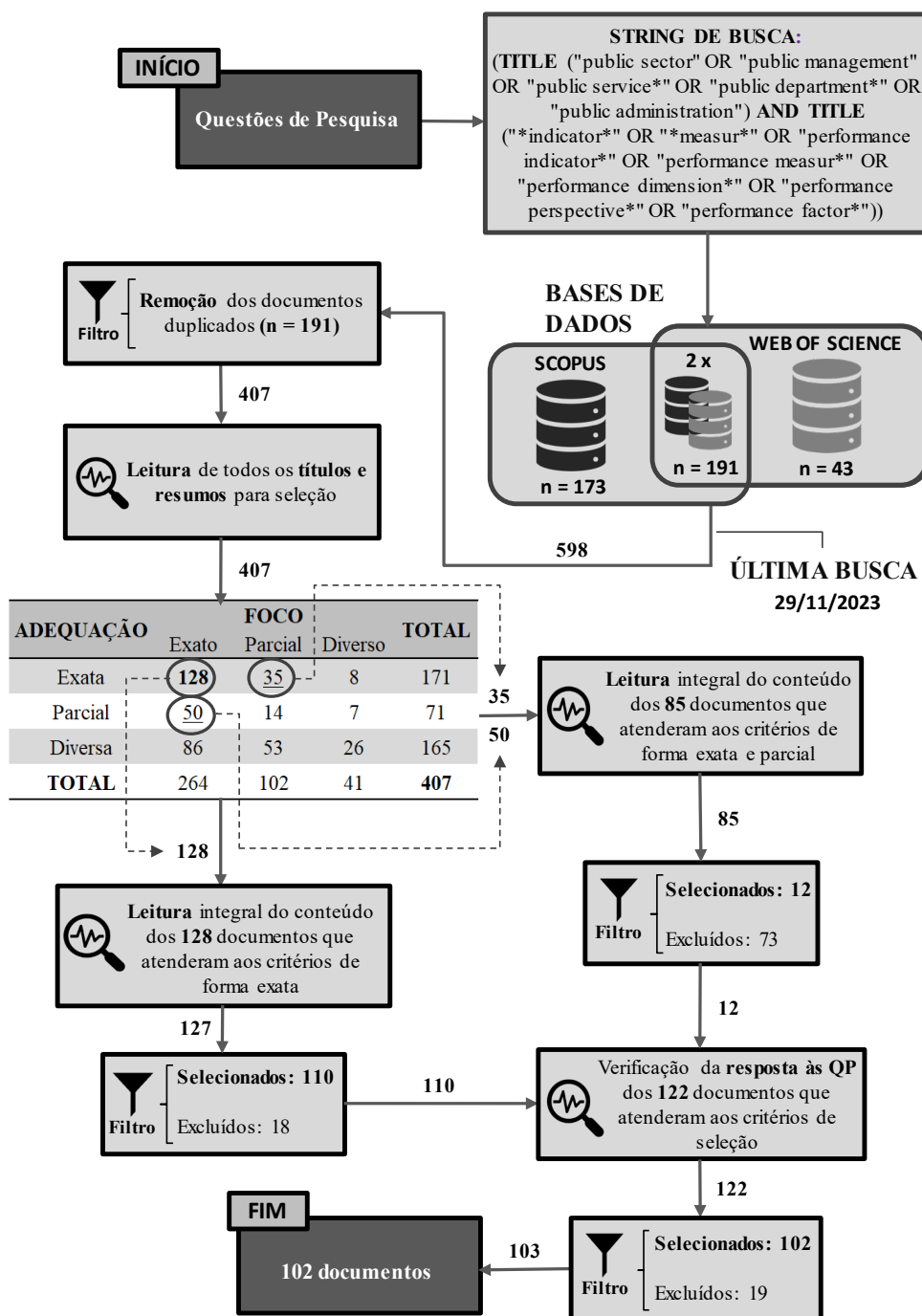
3.2 Condução da revisão

A fase 3 identifica os parâmetros de pesquisa por meio das bases de dados (optou-se por bases multidisciplinares, aceitas pela comunidade acadêmica por cobrir diversos periódicos) e pelos termos de busca: setor público combinado com desempenho (e respectivos termos correlatos), proposições de Oliveira *et al.*, (2019).

Na Fase 4 selecionou-se os estudos conforme os critérios de inclusão e exclusão, avaliados preliminarmente pela leitura do título e resumo de todos os documentos (Dal Mas *et al.*, 2019). Estudos que atenderam a um daqueles critérios de forma exata, e ao outro parcialmente, foram reavaliados pela sua leitura integral; estes e todos os restantes que não atenderam aos dois critérios de forma exata (assim como os artigos de revisão identificados) foram excluídos. A triagem inicial foi conduzida por um autor e a lista resultante foi revisada independentemente pelos demais autores para assegurar a consistência. Em caso de divergência as decisões foram tomadas de forma colaborativa e objetiva.

A Figura 3 sintetiza as quatro primeiras fases, apresentando os termos de busca, a tabulação dos documentos conforme os critérios e índices, as triagens e o resultado.

Figura 3 - Resumo das fases 1 a 4 da RSL



Fonte: elaborada pelos autores.

A Tabela 1 apresenta a distribuição dos 102 estudos conforme as respostas às questões de pesquisa:

Tabela 1 - Resposta dos documentos às QP

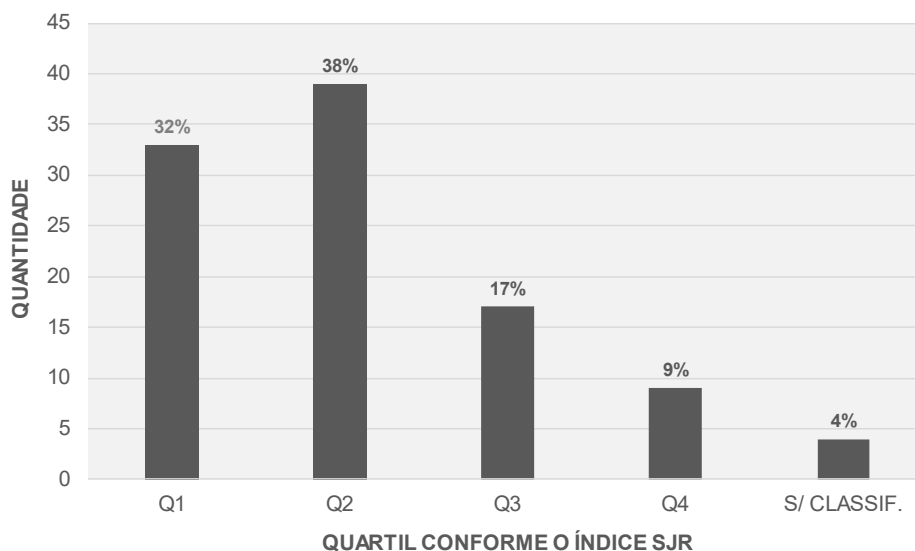
Respondem a QP 2	Respondem a QP 1				Total	
	SIM		NÃO			
SIM	67	66%	33	32%	100	98%
NÃO	2	2%	0	0%	2	2%
Total	69	68%	33	32%	102	100%

Fonte: elaborada pelos autores.

Verifica-se que 68% dos documentos informam sobre a orientação dos SMD no setor público; 98% apresentam dimensões de desempenho e 66% fornecem ambas as informações. O Apêndice A os identifica conforme as respostas às QP.

A fase 5, de difícil avaliação, pode ser atendida conforme a qualidade dos periódicos (Tranfield; Denyer; Smart, 2003); valeu-se do SCImago Journal Rank que expressa a média ponderada de citações dos documentos publicados pelo periódico, classificando-o em quartis, do Q1 (mais alto) ao Q4 (Scimago Journal & Country Rank, 2023), conforme a Figura 4:

Figura 4 - Distribuição dos estudos conforme os quartis de seus periódicos



Fonte: elaborada pelos autores.

Constata-se que 70% das pesquisas selecionadas estão entre os dois extratos mais elevados da avaliação adotada, disponível a partir de 1990 - referência utilizada para os artigos publicados anteriormente.

Na fase 6 inicia-se a análise de temas emergentes, resultados-chave e ligações entre conceitos, e na fase 7 seguintes aplicam-se métodos para elaborar conclusões sobre os estudos realizados (Tranfield; Denyer; Smart, 2003). Nessas fases a análise foi realizada em algumas

etapas, a saber. Inicialmente, os artigos foram selecionados com base nos critérios estabelecidos. Em seguida, três autores participaram da identificação das formas de orientação e das dimensões de medição, sendo que cada autor revisou independentemente os documentos. Para garantir a consistência, as identificações foram comparadas e discutidas em reuniões de grupo, quando houve divergências elas foram resolvidas por consenso. Não foram utilizados *softwares* específicos; a identificação foi realizada por meio da leitura e revisão dos textos.

Espera-se com esse processo gerar um novo conhecimento, inexistente nas pesquisas consultadas (Dresch; Lacerda; Antunes, 2020), cujo relato e recomendações (fase 8) serão apresentados na seção seguinte.

4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os resultados foram contextualizados conforme as QP, apontando-se tópicos interrelacionados, emergentes e consensos entre os pesquisadores (Tranfield; Denyer; Smart, 2003).

4.1 Formas de orientação

Conforme a Tabela 1, 68% dos documentos apresentam formas de orientação dos SMD no setor público; alguns descrevem mais de uma, resultando em 82 observações. A Figura 5 as distribui por períodos: os valores centrais (representados em densidade) equivalem à quantidade de referências; somados horizontalmente resultam na frequência relativa por orientação e verticalmente na frequência relativa por período.

Figura 5 - Distribuição das formas de orientação por período

FORMAS DE ORIENTAÇÃO	PERÍODO								Frequência por orientação
	1950 - 1959	1960 - 1969	1970 - 1979	1980 - 1989	1990 - 1999	2000 - 2009	2010 - 2019	2020 - 2023	
missões institucionais									14,6%
<i>stakeholders</i>									17,1%
objetivos estratégicos									24,4%
objetivos institucionais									20,7%
resultados à sociedade									15,9%
processos internos									1,2%
objetivos do serviço									6,1%
Frequência por período	1%	0%	5%	5%	16%	34%	32%	7%	100%

Legenda: 1 2 3 4 5 6 7 8 9 ≥10

Fonte: elaborada pelos autores.

Verificam-se sete formas de orientação dos SMD no setor, cuja continuidade de emprego nos períodos permitiu agrupá-las conforme a divisão apresentada na Figura 5.

Os primeiros estudos apontam a orientação conforme os objetivos do serviço e processos internos (englobando 7,3% dos resultados); porém, os resultados evidenciam que essas formas não prosperaram, possivelmente sendo absorvidas pelas demais. Por outro lado, as formas do grupo superior permanecem referenciadas até as pesquisas atuais; nesse grupo, Smith (1995) defende orientar os SMD conforme os resultados esperados para a sociedade, visto ser o objetivo principal do setor público.

Flynn (1986) e Jackson (1993) propõem orientá-los conforme os objetivos institucionais e estratégicos respectivamente (representando 45% dos resultados), pela relevância desses objetivos para as instituições. Nesse grupo, a maior densidade na Figura 5, proveniente da orientação conforme os objetivos estratégicos, atesta a disseminação e emprego do BSC no setor público. Suwanmala (1996) sugere seguir os requisitos de *stakeholders* como sociedade, gestores públicos, políticos, órgãos de controle etc.

Completa-se o bloco superior com a orientação conforme as missões institucionais; Teh e Pang (1999) justificam-na, por ser o propósito nato das instituições públicas e pela capacidade dessa forma de orientação em neutralizar conflitos entre *stakeholders*.

4.2 Dimensões de medição

Múltiplas dimensões de medição é uma condição almejada nos SMD do setor público; grande parte dos pesquisadores relatou mais de uma, sendo registradas aquelas com no mínimo três indicações, resultando em 414 observações. A Figura 6 as agrupa e distribui por períodos, com os valores centrais e frequências dispostos similarmente à Figura 5; ordenou-se as dimensões numa combinação entre a frequência relativa e o período em que se sedimentaram.

Figura 6 - Distribuição das dimensões de medição por período

GRUPO	DIMENSÕES DE MEDIÇÃO	PERÍODO												Frequência por dimensão
		1950-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2019	2020-2023	
III	sustentabilidade													1,0%
	valor público													1,4%
	valor social													1,0%
II	inovação													2,7%
	satisfação dos clientes													3,6%
	stakeholders													5,8%
	equidade													3,9%
I	economia													4,6%
	qualidade													9,2%
	eficácia													11,4%
	produtividade													7,5%
	financeira e custos													11,1%
	resultados à sociedade													11,4%
	entradas, processos e saídas													11,6%
	eficiência													14,0%
Frequência por período		2%	0%	5%	5%	4%	5%	10%	9%	14%	16%	20%	10%	100%

Legenda: 1 2 3 4 5 6 7 8 9 ≥10

Fonte: elaborada pelos autores.

Constata-se a perenidade na sugestão de dimensões de medição: uma vez citadas, permanecem referenciadas até os estudos atuais, com nítido aumento a partir de 2005. Assim, os resultados revelam a sedimentação das dimensões por períodos, formando grupos, apresentados a seguir, sendo nomeados para facilitar sua disseminação devido as suas implicações.

4.2.1 Grupo I - dimensões consolidadas

Sedimentadas a partir da década de 1970, essas dimensões abrangem 81% das referências, pertencendo, em sua quase totalidade, ao ambiente interno das instituições.

Pela facilidade na medição, necessidade de controle e prestação de contas, a dimensão finanças é mais utilizada nos SMD do setor público (Modell, 2004), sendo amplamente dominada por seus gestores (Arnaboldi; Azzone, 2010). Ela se afina com a dimensão economia, pois instituições públicas, cujos recursos são escassos, devem alcançar seus objetivos ao menor custo (De Waele *et al.*, 2021).

A partir das finanças, os SMD do setor público passaram a medir processos, produtividade e resultados (Modell, 2004). Para Teh e Pang (1999) as dimensões de cadeia de valor (entradas, processos, saídas e resultados) podem compor indicadores em diversos níveis pelas dimensões produtividade, eficiência e eficácia.

A produtividade engloba medidas de eficiência ou eficácia (conforme o autor), embora Jääskeläinen (2013) a relacione com a qualidade da produção. A eficiência compara os serviços disponíveis (saídas) com seus insumos (entradas), e a eficácia mede o serviço prestado (resultados) conforme os recursos consumidos (Agostino; Arnaboldi, 2015). Assim, deve-se diferenciar as saídas dos resultados efetivamente entregues à sociedade; esta, como dimensão, possui saídas como insumos e resultados sociais como produtos, sendo importante na avaliação de políticas públicas ao apontar as mudanças ocorridas (Schumann, 2016). Cowell *et al.* (2012) criticam o governo inglês por desconsiderá-la, priorizando indicadores de processos internos e de atividades irrelevantes à sociedade.

Já a qualidade dos serviços públicos e da satisfação dos clientes (esta, pertencente ao Grupo II), são amplamente difundidas pelo NPM (Matias-Pereira, 2018) sendo esperadas como dimensões de desempenho no setor. Assim, medir falhas e desperdícios, denominados custos de qualidade, permitem analisar programas públicos onerosos, passíveis de descontinuidade ou de reformulação (Navaratnam, 1993) e variações na medição da eficiência podem refletir alterações de qualidade (Smith; Street, 2005).

4.2.2 Grupo II - dimensões suplementares

Reúne dimensões citadas pontualmente até os anos 1990, consolidando-se a partir da metade dessa década (exceto a dimensão equidade). Embora represente 16% das referências, esse grupo suplementa o anterior, especialmente por englobar o ambiente externo na composição de suas dimensões de desempenho.

Com o NPM, os SMD do setor público passam a considerar os requisitos e impactos nos *stakeholders* (Jääskeläinen; Laihonon, 2014), especialmente externos, como cidadãos, órgãos de financiamento e agências reguladoras (Moura *et al.*, 2019).

Para Cowell *et al.*, (2012) há dimensões mais aderentes a determinados *stakeholders*: satisfação dos clientes para usuários dos serviços públicos; eficiência e produtividade para os cidadãos em geral; equidade para gestores públicos etc. Com informações sobre o desempenho das instituições, *stakeholders* podem monitorá-las e auxiliá-las, resultando numa melhor prestação desses serviços (Figlio; Kenny, 2009). Melo e Mota (2020) atribuem ao SMGD do governo português a falha de não comunicar seus resultados aos *stakeholders*.

A satisfação dos clientes pode ser avaliada comparando suas expectativas sobre um serviço com a sua prestação efetiva (Mcoy, 2009). Já a equidade, refere-se à diferença entre o serviço entregue e aquele que deveria ter sido entregue, conforme um padrão prévio (Coulter, 1980), ou à extensão em que cidadãos têm igual acesso aos serviços públicos oferecidos (De Waele *et al.*, 2021). Smith e Street (2005) propõem mensurá-la pela dimensão eficiência: áreas ou subunidades ineficientes indicam uma distribuição desigual dos serviços.

Por fim, como dimensão de medição, a inovação possui importante papel na gestão dos serviços públicos (De Waele *et al.*, 2021; Garengo; Sardi, 2020). Deveras, a capacidade de inovar pode elevar o desempenho organizacional de instituições públicas (Marchiori *et al.*, 2023), justificada no setor público pelo seu desafio em empregar eficazmente recursos cada vez mais escassos e tornar-se ágil e flexível perante cenários diversos e novos (Tidd; Bessant, 2015); como exemplo, cita-se a taxa de abertura de serviços públicos digitais (Stroobants; Bouckaert, 2013).

4.2.3 Grupo III - dimensões incrementais

Trata-se das mais recentes dimensões encontradas na pesquisa, trazendo temas valiosos à sociedade. A sustentabilidade é uma dimensão ampla, abrangendo os cenários organizacional e externo por meio dos aspectos ambiental, econômico e social (Feil; Schreiber, 2017). Para Dal Mas *et al.*, (2019) deve-se aumentar a produtividade do setor público, porém, salvaguardando-o pelo controle com indicadores de sustentabilidade. Como exemplo, tem-se o alinhamento de indicadores com os ODS da ONU (Cloete, 2018).

Já os valores público e social a serem gerados pelas atividades das instituições públicas, embora sejam dimensões de difícil medição pela intangibilidade envolvida, são muito importantes para o setor e sociedade (Brasil, 2018; Moura *et al.*, 2019, 2020).

A dimensão valor social relaciona-se com os resultados à sociedade (Smith, 1995), porém, é consequências deles, ocorrendo a longo prazo; exemplifica-se pela diminuição na pobreza e desigualdade na prestação de serviços (Ebrahim; Rangan, 2014). A dimensão valor público também advém dos resultados à sociedade; neste caso ela precisa conhecê-los e valorizá-los (Brown, 2021), que indica sua medição apoiada por indicadores de eficiência, equidade e pelos próprios resultados à sociedade.

4.3 Discussão

O panorama temporal apresentado nas Figuras 5 e 6 atesta a evolução da medição de desempenho no setor público (representada pelas formas de orientação dos SMD e dimensões de medição), que superou os limites organizacionais, desenvolvendo-se em direção às necessidades da sociedade, englobando temas globais.

Orientar SMD conforme os processos internos e objetivos do serviço (ainda que público) não prosperou; essas formas de orientação, possivelmente, foram absorvidas pela orientação conforme as missões e os objetivos institucionais (estratégicos ou não).

Embora a orientação segundo os resultados à sociedade considere as necessidades e interesses coletivos, e, a orientação conforme os *stakeholders* frise a importância de seus requisitos e interesses nos SMD, resultados à sociedade e *stakeholders* também são dimensões de desempenho identificadas nesta pesquisa. Portanto, desde que previstos como dimensões de medição nos SMD, estes podem orientar-se por formas mais amplas.

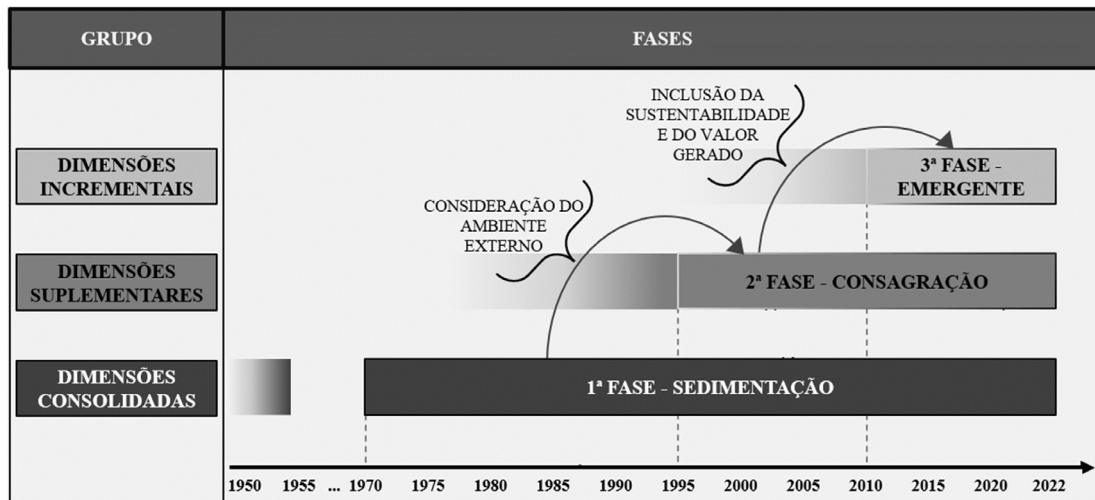
Nesse sentido, as orientações conforme os objetivos (estratégicos ou institucionais) destacam-se em percentual (45%) e densidade na Figura 5. Todavia, como objetivos, ambos se referem a pretensões futuras e essa forma de orientação pode limitar os SMD a ferramentas para alcance dos objetivos organizacionais (estratégicos ou não), sendo que o propósito das instituições do setor público vai além. Argumenta-se com fundamento no próprio BSC, que, orientado conforme a estratégia organizacional, visa traduzi-la em objetivos específicos e mensuráveis (Kaplan; Norton, 1992); entretanto, para organizações sem fins lucrativos (Kaplan, 2001), altera a orientação do BSC, conforme as dessas organizações.

Pode-se analisar a orientação dos SMD entre os objetivos ou missões institucionais pela comparação dos benefícios proporcionados pela medição de desempenho mais aderentes a cada forma. No setor público, benefícios como melhoria contínua (Smith; Halligan; Mir, 2021), suporte na tomada de decisões, *benchmarking* (Král, 2022) e comunicação de resultados relevantes à sociedade (Moura *et al.*, 2020) aderem a um sistema orientado pelas missões institucionais, que considera os propósitos das instituições, não se restringindo ao que lhes seja crítico ou estratégico. Todavia, benefícios como a avaliação de metas (Trong; Quang, 2020) definição e alinhamento de prioridades (Borst; Lako; De Vries, 2014) provém da orientação conforme os objetivos da instituição, especialmente os estratégicos. Consequentemente, quanto aos benefícios proporcionados, as duas formas mostram-se complementares.

Realmente, a evolução das formas de orientação dos SMD (Figura 5) sugere considerar dois aspectos: as instituições, sistemicamente, e o ambiente externo. Assim, a complexidade do setor público, em que uma de suas faces é a heterogeneidade de suas organizações (Oh; Bush, 2015; Modell, 2022) pode ser superada por SMD orientados pelo balanço entre as missões e objetivos (institucionais ou estratégicos), proposta que possui abrangência e precisão, fazendo frente às características e necessidades das instituições públicas. Com tal orientação, garante-se que SMD destinados ao setor público possam ser aplicados desde a um departamento ou secretaria municipal (que, minimamente, possuem suas incumbências previstas em lei) à uma grande estatal, com missões legais e objetivos estratégicos definidos.

Os resultados também comprovaram a multiplicidade de dimensões de medição de desempenho, demandadas pela complexidade do setor público (Oh; Bush, 2015; Castelo; Castelo; Gomes, 2023). A Figura 6 demonstrou a adoção gradativa, porém, cumulativa, das dimensões, permitindo seu agrupamento, cuja análise identificou três fases, nomeadas e apresentadas na Figura 7.

Figura 7 - Fases das dimensões de desempenho



Fonte: elaborada pelos autores.

Conforme a formação dos grupos apresentados, têm-se as seguintes fases:

- **sedimentação:** são dimensões utilizadas desde a década de 1970, portanto já consolidadas: finanças, custos, economia, processos, eficiência, eficácia, produtividade, qualidade e resultados à sociedade; exceto por esta última (que bem representa a especificidade do setor público), direcionam-se predominantemente ao ambiente interno das instituições, devendo ser previstas ou mantidas nos SMD do setor público;
- **consagração:** fixa as dimensões suplementares a partir do final do século anterior, priorizando o ambiente externo das instituições pela satisfação dos clientes, equidade na distribuição dos serviços e *stakeholders* (internos e externos). Acrescidas da inovação, aperfeiçoam os SMD ao superar os limites internos das instituições.
- **emergente:** compreende as mais recentes dimensões, solidificadas a partir de 2010, sofisticando a medição de desempenho no setor por tratar de temas amplos: sustentabilidade (de importância global) e as modificações efetivamente criadas pelo setor público, medidas pelas dimensões valor público e valor social; estes, como são consequências dos resultados gerados à sociedade, podem ser agrupados e denominados como impactos (Brasil, 2018).

Essas fases comprovam a influência do NPM, com a administração pública deixando de olhar para si; nesse sentido, a densidade das referências às dimensões de medição de desempenho da Figura 6 mostra, no período entre 2005 a 2019, a priorização e o deslocamento para as perspectivas da equidade na distribuição dos serviços, *stakeholders* e inovação; as referências mais recentes indicam, potencialmente, a medição do desempenho do setor público conforme o tripé da sustentabilidade e dos valores gerados.

De fato, em estudos mais recentes, Modell (2022) registra o recente foco dos SMD do setor público para a dimensão valor público; Vilhena e Martins (2022) a citam como um dos importantes temas dos SMGD no setor público, e Vakkuri (2022) destaca a necessidade de teorias para integrar essa dimensão nos SMD do setor.

Logo, os resultados encontrados complementam as avaliações de Neely, Kennerley e Adams (2007) e Gębczyńska e Brajer-Marczak (2020) pois as dimensões resultados à sociedade, equidade, sustentabilidade e impacto, não são consideradas pelos SMD apresentados no Quadro 1; acrescenta-se a elas, sua elevada aderência ao escopo das instituições públicas. Como exemplos, Santos e Gomes (2021) e Eslamzadeh *et al.* (2022) analisaram o desempenho dos serviços públicos de policiamento e bombeiros, respectivamente; todavia, não se constatou medições sob a perspectiva da equidade, inovação, sustentabilidade e, especificamente nos serviços de bombeiros, dos impactos gerados; estes demonstram-se essenciais para a prevenção das diversas perdas relacionadas àquele serviço.

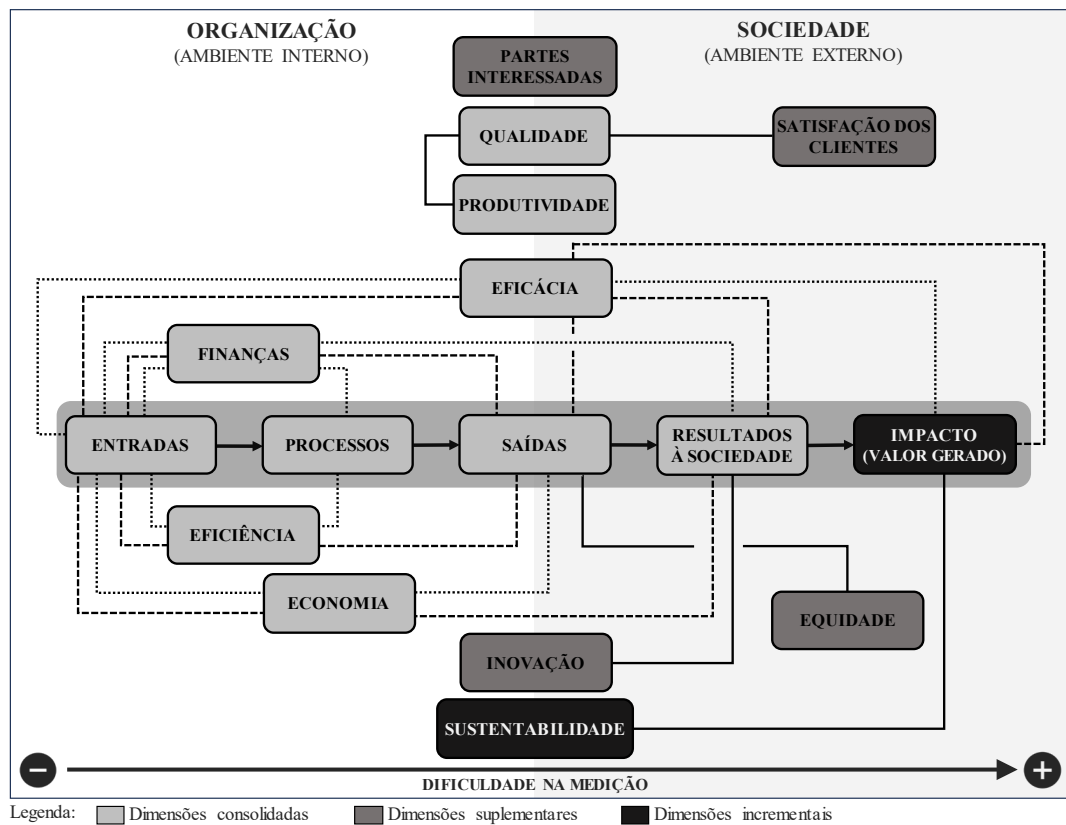
5. IMPLICAÇÕES

A orientação dos SMD balanceada pelas missões institucionais e os objetivos (estratégicos ou institucionais) implica num sistema personalizado para o setor público, que supera a heterogeneidade de suas organizações e as considera sistemicamente. Assim, desde as missões resultantes da criação dessas instituições até os objetivos estratégicos (se existentes) das organizações são considerados nos SMD, conforme suas condições e características organizacionais (Van Der Kolk, 2022).

Já a carência do setor público por dimensões de desempenho específicas é suprimida pelas dimensões consolidadas, suplementares e incrementais. As primeiras, em sua maior parte, limitam-se internamente às instituições, todavia, são de mais fácil medição (Garengo; Sardi, 2020), sugerindo um começo às organizações que ainda não medem seu desempenho. A dimensão resultados à sociedade, acrescida das dimensões suplementares, priorizam o ambiente externo, proporcionando maior integração com a sociedade, o que é sacramentado pelas dimensões incrementais - mais sofisticadas sob os prismas global e de mudanças sociais; todavia, a dificuldade na medição acompanha essa sequência (Brasil, 2018); assim, órgãos e departamentos que já medem seu desempenho, podem avaliar seus sistemas e complementá-los, se necessário, com as dimensões suplementares e incrementais.

A Figura 8 apresenta essa implicação específica desta pesquisa

Figura 8 – Relações entre as dimensões de desempenho



Fonte: elaborada pelos autores.

A faixa central agrupa as dimensões que compõem o modelo lógico (Brasil, 2018) em que se pode medir desde os insumos de uma organização, até o impacto que eles causam na sociedade; o mesmo modelo, citado por Teh e Pang (1999), não dispunha da dimensão impacto. No centro estão as dimensões aplicáveis tanto interna e externamente às organizações, sendo que as dimensões mais recentes avaliam a interação do setor público com a sociedade.

A Figura 8 apresenta as relações a partir de uma análise detalhada dos estudos citados e das dimensões de desempenho mencionadas, feita por meio de uma análise de conteúdo para identificar padrões e relações, sem o uso de *software* específico. As relações entre as dimensões, conforme ilustradas na Figura 8, foram baseadas nos estudos analisados e mostram a interdependência entre elas, criando indicadores sinérgicos, em relação de causa e efeito, conforme as vantagens dos SMD (Quadro 1).

A complexidade do setor público não permite uma abordagem e SMD únicos, do tipo *one size fits all* (Gao, 2015; Moura *et al.*, 2020; Van Der Kolk, 2022); para tanto, as proposições desta pesquisa respeitam a diversidade das organizações desse setor, com uma forma ampla para a orientação daqueles sistemas e um rol variado de dimensões de desempenho, a ser analisada pelos gestores, que contribuirão para o setor elevar seu desempenho e apresentar resultados de alto valor.

6. CONCLUSÕES

A medição do desempenho no setor público mantém sua relevância, além de demandar estudos devido às dificuldades de implantação e necessidade de personalização.

Esta pesquisa identificou as formas de orientação dos SMD desse setor, analisou suas interações e sintetizou-as, propondo um modelo balanceado pelas missões e objetivos das instituições públicas, considerando seus amplos propósitos, o interesse público e a objetividade dos SMD. Na análise das dimensões de desempenho priorizadas pelo setor (que contribuíram na síntese das formas de orientação), verificou-se que, quando efetivamente fixadas e agrupadas, deram origem três fases:

- sedimentação: compreende as dimensões consolidadas por todo o período estudado;
- consagração: inclui dimensões que suplementam o anterior, ao englobar o cenário externo das instituições;
- emergente: revela as dimensões mais recentes, que incrementam e sofisticam os SMD pela profundidade e relevância das medições.

Num setor com diversidade de produtos, serviços, objetivos, partes interessadas e clientes que equivalem à própria população, as formas de orientação e as dimensões de desempenho propostas capturam tais características, com potencial de suprir as carências inicialmente identificadas.

Como implicações, a partir de uma forma de orientação própria e balanceada, aderente às instituições públicas e três conjuntos de dimensões de desempenho (relativas a três fases identificadas), algumas não referenciadas em SMD existentes, este estudo proporciona uma nova referência para gestores públicos e pesquisadores.

Aos gestores públicos, oferta-se uma forma customizada para orientação dos SMD, que considera as missões legais e objetivos estratégicos das instituições, além de 16 dimensões de medição a serem selecionadas. Aos pesquisadores, apontou-se a dinâmica de desenvolvimento das formas de orientação e dimensões de desempenho priorizadas pelo setor público, identificando grupos e fases que contribuem com o corpo de conhecimento sobre a gestão de desempenho organizacional nesse setor.

Na prática, este estudo oferece novas perspectivas ao destacar as condições para a implementação de SMD, o que pode orientar a elaboração de estratégias mais eficazes para a gestão do desempenho no setor público e atender as necessidades específicas de organizações públicas, promovendo uma gestão mais eficiente e transparente.

Como limitações de pesquisa têm-se possíveis vieses de leitura na seleção dos artigos (mesmo com um protocolo definindo claramente os critérios e graus de inclusão e exclusão) e, ainda, registra-se que alguns estudos não apresentaram claramente as formas de orientação e dimensões de medição, sendo definidas conforme a interpretação e avaliação dos pesquisadores (todas apresentadas no Apêndice A).

Por fim, sugere-se estudos futuros que apliquem, testem e validem as formas de orientação e dimensões, especialmente as mais recentes, e estudos que identifiquem os fatores geradores das fases de dimensões de desempenho. Além disso, sugere-se investigações mais detalhadas sobre temas de comportamento organizacional e gestão de pessoas, por exemplo, como a cultura organizacional, motivação e liderança podem ter influência na aceitação e uso de SMD

REFERÊNCIAS

- AGOSTINO, D.; ARNABOLDI, M. The new public management in hybrid settings: New challenges for performance measures. **International Review of Public Administration**, v. 20, n. 4, p. 353–369, 2015. <https://doi.org/10.1080/12294659.2015.1088686>
- ARNABOLDI, M.; AZZONE, G. **Constructing performance measurement in the public sector. Critical Perspectives on Accounting**, v. 21, n. 4, p. 266–282, 2010. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2010.01.016>
- BORST, R.; LAKO, C.; DE VRIES, M. Is Performance Measurement Applicable in the Public Sector? A Comparative Study of Attitudes among Dutch Officials. **International Journal of Public Administration**, v. 37, n. 13, p. 922–931, 2014. <https://doi.org/10.1080/01900692.2014.944988>
- BRACCI, E.; MARAN, L.; INGLIS, R. Examining the process of performance measurement system design and implementation in two Italian public service organizations. **Financial Accountability and Management**, v. 33, n. 4, p. 406–421, 2017. <https://doi.org/10.1111/faam.12131>
- BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. v. 1. Brasília, 2018. Guia Técnico. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8285>. Acesso em 08 jul. 2023.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma gerencial e legitimação do estado social. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 147–156, 2017. <https://doi.org/10.1590/0034-7612166376>
- BRIGNALL, T. J. *et al.* **Performance Measurement in Service Businesses. Management Accounting**, v. 69, n. 10, p. 34–36, 1991.
- BROWN, M.G. **Keeping Score: using the right metrics to drive world-class performance**. Quality Resources, 1996.
- BROWN, P. R. Public Value Measurement vs. Public Value Creating Imagination—the Constraining Influence of Old and New Public Management Paradigms. **International Journal of Public Administration**, v. 44, n. 10, p. 808–817, 2021. <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.1903498>
- CASTELO, S. L.; CASTELO, A. D. M.; GOMES, C. A. E. F. Sistema de gestão e medição de desempenho nas organizações públicas: o efeito mediador das capacidades dinâmicas. **Revista de Gestão e Secretariado**, v. 14, n. 1, p. 1284–1306, 2023. <https://doi.org/10.7769/gesec.v14i1.1592>
- CLOETE, F. Policy indicator consistency and coherence in measuring public sector development programmes in South Africa. **African Evaluation Journal**, v. 6, n. 2, p. 1–11, 2018. <https://doi.org/10.4102/aej.v6i2.338>
- COSTIN, C. **Administração pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. E-book.

COULTER, P. B. Measuring the inequity of urban public services methodological discussion with applications. **Policy Studies Journal**, v. 8, n. 5, p. 683–698, 1980. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1980.tb01274.x>

COWELL, R. *et al.* Public confidence and public services: It matters what you measure. **Policy and politics**, v. 40, n. 1, p. 123–143, 2012. <https://doi.org/10.1332/147084411X581862>

DAL MAS, F. *et al.* From output to outcome measures in the public sector: a structured literature review. **International Journal of Organizational Analysis**, v. 27, n. 5, p. 1631–1656, 2019. <https://doi.org/10.1108/IJOA-09-2018-1523>

DE WAELE, L. *et al.* “A little bit of everything?” Conceptualising performance measurement in hybrid public sector organisations through a literature review. **Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management**, v. 33, n. 3, p. 343–363, 2021. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-05-2020-0075>

DRESCH, A.; LACERDA, D. P.; ANTUNES, J. A. V. **Design science research: método de pesquisa para avanço da ciência e tecnologia**. Porto Alegre, RS: Bookman, 2020. *E-book*.

EBRAHIM, A.; RANGAN, V. K. What impact? A framework for measuring the scale and scope of social performance. **California Management Review**, v. 56, n. 3, p. 118–141, 2014. <https://doi.org/10.1525/cmr.2014.56.3.118>

ENSSLIN, S. R.; WELTER, L. M.; PEDERSINI, D. R. Performance evaluation: a comparative study between public and private sectors. **International Journal of Productivity and Performance Management**, v. 71, n. 5, p. 1761–1785, 2022. <https://doi.org/10.1108/IJPPM-04-2020-0146>

ESLAMZADEH, S. M. K. *et al.* A framework for fire departments’ performance assessment: a systematic literature review. **International Journal of Public Sector Management**, v. 35, n. 3, p. 349–369, 2022. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-06-2021-0149>

FEIL, A. A.; SCHREIBER, D. Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável: desvendando as sobreposições e alcances de seus significados. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 15, n. 3, p. 667–681, 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395157473>

FIGLIO, D. N.; KENNY, L. W. Public sector performance measurement and stakeholder support. **Journal of Public Economics**, v. 93, n. 9–10, p. 1069–1077, 2009. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2009.07.003>

FLYNN, N. performance measurement in public sector services. **Policy and Politics**, v. 14, n. 3, p. 389–404, 1986. <https://doi.org/10.1332/030557386782628172>

FRANCO-SANTOS, M. *et al.* Towards a definition of a business performance measurement system. **International Journal of Operations and Production Management**, v. 27, n. 8, p. 784–801, 2007. <https://doi.org/10.1108/01443570710763778>

GAO, J. Performance Measurement and Management in the Public Sector: Some Lessons from Research Evidence. **Public Administration and Development**, v. 35, n. 2, p. 86–96, 2015. <https://doi.org/10.1002/pad.1704>

GARENGO, P.; SARDI, A. Performance measurement and management in the public sector: state of the art and research opportunities. **International Journal of Productivity and Performance Management**, v. 70, n. 7, p. 1629–1654, 2020. <https://doi.org/10.1108/IJPPM-03-2020-0102>

- GEBCZYŃSKA, A.; BRAJER-MARCZAK, R. Review of selected performance measurement models used in public administration. **Administrative Sciences**, v. 10, n. 4, p. 1–20, 2020. <https://doi.org/10.3390/admsci10040099>
- GONZAGA, R. P. *et al.* Avaliação de Desempenho no Governo Mineiro: Alterações dos Indicadores e Metas. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 21, n. spe, p. 1–21, 2017. <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2017150331>
- GRØN, C. H.; KRISTIANSEN, M. B. What Gets Measured Gets Managed? The Use of Performance Information across Organizational Echelons in the Public Sector. **Public Performance and Management Review**, v. 45, n. 2, p. 448–472, 2022. <https://doi.org/10.1080/15309576.2022.2045615>
- JÄÄSKELÄINEN, A. Implementing a component approach to productivity measurement in a large public service organization. **International Journal of Business Performance Management**, v. 14, n. 2, p. 111–128, 2013. <https://doi.org/10.1504/IJBPM.2013.052941>
- JÄÄSKELÄINEN, A.; LAIHONEN, H. A strategy framework for performance measurement in the public sector. **Public Money and Management**, v. 34, n. 5, p. 355–362, 2014. <https://doi.org/10.1080/09540962.2014.945807>
- JÄÄSKELÄINEN, A.; LÖNNQVIST, A. Designing operative productivity measures in public services. **Vine**, v. 39, n. 1, p. 55–67, 2009. <https://doi.org/10.1108/03055720910962443>
- JACKSON, P. M. Performance measurement: Public service performance evaluation: A strategic perspective. **Public Money and Management**, v. 13, n. 4, p. 9–14, 1993. <https://doi.org/10.1080/09540969309387783>
- KAPLAN, R. S. Strategic Leadership and Management in Nonprofit Organizations: Theory and Practice. **Non-profit Management and Leadership**, v. 11, n. 3, p. 353–370, 2001. <https://doi.org/10.1002/nml.11308>
- KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. The balanced scorecard: Measures That drive performance. **Harvard Business Review**, v. 83, n. 7–8, 1992. <https://www.hbs.edu/faculty/Pages/item.aspx?num=9161>
- KEEGAN, D. P.; EILER, R. G.; JONES, C. R. Are your performance measures obsolete? *Management Accounting*, v. 70, n. 12, p. 45–50, 1989.
- KRÁL, M. 20-Year History of Performance Measurement in the Local Public Sector: A Systematic Review. **International Journal of Public Administration**, v. 45, n. 9, p. 726–740, 2022. <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.1891425>
- LECA, B.; LAGUECIR, A. Expanding Public Sector Performance Measurement and Management Research with Actor-Centred Approaches in New Institutionalism. **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, v. 35, n. 5, p. 608–620, 2023. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-12-2022-0180>
- LINNENLUECKE, M. K.; MARRONE, M.; SINGH, A. K. Conducting systematic literature reviews and bibliometric analyses. **Australian Journal of Management**, v. 45, n. 2, p. 175–194, 2020. <https://doi.org/10.1177/0312896219877678>
- LIU, W. B. *et al.* The 3E methodology for developing performance indicators for public sector organizations. **Public Money & Management**, v. 5, n. 30, p. 305–312, 2010. <https://doi.org/10.1080/09540962.2010.509180>

LYNCH, R. L.; CROSS, K. F. **Measure Up**: the Essential Guide to Measuring Business Performance, Mandarin, 1991.

MARCHIORI, D. M. *et al.* O papel das capacidades de TI, capacidade de reconfiguração de TI e inovatividade no desempenho organizacional: evidências do setor público brasileiro. **Revista de Administração Pública**, v. 57, n. 2, p. 1–31, 2023. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220220221>

MATIAS-PEREIRA, J. **Administração pública**. 5ª ed. São Paulo: Grupo GEN, 2018. *E-book*.

MCKOY, D. V. Measuring the utility of institutional reform in the public service. **Social and Economic Studies**, v. 58, n. 1, p. 11–41, 2009. <https://www.jstor.org/stable/27866574>

MELO, A. I.; MOTA, L. F. Public sector reform and the state of performance management in Portugal: is there a gap between performance measurement and its use? **International Journal of Public Sector Management**, v. 33, n. 6/7, p. 613–627, 2020. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-12-2019-0325>

MODELL, S. Performance Measurement Myths in the Public Sector: A Research Note. **Financial Accountability and Management**, v. 20, n. 1, p. 39–55, 2004. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2004.00185.x>

MODELL, S. New developments in institutional research on performance measurement and management in the public sector. **Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management**, v. 34, n. 3, p. 353–369, 2022. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-04-2021-0070>

MOURA, L. F. *et al.* Designing performance measurement systems in nonprofit and public administration organizations. **International Journal of Productivity and Performance Management**, v. 68, n. 8, p. 1373–1410, 2019. <https://doi.org/10.1108/IJPPM-06-2018-0236>

MOURA, L. F. *et al.* Factors for performance measurement systems design in nonprofit organizations and public administration. **Measuring Business Excellence**, v. 24, n. 3, p. 377–399, 2020. <https://doi.org/10.1108/MBE-10-2019-0102>

NAVARATNAM, K. K. Quality Cost in the Public Service: Identifying, Measuring and Reporting. **Australian Journal of Public Administration**, v. 52, n. 4, p. 383–388, 1993. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.1993.tb00292.x>

NEELY, A.; KENNERLEY, M.; ADAMS, C. Performance measurement frameworks: A review. In: **Business Performance Measurement: Unifying Theories and Integrating Practice**, 2ª ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

OH, Y.; BUSH, C. B. Assessing public sector performance and untangling the complexity of public performance measurement. **International Review of Public Administration**, v. 20, n. 3, p. 256–272, 2015. <https://doi.org/10.1080/12294659.2015.1047143>

OLIVEIRA, O. J. de *et al.* Bibliometric method for mapping the state-of-the-art and identifying research gaps and trends in literature: An essential instrument to support the development of scientific projects. **IntechOpen**. 2019. Disponível em: <https://www.intechopen.com/chapters/69867>. Acesso em: 10 jul. 2022

ONU. **Os objetivos de desenvolvimento sustentável no Brasil/ Paz, Justiça e Instituições Eficazes**. 2023. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16/>. Acesso em: 08 abr. 2023

OPPI, C.; CAMPANALE, C.; CINQUINI, L. Ambiguity in public sector performance measurement: a systematic literature review. **Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management**, v. 34, n. 3, p. 370–390, 2022. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-09-2020-0167>

RASHMAN, L.; WITHERS, E.; HARTLEY, J. Organizational learning and knowledge

in public service organizations: A systematic review of the literature. **International Journal of Management Reviews**, v. 11, n. 4, p. 463-494, 2009.

REITER, R.; KLENK, T. The manifold meanings of 'post-New Public Management' – a systematic literature review. **International Review of Administrative Sciences**, v. 85, n. 1, p. 11-27, 2019. <https://doi.org/10.1177/0020852318759736>

SANTOS, A. P. dos; GOMES, A. de O. Desempenho de organizações policiais: revisão sistemática da literatura. **Revista do Serviço Público**, v. 72, n. 1, p. 262-291, 2021. <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6277>

SCIMAGO JOURNAL & COUNTRY RANK. **Help**. 2023. Disponível em: <https://www.scimagojr.com/help.php>. Acesso em: 01 jun. 2023.

SCHUMANN, A. Using outcome indicators to improve policies: methods, design strategies and implementation, **OECD Regional Development Working Papers**. Paris: OECD Publishing, n. 2016/2, 2016. <https://doi.org/10.1787/5jm5cgr8j532-en>

SMITH, G.; HALLIGAN, J.; MIR, M. Does performance measurement improve public sector performance? A case of Australian government agencies. **Australian Journal of Public Administration**, v. 80, n. 4, p. 713-731, 2021. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12481>

SMITH, P. Performance indicators and outcome in the public sector. **Public Money and Management**, v. 15, n. 4, p. 13-16, 1995. <https://doi.org/10.1080/09540969509387889>

SMITH, P. C.; STREET, A. Measuring the efficiency of public services: The limits of analysis. **Journal of the Royal Statistical Society. Series A: Statistics in Society**, v. 168, n. 2, p. 401-417, 2005. <https://doi.org/10.1111/j.1467-985X.2005.00355.x>

SPEKLÉ, R. F.; VERBEETEN, F. H. M. The use of performance measurement systems in the public sector: Effects on performance. **Management Accounting Research**, v. 25, n. 2, p. 131-146, 2014. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2013.07.004>

STECCOLINI, I.; SALITERER, I.; GUTHRIE, J. The role(s) of accounting and performance measurement systems in contemporary public administration. **Public Administration**, v. 98, n. 1, p. 3-13, 2020. <https://doi.org/10.1111/padm.12642>

STROOBANTS, J.; BOUCKAERT, G. Towards Measurable and Auditable Efficiency Gains in the Flemish Public Sector. **Public Organization Review**, v. 13, n. 3, p. 245-260, 2013. <https://doi.org/10.1007/s11115-012-0197-4>

SUWANMALA, C. Measuring public service productivity: Case study from Thailand. **International Journal of Public Administration**, v. 19, n. 11-12, p. 2007-2033, 1996. <https://doi.org/10.1080/01900699608525176>

TAYLOR, J. Performance in the Public Sector. **The Oxford Handbook of Australian Politics**, 432-450. 2021. <https://doi.org/10.1093/OXFORDHB/9780198805465.013.26>

TEH, A.; PANG, L. C. Performance measurement for public sector organizational transformation. **International Journal of Business Performance Management**, v. 1, n. 4, p. 433-454, 1999. <https://doi.org/10.1504/IJBPM.1999.004473>

TIDD, J.; BESSANT, J. **Gestão da Inovação**. 5 ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

TRANFIELD, D.; DENYER, D.; SMART, P. Towards a Methodology for Developing Evidence-Informed Management Knowledge by Means of Systematic Review. **British Journal of Management**, v. 14, n. 3, p. 207–222, 2003. <https://doi.org/10.1111/1467-8551.00375>

TRONG, C. N.; QUANG, H. P. The measurement of operating results in the public sector: A systematic revaluation and academic interpretation of performance aspects. **International Journal of Innovation, Creativity and Change**, v. 12, n. 8, p. 143–163, 2020. https://ijicc.net/images/vol12/iss12/121276_Trong_2020_E_R.pdf

UCHOA, C. E. **Elaboração de indicadores de desempenho institucional**. Brasília: ENAP/DDG, 2013. Apostila. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2403/1/Elabora%C3%A7%C3%A3o%20de%20indicadores%20de%20desempenho_apostila%20exerc%C3%ADcios.pdf. Acesso em: 02 jun. 2022

VAKKURI, J. PMM and beyond – reflections on the paper “new developments in institutional research on performance measurement and management in the public sector”. **Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management**, v. 34, n. 4, p. 501–511, 2022. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-12-2021-0168>

VAN DER KOLK, B. Performance measurement in the public sector: Mapping 20 years of survey research. **Financial Accountability and Management**, v. 38, n. 4, p. 703–729, 2022. <https://doi.org/10.1111/faam.12345>

VILHENA, R.; MARTINS, H. Percepções sobre gestão do desempenho no setor público. **Revista do Serviço Público**, v. 73, n. a, p. 8–25, 2022. <https://doi.org/10.21874/rsp.v73.ia.6864>

Newton Krüger Tallens Junior

<https://orcid.org/0000-0002-0451-1006>

Mestre em Inovação Tecnológica pela Universidade Federal de São Paulo (Unifesp)
newton.tallens@unifesp.br

Emerson Gomes dos Santos

<https://orcid.org/0000-0002-3037-5001>

Doutor e Mestre em Engenharia da Produção pela Universidade de São Paulo (USP). Professor na Escola Paulista de Política, Economia e Negócios da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp).
emerson.gomes@unifesp.br

Camila Bertini Martins

<https://orcid.org/0000-0002-8252-8815>

Doutora em Estatística pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Estatística pela Universidade de São Carlos (UFSCAR). Professora na Escola Paulista de Medicina da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp).

cb.martins@unifesp.br

Rogério Scabim Morano

<https://orcid.org/0000-0002-3233-0843>

Doutor e Mestre em Administração pela Fundação Educacional Inaciana Padre Sabóia de Medeiros (FEI). Professor do Departamento de Engenharia Química do Instituto de Ciências Ambientais, Químicas e Farmacêuticas da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp).

r.morano@unifesp.br

APÊNDICE A

Relação dos artigos selecionados

#	Título	Autores (Ano)	Periódico	Forma de Orientação	Dimensões de Desempenho
1	Measuring the public services	Steer (1952)	PUBLIC ADMINISTRATION	objetivos do serviço	custos, finanças, orçamento, eficiência e resultados à sociedade
2	The measurement of productivity in state undertakings and public services	Ardant (1953)	ANNALS OF PUBLIC AND COOPERATIVE ECONOMICS	não cita	custos, eficiência, entradas, processos, saídas e produtividade
3	Who gets what measuring distribution of urban public services	Lineberry e Welch (1974)	SOCIAL SCIENCE QUARTERLY	não cita	equidade, qualidade, entradas, processos, saídas e resultados à sociedade
4	Approaches to defining measuring and achieving equity in public sector	Campbell (1976)	PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW	não cita	economia, eficácia, eficiência e equidade
5	Measuring immeasurable or credibility in public sector	Wynne (1977)	INTERFACES	resultados à sociedade	eficácia, custos e economia
6	The status of productivity measurement in public sector	Hatry (1978)	PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW	objetivos do serviço	custos, eficácia, eficiência, processos internos, produtividade e qualidade
7	Improving public sector management through systematic measurement of operational performance	Berczi (1978)	MANAGEMENT INTERNATIONAL REVIEW	processos internos e resultados à sociedade	custos, eficácia, eficiência, produtividade, entradas, processos, saídas e resultados à sociedade

#	Título	Autores (Ano)	Periódico	Forma de Orientação	Dimensões de Desempenho
8	Measuring the inequity of urban public services methodological discussion with applications	Coulter (1980)	POLICY STUDIES JOURNAL	não cita	eficácia, eficiência, equidade, entradas, processos, saídas e produtividade
9	The measurement of real output of public sector services	Hjerppe (1980)	REVIEW OF INCOME AND WEALTH	não cita	custos, qualidade, entradas, processos, saídas e resultados à sociedade
10	Subjective indicators and distributional research on public services	Shin (1981)	POLICY STUDIES JOURNAL	resultados à sociedade	equidade, qualidade e satisfação dos clientes
11	Measurement of the role of the public sector in the Finnish economy	Hjerppe (1982)	REVIEW OF INCOME AND WEALTH	objetivos do serviço	custos, eficácia, eficiência, produtividade, entradas, processos, saídas e resultados à sociedade
12	Performance measurement in public sector services	Flynn (1986)	POLICY AND POLITICS	objetivos institucionais	custos, eficácia, eficiência, qualidade, entradas, processos, saídas e resultados à sociedade
13	Measuring efficiency in the public sector	Smith e Mayston (1987)	OMEGA (UNITED KINGDOM)	não cita	custos, economia, eficácia, eficiência e resultados à sociedade
14	Beyond performance measurement in a professional public service	Carley (1988)	PUBLIC MONEY AND MANAGEMENT	objetivos do serviço	eficiência, eficácia, custos, qualidade, entradas, processos, saídas e resultados à sociedade
15	The use of performance indicators in the public sector	Smith (1990)	JOURNAL OF THE ROYAL STATISTICAL SOCIETY SERIES A-STATISTICS IN SOCIETY	objetivos institucionais	custos, eficiência, entradas, processos, saídas e resultados à sociedade
16	Outcome related performance indicators and organizational control in the public sector	Smith (1993)	BRITISH JOURNAL OF MANAGEMENT	resultados à sociedade	economia, eficiência, eficácia, equidade, partes interessadas, qualidade e resultados à sociedade
17	Public service performance evaluation: a strategic perspective	Jackson (1993)	PUBLIC MONEY AND MANAGEMENT	missões institucionais e objetivos estratégicos	custos, economia, eficácia, eficiência, partes interessadas, qualidade
18	Quality cost in the public service identifying measuring and reporting	Navaratnam (1993)	AUSTRALIAN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION	não cita	custos, eficácia, eficiência e produtividade

#	Título	Autores (Ano)	Periódico	Forma de Orientação	Dimensões de Desempenho
19	Performance indicators and outcome in the public sector	Smith (1995)	PUBLIC MONEY AND MANAGEMENT	objetivos do serviço e resultados à sociedade	eficácia, eficiência, qualidade, valor social, entradas, processos, saídas e resultados à sociedade
20	Measuring public service productivity case study from Thailand	Suwanmala (1996)	INTERNATIONAL JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION	partes interessadas	custos, eficiência, eficácia, processos internos, produtividade e qualidade
21	Criteria for developing performance measurement systems in the public sector	Tuck e Zaleski (1996)	INTERNATIONAL JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION	missões institucionais	entradas, processos, saídas, qualidade, custos, produtividade, eficiência e resultados à sociedade
22	Approaches and guidelines for monitoring measuring and evaluating performance in public sector programmes	Caiden e Caiden (1998)	INTERNATIONAL JOURNAL OF TECHNICAL COOPERATION	objetivos institucionais	custos, economia, eficiência, entradas, processos, saídas, resultados à sociedade, produtividade, qualidade e satisfação dos clientes
23	Public service professionalism for performance measurement and evaluation	Caiden (1998)	PUBLIC BUDGETING AND FINANCE	resultados à sociedade e objetivos estratégicos	custos, entradas, processos, saídas, resultados à sociedade, produtividade, qualidade e satisfação dos clientes
24	Performance measurement for public sector organizational transformation	Teh e Pang (1999)	INTERNATIONAL JOURNAL OF BUSINESS PERFORMANCE MANAGEMENT	missões institucionais e partes interessadas	eficácia, eficiência, entradas, processos, saídas, resultados à sociedade, inovação, partes interessadas, pessoal interno, produtividade, qualidade e satisfação dos clientes
25	Quality measurement frameworks in the public sector	Mcadam e Saulters (2000)	TOTAL QUALITY MANAGEMENT	objetivos institucionais e partes interessadas	eficácia, eficiência, financeira, partes interessadas, qualidade e satisfação dos clientes
26	An institutional perspective on performance measurement and management in the new public sector	Brignall e Modell (2000)	MANAGEMENT ACCOUNTING RESEARCH	partes interessadas	financeira, competitividade, inovação, qualidade e partes interessadas
27	Evaluation in an age of indicators challenges for public sector management	Fitz-Gibbon (2002)	EVALUATION	resultados à sociedade	processos internos e resultados à sociedade

#	Título	Autores (Ano)	Periódico	Forma de Orientação	Dimensões de Desempenho
28	Performance measurement in the public sector strategies to cope with the risks of performance measurement	De Bruijn (2002)	INTERNATIONAL JOURNAL OF PUBLIC SECTOR MANAGEMENT	objetivos institucionais	financeira, entradas, processos, saídas e resultados à sociedade
29	Managing through measurement or meaning lessons from experience with New Zealand public sector performance management systems	Norman (2002)	INTERNATIONAL REVIEW OF ADMINISTRATIVE SCIENCES	não cita	financeira, qualidade e resultados à sociedade
30	The use and usefulness of performance measures in the public sector	Propper e Wilson (2003)	OXFORD REVIEW OF ECONOMIC POLICY	missões institucionais	entradas, processos, saídas e resultados à sociedade
31	The disclosure of key performance indicators in the public sector how Irish organizations are performing	Wall e Martin (2003)	PUBLIC MANAGEMENT REVIEW	objetivos estratégicos	economia, eficiência, eficácia, financeira, qualidade e partes interessadas
32	Performance measurement myths in the public sector a research note	Modell (2004)	FINANCIAL ACCOUNTABILITY AND MANAGEMENT	objetivos estratégicos	financeira, produtividade e resultados à sociedade.
33	Measuring managing and delivering value performance in the public sector	Burgman e Roos (2004)	INTERNATIONAL JOURNAL OF LEARNING AND INTELLECTUAL CAPITAL	resultados à sociedade e partes interessadas	partes interessadas, valor social, economia e financeira
34	Measures of organizational effectiveness: private and public sector performance	Parhizgari e Gilbert (2004)	OMEGA	missões institucionais	eficiência, eficácia, qualidade e satisfação dos clientes
35	Performance measurement and change: the case of Italian new public administration	Arnaboldi e Azzone (2005)	INTERNATIONAL JOURNAL OF BUSINESS PERFORMANCE MANAGEMENT	objetivos institucionais	custos, eficácia, eficiência e qualidade
36	Measuring the efficiency of public services, the limits of analysis	Smith e Street (2005)	JOURNAL OF THE ROYAL STATISTICAL SOCIETY. SERIES A: STATISTICS IN SOCIETY	objetivos institucionais	custos, eficiência e produtividade

#	Título	Autores (Ano)	Periódico	Forma de Orientação	Dimensões de Desempenho
37	The unintended outcome of public sector performance measurement	Adcroft e Willis (2005)	INTERNATIONAL JOURNAL OF PUBLIC SECTOR MANAGEMENT	objetivos institucionais	partes interessadas e resultados à sociedade
38	Introducing a Nordic perspective on public sector performance measurement	Johnsen, Nørreklit e Vakkuri (2006)	FINANCIAL ACCOUNTABILITY AND MANAGEMENT	não cita	partes interessadas e resultados à sociedade
39	Is there a Nordic perspective on public sector performance measurement	Johnsen e Vakkuri (2006)	FINANCIAL ACCOUNTABILITY AND MANAGEMENT	partes interessadas	equidade, eficácia, eficiência e custos
40	Utilizing performance measurement to modernize the Greek public sector	Sotikarou e Zeppou (2006)	MANAGEMENT DECISION	objetivos estratégicos	eficácia, eficiência e financeira
41	Measuring the performance of public sector organisations a case study on public schools in Malaysia	Lee (2006)	MEASURING BUSINESS EXCELLENCE	missões institucionais	eficácia, financeira, processos internos e qualidade
42	Performance measurement in the public sector a clarification and agenda for research	Lye (2006)	AUSTRALIAN ACCOUNTING REVIEW	objetivos institucionais e resultados à sociedade	não apresenta
43	Performance measurement and business excellence the reinforcing link for the public sector	Kanji e Sá (2007)	TOTAL QUALITY MANAGEMENT AND BUSINESS EXCELLENCE	partes interessadas	financeira, processos internos, produtividade, qualidade e satisfação dos clientes
44	Accountability or countability performance measurement in the New Zealand public service 1992-2002	Lonti e Gregory (2007)	AUSTRALIAN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION	resultados à sociedade	eficiência, entradas, processos, saídas, resultados à sociedade, financeira, produtividade e qualidade
45	Performance measurement systems in the Finnish public sector	Rantanen <i>et al.</i> , (2007)	INTERNATIONAL JOURNAL OF PUBLIC SECTOR MANAGEMENT	objetivos estratégicos	resultados à sociedade
46	Untying the knot of knowledge management measurement a study of six public service agencies in Singapore	Chua e Goh (2008)	JOURNAL OF INFORMATION SCIENCE	objetivos estratégicos e partes interessadas	produtividade, resultados à sociedade e processos internos

#	Título	Autores (Ano)	Periódico	Forma de Orientação	Dimensões de Desempenho
47	A response to Mr. Stone how not to measure the efficiency of public services and how one might	Cooper e Ray (2008)	JOURNAL OF THE ROYAL STATISTICAL SOCIETY. SERIES A: STATISTICS IN SOCIETY	não cita	eficiência, entradas, processos e saídas
48	Measuring and reporting public sector outputs outcomes exploratory evidence from Australia	Hoque (2008)	INTERNATIONAL JOURNAL OF PUBLIC SECTOR MANAGEMENT	missões institucionais e objetivos estratégicos	custos, economia, eficácia, eficiência, inovação e qualidade
49	Framework for environmental performance measurement in a Swedish public sector organization	Lundberg, Balfors e Folkesson (2009)	JOURNAL OF CLEANER PRODUCTION	objetivos estratégicos	economia, produtividade, eficácia, eficiência, entradas, processos, saídas e resultados à sociedade
50	Designing operative productivity measures in public services	Jääskeläinen e Lönnqvist (2009)	VINE JOURNAL OF INFORMATION AND KNOWLEDGE MANAGEMENT SYSTEMS	objetivos estratégicos	produtividade, qualidade, entradas, processos, saídas e resultados à sociedade
51	Measuring the utility of institutional reform in the public service	Mckoy (2009)	SOCIAL AND ECONOMIC STUDIES	não cita	entradas, processos, saídas, financeira e qualidade
52	Understanding the changing role of public sector performance measurement in less developed countries	Tilema, Mimba e Van Helden (2010)	PUBLIC ADMINISTRATION AND DEVELOPMENT	partes interessadas	partes interessadas, finanças, e custos
53	Performance measurement in the public sector in England searching for the golden thread	Micheli e Neely (2010)	PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW	objetivos estratégicos	eficácia
54	The 3E methodology for developing performance indicators for public sector organizations	Liu <i>et al.</i> , (2010)	PUBLIC MONEY AND MANAGEMENT	missões institucionais	efetividade, eficácia, eficiência, equidade, processos internos, produtividade e resultados à sociedade
55	Constructing performance measurement in the public sector	Arnaboldi e Azzone (2010)	CRITICAL PERSPECTIVES ON ACCOUNTING	não cita	custos, financeira e resultados à sociedade

#	Título	Autores (Ano)	Periódico	Forma de Orientação	Dimensões de Desempenho
56	Defining and measuring productivity in the public sector managerial perceptions	Lina <i>et al.</i> , (2010)	INTERNATIONAL JOURNAL OF PUBLIC SECTOR MANAGEMENT	partes interessadas	eficácia, eficiência, produtividade e qualidade
57	Using performance measures in public organisations challenges of Italian public administrations	Sole e Schiuma (2010)	MEASURING BUSINESS EXCELLENCE	objetivos estratégicos	eficiência, entradas, processos, saídas e resultados à sociedade
58	Measuring productivity in the public sector some conceptual problems	Diewert (2011)	JOURNAL OF PRODUCTIVITY ANALYSIS	não cita	custos e produtividade
59	An analysis of the performance measurement frameworks for the public sector	Siti-Nabiha e Fuad (2011)	INTERNATIONAL JOURNAL OF MANAGERIAL AND FINANCIAL ACCOUNTING	partes interessadas	eficácia, eficiência, financeira, partes interessadas, processos internos e resultados à sociedade
60	Key performance indicators KPI in the public sector a study in Malaysia	Zakaria <i>et al.</i> , (2011)	ASIAN SOCIAL SCIENCE	missões e objetivos institucionais	eficácia, eficiência, resultados à sociedade e satisfação dos clientes
61	Key performance indicators KPI in the public sector a study in Malaysia	Cowell <i>et al.</i> , (2012)	POLICY AND POLITICS	partes interessadas	partes interessadas
62	How to measure public administration performance a conceptual model with applications for budgeting human resources management and open government	Van Dooren, de Caluwe e Lonti (2012)	PUBLIC PERFORMANCE & MANAGEMENT REVIEW	missões institucionais	financeira, entradas, processos, saídas, valor público e resultados à sociedade
63	The advantages of the Balanced Scorecard in the public sector beyond performance measurement	Drevetton (2013)	PUBLIC MONEY AND MANAGEMENT	objetivos estratégicos	financeira, eficiência, entradas, processos, saídas e resultados à sociedade
64	Towards measurable and auditable efficiency gains in the Flemish public sector	Stroobants e Bouckaert (2013)	PUBLIC ORGANIZATION REVIEW	objetivos institucionais	economia, eficácia, eficiência, entradas, processos, saídas, resultados à sociedade, financeira, inovação e qualidade

#	Título	Autores (Ano)	Periódico	Forma de Orientação	Dimensões de Desempenho
65	Measuring the performance of local government entities and analysis of their managers and personnels information needs in the context of new public management	Zarzycka e Michalak (2013)	COMPARATIVE ECONOMIC RESEARCH	missões e objetivos institucionais	não apresenta.
66	Implementing a component approach to productivity measurement in a large public service organization	Jääskeläinen (2013)	INTERNATIONAL JOURNAL OF BUSINESS PERFORMANCE MANAGEMENT	não cita	produtividade, entradas, processos, saídas e resultados à sociedade
67	Performance measurement in the public sector example of the building administration authorities in Taiwan	Lin e Tan (2014)	JOURNAL OF MANAGEMENT IN ENGINEERING	não cita	eficácia e eficiência
68	The use of performance measurement systems in the public sector effects on performance	Speklé e Verbeeten, (2014)	MANAGEMENT ACCOUNTING RESEARCH	objetivos institucionais	produtividade, entradas, processos, saídas, qualidade, eficiência, inovação e resultados à sociedade
69	A strategy framework for performance measurement in the public sector	Jääskeläinen e Laihonen (2014)	PUBLIC MONEY AND MANAGEMENT	não cita	partes interessadas e resultados à sociedade
70	Measurement of sustainability performance in the public sector	Adams, Muir e Hoque (2014)	SUSTAINABILITY ACCOUNTING, MANAGEMENT AND POLICY JOURNAL	objetivos estratégicos	eficácia, eficiência, partes interessadas, qualidade e sustentabilidade
71	The new public management in hybrid settings new challenges for performance measures	Agostino e Arnaboldi (2015)	INTERNATIONAL REVIEW OF PUBLIC ADMINISTRATION	não cita	economia, eficácia, eficiência, equidade, entradas, processos, saídas e resultados à sociedade
72	Assessing public sector performance and untangling the complexity of public performance measurement	Oh e Bush (2015)	INTERNATIONAL REVIEW OF PUBLIC ADMINISTRATION	objetivos institucionais	economia, eficácia, eficiência, equidade, entradas, processos, saídas e resultados à sociedade

#	Título	Autores (Ano)	Periódico	Forma de Orientação	Dimensões de Desempenho
73	We all need help big data and the mismeasure of public administration	Lavertu (2016)	PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW	não cita	eficiência, partes interessadas, equidade, resultados à sociedade e valor público
74	An ethical perspective on performance measurement in the public sector	Narayan (2016)	PACIFIC ACCOUNTING REVIEW	objetivos institucionais	partes interessadas, financeira
75	Performing the state the sociopolitical dimensions of performance measurement in policy and public services	Henman (2016)	POLICY STUDIES	não cita	produtividade, entradas, processos, saídas e resultados à sociedade
76	Contesting claims on measuring performance in the public sector using performance audits evidence from the literature	Bawole e Ibrahim (2016)	PUBLIC ORGANIZATION REVIEW	partes interessadas	economia, eficácia, eficiência e financeira
77	The performance diamond measuring public sector organisational performance	Waheed (2016)	INTERNATIONAL JOURNAL OF BUSINESS PERFORMANCE MANAGEMENT	objetivos institucionais	eficácia, eficiência, equidade, inovação, partes interessadas, satisfação dos clientes, entradas, processos e saídas
78	A hybrid balanced scorecard and system dynamics for measuring public sector performance	Gunarsih <i>et al.</i> (2016)	JOURNAL OF ENGINEERING SCIENCE AND TECHNOLOGY	objetivos estratégicos	custos, eficácia, eficiência, financeira, inovação, produtividade, qualidade, satisfação dos clientes
79	Challenges in the measurement of public sector productivity in OECD countries	Lau, Lonti e Schultz (2017)	INTERNATIONAL PRODUCTIVITY MONITOR	não cita	inovação e produtividade
80	Examining the process of performance measurement system design and implementation in two Italian public service organizations	Bracci, Maran e Inglis (2017)	FINANCIAL ACCOUNTABILITY AND MANAGEMENT	objetivos estratégicos	partes interessadas
81	Measuring effectiveness of production in the public sector	Førsund (2017)	OMEGA (UNITED KINGDOM)	resultados à sociedade	resultados à sociedade e valor social

#	Título	Autores (Ano)	Periódico	Forma de Orientação	Dimensões de Desempenho
82	Social media data used in the measurement of public services effectiveness empirical evidence from twitter in higher education institutions	Agostino e Arnaboldi (2017)	PUBLIC POLICY AND ADMINISTRATION	não cita	eficiência, eficácia, economia, entradas, processos e saídas
83	Common challenges in public sector performance measurement in post-soviet countries remedies taken to escape from the soviet legacy	Suleymanli (2018)	KHAZAR JOURNAL OF HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES	não cita	eficiência, processos internos, qualidade, resultados à sociedade, satisfação dos clientes
84	Measuring the performance of local administrative public services	Blank (2018)	BRQ BUSINESS RESEARCH QUARTERLY	não cita	processos internos, eficiência e produtividade
85	Performance measurement systems in public service networks the what who and how of control	Agostino e Arnaboldi (2018)	FINANCIAL ACCOUNTABILITY AND MANAGEMENT	não cita	economia, eficácia, eficiência e equidade
86	Policy indicator consistency and coherence in measuring public sector development programmes in South Africa	Cloete (2018)	AFRICAN EVALUATION JOURNAL	objetivos estratégicos	resultados à sociedade e sustentabilidade
87	Local public service productivity and performance measurement	Laitinen, Kinder e Stenvall (2018)	INTERNATIONAL JOURNAL OF KNOWLEDGE-BASED DEVELOPMENT	objetivos estratégicos	eficácia, eficiência, custos, produtividade, qualidade, satisfação dos clientes, entradas, processos, saídas e resultados à sociedade, inovação, equidade, sustentabilidade e valor público
88	Strategic responses towards a performance management and measurement system in the public sector of a developing country	Bin Haji Rashid e Haji Said (2018)	INTERNATIONAL JOURNAL OF PUBLIC SECTOR PERFORMANCE MANAGEMENT	objetivos estratégicos	partes interessadas

#	Título	Autores (Ano)	Periódico	Forma de Orientação	Dimensões de Desempenho
89	Indicators for public sector innovations theoretical frameworks and practical applications	Kattel <i>et al.</i> , (2018)	HALDUSKULTUUR	não cita	inovação, produtividade, eficiência, entradas, processos e saídas
90	Conceptualizing dysfunctional consequences of performance measurement in the public sector	Siverbo, Cäker e Åkesson (2019)	PUBLIC MANAGEMENT REVIEW	não cita	eficácia, eficiência, equidade, partes interessadas e resultados à sociedade
91	Public sector reform and the state of performance management in Portugal is there a gap between performance measurement and its use	Melo e Mota (2020)	INTERNATIONAL JOURNAL OF PUBLIC SECTOR MANAGEMENT	não cita	partes interessadas e processos internos
92	Examining the indicators of public services performance the case of Albania	Tomorri, Keco e Mehmeti (2020)	PUBLIC POLICY AND ADMINISTRATION	resultados à sociedade	qualidade, eficácia e satisfação dos clientes
93	Legitimacy and relevance of a performance measurement system in a Finnish public sector case	Mättö <i>et al.</i> , (2020)	QUALITATIVE RESEARCH IN ACCOUNTING AND MANAGEMENT	partes interessadas	partes interessadas
94	Evaluation of indicators of public administration in EU countries by use of multidimensional analysis	Halásková e Halásková (2020)	SCIENTIFIC PAPERS OF THE UNIVERSITY OF PARDUBICE, SERIES D: FEA	não cita	qualidade e sustentabilidade
95	Performance measurement in education public services based on the value for money concept	Meričková <i>et al.</i> , (2020)	SCIENTIFIC PAPERS OF THE UNIVERSITY OF PARDUBICE, SERIES D: FEA	missões e objetivos institucionais	economia, eficácia, eficiência, qualidade, entradas, processos, saídas e resultados à sociedade
96	Does performance measurement improve public sector performance a case of Australian government agencies	Smith, Halligan e Mir (2021)	AUSTRALIAN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION	não cita	financeira e eficiência

#	Título	Autores (Ano)	Periódico	Forma de Orientação	Dimensões de Desempenho
97	Public value measurement vs public value creating imagination the constraining influence of old and new public management paradigms	Brown (2021)	INTERNATIONAL JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION	não cita	valor público, eficiência e equidade
98	Performance measurement in local government units in the function of public service improvement	Šašić, Tahirović e Tanović (2022)	ECONOMY AND MARKET COMMUNICATION REVIEW	objetivos estratégicos	partes interessadas, satisfação dos clientes, processos internos, eficiência, eficácia e inovação
99	What gets measured gets managed the use of performance information across organizational echelons in the public sector	Grøn e Kristiansen (2022)	PUBLIC PERFORMANCE & MANAGEMENT REVIEW	não cita	eficácia, eficiência, satisfação dos clientes, entradas, processos, saídas e resultados à sociedade, pessoal interno, produtividade
100	PMM and beyond reflections on the paper new developments in institutional research on performance measurement and management in the public sector	Vakkuri (2022)	JOURNAL OF PUBLIC BUDGETING, ACCOUNTING AND FINANCIAL MANAGEMENT	não cita	valor público e valor social
101	New developments in institutional research on performance measurement and management in the public sector	Modell (2021)	JOURNAL OF PUBLIC BUDGETING, ACCOUNTING AND FINANCIAL MANAGEMENT	não cita	eficácia, resultados à sociedade e valor público
102	Construction and analysis of public management system indicators based on AHP analytic hierarchy process	Zhao e He (2022)	JOURNAL OF SENSORS	resultados à sociedade	custos, eficiência e produtividade

GESTÃO DE CARREIRAS E OCUPAÇÃO DE CARGOS DE DIREÇÃO: AS DIFERENÇAS ENTRE AUDITOR FISCAL DA RECEITA FEDERAL E ESPECIALISTA EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL

Karina Yuri Yamada

Cecília Olivieri

Universidade de São Paulo (USP/EACH), São Paulo – SP, Brasil

Este artigo analisa os impactos dos fatores institucionais e individuais sobre a ocupação de cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) do governo federal, por meio da análise de características organizacionais das carreiras de Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil (AFRFB) e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) e, também, da análise das motivações pessoais dos seus membros. A pesquisa utilizou dados dos servidores dessas carreiras no período de 2000 a 2020, realizou entrevistas semiestruturadas com auditores e gestores ocupantes de cargos DAS, com profissionais da área de recursos humanos do governo federal e com representantes das carreiras de auditor e gestor. O estudo permitiu identificar que as diferenças nas formas de estruturação e gestão dessas carreiras geram incentivos diferentes, com resultados distintos: os auditores circulam muito menos nos ministérios do que gestores; os auditores ocupam cargos de mais baixo escalão e os gestores, cargos mais altos; os incentivos organizacionais moldam as estratégias individuais de profissionalização e de busca por cargos; e há competição entre os servidores para ocupar os cargos por causa da lógica interna das carreiras.

Palavras-chave: cargos de direção; auditor; gestor; nomeação; burocracia federal.

GESTIÓN DE CARRERA Y OCUPACIÓN DE CARGOS DIRECTIVOS: LAS DIFERENCIAS ENTRE AUDITOR FEDERAL Y ESPECIALISTA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN GUBERNAMENTAL

Este artículo analiza los impactos de factores institucionales e individuales en la ocupación de cargos de Alta Dirección y Asesoría (DAS) en el gobierno federal, analizando las características organizacionales de las carreras de Auditor Fiscal de la Receita Federal de Brasil (AFRFB) y Especialista en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental (EPPGG), así como las motivaciones personales de sus integrantes. La investigación utilizó datos de funcionarios de esas carreras entre 2000 a 2020, realizó entrevistas semiestructuradas con auditores y gestores que ocupan cargos DAS, con profesionales del área de recursos humanos del gobierno federal y con representantes de las carreras de auditor y gestor. El estudio identificó que las diferencias en la estructuración y gestión de esas carreras generan incentivos distintos, con resultados diferentes: los auditores circulan mucho menos por los ministerios que los gestores; los auditores ocupan cargos de nivel inferior y los gerentes ocupan cargos superiores; los incentivos organizacionales moldean las estrategias individuales de profesionalización y búsqueda de cargos; y existe competencia entre los funcionarios para ocupar cargos debido a la lógica interna de las carreras.

Palabras clave: cargos directivos; auditor; gestor; nombramiento; burocracia federal.

CARRER MANAGEMENT AND OCCUPATION OF MANAGEMENT POSITION: THE DIFFERENCES BETWEEN TAX AUDITOR AND SPECIALIST IN PUBLIC POLICIES AND GOVERNMENT MANAGEMENT

This article analyzes the impacts of institutional and individual factors on the occupation of Senior Management and Advisory positions (DAS) in the federal government, through the analysis of organizational characteristics of the careers of Tax Auditors of Brazilian Internal Revenue Service (AFRFB) and Specialist in Public Policy and Governmental Management (EPPGG) and, also, of the analysis of the personal motivations of its members. The research used data from servants of these careers in the period from 2000 to 2020, conducted semi-structured interviews with auditors and managers occupying DAS positions, with professionals in the human resources area of the federal government and with representatives of the auditor and manager careers. The study made it possible to identify that the differences in the forms of structuring and management of these careers generate different incentives, with different results: auditors circulate much less in ministries than managers; auditors occupy lower-ranking positions and managers, higher-ranking positions; organizational incentives shape individual professionalization and job search strategies; and there is competition among civil servants to occupy positions because of the internal logic of careers.

Keywords: management position; auditor; manager; appointment; federal bureaucracy.

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo analisa o fenômeno da participação da burocracia na luta pelo poder por meio da ocupação de cargos de direção. Analisamos os fatores organizacionais que afetam as decisões de membros de duas carreiras do Estado brasileiro (Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil – AFRFB e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG) na ocupação de cargos de assessoria aos ministros na definição e na gestão das políticas públicas nacionais (cargos de Direção e Assessoramento Superior – DAS) no Poder Executivo federal.

A pesquisa busca compreender quais fatores internos à organização e à carreira explicam a nomeação para cargos DAS, considerando que a literatura explora pouco a heterogeneidade da burocracia quanto a diferenças entre ministérios, organizações e carreiras. Essas diferenças afetam a lógica de nomeação dos cargos DAS, e este artigo mostra as diferenças entre essas duas carreiras diferentes e importantes em termos numéricos (a carreira de auditores é bastante numerosa) e qualitativos (a carreira de gestor influencia políticas públicas em diversos ministérios).

A perspectiva teórica adotada neste artigo é a weberiana, ou seja, adotou-se o entendimento e o pressuposto de que a burocracia é, essencialmente, um dos instrumentos fundamentais da dominação estatal. A burocracia, enquanto instrumento da dominação estatal, é um ator político-institucional entre outros atores estatais. Nesse sentido, a burocracia não é “neutra” (pois seu caráter técnico-científico não descaracteriza seu papel como instrumento de dominação) e ela constrói, por meio de seus agentes individuais (os burocratas) e de grupos intermediários (organizados em função de carreiras específicas ou de organizações) visões e interesses sobre a direção e a ação do Estado e do governo (Olivieri, 2011; Loureiro; Olivieri; Martes, 2010).

O artigo contribui para o debate sobre a ocupação de cargos DAS analisando questões pouco estudadas até agora: os fatores organizacionais e institucionais que afetam as decisões dos burocratas de ocupar esses cargos, e as diferenças internas à burocracia, tanto quanto às diferentes carreiras (como a diversidade de regulação de cada uma delas), quanto às diferenças internas entre os ministérios em que estão lotados os cargos DAS. O artigo avança na compreensão deste tema ao analisar de forma inédita os fatores que afetam a decisão dos servidores de competir com outros servidores e com profissionais não servidores para serem escolhidos para os cargos DAS. Ressalte-se que boa parte destes fatores é definida pelo próprio Estado, ou seja, é influência da organização sobre os indivíduos.

O artigo também contribui para a compreensão mais completa do fenômeno “ocupação de cargos de direção governamental” e aponta a importância de análises sobre a burocracia considerarem as profundas diferenças existentes entre carreiras e órgãos do Poder Executivo, diferenças essas relativas à regulamentação, institucionalização e relações com a esfera político-institucional, as quais afetam, decisiva e distintamente, as decisões dos servidores na ocupação dos cargos DAS. Além disso, o artigo permite entender, para os casos escolhidos, a relação entre estratégias dos indivíduos e suas oportunidades de trabalho, quais fatores determinam as

estratégias e oportunidades, considerando as diferenças entre as carreiras, os ministérios e as estruturas institucionais do governo federal.

2. METODOLOGIA

Esta pesquisa realizou estudo comparado das carreiras de Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil (AFRFB) e de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Em boa parte do texto, nos referimos aos primeiros simplesmente como “auditores” e aos segundos, como “gestores”.

A escolha específica dessas carreiras ocorreu por duas razões principais. A primeira é a relevância dessas carreiras: ambas são consideradas carreiras típicas de Estado, de nível superior, bem remuneradas e com alto prestígio na administração pública federal. A segunda razão foram as significativas diferenças entre elas, que nos permitem entender como fatores institucionais específicos de cada carreira interferem na nomeação para um cargo DAS. A carreira de auditor é antiga, organizada hierarquicamente e vinculada a uma única instituição. A carreira de gestor, ao contrário, tem origem bem mais recente, característica transversal e forte estímulo à circulação de seus membros entre ministérios. Como esses diferentes condicionantes institucionais afetam os estímulos e a luta desses servidores para ocupar cargos de direção?

O estudo analisou dados e entrevistas utilizando ferramentas de estatística descritiva, realização de entrevista e análise de conteúdo (Thiel, 2022). Os dados sobre o número de servidores nos cargos DAS foram disponibilizados pela Coordenadoria-Geral de Ciência de Dados da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), referentes ao período de 2000 a 2020. Identificamos 3.353 servidores ativos da carreira de auditor e 971 servidores ativos da carreira de gestor que ocuparam cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS 1 a 6) e cargos de Natureza Especial (NE) no período. Identificamos o período, o órgão e o cargo ocupado pelos membros das carreiras. Utilizamos estatística descritiva para entender as características dos cargos DAS ocupados por auditores e gestores, como o nível do cargo e os ministérios em que atuaram.

Dados sobre incentivos organizacionais para ocupar os cargos de nomeação foram levantados por meio de análise dos documentos e de entrevistas semiestruturadas. Os documentos analisados foram leis, decretos, portarias, editais, estatutos das entidades das carreiras e demais normas e informações relacionadas às carreiras.

As entrevistas, por sua vez, foram realizadas de forma semiestruturada e em duas etapas. Na primeira, fizemos 11 entrevistas exploratórias com profissionais de recursos humanos do governo federal e representantes das carreiras. Na segunda etapa, entrevistamos 16 servidores das duas carreiras que ocuparam cargo DAS (8 auditores e 8 gestores), sendo que dois eram aposentados. As perguntas da primeira etapa abrangiam questões institucionais das carreiras e as movimentações internas dos seus membros para promover benefícios aos servidores.

As entrevistas da segunda etapa questionavam a trajetória profissional do entrevistado, com foco nas estratégias individuais para ocupar cargos de direção e nos convites que receberam para ocupar cargos DAS. As 27 entrevistas foram realizadas entre maio de 2020 a outubro de 2021, por videochamada (devido às restrições da pandemia de Covid-19), sendo 23 gravadas e transcritas. As quatro entrevistas que não foram gravadas, por preferência do entrevistado ou por uso de plataforma que impossibilitava a gravação, tiveram seu conteúdo anotado e as informações foram organizadas logo ao final das entrevistas, visando não perder nenhuma informação relevante. As identidades de todos os entrevistados foram preservadas e todas as entrevistas foram identificadas numericamente de 1 a 27.

Após a transcrição das entrevistas, os relatos foram consolidados e segmentados em assuntos referentes às regras institucionais das carreiras e os assuntos referentes à trajetória profissional dos entrevistados, considerando a discussão da literatura sobre carreiras públicas e ocupação de cargos de livre nomeação. Após essa análise inicial, e de acordo com os assuntos mais frequentes e desenvolvidos pelos entrevistados, foram criadas categorias para cada carreira, as quais serão apresentadas na seção 4.2..

3. ESTADO DA ARTE SOBRE CARGOS DE DIREÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A NECESSIDADE DE ENTENDER DIFERENÇAS INSTITUCIONAIS E PROFISSIONAIS

A literatura estrangeira tem apontado que diferenças e variações nas estruturas ou nos arranjos institucionais e administrativos são importantes fatores na explicação da lógica de nomeações para cargos nos governos, bem como os burocratas não são agentes passivos na politização das nomeações. Nos EUA, estudo sobre a lógica das nomeações dos dirigentes das agências federais (Krause; O'Connell, 2016) aponta a relevância da especificidade das políticas públicas executadas pelo órgão. A relação entre o Presidente da República (nomeador) e o líder da agência (nomeado) é definida em termos da lealdade do nomeado ao Presidente, das habilidades profissionais do nomeado e da sua especialização nas atividades da agência federal. Ou seja, cada tipo de agência demanda habilidades específicas do seu dirigente, e por isso a nomeação do Presidente muda conforme o tipo de política pública desenvolvida pela agência.

Estudos europeus têm contestado a visão de que Europa é muito diferente dos EUA quanto à influência da política na mudança de direção de agências burocráticas, mesmo quando elas têm autonomia burocrática, garantias de implementação imparcial de políticas públicas e recrutamento meritocrático. Dahltrom e Holgrem (2019) mostram que, na Suécia, as nomeações para posições de lideranças nos órgãos burocráticos são determinadas pela política partidária, a despeito do insulamento da burocracia. Segundo eles, a nomeação para os cargos das agências governamentais depende da “triagem política” (os burocratas são escolhidos com base em critérios políticos por parte dos políticos) e da “seleção burocrática” (burocratas conformam

estratégias para escolher os cargos que preferem ocupar – ou, dito de outro modo, escolhem as lideranças políticas a que preferem servir). Os burocratas, portanto, também fazem escolhas políticas ao buscar ou aceitar cargos de liderança, e não são agentes passivos nem alheios à ideologia dos partidos políticos e do governo.

No Brasil, as relações entre política e burocracia foram historicamente abordadas nas análises sobre a formação do Estado e evidenciaram as práticas clientelistas e patrimonialistas da burocracia nacional. Após a redemocratização e a Constituição de 1988, as especificidades do sistema político brasileiro levaram ao presidencialismo de coalizão (Abranches, 2018) e deram origem a uma perspectiva de análise da ocupação de cargos de alto escalão da administração pública como instrumento de troca de apoio entre o poder Executivo e Legislativo. Por isso, ao contrário de uma concepção baseada nos princípios democráticos, as nomeações políticas na burocracia brasileira foram vistas pela literatura com certa preocupação, por caracterizar um distanciamento em relação aos moldes burocráticos weberianos.

Trabalhos recentes, no entanto, indicam que a burocracia brasileira tem se aproximado do modelo weberiano, em decorrência do processo de profissionalização e fortalecimento da burocracia, assim como do aumento da ocupação dos cargos de livre nomeação por membros efetivos de carreiras públicas, que passam a disputar e ocupar estes cargos, seja com outros profissionais efetivos ou com profissionais de fora da administração pública (Cavalcante; Carvalho, 2017; Souza, 2017; Fernandes; Palotti, 2019).

As nomeações para cargos de direção não são feitas apenas em função das influências político-partidárias, elas obedecem a lógicas relacionadas à estrutura da burocracia, como a institucionalização, a profissionalização e a estruturação das carreiras e dos órgãos públicos. A análise da filiação partidária de membros do alto escalão governamental já se mostrou abordagem insuficiente para captar todas as conexões políticas existentes entre os quadros da burocracia, na medida em que se identificam outros meios alternativos de vínculos entre os nomeados, como as redes profissionais e de amizade (Lameirão, 2015; Abranches, 2018; Lopez; Silva, 2019).

Os estudos referentes ao perfil dos ocupantes de cargos de direção da administração pública federal vêm destacando o fortalecimento do corpo técnico e das carreiras internas da burocracia, por meio da sua profissionalização e expertise política. Observando a rotatividade dos cargos de confiança, Praça, Freitas e Hoepers (2012) indicaram que seus índices não são explicados em sua totalidade por escândalos de corrupção ou pela mudança de chefe do Executivo, mas que devem responder às dinâmicas internas dos órgãos, apresentando indícios de valorização da *expertise* dos profissionais.

Estudos brasileiros mais recentes também avançaram no conhecimento sobre perfil dos nomeados. Fernandes e Palotti (2019) apontam que a burocracia brasileira tem se apresentado cada vez mais profissionalizada, considerando o alto grau de educação e de experiência, e destacam a *expertise*, a experiência e as relações de confiança como fatores influentes no processo de nomeação.

D'Araujo e Petek (2018) mostraram que não são mais qualificados academicamente os profissionais dos setores burocráticos da área econômica e financeira. Analisando o recrutamento e o perfil dos dirigentes públicos nas áreas econômicas e sociais entre 1995 e 2012, as autoras verificaram que, ao contrário do que a literatura indicava até então, as áreas sociais apresentam atualmente maior escolaridade (em termos de titulação acadêmica) do que as áreas econômicas.

A burocracia brasileira é, hoje, mais profissionalizada, em termos de nível educacional e de experiência, do que antes da Constituição de 1988 (Fernandes; Palotti, 2019; Souza, 2017). Cada vez mais a burocracia federal se afasta de um perfil de nomeação motivado por aspectos clientelistas e partidários, e apresenta um perfil mais profissional, com elevada formação acadêmica, trajetória profissional compatível com a área de atuação e com boa capacidade de articulação. Além disso, a ampliação e a consolidação das políticas públicas sociais desde a CF/88 promoveram nova demanda por capacidade estatal, a qual parecia concentrada nos órgãos das áreas econômicas.

Ao mesmo tempo, essa burocracia mais profissionalizada passa também a reivindicar espaços de poder decisório na administração pública, sobretudo por meio da ocupação em cargos de direção. Apesar de a literatura identificar esse processo de valorização dos servidores de carreira na ocupação de cargos DAS, há uma lacuna no que diz respeito a como é esse processo de construção e fortalecimento dessa burocracia que se coloca à disposição para ocupar cargos de liderança na gestão das organizações e políticas públicas.

4. OS EFEITOS DA DIVERSIDADE INSTITUCIONAL E DA CONSTRUÇÃO DE TRAJETÓRIAS PROFISSIONAIS NA OCUPAÇÃO DE CARGOS DE DIREÇÃO

Nesta seção, analisamos como as diferenças institucionais entre as carreiras de auditor e gestor afetam as decisões individuais dos servidores sobre como desenvolver sua trajetória profissional. Essas escolhas são individuais, mas, como a comparação entre as carreiras indica, são fortemente condicionadas pelas instituições em que trabalham e pelos regulamentos de suas carreiras. O resultado são padrões distintos de ocupação dos cargos entre as carreiras, e que, para seus membros, a ocupação de cargos de direção não é definida apenas por fatores pessoais nem informais, como laços/grupos profissionais.

As tabelas a seguir apresentam o número de servidores que ocuparam cargos em comissão na administração pública direta, autárquica e fundacional do governo federal, durante o período de 2000 a 2020, por nível (DAS 1, 2, 3, 4, 5, 6 e NE).

Tabela 1 – Auditores em cargos de direção por nível (2000 – 2020)

Ano	DAS 1	DAS 2	DAS 3	DAS 4	DAS 5	DAS 6	NE	Total
2000	315	331	83	27	5	2	0	763
2001	243	358	91	31	5	2	0	730
2002	247	359	93	29	6	2	0	736
2003	315	262	88	28	5	1	0	699
2004	236	341	95	30	4	1	0	707
2005	276	372	96	30	4	1	0	779
2006	278	371	96	30	5	1	0	781
2007	428	499	149	67	15	1	1	1160
2008	421	498	144	53	14	2	1	1133
2009	421	507	152	65	18	3	0	1166
2010	413	511	166	69	14	3	0	1176
2011	405	504	153	69	15	0	2	1148
2012	401	501	158	66	15	0	2	1143
2013	399	503	158	64	13	1	2	1140
2014	388	491	151	64	14	0	3	1111
2015	370	480	151	63	13	1	2	1080
2016	363	468	158	57	12	0	1	1059
2017	34	193	146	52	11	0	1	437
2018	34	198	139	49	13	0	1	434
2019	20	164	125	39	17	2	0	367
2020	19	164	131	42	15	4	0	375

Fonte: Elaboração própria. Enap, 2020 (2000 a 2019 - ref. dezembro; 2020 - ref. junho).

Tabela 2 – Gestores em cargos de direção por nível (2000 – 2020)

Ano	DAS 1	DAS 2	DAS 3	DAS 4	DAS 5	DAS 6	NE	Total
2000	18	45	71	61	14	2	1	212
2001	12	53	96	68	16	2	1	248
2002	9	44	99	74	16	0	1	243
2003	15	33	120	77	20	3	0	268
2004	13	38	143	104	21	1	0	320
2005	12	50	137	119	28	1	0	347
2006	17	56	141	126	35	4	0	379
2007	19	63	128	129	39	6	0	384
2008	23	71	118	143	45	6	0	406
2009	16	74	137	156	55	7	0	445
2010	17	71	132	177	65	9	0	471
2011	15	63	136	181	65	7	1	468
2012	19	50	139	219	66	8	4	505
2013	17	54	129	224	84	8	6	522
2014	14	51	118	229	92	11	4	519
2015	17	47	124	201	89	13	6	497
2016	12	29	77	136	63	13	4	334
2017	11	17	47	96	65	10	1	247
2018	9	26	43	99	63	12	5	257
2019	5	24	54	68	52	15	1	219
2020	8	23	50	68	53	11	2	215

Fonte: Elaboração própria. Enap, 2020 (2000 a 2019 - ref. dezembro; 2020 - ref. junho).

No período de 2000 a 2020, foram identificados 3.353 auditores e 971 gestores que ocuparam pelo menos uma vez um cargo de direção. O número de auditores que circularam nesses cargos foi três vezes maior que o de gestores, no entanto, a proporção de gestores ocupantes de cargo entre o total de membros de sua carreira é bem maior (22,8%) do que entre os auditores (4,6%)¹. Os auditores, portanto, circulam menos que os gestores nos cargos DAS.

Na Tabela 1, o aumento no número de auditores em cargos de direção decorre da chamada unificação do fisco federal (agregação dos auditores da Secretaria da Receita Federal e da Secretaria da Receita Previdenciária na mesma carreira e no mesmo órgão, resultando na Secretaria da Receita Federal do Brasil).

Na Tabela 2, o aumento no número de gestores entre 2003 e 2024 tem relação com o maior número de concursos da carreira de EPPGG. A queda no número de gestores ocupantes de cargo de direção a partir de 2015 não é explicada pelos nossos dados, mas pode estar relacionada de alguma forma ao Decreto nº 8.816/2016, que transformou diversos cargos de DAS em Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE), ocupadas exclusivamente por servidores públicos.

Os auditores apresentam baixa circulação entre os ministérios, e estão concentrados principalmente nos órgãos de áreas típicas da atuação do fisco: econômica e previdenciária. Para atuar fora da RFB, os auditores precisam de autorização formal do órgão. A diversificação de ministérios é ainda menor nos cargos de menor escalão (DAS 1, 2 e 3), ou seja, quando liberado para atuar fora da RFB, o auditor costuma assumir cargos de nível DAS 4 ou superior.

A atuação do gestor, por sua vez, ocorre de forma mais distribuída, ocupando cargos em uma variedade bem maior de ministérios. Os gestores se distribuem entre órgãos de áreas bem distintas entre si (economia, justiça, política e social) pois boa parte deles ocupa cargos no Ministério do Planejamento e na Fazenda (estes dois unificados no Ministério da Economia durante o governo Bolsonaro), na Justiça, na Presidência da República, no Desenvolvimento Social e na Educação, entre outros.

Os auditores apresentam maior índice de ocupação em cargos de mais baixo escalão (DAS 1 e 2), enquanto os gestores ocupam em sua maioria cargos mais altos (DAS 3 e 4).

4.1 Auditor fiscal da Receita Federal do Brasil: baixa circulação e alto controle institucional dos processos de competição pelos cargos

4.1.1 Insulamento e circulação limitada

No Brasil, os órgãos da área econômica tradicionalmente se protegem de interferências externas sobre sua atuação (Nunes, 2003; Silva, 2015). Essa tentativa de proteção por meio do isolamento do órgão também se realiza por restrições a intercâmbios dos servidores, como a restrição a ocupar cargos em ministérios fora da área econômica.

¹Considerando o número de ocupantes de cargos de direção em 2020.

As restrições à circulação dos auditores que reforçam esse isolamento se concretizam das seguintes formas: necessidade de aprovação por um comitê estratégico, que avalia a conveniência e o interesse da RFB na liberação do auditor; controle centralizado da instituição sobre a circulação de seus servidores em outros órgãos (por meio da definição de critérios, ainda que informais, que limitam a circulação dos servidores); a circulação é permitida em casos de cargos de alta hierarquia, com atuação similar ou próxima à da RFB. A liberdade de escolha individual dos servidores numa eventual “busca” por cargos de direção é, portanto, significativamente reduzida pelo desenho da carreira e pela instituição, em comparação com a dos gestores, como veremos na seção 4.2.

4.1.2 Identidade, espírito de corpo e pertencimento do auditor

Os auditores expressam forte espírito de corpo (Loureiro; Abrucio, 1999) e orgulho de pertencer à carreira, devido a seu prestígio, ao salário alto em relação às demais carreiras do Poder Executivo e à ideia da importância e especificidade das atividades desempenhadas pelo auditor na administração pública.

Durante as entrevistas, os auditores expressaram extrema satisfação em compor o quadro de funcionários da RFB. A ocupação de cargos de direção na instituição significa o reforço do sentimento de colaboração em relação à RFB. O significado de ocupar esses cargos é referido à Receita e não ao indivíduo, ou seja, conseguir a indicação a esses cargos representa maior poder de atuação e de influência nessa estrutura, reforçando seu orgulho de pertencer a ela e de galgar postos de maior hierarquia.

Esse orgulho se expressa também na visão compartilhada da RFB como uma referência para os demais órgãos da administração pública federal. O entrevistado 19, que atuou em cargo DAS 5 fora da RFB, relatou que o objetivo principal de trabalhar em órgão fora da RFB foi levar as práticas e experiências do seu órgão de origem:

Eu sou auditor fiscal da Receita e fui supervisionar as atividades dos auditores fiscais do trabalho. Uma atividade toda nova. A ideia, quando fui convidado, era meio que para equiparar as práticas da Receita. Trazer, incorporar no que pudesse ser possível, [...] para trazer a inovação que eu já tinha trazido lá (Entrevistado 19).

A RFB é vista pelos seus membros como uma instituição com estrutura organizacional admirada por outros órgãos da Administração, que possuem interesse em replicar suas práticas. Atuar fora da RFB reforça o sentimento de pertencimento e apreço à instituição e não se justifica como atividade que beneficia exclusivamente o profissional.

4.1.3 Desincentivos à disputa por cargos de direção

Os auditores expressam satisfação e orgulho em pertencer à carreira e valorizam as atividades de fiscalização desempenhadas por eles. Em função disso, a atividade de gestão, exercida ao ocupar um cargo DAS, não é tida como tão central ou relevante como a função de fiscalização. Auditores expressam que se distanciam da atividade finalística da carreira ao assumir cargos de direção e gestão, conforme relato abaixo:

O dirigente [ao assumir um cargo DAS], ele emburrece, fica burro mesmo, porque só pega coisas de gestão. Tem que ver se tem água, se tem café, se tem combustível, como faz contrato de segurança, licitação, perde a parte operacional (Entrevistado 17).

Além desse sentido de “rebaixamento” de suas funções, os auditores também expressaram receio em relação a possível responsabilização jurídico-administrativa decorrente de atos de gestão:

Eu oriento muitos gestores, nossos Delegados: assina, toma uma posição daquilo que consegue explicar, se não consegue explicar, não assina. Porque nós temos TCU, CGU, Ministério Público, Justiça, dentro da casa nós temos Corregedoria, tem uma Auditoria Interna. Enfim, tem várias instituições de vários setores dentro te observando (Entrevistado 17).

Outro fator apresentado nas entrevistas como desestímulo a ocupar cargos de gestão é que esses postos têm pouco poder de influência sobre políticas tributárias, as quais são definidas em instâncias externas à RFB. Por isso, mesmo nos cargos de maior hierarquia (DAS 5 e 6), o âmbito de atuação de seus ocupantes se restringe a atividades de configuração do órgão e não à definição das políticas, como ilustra o relato:

A RFB tem uma memória, você vai construindo em cima do que você já encontrou, você direciona, dependendo do seu perfil, mas você tem uma base, você não vai fazer uma mudança radical (Entrevistado 12).

Outro elemento que reforça o controle da instituição sobre o processo de ocupação dos cargos DAS é o Processo de Seleção de Delegados (Prosed), que vinculou a seleção de Delegados (que correspondem aos cargos de menor nível hierárquico: DAS 1, 2 e 3) à formação dos servidores em temas relacionados à gestão. A depender de cada nível DAS para o qual o auditor pretende se candidatar, são verificados vários de requisitos, como período mínimo como auditor da RFB, atuação prévia em função gratificada (chefia) e ação em programas de desenvolvimento gerencial. Além disso, o processo possui etapa de entrevista e apresentação do plano de gestão para a unidade à qual o auditor se candidata. Ou seja, o auditor só pode ser nomeado para esses cargos após processos formativos delineados pela organização, e não definidos individualmente pelo profissional.

A ocupação de cargos DAS, ao menos os de menor hierarquia (que são, contudo, mais numerosos), não são, portanto, decorrentes exclusivamente de uma decisão individual, nem resultado da construção de redes profissionais informais, mas parte do processo contínuo da profissionalização da carreira, controlado pela instituição e inserido na lógica meritocrática da relação entre servidores e organização.

4.1.4 Valorização da experiência profissional e expertise internas à organização

Entre os fatores apontados pelos entrevistados como explicação para o fato de serem escolhidos para os cargos DAS que ocuparam, a experiência profissional foi apresentada como atributo essencial. Essa experiência consiste em: experiência prévia ao ingresso na carreira (em auditoria e setor bancário); experiência em chefias, visto que todos os auditores ocupantes de cargos já foram chefes de seção na RFB; experiência e *expertise* em determinada área temática (tributação, arrecadação, fiscalização, aduaneira ou gestão corporativa); experiência na linha de execução (acúmulo de conhecimento em atividades operacionais); e experiência prévia em determinada unidade descentralizada (como delegacias e superintendências locais).

Os relatos sobre esse elemento “experiência” se referem à demonstração de comprometimento com a organização:

Toda essa trajetória, conhecendo desde a ponta, passando por uma área intermediária e depois chegar no órgão central, você fala desde política até a execução. [...] Essa experiência na linha de execução é muito importante, senão você não consegue contrapor dentro de um processo de criação (Entrevistado 12).

O servidor justificou o convite para ocupar cargo na unidade central em Brasília (Subsecretário de Arrecadação – DAS 5, cargo de autoridade máxima na arrecadação) como decorrência de sua trajetória na área de arrecadação e cobrança de tributos nas unidades descentralizadas (Delegacias). Ou seja, a experiência é mais um indicador do compromisso do servidor com o trabalho na RFB, e não só parte de uma estratégia individual de desenvolvimento profissional.

4.1.5 Valorização do compromisso com a organização: iniciativa, inovação e capacidade de adaptação

Fator bastante citado como elemento da nomeação é um conjunto de atributos relacionados à busca por qualificação, capacidade de adaptação, adoção de práticas de inovação e iniciativa para promover mudanças nos processos de trabalho. Segundo os entrevistados, o auditor com esses atributos se destaca e ganha visibilidade, o que lhe permite pleitear cargos de direção:

Eu senti a necessidade de buscar mais, porque a gente faz um concurso para a área técnica, minha formação também era técnica, e de uma hora para outra a gente passa a ser gestor de pessoas, ordenador de despesas, planejamento estratégico, o que não era comum (Entrevistado 18).

A iniciativa de promover mudanças nos processos de trabalho também se apresenta como um diferencial. A RFB incentiva e valoriza práticas inovadoras, por meio de Prêmio de Criatividade e Inovação:

Quando fui convidado para atuar em Brasília, foi logo quando ganhei o primeiro prêmio, que ganhei visibilidade nacional. Eles estavam criando uma divisão nova para fiscalizar as instituições financeiras [...]. Foram criadas duas delegacias, [...] e eu ajudei a estruturar toda essa criação, fui convidado para isso (Entrevistado 19).

O entrevistado 13, por sua vez, relata que sua capacidade de adaptação e de trânsito em diferentes áreas motivou sua nomeação:

Não somente em ter atuado como chefe, mas principalmente atuado em diversas áreas na alfândega, então conhecia a atividade. Trabalhava na importação, exportação, aduaneiro, então tinha umas coisas de trabalho de diversas áreas. O fato de ter sido chefe ajuda na gestão, em como alocar as pessoas (Entrevistado 13).

4.1.6 Valorização da lealdade com a organização: relações de confiança

Relações de confiança e valores como a lealdade são apresentadas pelos auditores como importantes princípios para o processo de indicação e nomeação, ou seja, auditores nomeiam em quem confiam. Essa confiança não está relacionada a vínculos de amizade, mas se baseia, sobretudo, na confiança profissional, como os critérios ligados à forma de trabalho do auditor, em que o nomeador confia no profissionalismo, no comprometimento, na dedicação e na qualidade dos serviços realizados pelo auditor (Olivieri, 2007).

Os entrevistados citam a ocupação de cargos de direção como meio de demonstrar a lealdade a um colega da carreira, sendo apresentada como um critério tanto para realizar o convite para assumir cargo, como também para aceitar o convite:

Quando ele [superintendente] assume, ele me liga e me fala “Estou assumindo [a Superintendência] e quero que você venha comigo” [como superintendente adjunto]. Como a gente se dava muito bem e ele estava vindo de fora, ficou mais de 8 a 10 anos fora da região, então quem tinha o conhecimento de quem eram os colegas A, B ou C, era eu, eu que tinha esse conhecimento para formar uma equipe [...] ele já trabalhou comigo, ele já foi meu chefe e eu já fui chefe dele e foi um cara muito leal a mim, então não tem como declinar, aí aceitei e vim (Entrevistado 17).

O entrevistado 18 afirma que sua nomeação como Delegado de uma unidade descentralizada (DAS 2) foi motivada pela indicação dos colegas de trabalho da própria unidade. Ele explica que

o superior hierárquico que o nomeou tinha como projeto buscar maior proximidade com a base e procurou indicações dos servidores para preencher o cargo de direção:

Estavam procurando um perfil que transitasse bem entre os diversos cargos da instituição, de alguém que tivesse a visão bem clara das competências, alguém que entende como a instituição se organiza (Entrevistado 18).

Nesse sentido, o próprio espírito de corpo da RFB estimula essas relações de “lealdade horizontal”, na medida em que todos são da carreira, passaram no mesmo concurso e compartilham o mesmo *ethos* institucional.

4.2 Especialista em políticas públicas e gestão governamental: alta circulação e baixo controle institucional dos processos de competição pelos cargos

4.2.1 Flexibilidade e descentralização: baixo controle organizacional da carreira

A carreira de EPPGG é transversal, e o gestor pode atuar nos diversos órgãos da Esplanada. Os gestores são nomeados sem processo formal de indicação, ao contrário dos auditores, que possuem processos seletivos formais para a nomeação. A opção pela realização de um processo seletivo para ocupação dos cargos em comissão é de natureza discricionária do dirigente responsável pela nomeação:

O processo não era nada formalizado, foi organizado pela Diretora da área. Ela informou algumas pessoas e solicitou que as pessoas enviassem currículos, e se candidatassem ao cargo de Coordenador. Então, eu tinha um colega da carreira que me avisou e eu participei do processo seletivo. Mas não tinha nenhuma formalidade, um processo formal com regras bem definidas (Entrevistado 26).

4.2.2 Autonomia e autogestão da carreira

Devido à não definição da reserva dos cargos do alto escalão para carreiras específicas, os gestores ascendem profissionalmente por iniciativa própria, construindo suas carreiras por meio de suas competências profissionais e pela oferta de cargos de livre nomeação (Monteiro, 2013). A carreira de EPPGG é autogerenciada, pois o gestor tem amplo grau de liberdade para escolher ou buscar cargos de direção para atuar. Essa busca por cargos depende da definição individual de um perfil profissional e da criação de estratégias para alcançar seus objetivos profissionais na carreira:

A carreira é muito auto gerenciada, deveria ser mais centralizada, mas não é. No primeiro momento, a Secretaria de Gestão distribui, vê onde está precisando mais, é uma definição da Secretaria de Gestão no primeiro momento, mas, depois, cada uma trilha seu próprio caminho (Entrevistado 27).

Os gestores adotam um perfil, de especialista ou generalista, para construir as suas trajetórias profissionais. O EPPGG especialista se concentra em subáreas ou em políticas públicas setoriais, enquanto o generalista apresenta três perfis mais comuns – político, coordenação executiva e jurídico/administrativo (Gaetani, 2005). Dentre os gestores entrevistados, identificamos gestores especialistas em políticas públicas setoriais e generalistas que trabalhavam na coordenação executiva de governo.

4.2.3 Formação das redes de relacionamento

Os gestores indicam as redes sociais como principal fonte de indicação para nomeações. Segundo os entrevistados, os convites são realizados por membros da carreira e colegas de trabalho. As indicações mais comuns foram as redes de relacionamento construídas durante a trajetória como EPPGG.

As redes sociais estruturam os campos de diversas dimensões sociais, pois “os vínculos entre os indivíduos, entidades e organizações estruturam as mais variadas situações sociais influenciando o fluxo de bens materiais, ideias, informação e poder” (Marques 2006, p. 19). Os gestores exemplificam a importância das redes na sua trajetória:

Você tem que se relacionar bem com as pessoas. [...] Às vezes você tem pessoas que têm excelente qualificação, mas não conseguem se relacionar bem com os colegas, essa rede de contatos em que as pessoas se recomendam é importante, quando uma pessoa recomenda a outra (Entrevistado 24).

Para os cargos mais altos, é mais *networking* do que qualquer outra coisa, porque envolve muita confiança, não basta ter conhecimento, *background* [...] O ministro, o secretário, eles vão querer trazer talentos, mas não só talentos, como pessoas que estejam alinhadas, que confiem naquela gestão (Entrevistado 25).

O principal vínculo entre os gestores é construído durante o curso de formação, no ingresso na carreira (Cheibub; Mesquita, 2001). Além destes, outros vínculos se estabelecem no exercício das funções:

As turmas têm uma aproximação mais social. A carreira é bem fragmentada por turmas. Tirando isso, a possibilidade dessas redes se construírem, basicamente, é só no exercício das funções mesmo. Então, passa pelo Ministério, conhece o colega, analisa como foi o trabalho do colega, se foi bem-sucedido, e acaba ficando com uma recomendação e, às vezes, quando ele precisa de alguém para sua equipe, ou recomendar para o seu Ministério, ele acaba lembrando do colega (Entrevistado 22).

O principal e primeiro vínculo é o vínculo da turma [...] Então esse vínculo acabava sendo levado depois para quando a gente é empossado e começa a trabalhar. [...] E quando a gente tem a lembrança de alguma função, algum papel para compor a equipe, a gente sempre apela para os colegas dessas turmas. [...] O segundo caminho são colegas de outras turmas que a gente acaba conhecendo também (Entrevistado 26).

Há, portanto, duas possibilidades de formação de redes entre os gestores: no curso de formação, e a rede formada nos diferentes locais de trabalho, em diversos ministérios e órgãos.

4.2.4 Heterogeneidade na formação de identidade organizacional e de preferências profissionais

Em virtude da mobilidade e transversalidade da carreira, os gestores apresentam alta heterogeneidade em termos de identidade organizacional e preferências sobre em quais órgãos trabalhar. Os gestores desenvolvem preferências que moldam a construção da sua carreira e a ocupação de cargos de direção. Eles preferem trabalhar em determinados órgãos, seja devido à área das políticas públicas do órgão (a ocupação em cargos estratégicos da política pública representa maior poder de influenciar e decidir sobre as áreas de interesse do gestor) ou à estrutura organizacional (por causa da equipe a que vão se juntar, visto que muitos preferem trabalhar com outros gestores):

Sempre que possível, tenho um interesse muito grande no enfrentamento da pobreza e na questão do enfrentamento da fome, são questões que me motivam muito e que me movem, pessoalmente, emocionalmente e profissionalmente. [...] Então eu tenho procurado ficar nessas áreas [sociais] (Entrevistado 26).

[A Fazenda] é o Ministério mais bem estruturado, que mais respeitava os técnicos, era o Ministério que estava melhor estruturado para a gestão dos assuntos técnicos, com equipes muito bem consolidadas e que tratavam de assuntos técnicos importantes para o país (Entrevistado 25).

O gestor tem uma cultura muito própria, e é proposital. Eles te enfiam 6 meses na ENAP, para te passar determinados valores, determinadas formas de você ver o que é sua atuação como servidor público. E, também, para você construir redes, você vai ter amigos, 6 meses estudando com eles e vai se tornar amigo de vários gestores. Então, o que acontece muito é que quando algum gestor entra em um determinado Ministério, [...] costuma acontecer de você se identificar mais com aquele tipo de trabalho que está sendo realizado naquele órgão e confiar mais no processo [...] então o que acontece é que você tem Ministérios muito cheios de gestores, [...] as pessoas vão entrando lá e vão se identificando com o tema [...] você se identifica com aquele tipo de trabalho (Entrevistado 21).

A mobilidade da carreira permite aos gestores, portanto, recusar trabalhar em determinadas áreas e realizar suas preferências por áreas, órgãos e equipes.

4.2.5 Influência e poder decisório sobre políticas públicas

A ocupação de cargos em comissão é vista como a principal forma de influenciar e decidir sobre essas áreas de interesse do gestor. A atuação nos cargos de direção permite aos gestores realizar decisões com grande impacto nas políticas públicas e na sociedade:

Já entrei ganhando menos que no setor privado. Então, o que mais me motivou foi a oportunidade de realizar, a capacidade de realização, de impactar milhões de vidas. E quanto mais alto o cargo, maior o poder na sua mão. Porque a remuneração não paga. É muito mais cômodo ficar sem cargo (Entrevistado 27).

Recebi o convite na época do Ministro do Planejamento para ser Assessor-Chefe da Assessoria Parlamentar do Ministério do Planejamento. E aí eu fui, porque era um cargo DAS 5, mas para mim e como para quem é da carreira, trabalhar com o ministro – e ele era da carreira – era bastante interessante. Então aceitei o convite imediatamente, não pensei duas vezes, fui para lá (Entrevistado 24).

Atuar junto à alta cúpula dos ministérios, nos DAS mais altos, significa maior acesso ao poder, maior influência sobre decisões e, também, possibilidade de estender a rede de relacionamento, visando futuras posições.

4.2.6 Afinidade ideológica e questões políticas

Gestores afirmam, espontaneamente, considerar fatores como posição política pessoal e afinidades políticas, ideológicas e intelectuais na nomeação, tanto quando estão na posição de convidado quanto na posição de realizar convites.

Os gestores citam abertamente os impactos das questões políticas e ideológicas nas trocas de equipes:

Tem desmonte também, [...] quando eles tiram Secretário, Diretor e Coordenador, eles acabam perdendo muita informação, principalmente se for aqueles ministérios que as pessoas ficaram ocupando por 10 anos, então às vezes tem muitos desmontes que mudam muito a forma que o Ministério vai trabalhar e aí você vê uma debandada, todo mundo vai indo embora (Entrevistado 21).

Quando entra o presidente atual, a minha colega foi convidada de novo para ser Secretária, então ela volta e ela me pergunta se eu não gostaria de voltar a ocupar o mesmo cargo. Então eu voltei como Secretário Adjunto e Diretor e fiquei até o ano passado por volta de maio, quando sai. Desde então estou sem cargo, e eu também não quero. Esse governo eu não quero mais cargo! (Entrevistado 22).

É notável, portanto, a diferença entre auditores e gestores sobre a influência das questões ideológicas e políticas na mobilidade. Enquanto os primeiros não citam tais questões e, quando

questionados, reproduzem o discurso da burocracia imparcial e infensa à política, os gestores citam tais fatores de forma espontânea e admitindo, implicitamente, sua legitimidade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo permitiu identificar significativas diferenças entre os cargos de auditor e gestor na dinâmica da ocupação de cargos DAS: auditores ocupam cargos mais baixos (DAS 1 e 2) e gestores ocupam cargos mais altos (DAS 3 e 4); e auditores circulam muito menos entre os ministérios do que os gestores (percentual 5 vezes menor de membros da carreira de auditor assume DAS em relação aos gestores, e auditores ocupam cargos em um número bem mais restrito de ministérios do que os gestores). Além disso, são bastante diferentes os efeitos dos incentivos institucionais sobre as formas de auditores e gestores construírem suas carreiras e buscarem ocupar cargos DAS.

Auditores possuem forte espírito de corpo e orgulho em pertencer à carreira e atuar na Receita, sendo a ocupação em cargos de direção o principal meio de obter poder e influência sobre a instituição e ampliar a percepção de pertencimento. Em comparação aos gestores, auditores apresentam menor incentivo à disputa pela ocupação de cargos devido a: baixa possibilidade de influenciar as políticas públicas; visão negativa sobre as responsabilidades assumidas ao ocupar o cargo; temor da fiscalização dos órgãos de controle; desinteresse por se afastar das atividades de fiscalização. Paralelamente a estes desincentivos, há alguns incentivos organizacionais para os auditores buscarem qualificação por meio de cursos de especialização e prêmios, que são requisitos para processos de seleção a cargos de direção. Fatores como experiência, expertise e destaque no trabalho (por meio da demonstração de iniciativa, proposta de melhorias de processos e apresentação de ideias inovadoras) são atributos relevantes nas seleções a cargos de livre nomeação.

Gestores, por outro lado, possuem maior controle sobre sua carreira que os auditores e, devido aos incentivos à mobilidade, têm mais incentivos para ocupar cargos de direção, motivados pela busca de oportunidades de impacto de suas ações. As redes de relacionamento são importante ferramenta para os gestores circularem entre os cargos que almejam, sendo a turma de formação a principal fonte de vínculo. As redes proporcionam indicações e recomendações sobre o grau de alinhamento e afinidade dos nomeados com políticas públicas ou ideologias. Gestores indicaram preferências em atuar em determinados órgãos, seja por identificação com as temáticas de políticas públicas ou pela qualidade da estrutura organizacional, enquanto auditores expressam a demanda organizacional e não preferências pessoais por cargos.

Desta forma, podemos dizer que as escolhas dos auditores são muito mais definidas e restringidas pelas características de sua carreira e pelas regras do órgão a que pertencem (Receita Federal), enquanto os gestores têm muito mais liberdade para escolher caminhos profissionais e organizacionais a trilhar devido ao desenho transversal da carreira e à baixa interferência

organizacional sobre tais as escolhas.

Os resultados indicam a existência de competição velada entre os servidores para ocupar os cargos DAS, seja porque algumas instituições criam requisitos de qualificação e mecanismos de seleção para acessar esses cargos (como no caso dos auditores), seja por causa da lógica interna das carreiras (necessidade de qualificação e construção de redes sociais para serem escolhidos para cargos de políticas e/ou órgãos de sua preferência). Em ambos os casos, fatores como estrutura da carreira e regras específicas dos ministérios para acesso aos cargos DAS definem, em boa parte, as decisões dos indivíduos sobre como conduzir suas trajetórias profissionais.

As diferenças entre as carreiras são, indiretamente, exaltadas no discurso de seus membros. Auditores defendem sua carreira e sua atividade profissional quanto à sua importância para o País, demonstrando ausência de pudor na defesa corporativa. Gestores, por sua vez, defendem o serviço público como um todo na construção do argumento sobre o papel de sua carreira, e a defesa corporativa aparece de forma secundária. Apesar de se referirem a uma identidade coletiva enquanto gestores, eles possuem menor força na articulação corporativa, considerando os recursos e instrumentos construídos pelas respectivas associações na defesa da carreira perante o Congresso, por exemplo.

Este trabalho também mostra que a alta rotatividade nos cargos DAS não necessariamente reduz o esforço de profissionalização dos servidores, como apontado em Lopez e Moreira (2022). Os servidores relatam nas entrevistas uma conexão direta entre investimento em qualificação profissional e ocupação de cargos DAS para influenciar decisões governamentais, e buscam ativamente se qualificar para ocupar tais cargos seja por meio de mecanismos formais de seleção (no caso dos auditores), ou por meio de redes profissionais (no caso dos gestores). Ou seja, a despeito de a permanência nesses cargos ser bastante curta e insegura (e nem compensar financeiramente), parcela significativa dos servidores se esforça para ocupá-los por meio da realização de cursos, acúmulo de experiência e construção de redes sociais.

Identifica-se, portanto, a construção de diferentes estratégias pelos membros das carreiras, desenhadas de acordo com incentivos e constrangimentos institucionais, para se apresentarem como os mais qualificados ou adequados aos cargos e ter sucesso na disputa com outros servidores. O burocrata não é um ator neutro e possui interesses e concepções próprias sobre as políticas governamentais e as políticas públicas, e isso se reflete nas decisões dos burocratas no desenho de suas trajetórias profissionais.

Esta pesquisa teve como limitação a restrição ao estudo de apenas duas carreiras e para um período relativamente recente, e suas conclusões se aplicam apenas aos casos dos gestores e auditores no período estudado. Os desafios metodológicos de estudar o passado são maiores, devido à disponibilidade dos dados sobre ocupação de cargos e sobre registro das características institucionais específicas das carreiras. Por outro lado, acreditamos ter apresentado um enquadramento teórico-metodológico adequado para comparar um número maior de

carreiras. Acreditamos que tal comparação representaria um avanço importante e necessário no conhecimento sobre o processo de ocupação dos cargos.

A conclusão deste trabalho de que os condicionantes institucionais de cada carreira afetam as trajetórias profissionais dos servidores e interferem nos padrões de nomeação aos cargos de livre nomeação pode ser usada como hipótese de estudos futuros que pretendam construir generalizações para todas as carreiras públicas. Esta conclusão, por outro lado, pode informar governos, ministros, secretários e legisladores (em nível federal, estadual e municipal) sobre os cuidados na conformação e regulamentação de carreiras públicas novas ou existentes. O aumento da ocupação de cargos de direção por servidores públicos, conforme apontado pela literatura, também é um fator que aumenta o relevo de futuras análises qualitativas sobre essa ocupação, considerando os condicionantes institucionais de cada carreira

Finalmente, apontamos mais dois tópicos de uma agenda de pesquisa no tema ocupação de cargos de livre nomeação. O primeiro diz respeito à compreensão da heterogeneidade da burocracia brasileira. As diferenças institucionais entre as carreiras aqui analisadas não revelam toda a diversidade das carreiras públicas nacionais. A burocracia brasileira não pode, portanto, ser analisada como um conjunto homogêneo, pois é necessário compreender as diferentes lógicas que atuam no seu interior. Os efeitos das diferenças entre as carreiras de auditor e gestor revelam a importância da análise de outras carreiras sob a perspectiva qualitativa, para permitir a identificação das especificidades e diferenças dentro da própria burocracia. O estímulo à qualificação dos servidores que identificamos entre auditores e gestores, por exemplo, pode ocorrer de forma diferente (ou não ocorrer) em outras carreiras federais, conforme seus incentivos específicos ao desenvolvimento profissional dos seus membros.

O segundo tópico de uma agenda de pesquisa é a atuação profissional de servidores públicos posterior à sua aposentadoria, na perspectiva analítica da “porta-giratória” (Lucca; Seru; Trebbi, 2014). Identificamos que os auditores aposentados, entre os poucos entrevistados, trabalham em consultorias nacionais e internacionais e escritórios de advocacia na área tributária, ou seja, em áreas que se beneficiam dos conhecimentos adquiridos na sua experiência na RFB. A possibilidade desta carreira profissional no setor privado, posterior à aposentadoria, poderia explicar, por exemplo, a preferência do auditor por atividades vinculadas ao fisco em detrimento das atividades de gestão.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): Avanços e dilemas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 1–26, 2017. DOI: < <https://doi.org/10.1590/0034-7612144002>>.

CHEIBUB, Z.; MESQUITA, W. **Os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental: avaliação de sua contribuição para políticas públicas e trajetória profissional.** In: ENAP. Texto para discussão. Brasília, p. 1–23, 2001.

DAHLSTRÖM, C.; HOLGREM, M. The Political Dynamics of Bureaucratic Turnover British. **Journal of Political Science**, v. 49, n. 3, p. 823–36, 2019. DOI: <<https://doi.org/10.1017/S0007123417000230>>.

D'ARAUJO, M. C.; PETEK, J. Recrutamento e perfil dos dirigentes públicos brasileiros nas áreas econômicas e sociais entre 1995 e 2012. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 5, p. 840–862, 2018. DOI: <<https://doi.org/10.1590/0034-761220170111>>.

FERNANDES, C.; PALOTTI, P. Profissionalizando a burocracia e construindo capacidades: avanços desiguais na administração pública brasileira? **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 4, p. 687–710, 2019. DOI: <<https://doi.org/10.1590/0034-761220180072>>.

GAETANI, F. Generalismo vs especialização: o perfil do profissional requerido pela Administração Pública. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, v. 4, n. 1, p. 139–158, 2005.

KRAUSE, G. A.; O'CONNELL, A. J. Experiential learning and presidential management of the U.S. Federal Bureaucracy: logic and evidence from U.S. Federal Agency leadership appointments. **American Journal of Political Science**, 60, p. 914–31, 2016. DOI: <<https://doi.org/10.1111/ajps.12232>>.

LAMEIRÃO, C. Os níveis de controle da presidência sobre a coordenação política governamental e a coalização partidária (1995–2010). In: LOPEZ, F. G. (org). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalização brasileiro.** Brasília: IPEA, p. 165–205, 2015.

LOPEZ, F.; MOREIRA, T. O carrossel burocrático dos cargos de confiança: análise de sobrevivência dos cargos de direção (DAS) do Executivo federal brasileiro (1999–2017), v. 65, n. 2, **Dados**, 2022. DOI: <<https://doi.org/10.1590/dados.2022.65.2.263>>.

LOPEZ, F.; SILVA, T. M. DA. Filiações partidárias e nomeações para cargos da burocracia federal (1999–2018). **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 4, p. 711–731, 2019. DOI: <<https://doi.org/10.1590/0034-761220180387>>.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, p. 69–89, 1999. DOI: <<https://doi.org/10.1590/S0102-69091999000300005>>.

LOUREIRO, M. R.; OLIVIERI, C. & MARTES, A. C. B. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no Século XXI.** Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 73–108, 2010.

LUCCA, D.; SERU, A.; TREBBI, F. The revolving door and worker flows in banking regulation. **Journal of Monetary Economics**, v. 65, p. 17–32, 2014. DOI: <<https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2014.05.005>>.

MARQUES, E. Redes sociais e poder no estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 15–41, 2006. DOI: <<https://doi.org/10.1590/S0102-69092006000100002>>.

MONTEIRO, L. M. Reforma da administração pública e carreiras de Estado: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental no Poder Executivo federal. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 5, p. 1117–1143, 2013. DOI: <<https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000500003>>.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 5, 1395-1424, 2011. DOI: < <https://doi.org/10.1590/S0034-76122011000500007>>.

OLIVIERI, C. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 29, p. 147-168, 2007. DOI: < <https://doi.org/10.1590/S0104-44782007000200011>>.

PRAÇA, S.; FREITAS, A.; HOEPERS, B. A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro (2010-2011). **Novos Estudos Cebrap**, 94, p. 91-107, 2012. DOI: < <https://doi.org/10.1590/S0101-33002012000300004>>.

SILVA, L. A. L. A burocracia de médio escalão da Secretaria da Receita Federal do Brasil: insulamento seletivo e construção de capacidades burocráticas. In: LOTTA, G. **Burocracia de Médio Escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília: ENAP, p. 223-251, 2015.

SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 27-45, 2017. DOI: < <https://doi.org/10.1590/0034-7612150933>>.

THIEL, S. van. **Research methods in public administration and public management**: an introduction. London: Routledge, 2022.

Karina Yuri Yamada

<https://orcid.org/0000-0002-9638-1201>

Mestre e Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da Universidade de São Paulo (USP). Servidora pública federal da carreira dos técnicos administrativos em educação na Universidade Federal do ABC (UFABC).

karinayyamada@gmail.com

Cecília Olivieri

<https://orcid.org/0000-0001-9304-582X>

Doutora em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP). Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Professora nos cursos de graduação e pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da Universidade de São Paulo (USP).

cecilia.olivieri@usp.br

AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS E A EFETIVA IMPLEMENTAÇÃO DE SUAS CARREIRAS

Leopoldo Mateus da Silva Ribeiro

Escola de Políticas Públicas e Governo, Fundação Getulio Vargas (EPPG-FGV), Brasília - DF, Brasil

Várias agências reguladoras foram criadas no Brasil a partir do final dos anos 1990, devido à aceleração dos processos de privatização. O objetivo deste trabalho é verificar se as carreiras de servidores efetivos desses órgãos efetivamente foram implementadas até o final de 2022, ou se as agências nunca conseguiram executar suas funções com a plenitude da força de trabalho idealizada. Para tal, foram utilizados dados disponíveis no Painel Estatístico de Pessoal do governo federal. Conclui-se que, das onze agências reguladoras federais, em quatro todas as carreiras alcançaram ao final de algum ano ao menos 80% de ocupação dos cargos previstos em lei, em outras quatro apenas uma carreira não alcançou ao final de algum ano tal patamar e em três nenhuma carreira superou 80% de ocupação dos cargos em qualquer ano. Apenas na Agência Nacional do Cinema (Ancine) e na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) as carreiras chegaram a preencher, em algum momento, quase a totalidade dos cargos previstos.

Palavras-chave: agências reguladoras; servidores públicos; força de trabalho; regulação.

AGENCIAS REGULADORAS FEDERALES Y LA IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA DE SUS CARRERAS

En Brasil se crearon varias agencias reguladoras desde finales de los años 1990, debido a la aceleración de los procesos de privatización. El objetivo de este trabajo es verificar si las carreras de los empleados permanentes de estos organismos fueron efectivamente implementadas hasta finales de 2022, o si las agencias nunca pudieron desempeñar sus funciones con la fuerza laboral idealizada. Para ello se utilizaron datos disponibles en el Panel Estadístico de Personal del Gobierno Federal. Se concluye que, de las once agencias reguladoras federales, en cuatro todas las carreras alcanzaron al menos el 80% de ocupación de los puestos previstos por la ley al finalizar un año; en otras cuatro solo una carrera no alcanzó este nivel al finalizar un año; y en tres ninguna carrera superó el 80% de puestos en cualquier año. Sólo en la Agencia Nacional de Cine (ANCINE) y en la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA) las carreras ocuparon, en algún momento, casi la totalidad de los puestos previstos.

Palabras clave: agencias reguladoras; servidores públicos; fuerza de trabajo; regulación.

FEDERAL REGULATORY AGENCIES AND THE EFFECTIVE IMPLEMENTATION OF THEIR CAREERS

Several regulatory agencies were created in Brazil from the end of the 1990s, due to the acceleration of privatization processes. The objective of this work is to verify whether the careers of permanent employees of these bodies were effectively implemented until the end of 2022, or whether the agencies were never able to perform their functions with the full idealized workforce. To this end, data available in the Federal Government's Personnel Statistical Panel were used. It is concluded that of the eleven federal regulatory agencies, in four all careers reached at least 80% occupancy of the positions stipulated by law at the end of a year, in another four only one career did not reach this level at the end of a year and in three no careers exceeded 80% of positions in any year. Only at the National Cinema Agency (ANCINE) and the National Health Surveillance Agency (ANVISA) did careers fill, at some point, almost all of the planned positions.

Keywords: regulatory agencies; public servants; workforce; regulation.

1. INTRODUÇÃO

O endividamento público tornou-se um grave problema em vários países do mundo no fim da década de 1970, reduzindo a capacidade de investimento dos estados e originando problemas fiscais. Mais especificamente na América Latina, as dificuldades quanto ao controle da dívida externa e à manutenção de um modelo de crescimento econômico fortemente relacionado à atuação das empresas estatais criaram grandes desafios.

No cenário internacional, a partir dos anos 1980, privatizações passaram a ocorrer, principalmente, em países desenvolvidos:

por um lado, os recursos gerados colaborariam para uma redução do estoque da dívida pública; por outro, a transferência de propriedade das empresas estatais representaria a redução da demanda por recursos fiscais, à medida que a operação das empresas e mesmo a ampliação de sua capacidade produtiva deixariam de ser responsabilidade do Estado (Giambiagi; Além, 2011).

No Brasil, as privatizações ganharam tração na década de 1990. Entre os anos 1991 e 2001, mais de cem empresas estatais tiveram seus controles transferidos pelo governo brasileiro ao setor privado, cujos leilões, somados às transferências de participações minoritárias em várias companhias, geraram quase US\$ 68 bilhões - efetivando um dos maiores programas de privatização do mundo (Anuatti-Neto *et al.*, 2005).

Neste contexto, foram criadas as primeiras agências reguladoras no país. O Estado deixava de ser protagonista da execução de serviços e os transferia aos particulares através de concessões – passando a atuar na fiscalização e na regulação desses setores (Severino; Carvalho, 2017). Das onze agências existentes atualmente, nove surgiram durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Apenas a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e a Agência Nacional de Mineração (ANM) foram instituídas posteriormente.

Mas apenas durante os anos 2000 foram publicadas as primeiras leis focadas na construção das carreiras próprias para as recém-criadas agências reguladoras, apesar de algumas já estarem em funcionamento desde o final dos anos 1990. Inicialmente, a Lei nº 9.986/2000 definiu que as agências teriam suas relações de trabalho regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), ou seja, teriam seus quadros formados por empregados públicos, criando cargos de nível superior, como de Regulador e Analista de Suporte à Regulação, e de nível médio, como de Técnico em Regulação e Técnico de Suporte à Regulação (Brasil, 2000c).

Tal lógica foi alterada pela Lei nº 10.871/2004, que criou carreiras e cargos efetivos para as agências sob o regime estatutário. Para a maioria das agências criaram-se carreiras de Especialista em Regulação, de Técnico em Regulação, de Analista Administrativo e de Técnico Administrativo. A lei foi responsável por dispor “sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos das autarquias especiais denominadas agências reguladoras” (Brasil, 2004a).

Um ano antes, a Lei nº 10.768/2003 já havia criado o quadro de pessoal da então Agência Nacional de Águas (ANA), hoje Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (Brasil, 2003). Em 2006, a Lei nº 11.292/2006 alterou a Lei nº 10.871/2004, acrescentando as carreiras e quantitativos de cargos que deveriam ser destinados à recém criada Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) (Brasil, 2006).

Nos anos seguintes, novas leis foram alterando as já criadas carreiras dessas autarquias. A Lei nº 12.094/2009 modificou a distribuição dos quantitativos das carreiras da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) (Brasil, 2009), e, no ano seguinte, a Lei 12.323/2010 ampliou a quantidade de servidores de carreiras da Agência Nacional do Cinema (ANCINE) (Brasil, 2010). Três anos depois, a Lei nº 12.823/2013 ampliou a quantidade de cargos de duas carreiras da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) (Brasil, 2013a) e a Lei 12.857/2013 aumentou o número de cargos da ANVISA para a carreira de Técnico Administrativo (Brasil, 2013b). A Agência Nacional de Mineração (ANM), última a ser criada, em 2017, herdou o quadro de servidores do extinto Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), cujas carreiras haviam sido definidas em 2004 (Brasil, 2004b).

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Como foram criadas sem planos de carreiras para seus quadros de pessoal, inicialmente, permitiu-se que as agências reguladoras realizassem contratação de pessoal temporário. E como, na sequência, a possibilidade de contratação por emprego público foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF), a efetiva estruturação das carreiras demorou a ocorrer:

Essa situação afetou sobremaneira o clima organizacional, com prejuízo para o desempenho institucional das agências reguladoras. Outro fato originado deste foi a perda de servidores treinados, ainda que temporários, para o mercado regulado, em função, principalmente, dos fatores remuneração, pelo lado dos servidores, e da competência técnica percebida pelos agentes do mercado (Mesquita, 2005).

Tais dificuldades, segundo Peci (2007), ocorreram por uma inversão na lógica de implantação da regulação no Brasil, já que “a criação das agências reguladoras não resultou de uma discussão quanto ao modelo de regulação. O primeiro passo foi o encaminhamento das leis e, depois, a discussão sobre os conceitos básicos do modelo”.

Para Cunha (2018), o modelo ideal de profissional para compor a força de trabalho das agências reguladoras teria cinco características principais. A primeira seria a *expertise* técnica, já que “seria unicamente no terreno da técnica que as agências reguladoras habitariam”. Seus profissionais não seriam generalistas, mas teriam habilidades e conhecimentos específicos. A segunda seria a disciplinaridade acadêmico-científica, com foco em áreas determinadas, como “engenharia, economia e direito, por exemplo”. A terceira estaria relacionada a uma especialização

substantiva, “com missões delimitadas e precisamente demarcadas”. A quarta seria o zelo pela “procedimentalização”, impondo-se “rigor formal aos processos de trabalho, havendo pouco espaço para experimentação e concertação”. Por fim, a última característica deste protótipo, segundo o autor, seria o perfil gerencialista, com “exceções a regras aplicáveis ao regime civil do serviço público”, inclusive quanto ao padrão de remuneração, que se alinharia ao mercado, na “busca por um distanciamento seletivo da noção de burocracia de tipo weberiano clássico”.

Com tantas especificidades, resta claro que a correta construção e composição da força de trabalho das recém-criadas agências reguladoras seria peça fundamental na engrenagem da regulação no Brasil. Fajardo (2023) afirma que “o corpo burocrático das agências reguladoras deveria ser preparado para discussões técnicas, insuladas das pressões políticas próprias dos governos”.

Alguns estudos, nos últimos anos, se dedicaram a analisar a estrutura de pessoal de agências reguladoras sob diferentes prismas. Nascimento (2014) investigou os motivos da rotatividade de servidores na Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), buscando identificar fatores que os levavam a deixar a agência. Já Botelho e Vilela (2022) demonstraram a carência de pessoal na ANM, as dificuldades encontradas pelos servidores da agência e a falta de capacitação adequada. Na mesma linha, Euclides *et al.* (2022) mostraram que houve evolução no quadro de burocratas do então DNPM, hoje ANM, entre 2009 e 2012, após o concurso realizado em 2009, mas que, antes disso, a agência havia ficado três décadas sem realizar certames, dependendo de terceirizados, e que, após essas contratações, houve decréscimo no número de burocratas. Em 2019, segundo os autores, 60% dos servidores da ANM já possuíam mais de 50 anos, resultado do baixo nível de renovação dos quadros.

Mendonça (2020), ao investigar a implantação da gestão por competências em agências reguladoras, demonstrou que “quanto aos servidores na área de gestão de pessoas, a ANAC e a ANATEL possuem apenas servidores efetivos, enquanto a ANA, ANEEL e ANS possuem funcionários terceirizados na área” e que, especificamente na área responsável pela gestão por competências, a ANATEL, por exemplo, possuía apenas quatro servidores lotados na área e a ANA dois servidores e três funcionários terceirizados, enquanto a ANAC se destacava com 27 servidores lotados na área. Já a contribuição deste trabalho é analisar se as carreiras de servidores efetivos das agências foram realmente implantadas nas últimas décadas e se os cargos criados para elas foram efetivamente ocupados. Quais foram, por exemplo, os níveis máximos de ocupação dos cargos das carreiras criadas para que as agências reguladoras brasileiras pudessem exercer efetivamente as funções a elas determinadas em suas leis de criação? O objetivo é, então, descobrir se essas autarquias puderam contar, em dado(s) momento(s), com a ocupação das carreiras que havia sido para elas planejada ou se tiveram de atuar sempre sem poder utilizar o efetivo próprio previsto.

Entre o fim dos anos 1990 e o começo da segunda década deste século, houve grande ingresso de servidores na administração pública federal (Fernandes; Palotti, 2019), mas nem

todas as áreas receberam novos servidores na mesma proporção. Além disso, a crise fiscal instaurada nos últimos anos no Brasil – que fez com que o país obtivesse oito déficits fiscais seguidos entre 2014 e 2021 – ocorreu em um período em que muitas das agências reguladoras ainda estruturavam seus quadros efetivos de servidores.

3. METODOLOGIA

Com o objetivo de analisar os níveis máximos de efetiva ocupação das carreiras instituídas para as agências reguladoras desde a criação dos cargos até o final de 2022, foram utilizados os dados apresentados pelo Painel Estatístico de Pessoal do governo federal (Brasil, 2022). Os números referentes ao quantitativo de servidores ativos de todas as carreiras próprias previstas em lei para as onze agências reguladoras federais brasileiras analisadas foram tabulados e criados gráficos para evidenciar sua evolução anual.

O número de carreiras próprias das agências varia entre três e cinco e o quantitativo de cargos previsto em lei para cada uma delas se modificou ao longo do tempo, em alguns casos, alterando os parâmetros de avaliação da ocupação máxima dos cargos. Assim, nas seções de análise sobre cada uma das agências foi explicado se houve variação do número de cargos das carreiras daquela autarquia, ou não, ao longo do tempo, ponderando os percentuais máximos de ocupação a partir dessas variações.

Assim, para determinar a ocupação máxima registrada para cada uma das carreiras de cada agência no período avaliado foi, então, utilizada como parâmetro a quantidade de servidores ativos em cada uma delas ao final de um ano (dezembro). Como em algumas carreiras de determinadas agências houve mudanças na legislação que originaram modificação no número de cargos ao longo dos anos, tais alterações foram sinalizadas em suas respectivas seções de análise e o máximo de ocupação foi determinado percentualmente - considerando-se o número de servidores ativos dada a quantidade de cargos existentes para determinada carreira àquela altura.

4. RESULTADOS

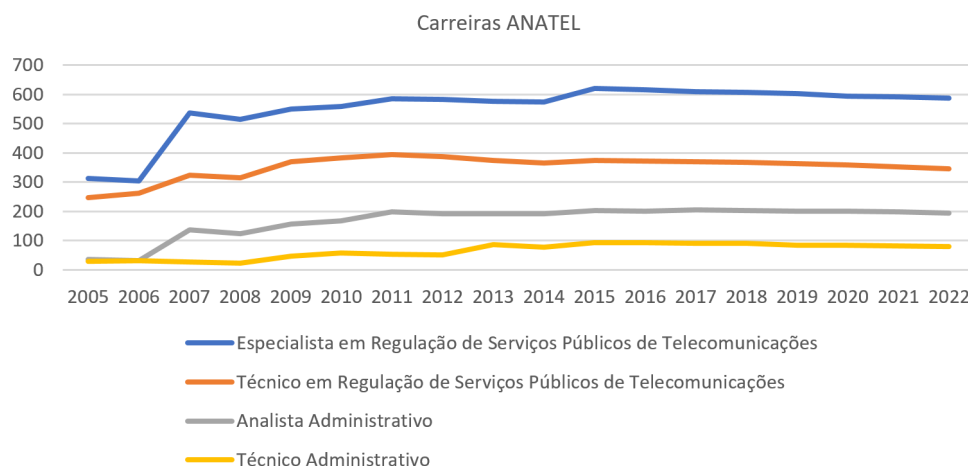
4.1 Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)

Primeira agência reguladora a ser instalada no Brasil, a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) foi criada em 1997 pela Lei Geral de Telecomunicações – Lei nº 9.472 (Brasil, 1997a), como consequência na Emenda Constitucional nº 8/1995, cuja aprovação possibilitou que o governo federal passasse a conceder a exploração de serviços do setor de telecomunicações ao setor privado (Brasil, 1995). Sete anos depois, a Lei nº 10.871/2004 dispôs sobre a criação de carreiras e organização de cargos da ANATEL e de outras agências já existentes até então (Brasil, 2004a).

Nenhuma das quatro carreiras criadas para a ANATEL chegou a ter mais de 90% de seus cargos preenchidos ao final de algum ano. O maior percentual foi alcançado pela carreira de Especialista em Regulação do órgão – com 86% (621 de um total de 720) de ocupação dos cargos em 2015 – percentual que estava em 82% ao final de 2022, quando o nível médio de ocupação das quatro carreiras estava em 66% e a carreira com menor nível de provimento era de Técnico Administrativo (34%), que atingiu seu ápice também em 2015, quando encerrou o ano com 40% (94 de um total de 235) de ocupação de seus cargos.

A carreira de Técnico em Regulação alcançou seu máximo percentual em 2011, com 81% dos cargos ocupados (395 de um total de 485), e a de Analista Administrativo em 2017, quando 205 cargos estavam ocupados, como mostra o Gráfico 1, de um total de 250 previstos em Lei (82%). A ANATEL não sofreu alteração no quantitativo de cargos previsto inicialmente pela Lei nº 10.871/2004.

Gráfico 1 – Carreiras ANATEL



Fonte: Brasil (2022).

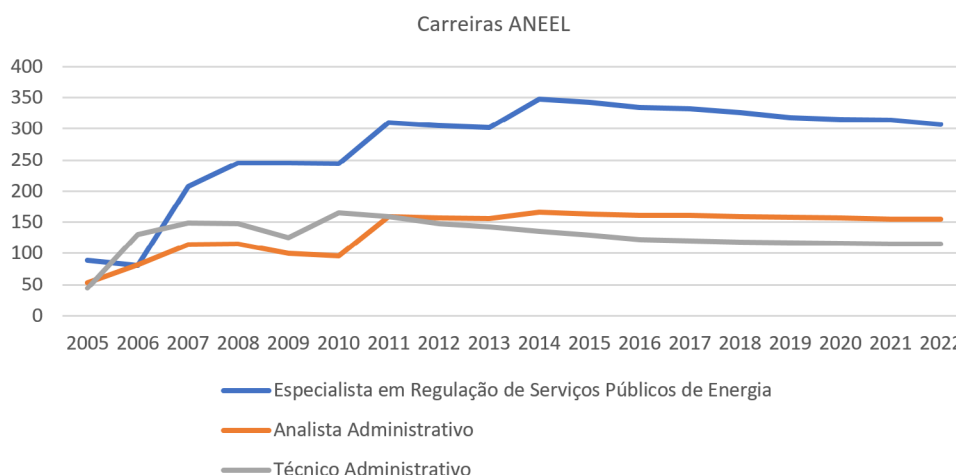
4.2 Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)

Assim como a ANATEL, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) iniciou suas atividades em 1997. Criada pela Lei 9.427/1996, possui, segundo seu art. 2º, como “finalidade regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal” (Brasil, 1996).

Apesar de todas as suas três carreiras já terem atingido individualmente, ao final de algum ano, ao menos 83% de preenchimento de seus cargos, apenas uma delas, a de Especialista em Regulação, alcançou patamar próximo ao total em 2014 (95%), com 348 dos 365 cargos ocupados. A carreira de Analista Administrativo atingiu seu ápice também em 2014, com 166 dos 200 cargos ocupados (83%), e a de Técnico Administrativo em 2010, quando 165 cargos estavam ocupados, como mostra o Gráfico 2, de um total de 200 previstos (83%).

No final de 2022, o percentual da carreira de Especialista já havia caído para 84%, o que representava uma queda pequena quando comparada à diminuição de ocupação dos cargos da carreira de Técnico Administrativo, por exemplo, que já alcançava apenas 58% de preenchimento de cargos. A ANEEL não sofreu alteração no quantitativo de cargos previsto inicialmente pela Lei nº 10.871/2004.

Gráfico 2 – Carreiras ANEEL



Fonte: Brasil (2022).

4.3 Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)

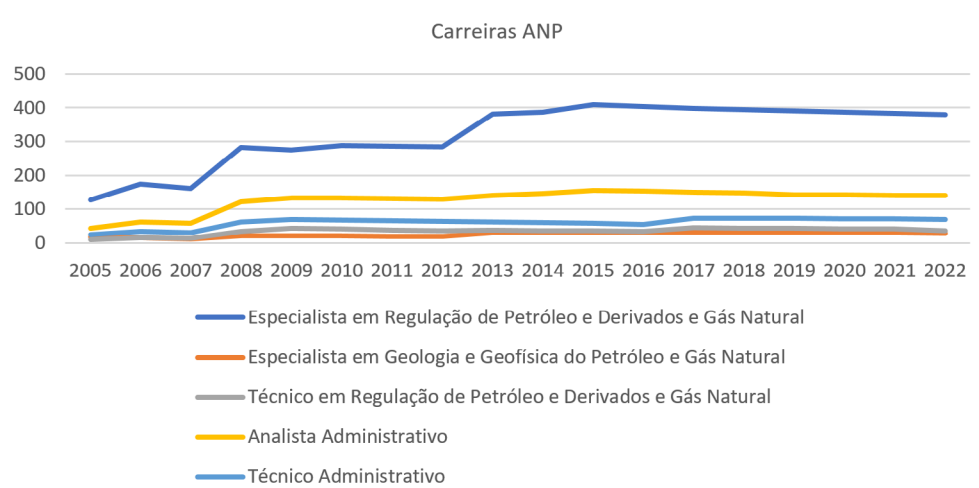
Criada pela Lei nº 9.478/1997, como “órgão regulador da indústria do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis, vinculada ao Ministério de Minas e Energia” (Brasil, 1997b), que também dispunha sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo e instituiu o Conselho Nacional de Política Energética, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) foi regulamentada pelo Decreto Lei nº 2.455/1998 (Brasil, 1998).

Única das onze agências brasileiras a contar com cinco carreiras próprias, a ANP possui quatro carreiras que já atingiram no mínimo 92% do preenchimento de seus cargos. A carreira de Especialista em Regulação atingiu o ponto mais alto em 2015, com 409 dos 435 cargos ocupados (94%), a de Técnico em Regulação em 2017, com 46 dos 50 cargos preenchidos (92%), a de Analista Administrativo em 2015, com 94% de ocupação (155 de um total de 165) e a Técnico Administrativo em 2017/2018, como mostra o Gráfico 3, quando 74 dos 80 cargos estavam preenchidos (93%) A única exceção é a carreira de Especialista em Geologia e Geofísica do Petróleo e Gás Natural, que teve os 62% de ocupação de seus cargos alcançado entre 2014 e 2020 como seu auge (31 de 50).

Ao final de 2022, quatro das carreiras possuíam um número de servidores ativos menos de 10 pontos percentuais inferior a seus recordes. A única que havia encolhido substancialmente

era a carreira de Técnico em Regulação de Petróleo e Derivados e Gás Natural, que atingia apenas 74% de ocupação dos cargos – uma queda de 18 pontos. Assim como a ANATEL e a ANEEL, a ANP também não sofreu alteração no quantitativo de cargos previsto inicialmente pela Lei nº 10.871/2004.

Gráfico 3 – Carreiras ANP



Fonte: Brasil (2022).

4.4 Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)

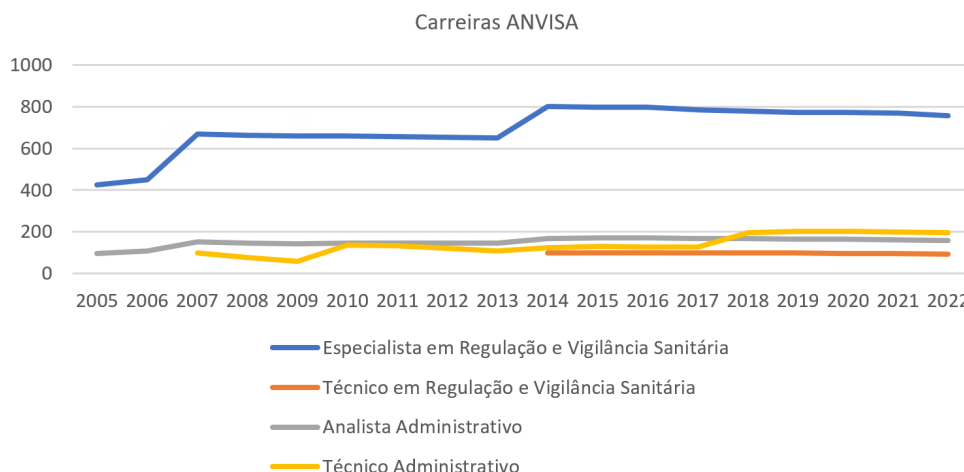
A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) foi criada pela Lei nº 9.782/1999, tendo com o objetivo de “promover a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária” (Brasil, 1999).

Três das quatro carreiras da ANVISA chegaram a preencher, no meio da década passada, mais de 98% de seus cargos. A carreira de Especialista em Regulação chegou a ter ocupados 802 dos 810 cargos previstos em 2014 (99%), enquanto a de Analista Administrativo alcançou 172 servidores na ativa, dos 175 previstos, no fim de 2016 (98%). Já a carreira de Técnico em Regulação da agência é uma das poucas entre todas as carreiras das agências reguladoras que chegou a ter 100% de seus 100 cargos previstos ocupados entre 2015 e 2016.

Já carreira de Técnico Administrativo é um caso excepcional, já que teve seu quantitativo de cargos aumentado duas vezes. Em 2009, de 100 para 150 (Brasil, 2009) e, em 2013, de 150 para 243 cargos (Brasil, 2013b). Se com o quantitativo atual o máximo de preenchimento conseguido foi de 84%, em 2007, quando o total era de 100 cargos, a carreira chegou a alcançar 100% de ocupação. Ou seja, todas as carreiras da agência alcançaram patamar mínimo de 98% em algum momento, dadas as previsões em lei de suas épocas. Como o primeiro edital para concurso da ANVISA, lançado em 2004, contemplou apenas as carreiras de Especialista em Regulação e Analista Administrativo, as carreiras de Técnico da autarquia possuem início da série histórica

em anos distintos, como mostra o Gráfico 4. O primeiro concurso para Técnico Administrativo foi lançado em 2007 e para Técnico em Regulação apenas em 2013.

Gráfico 4 – Carreiras ANVISA



Fonte: Brasil (2022).

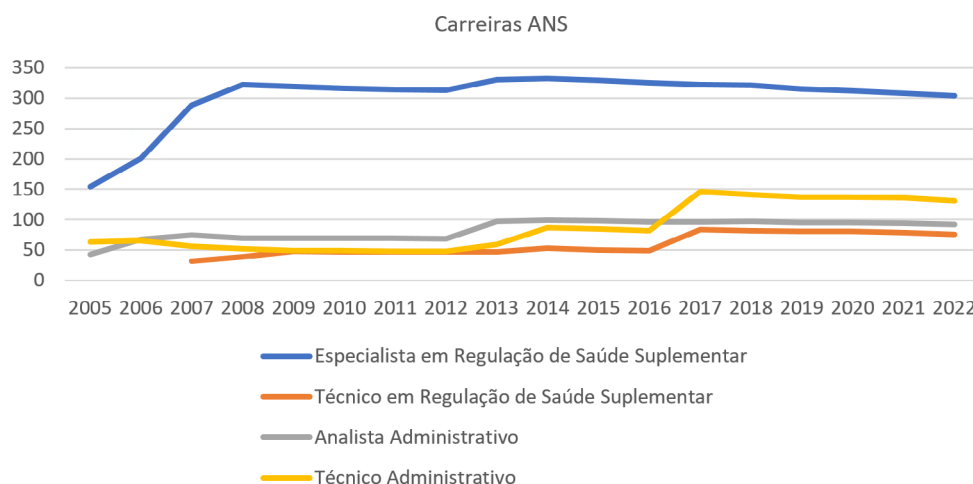
No fim de 2022, a ANVISA formava com a Agência Nacional do Cinema (ANCINE) a dupla de agências que continuava operando com todas as carreiras com mais de 80% de ocupação.

4.5 Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)

Responsável pela regulação dos planos de saúde, a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) é vinculada ao Ministério da Saúde e foi criada pela Lei nº 9.961/2000, com sede no Rio de Janeiro, como “órgão de regulação, normatização, controle e fiscalização das atividades que garantam a assistência suplementar à saúde”, (Brasil, 2000a).

Todas as carreiras da ANS chegaram a superar, ao mesmo tempo, o nível de 85% de ocupação de seus cargos, como em 2017, por exemplo. Duas de suas quatro carreiras chegaram a operar com praticamente todo o pessoal inicialmente planejado à disposição em 2014: Especialista em Regulação (332 dos 340 cargos previstos ocupados – 98%) e Analista Administrativo (99 dos 100 cargos previstos). As outras duas carreiras do órgão tiveram seus cargos aumentados por alterações legislativas em 2013. O cargo de Técnico Administrativo teve seu quantitativo ampliado de 70 para os atuais 169 cargos em 2013, sendo que atingiu seu ápice percentual antes da ampliação, já que em 2006 chegou a ter 65 dos 70 cargos preenchidos (93%). A carreira de Técnico em Regulação apresentou cenário parecido, já que seu maior grau de ocupação de postos também se deu antes da ampliação de seus cargos de 50 para 94. Ao final de 2009, 96% de seus cargos existentes naquele período estavam preenchidos, ou seja, 48. Esta foi a única das carreiras da instituição não contemplada no primeiro concurso da agência realizado em 2005 e, por isso, só registra entradas a partir de 2007, como mostra o Gráfico 5.

Gráfico 5 –Carreiras ANS



Fonte: Brasil (2022).

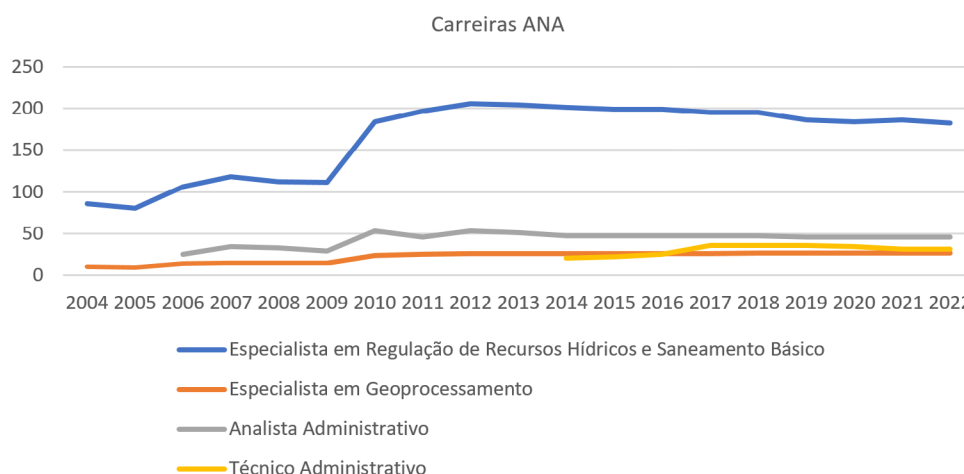
Apesar das quatro carreiras terem visto seu número de servidores cair nos últimos anos, nenhuma delas demonstrou uma queda acentuada. As diminuições foram uniformes e as ocupações variavam, ao final de 2022, entre 78% (Técnico Administrativo) e 92% (Analista Administrativo).

4.6 Agência Nacional das Águas e Saneamento Básico (ANA)

A Agência Nacional das Águas e Saneamento Básico (ANA) foi criada pela Lei nº 9.984/2000, “com a finalidade de implementar, em sua esfera de atribuições, a Política Nacional de Recursos Hídricos” (Brasil, 2000b), cujo texto foi recentemente alterado pela 14.600/2023 que acrescentou às incumbências da agência a de “instituir normas de referência para a regulação dos serviços de saneamento básico” (Brasil, 2023b).

A ANA é uma das poucas agências que possui duas carreiras de Especialista, criadas em 2003 (Brasil, 2003). Uma delas, a de Especialista em Geoprocessamento é o destaque da agência quanto ao preenchimento de seus cargos, tendo atingido 100% entre 2018 e 2022 (27 de um total de 27). Por outro lado, a carreira de Analista Administrativo nunca alcançou patamar superior a 63% dos cargos ocupados, recorde registrado em 2010 e 2012, com 53 dos 84 cargos preenchidos. Já a carreira de Especialista em Regulação registrou seu ápice em 2012, com 206 dos 239 cargos ocupados (86%), enquanto a Técnico Administrativo chegou a alcançar 80% de preenchimento das vagas – 36 das 45 – entre 2017 e 2019. As carreiras da ANA não registraram alterações em seus quantitativos previstos em lei ao longo do tempo, mas o primeiro edital de concurso da agência, lançado em 2002, contemplava apenas as carreiras de Especialista da instituição e, por isso, apenas elas registram quantitativo inicial em 2004, quando ingressaram os primeiros servidores. Os primeiros concursos para as outras duas carreiras foram lançados posteriormente.

Gráfico 6 – Carreiras ANA



Fonte: Brasil (2022).

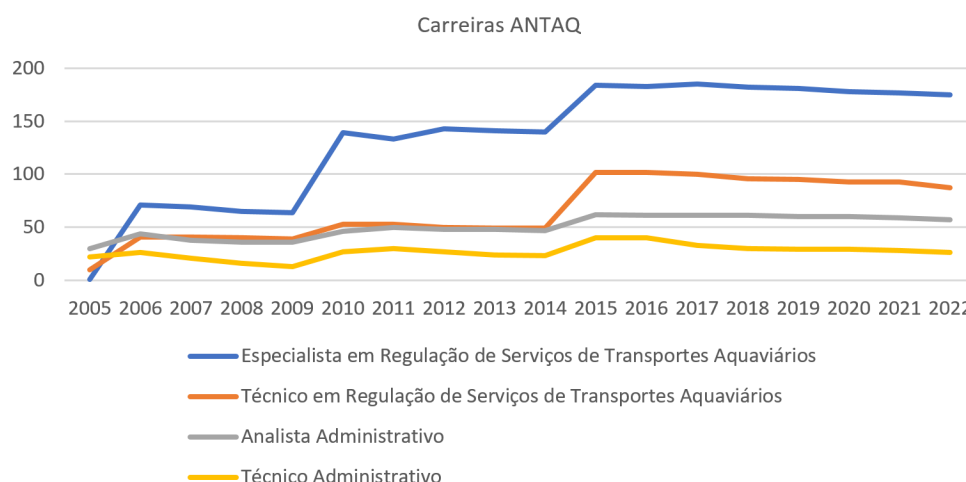
Ao final de 2022, a disparidade na ocupação dos cargos das carreiras da agência havia crescido ainda mais. Enquanto os cargos da carreira de Especialista em Geoprocessamento continuavam 100% ocupados, nenhuma outra carreira alcançava mais o patamar de 80% de preenchimento dos postos.

4.7 Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)

Assim como a maioria das agências reguladoras brasileiras, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) foi criada durante o governo Fernando Henrique Cardoso, pela Lei nº 10.233/2001, para regular atividades relacionadas à prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura aquaviária e portuária (Brasil, 2001).

Apesar de nem todas as carreiras da ANTAQ terem alcançado o patamar de 80% ao final de algum ano específico após sua criação, o feito não foi atingido por pouco. Como mostra o Gráfico 7, a carreira de Especialista em Regulação chegou a ter 185 cargos preenchidos em 2017, de um total de 220 (84%), a de Analista Administrativo alcançou 89% de ocupação em 2015 (62 de 70 cargos) e a de Técnico Administrativo 80% em 2015/2016 (40 de 50 cargos), mesmo período em que a carreira de Técnico em Regulação de Serviços de Transportes Aquaviários chegou a ter preenchidos 78% de seus cargos (102 de um total de 130).

Gráfico 7 – Carreiras ANTAQ



Fonte: Brasil (2022).

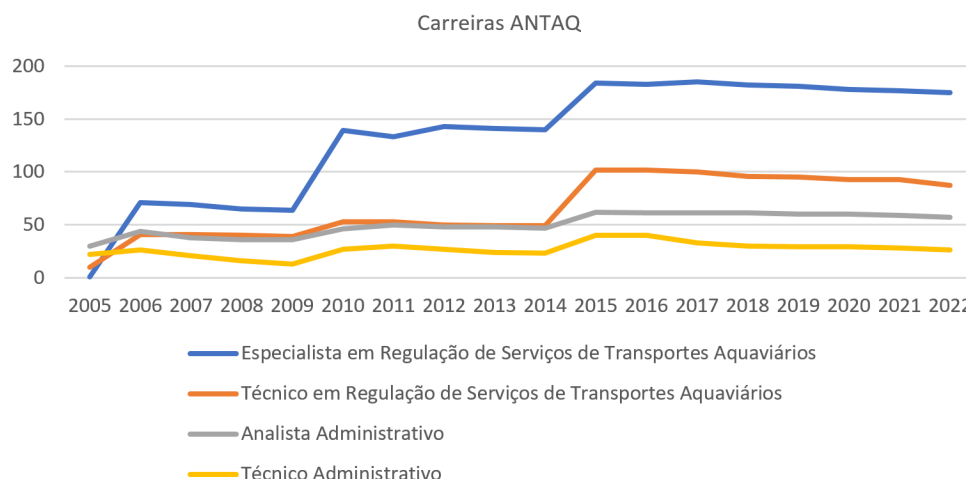
Apesar das quatro carreiras terem visto seu número de servidores cair nos últimos anos, a que apresentou queda percentual mais significativa foi a de Técnico Administrativo e a que menos sofreu com perdas foi a de Especialista em Regulação. A ANTAQ é uma das agências que não sofreu variação no quantitativo de cargos previstos inicialmente para suas carreiras no decorrer do período analisado.

4.8 Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)

Criada pela mesma Lei nº 10.233/2001, que instituiu a ANTAQ, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) regula e fiscaliza as atividades de exploração da infraestrutura rodoviária federal, a execução dos contratos de concessão das rodovias federais, as concessões de ferrovias, o transporte de passageiros e o transporte de cargas (Brasil, 2001).

A ANTT é, entre as agências criadas durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), aquela que conseguiu menos êxito quanto à ocupação histórica de seus cargos. Nenhuma carreira da autarquia conseguiu encerrar um ano sequer com percentual de ocupação superior à 75%. A carreira de Técnico em Regulação registrou recorde em 2014, com 569 cargos ocupados, como mostra o Gráfico 8, de um total de 860 previstos (66%), mesmo ano em que a de Analista Administrativo alcançou 60% de preenchimento das vagas (63 de 105). O maior grau de ocupação de uma carreira da ANTT foi alcançado pela carreira de Técnico Administrativo em 2010, com 74% de ocupação das vagas (111 de 150) e o caso mais grave é o da carreira de Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Terrestres, cujo recorde de ocupação, de 2014, é inferior a 50% (284 de 590 vagas).

Gráfico 8 – Carreiras ANTT



Fonte: Brasil (2022).

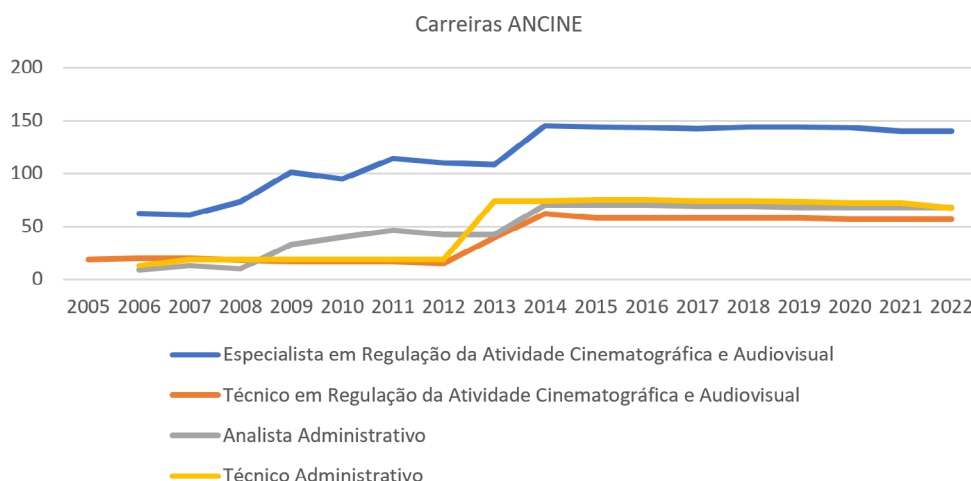
No final de 2022, a carreira com maior ocupação continuava a ser a Técnico Administrativo, mas com 12 pontos percentuais a menos de cargos ocupados (62%) e o pior cenário continuava a ser o da carreira de Especialista em Regulação (44%). As carreiras da ANTT não apresentaram variação em seu quantitativo de vagas definido inicialmente por lei no período analisado.

4.9 Agência Nacional do Cinema (ANCINE)

Criada em 2001, pela Medida Provisória 2.228-1 (Brasil, 2001b), a Agência Nacional do Cinema (ANCINE) “é uma agência reguladora, que visa criar condições sistêmicas para o desenvolvimento do mercado brasileiro, atuando não apenas no fomento, mas também na regulação e fiscalização do mercado audiovisual” (Ikeda, 2021). Ou seja, a ANCINE acumula as funções de regular e fiscalizar o mercado audiovisual com o papel de tentar impulsioná-lo.

Entre todas as agências reguladoras existentes no Brasil é a única que chegou a operar, em 2014, com quase a totalidade dos cargos previstos para suas carreiras preenchidos. Àquela altura, todas as quatro carreiras alcançaram um mínimo de 97% de seus cargos preenchidos. Ou seja, a ANCINE é a agência reguladora brasileira que chegou a ter condições de exercer suas funções, em dado momento, com, praticamente, seu potencial máximo de força de trabalho inicialmente planejada. A carreira de Especialista em Regulação alcançou seu recorde em 2014, com 145 dos 150 cargos ocupados (97%), assim como a de Técnico em Regulação com 62 dos 64 cargos preenchidos (97%), única das quatro a registrar ingressos antes de 2006. A carreira de Analista Administrativo alcançou o máximo entre 2014 e 2016, com todos os 70 cargos ocupados, como mostra o Gráfico 9, e a de Técnico Administrativo em 2015 e 2016, com apenas 1 dos 76 cargos não estando preenchido.

Gráfico 9 – Carreiras ANCINE



Fonte: Brasil (2022).

Até a edição da Lei nº 12.323/2010, o quantitativo de servidores da carreira de Técnico em Regulação e Técnico Administrativo era de apenas 20 servidores e a ANCINE chegou a contar com esse quadro então completo em 2006 e 2007 para Técnico em Regulação e com 19 dos 20 cargos previstos ocupados entre 2007 e 2009 para Técnico Administrativo, a despeito da baixa quantidade de servidores das outras duas carreiras do órgão neste período (Brasil, 2010).

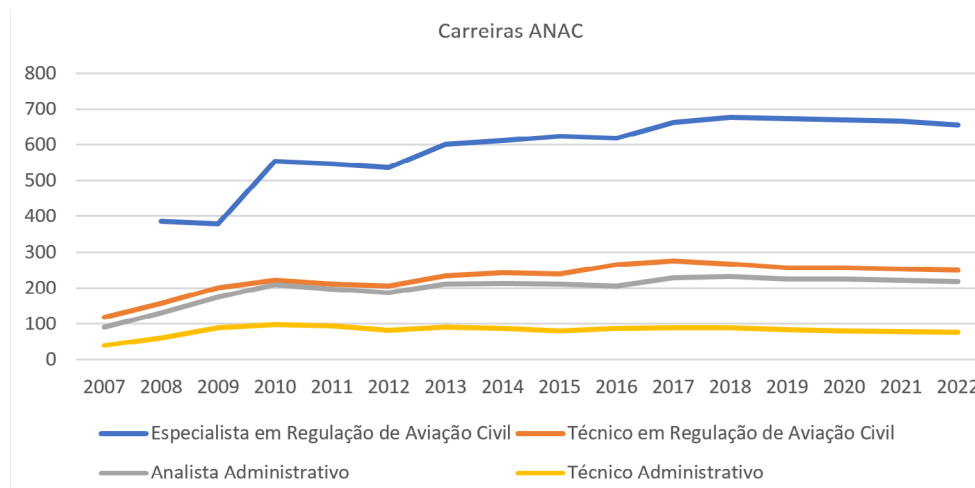
Ao final de 2022, apesar de os índices não serem mais tão elevados, a agência continuava a ostentar o posto daquela com maior nível de ocupação média de seus quatro cargos (92%), sendo que a carreira de Analista Administrativo era a com maior preenchimento percentual (97%) e a de Técnico Administrativo a com menor (88%).

4.10 Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)

Única agência reguladora brasileira criada durante o governo Luiz Inácio Lula da Silva, a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) originou-se da Lei nº 11.182/2005, com a competência de “regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária” (Brasil, 2005).

A ocupação das carreiras da ANAC chama atenção pela grande proximidade entre os máximos históricos de preenchimento de postos alcançado por cada uma delas. Todas as quatro carreiras do órgão alcançaram níveis máximos entre 70% e 75%, sendo que três delas alcançaram o ápice entre 2017 e 2018, como mostra o Gráfico 10: Especialista em Regulação, com 677 dos 922 cargos ocupados em 2018 (73%), Técnico em Regulação, com 275 dos 394 cargos ocupados em 2017 (70%), e Analista Administrativo com 231 dos 307 cargos preenchidos em 2018 (75%). A carreira de Técnico Administrativo destoa das demais tendo alcançado seu auge de ocupação dos cargos em 2010: 73% (97 de 132).

Gráfico 10 – Carreiras ANAC



Fonte: Brasil (2022).

No final de 2022, o cenário já não era tão harmônico. Enquanto a carreira de Especialista em Regulação havia caído apenas dois pontos percentuais (73% para 71%), a carreira de Técnico Administrativo já havia tido sua ocupação reduzida à 58%. As carreiras da ANAC não sofreram variação em seus quantitativos originalmente previstos em lei.

4.11 Agência Nacional de Mineração (ANM)

Última das agências reguladoras brasileiras a ser criada, a Agência Nacional de Mineração (ANM) surgiu no governo Michel Temer. A Lei nº 13.575/2017 criou a ANM com a “finalidade promover a gestão dos recursos minerais da União, bem como a regulação e a fiscalização das atividades para o aproveitamento dos recursos minerais no País” (Brasil, 2017).

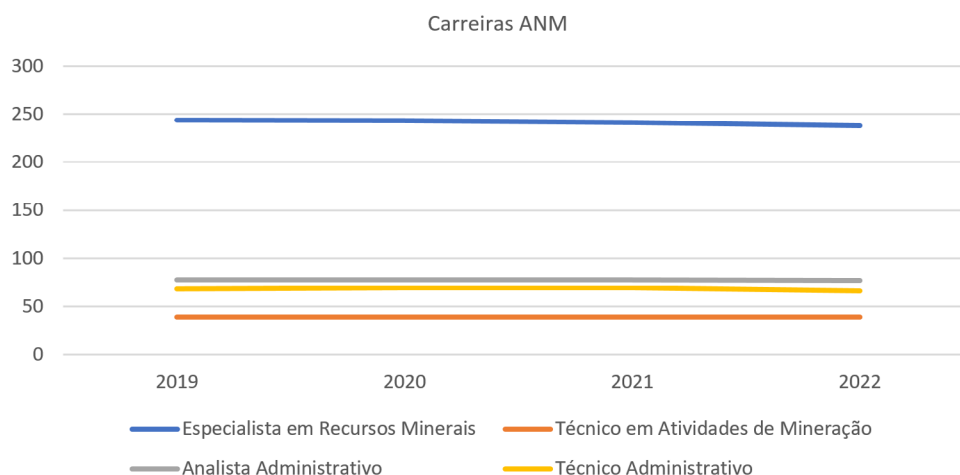
A mesma lei extinguiu o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e determinou, em seu art. 23, que o quadro de pessoal da nova agência seria “composto das Carreiras e do Plano Especial de Cargos de que tratam os arts. 1º e 3º da Lei nº 11.046, de 27 de dezembro de 2004”. Ou seja, a ANM herdaria o quadro de pessoal do antigo DNPM.

Assim, é importante citar que, além dos cargos criados originalmente em lei, enumerados na tabela abaixo e utilizados como referência neste estudo, a Nota Técnica nº 4.086/2023-SGP-ANM/DIRC da agência explica que “a Lei nº 11.046, de 27 de dezembro de 2004, que dispõe sobre a criação de carreiras e do Plano Especial de Cargos do então DPNM, criou 1.200 cargos para a instituição, prevendo, ainda, que os cargos vagos e os que vagassem do plano especial de cargos seriam transformados em cargos da carreira efetiva” (Brasil, 2023a). Assim, segundo a nota técnica, ao final de 2022 a ANM já contaria 2.121 cargos.

Mas, mesmo considerando apenas os cargos criados em lei, metodologia escolhida para a análise das carreiras de todas as agências, o cenário histórico da ANM é de longe o pior. O percentual máximo de ocupação das carreiras na curta história da autarquia varia entre 20%

na carreira Técnico em Atividades de Mineração, com apenas 39 dos 200 cargos ocupados entre 2019 e 2022, e 41% na carreira de Especialista em Recursos Minerais, com 244 dos 600 cargos ocupados em 2019, que permaneciam praticamente os mesmos ao final de 2022, como mostra o Gráfico 11. A carreira de Analista Administrativo registrou recorde entre 2019 e 2021, com 39% de ocupação (78 de 200) e a de Técnico-Administrativo em 2020/2021, com 35% de preenchimento das vagas existentes (69 de 200).

Gráfico 11 – Carreiras ANM



Fonte: Brasil (2022).

5. CONCLUSÕES

Uma análise dos resultados encontrados pode dividir as agências em 3 grupos, utilizando-se como referência de percentual de alta ocupação dos cargos das carreiras o patamar de 80%, e como parâmetro temporal final para a análise o término do ano de 2022:

1. Grupo 1: Agências nas quais todas as carreiras, individualmente, alcançaram ao final de algum ano ao menos 80% de ocupação dos cargos: ANCINE, ANS, ANEEL e ANVISA.
2. Grupo 2: Agências nas quais apenas uma carreira não alcançou, individualmente, ao final de algum ano ao menos 80% de ocupação dos cargos: ANATEL, ANP, ANTAQ e ANA.
3. Grupo 3: Agências nas quais nenhuma carreira superou ao final de algum ano ao menos 80% de ocupação dos cargos: ANTT, ANAC E ANM.

Ou seja, nas carreiras do Grupo 1 houve um alto nível de implantação de todas as carreiras das quatro agências, já que, em algum momento, todas elas alcançaram alto grau de ocupação dos cargos. Entre elas, o caso de maior destaque é o da ANCINE, que chegou a operar, ao final de 2014, com todas as suas carreiras com no mínimo 97% dos cargos ocupados, atingindo praticamente o máximo de disponibilidade de pessoal que havia sido planejado para sua atuação.

A ANVISA também obteve alto índice de ocupação de seus cargos. Todas as carreiras próprias da autarquia superaram, em algum momento, 98% dos cargos ocupados. No fim de 2022, era a agência que, ao lado da ANCINE, ainda funcionava com todas as suas carreiras com mais 80% de ocupação.

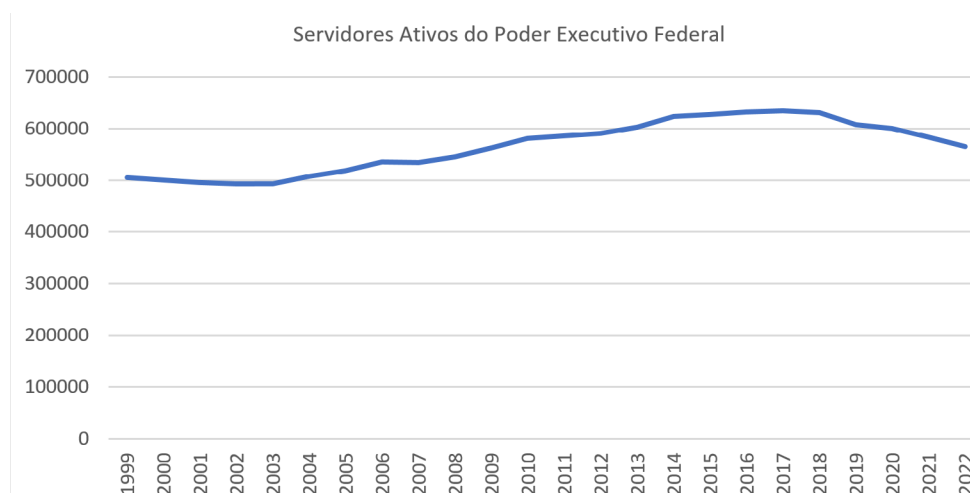
A ANS e a ANNEL são outros destaques positivos quanto ao nível de ocupação dos cargos previstos. Na ANS, todas as carreiras chegaram a alcançar o nível de 85% de ocupação de seus cargos, concomitantemente, em 2017, por exemplo. Já na ANEEL, em momentos distintos, todas as carreiras atingiram o patamar de 83%.

Quanto às agências que compõem o Grupo 2, a que alcançou percentuais mais altos foi a ANP, em que quatro das cinco carreiras atingiram, em algum momento, pelo menos 92% de ocupação de postos. Na ANTAQ, apenas uma carreira não atingiu 80% de preenchimento de seus cargos ao final de algum ano, mas quase chegou a esse nível: 78%. Na ANATEL e na ANA, três das quatro carreiras também chegaram a alcançar ou superar 80% de ocupação em algum momento, mas as carreiras de Técnico Administrativo da ANATEL e a de Analista Administrativo da ANA possuem recordes com o baixo patamar de 40% e 63% respectivamente.

Já no Grupo 3, há grande disparidade. Enquanto na ANAC todas as carreiras já atingiram em algum momento pelo menos o patamar de 70%, na ANTT e na ANM o cenário é bem mais complicado. Na ANTT, três das quatro carreiras nunca alcançam 2/3 dos cargos ocupados e, ao final de 2022, nenhuma delas superava os 62%. Já na ANM, única das agências criada na década passada, os patamares recordes são praticamente os mesmos do fim de 2022 e nenhuma carreira superou os 41% de ocupação, mesmo se considerando apenas os cargos criados em lei para as quatro carreiras, sem contabilizar aqueles que vagaram e puderam ser transformados em cargos das carreiras efetivas, por autorização da Lei nº 11.046, de 27 de dezembro de 2004. A realidade da força de trabalho da ANM nos últimos anos já havia sido objeto de pesquisas recentes de Euclides *et al.* (2022) e Botelho e Vilela (2022).

De modo geral, é importante destacar que a maioria das carreiras analisadas neste trabalho alcançou seu máximo de ocupação dos cargos entre 2014 e 2018, o que demonstra, como detalha o Gráfico 12, que uma maior efetivação da implementação das carreiras das agências reguladoras não foi parte de um processo específico relacionado à burocracia da regulação, mas estava inserida em um contexto de forte ampliação da quantidade de servidores do Poder Executivo federal em geral.

Gráfico 12 – Servidores Ativos do Poder Executivo Federal



Fonte: Brasil (2022)

Na série histórica disponível do Painel Estatístico de Pessoal, o único período em que a quantidade de servidores ativos se mantém acima de 620 mil é justamente esse, o que demonstra que, a despeito da forte crise fiscal iniciada em 2014, que fez com que o Brasil chegasse a registrar oito déficits fiscais consecutivos entre 2014 e 2021 (Brasil, 2023c), concursos autorizados e realizados no início deste período, ainda no governo Dilma Rousseff, filiada ao Partido dos Trabalhadores (PT) e defensora de uma maior presença da atuação do Estado, possibilitaram que o auge da ocupação dos cargos das carreiras se desse no início da crise fiscal, já que vários concursos possuem validade de até quatro anos. Nos anos seguintes, com a continuidade dos déficits fiscais nas contas públicas brasileiras, o volume de contratações da administração federal caiu fortemente.

Conclui-se, então, que enquanto algumas agências reguladoras federais brasileiras puderam contar com a força de trabalho especializada determinada para o exercício de suas funções nos últimos anos, outras não se aproximaram em momento algum de possuir em seus quadros os servidores previstos pela legislação e não tiveram suas carreiras efetivamente implementadas.

REFERÊNCIAS

ANUATTI-NETO, F.; BAROSSO-FILHO, M.; CARVALHO, A. G. de; MACEDO, R. B. M. Os efeitos da privatização sobre o desempenho econômico e financeiro das empresas privatizadas. **Revista Brasileira de Economia**, v. 59, n. 2, p. 151-175, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-71402005000200001>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbe/a/TVjgv545MGj565LfWVRGc5M/?lang=pt>. Acesso em: 16 jan. 2024.

BOTELHO, M. R.; VILELA, R. A. G. Omissão do Estado brasileiro no rompimento das barragens de mineração. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 12, n. 3, 2022. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/8369>. Acesso em: 21 mai. 2024. DOI: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v12i3.8369>

BRASIL. Agência Nacional de Mineração. **Nota Técnica nº 4.086/2023-SGP-ANM**. Local: Brasília: ANM, 2023a. Disponível em: https://dhg1h5j42swfq.cloudfront.net/2023/05/02140005/sei_anm-7111924-nota-tecnica.pdf. Acesso em: 16 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto Lei nº 2.455, de 14 de janeiro de 1998**. Implanta a Agência Nacional do Petróleo - ANP, autarquia sob regime especial, aprova sua Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1998.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995**. Altera o inciso XI e a alínea "a" do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal. Brasília: Diário Oficial da União, 1995.

BRASIL. **Lei 9.427, de 26 de dezembro de 1996**. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1996.

BRASIL. **Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001**. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2001a.

BRASIL. **Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003**. Dispõe sobre o Quadro de Pessoal da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2003.

BRASIL. **Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004**. Dispõe sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2004a.

BRASIL. **Lei nº 11.046, de 27 de dezembro de 2004**. Dispõe sobre a criação de Carreiras e do Plano Especial de Cargos do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2004b.

BRASIL. **Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005**. Cria a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2005.

BRASIL. **Lei nº 11.292, de 26 de abril de 2006**. Altera as Leis nºs 9.986, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras; 10.768, de 19 de novembro de 2003, que dispõe sobre o Quadro de Pessoal da Agência Nacional de Águas - ANA; 10.862, de 20 de abril de 2004, que dispõe sobre a criação do Plano Especial de Cargos da Agência Brasileira de Inteligência - ABIN; 10.871, de 20 de maio de 2004, que dispõe sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos das autarquias especiais, denominadas Agências Reguladoras; 11.182, de 27 de setembro de 2005, que cria a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC; 9.074, de 7 de julho de 1995, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos; cria cargos na Carreira de Diplomata, no Plano de Cargos para a Área de Ciência e Tecnologia, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Funções Gratificadas - FG; autoriza a prorrogação de contratos temporários firmados com base no art. 81-A da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e no art. 30 da Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004; revoga dispositivos das Leis nºs 5.989, de 17 de dezembro de 1973; 9.888, de 8 de dezembro de 1999; 10.768, de 19 de novembro de 2003; 11.094, de 13 de janeiro de 2005; e 11.182, de 27 de setembro de 2005, e dá outras providências.. Brasília, Diário Oficial da União, 2006.

BRASIL. **Lei nº 12.094, de 19 de novembro de 2009.** Dispõe sobre a criação da Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais, sobre a criação de cargos de Analista Técnico e de Agente Executivo da Superintendência de Seguros Privados - SUSEP, sobre a transformação de cargos na Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, altera o Anexo I da Lei no 10.871, de 20 de maio de 2004, para adaptar os quantitativos de cargos da ANVISA, a Lei no 11.539, de 8 de novembro de 2007, que dispõe sobre a Carreira de Analista de Infraestrutura e sobre o cargo isolado de provimento efetivo de Especialista em Infraestrutura Sênior, e altera a Lei no 11.526, de 4 de outubro de 2007, para prever a fórmula de pagamento de cargo em comissão ocupado por militar, e a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003. Brasília: Diário Oficial da União, 2009.

BRASIL. **Lei nº 12.323, de 15 de setembro de 2010.** Cria cargos no Quadro de Pessoal Permanente da Agência Nacional de Cinema - ANCINE, de que trata a Lei no 10.871, de 20 de maio de 2004. Brasília: Diário Oficial da União, 2010.

BRASIL. **Lei nº 12.823, de 05 de junho de 2013.** Altera as Leis nºs 8.691, de 28 de julho de 1993, 11.539, de 8 de novembro de 2007; cria cargos do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo, de que trata a Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, da Carreira de Analista de Infraestrutura, de que trata a Lei nº 11.539, de 8 de novembro de 2007, do Plano de Carreiras para a área de Ciência e Tecnologia, de que trata a Lei nº 8.691, de 28 de julho de 1993, da Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho, dos Planos de Carreiras e Cargos do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia e do Instituto Nacional da Propriedade Industrial, de que trata a Lei nº 11.355, de 19 de outubro de 2006, dos cargos da Agência Nacional de Saúde Suplementar, de que trata a Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004; e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2013a.

BRASIL. **Lei nº 12.857, de 02 de setembro de 2013.** Cria cargos de Especialista em Infraestrutura Sênior, cargos das carreiras de Analista de Infraestrutura, de Especialista em Meio Ambiente e de Analista de Comércio Exterior, cargos nos quadros de pessoal da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), do Departamento de Polícia Rodoviária Federal e do Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Denasus), cargos em comissão e funções gratificadas; altera as Leis nºs 9.620, de 2 de abril de 1998, e 11.539, de 8 de novembro de 2007; e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2013b.

BRASIL. **Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017.** Cria a Agência Nacional de Mineração (ANM); extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); altera as Leis nº 11.046, de 27 de dezembro de 2004, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e revoga a Lei nº 8.876, de 2 de maio de 1994, e dispositivos do Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração). Brasília: Diário Oficial da União, 2017.

BRASIL. **Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nºs 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 14.204, de 16 de setembro de 2021, 11.445, de 5 de janeiro de 2007, 13.334, de 13 de setembro de 2016, 12.897, de 18 de dezembro de 2013, 8.745, de 9 de dezembro de 1993, 9.069, de 29 de junho de 1995, e 10.668, de 14 de maio de 2003; e revoga dispositivos das Leis nºs 13.844, de 18 de junho de 2019, 13.901, de 11 de novembro de 2019, 14.261, de 16 de dezembro de 2021, e as Leis nºs 8.028, de 12 de abril de 1990, e 14.074, de 14 de outubro de 2020. Brasília: Diário Oficial da União, 2023b.

BRASIL. **Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.** Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Brasília: Diário Oficial da União, 1997a.

BRASIL. **Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997.** Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1997b.

BRASIL. **Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999.** Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1999.

BRASIL. **Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000.** Cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2000a.

BRASIL. **Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000.** Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) e responsável pela instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico. Brasília: Diário Oficial da União, 2000b.

BRASIL. **Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000.** Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2000c.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.228-1, de 06 de setembro de 2001.** Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional - PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2001b.

BRASIL. **Ministério da Economia. Painel Estatístico de Pessoal.** Brasília: ME, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/servidores/servidores-publicos/painel-estatistico-de-pessoa>. Acesso em: 16 jan. 2024.

BRASIL. **Ministério da Fazenda. Resultado do Tesouro Nacional.** Brasília: MF, 2023. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:19090. Acesso em: 22 mai. 2024.

CUNHA, B. Q. **As Agências reguladoras brasileiras e seu hibridismo burocrático.** In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Orgs.). Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: Ipea/Enap, 2018.

FAJARDO, G. R. **Agências Reguladoras como Poder Concedente nos Contratos de Concessão** (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: 2023.

FERNANDES, C. C. C.; PALOTTI, P. L. M. Profissionalizando a burocracia e construindo capacidades: avanços desiguais na administração pública brasileira? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 687-710, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220180072>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/BwTcVGnrXvXZYN9TJWwwK8M/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 jan. 2024.

EUCLYDES, F. M.; MACEDO, A. dos S.; MACEDO, S. V.; VALADARES, J. L. Capacidades estatais e mineração: uma análise da agência nacional de regulação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 1, p. 163–175, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220210203>. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/85332>. Acesso em: 21 maio. 2024.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **A Lógica da Privatização e o PND**. Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2011.

IKEDA, M. G. O papel da Ancine nas políticas públicas para o audiovisual brasileiro. **Revista Extraprensa**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 122-142, 2021. DOI: <https://doi.org/10.11606/extraprensa2021.185388> Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/extraprensa/article/view/185388/177625>. Acesso em: 16 jan. 2024.

MENDONÇA, I. L. **Implantação da gestão por competências nas agências reguladoras federais: estudo de caso comparado** (Dissertação de mestrado). Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: 2020.

MESQUITA, A. A. P. O papel e o funcionamento das agências reguladoras no contexto do Estado brasileiro: problemas e soluções. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 42, n. 166, p. 23-39, 2005. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/428>. Acesso em: 16 jan. 2024.

NASCIMENTO, R. S. **Rotatividade dos servidores públicos da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), e os fatores motivacionais associados** (Monografia pós-graduação). Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: 2014.

PECI, A. Reforma Regulatória Brasileira dos Anos 90 à luz do modelo de Kleber Nascimento. **Revista de Administração Contemporânea**, Maringá, v. 11, n. 1, p. 11–30. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1415-65552007000100002> . Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/Jg9Cxr3yGwsRXqx9CSt9Szx/>. Acesso em 16 jan. 2024.

SEVERINO, M. R. S.; CARVALHO, I. L. O papel das agências reguladoras sobre a realização dos serviços públicos por particulares frente ao Estado regulador. **Revista Constituição e Garantia de Direitos**, Natal, v. 10, n. 1, p. 52-74, 2018. DOI: <https://doi.org/10.21680/1982-310X.2017v10n1ID13460> Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/13460/9134>. Acesso em: 16 jan. 2024.

Leopoldo Mateus da Silva Ribeiro

<https://orcid.org/0000-0002-5067-5802>

Mestre em Políticas Públicas e Governo pela Fundação Getulio Vargas (FGV). Especialista em Planejamento e Orçamento pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Graduado em Comunicação Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professor da Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getulio Vargas (EPPG/FGV).

leopoldomateus@gmail.com