

# RSP

## Revista do Serviço Público

v. 76 n. 2

abr-jun / 2025

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

### A orientação política do conhecimento

Harold D. Lasswell<sup>†</sup> (Tradução: Francisco G. Heidemann)

### Desenvolvendo competências de liderança no setor público: a experiência do Programa LideraGOV

Natália Ilka Moraes Nascimento, Maristela Campos de Carvalho,  
Maria do Carmo Rebouças da Cruz Ferreira dos Santos,  
Fernando de Souza Coelho, Tainá Victoria Machado

### Governança das políticas de cuidado, transversalidade e interseccionalidade: uma análise de experiências latino-americanas e caribenhas

Alexandre Hugo de Araújo Barbosa, Mariana Mazzini Marcondes,  
Aline Juliana Barbosa de Oliveira

### Proposta de metodologia de avaliação da qualidade de resposta em ouvidoria: uso de princípios e diretrizes da Linguagem Simples

Pedro Carlos Resende Junior

### Governança corporativa de sociedades de economia mista sob controle acionário do governo federal: análise dos efeitos da Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016)

Sergio Augusto da Motta, Frederico Lustosa da Costa, Liliane Furtado

### Engajamento no trabalho: analisando o impacto do reconhecimento e dos afetos positivos

Carla Sabrina Xavier Antloga, Marina Maia do Carmo,  
Mauricio Miranda Sarmet, Fabio Iglesias, Veruska Albuquerque Pacheco,  
Wânia Cristina de Souza

### A participação institucionalizada em conselhos gestores na regulamentação de Zonas de Proteção Ambiental em Natal-RN

Ana Celicina Lucena da Costa, Raquel Franco de Souza,  
Raquel Maria da Costa Silveira

### Desafios nas aquisições de medicamentos: estudo das licitações do Instituto Nacional do Câncer (2018–2022)

Anna Luiza Nunes Motta, Claudia de Oliveira Passos,  
Mario Jorge Sobreira da Silva, Virginia Luiz de Sousa, Elaine Lazzaroni

**enap**

**RSP**

# Revista do Serviço Público

v. 76 n. 2

abr-jun / 2025

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

*Missão da Revista do Serviço Público*

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

Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

*Presidenta:* Betânia Lemos

*Diretora-Executiva:* Natália Teles da Mota

*Diretor de Altos Estudos:* Alexandre de Ávila Gomide

*Diretor de Desenvolvimento Profissional:* Braulio Figueiredo Alves da Silva

*Diretora de Educação Executiva:* Iara Cristina da Silva Alves

*Diretor de Gestão Interna:* Lincoln Moreira Junior

*Diretora de Inovação:* Camila Medeiros

*Conselho Editorial:* Antônio Sérgio Araújo Fernandes (Universidade Federal da Bahia - UFBA); Andre Luiz Marenco dos Santos (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Armin Mathis (Universidade Federal do Pará UFPA); Barry Ames (University of Pittsburgh - Estados Unidos); Carla Bronzo Ladeira (Fundação João Pinheiro - FJP); Celina Souza (Universidade Federal da Bahia - UFBA); Claudia Avellaneda (Indiana University - Estados Unidos); Fernando Luiz Abrucio (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP); Franciso 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 Dísssey 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, Márcia Nascimento Henriques Knop, Verônica Paulino da Cruz e Laura Angélica Moreira Silva.

*Revisão ortográfica de português:* Adriana Vieira Braga, Renata F. Mourão e Roberto Araújo. *Editoração eletrônica:* Oscar Soler, Patrícia Menezes (Servidores da Enap).

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

---

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, 2025

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



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

# SUMÁRIO/CONTENTS

Editorial	176
A orientação política do conhecimento La orientación política del conocimiento. <i>The policy orientation</i> <i>Harold D. Lasswell † (Tradução: Francisco G. Heidemann)</i>	179
Desenvolvendo competências de liderança no setor público: a experiência do Programa LideraGOV Desarrollando competencias de liderazgo en el sector público: la experiencia del programa LideraGOV <i>Developing leadership competencies in the public sector: the LideraGOV program experience</i> <i>Natália Ilka Moraes Nascimento, Maristela Campos de Carvalho, Maria do Carmo Rebouças da Cruz Ferreira dos Santos, Fernando de Souza Coelho, Tainá Victoria Machado</i>	198
Governança das políticas de cuidado, transversalidade e interseccionalidade: uma análise de experiências latino-americanas e caribenhas Gobernanza de las políticas de cuidado, transversalidad e interseccionalidad: un análisis de experiencias Latinoamericanas y Caribeñas <i>Governance of care policies, gender mainstreaming, and intersectionality: An analysis of Latin American and Caribbean experiences</i> <i>Alexandre Hugo de Araújo Barbosa, Mariana Mazzini Marcondes, Aline Juliana Barbosa de Oliveira</i>	221
Proposta de metodologia de avaliação da qualidade de resposta em ouvidoria: uso de princípios e diretrizes da Linguagem Simples Propuesta de metodología para evaluar la calidad de la respuesta del defensor del pueblo: uso de principios y directrices en lenguaje claro <i>Proposal for a methodology to assess the quality of responses by ombudsman offices: use of plain language principles and guidelines</i> <i>Pedro Carlos Resende Junior</i>	245
Governança corporativa de sociedades de economia mista sob controle acionário do governo federal: análise dos efeitos da Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016) Gobierno corporativo en empresas federales de economía mixta: análisis de los efectos de la ley 13.303/16 <i>Corporate governance in federal mixed economy companies: analysis of the effects of law 13.303/16</i> <i>Sergio Augusto da Motta, Frederico Lustosa da Costa, Liliane Furtado</i>	264

# SUMÁRIO/CONTENTS

Engajamento no trabalho: analisando o impacto do reconhecimento e dos afetos positivos Compromiso laboral: analizando el impacto del reconocimiento y de los afectos positivos <i>Work engagement: analyzing the impact of recognition and positive affects</i>	290
<i>Carla Sabrina Xavier Antloga, Marina Maia do Carmo, Mauricio Miranda Sarmet, Fabio Iglesias, Veruska Albuquerque Pacheco, Wânia Cristina de Souza</i>	
A participação institucionalizada em conselhos gestores na regulamentação de Zonas de Proteção Ambiental em Natal-RN Institucionalización de la participación de los consejos de gestión en la regulación de las zonas de protección ambiental en Natal-RN <i>Institutionalization of the participation of management councils in the regulation of environmental protection zones in Natal-RN</i>	310
<i>Ana Celecina Lucena da Costa, Raquel Franco de Souza, Raquel Maria da Costa Silveira</i>	
Desafios nas aquisições de medicamentos: estudo das licitações do Instituto Nacional do Câncer (2018–2022) Desafios en la adquisición de medicamentos: estudio de las licitaciones del Instituto Nacional del Cáncer (2018-2022) <i>Challenges in drug procurement: a study of the bidding processes at the National Cancer Institute (2018-2022)</i>	335
<i>Anna Luiza Nunes Motta, Claudia de Oliveira Passos, Mario Jorge Sobreira da Silva, Virginia Luiz de Sousa, Elaine Lazzaroni</i>	

## EDITORIAL

Prezados(as) leitores(as),

É com satisfação que apresentamos a edição 76.2 da Revista do Serviço Público (RSP) que reúne artigos com temas diversos: política de cuidados, proposta de metodologia de avaliação para ouvidorias, governança corporativa em empresas de economia mista, engajamento no trabalho, atuação de conselhos gestores, licitações na área de saúde e formação de lideranças.

Abrimos essa edição com dois trabalhos na seção de “Artigos convidados”. O primeiro é uma tradução do artigo seminal de Harold Lasswell, *The policy orientation*, publicado em 1951. “**A orientação política do conhecimento**”, traduzido por Francisco G. Heidemann, apresenta algumas ideias de Lasswell que buscava oferecer um método científico para a análise e formulação de políticas públicas que incluísse a noção de valores, pressupondo que assim teríamos a formalização da democracia. O segundo artigo traz um relato de experiência sobre o programa LideraGov –“**Desenvolvendo competências de liderança no setor público: a experiência do Programa LideraGOV**”, de Natália Ilka Morais Nascimento, Maristela Campos de Carvalho, Maria do Carmo Rebouças da Cruz Ferreira dos Santos, Fernando de Souza Coelho e Tainá Victoria Machado. O trabalho analisa a experiência implementada com sucesso pela Escola Nacional de Administração Pública e o Ministério da Gestão e Inovação de Serviços Públicos - em conjunto com organizações públicas parceiras, desde 2020.

Na sequência, apresentamos os artigos regulares desta edição, começando com o trabalho “**Governança das políticas de cuidado, transversalidade e interseccionalidade: uma análise de experiências Latino-americanas e Caribenhais**”, de Alexandre Hugo de Araújo Barbosa, Mariana Mazzini Marcondes e Aline Juliana Barbosa de Oliveira. O artigo investiga as estruturas de governança de políticas de cuidados na América Latina e Caribe, a partir das abordagens da transversalidade de gênero e interseccionalidade de raça e etnia. A partir da análise de oito casos, os autores identificaram que a transversalidade de gênero é a categoria que possui melhores condições institucionais nos casos analisados, quando comparada com a interseccionalidade de raça e etnia.

O segundo artigo regular “**Proposta de metodologia de avaliação da qualidade de resposta em ouvidoria: uso de princípios e diretrizes da linguagem simples**”, de Pedro Carlos Resende Junior, apresenta uma proposta metodológica para avaliar a qualidade da resposta de

ouvidorias às manifestações de cidadãos por meio da criação de um coeficiente de qualidade de resposta - CQR. O CQR visa medir a qualidade da resposta por meio de uma avaliação endógena, de forma quantitativa, antes do envio da resposta ao cidadão. A metodologia tem por base a elaboração de escala psicométrica para validação de itens de pesquisa, e ainda afere a aderência das respostas aos princípios e diretrizes da Linguagem Simples e à Lei de Acesso à Informação.

**“Governança corporativa nas empresas federais de economia mista: análise dos efeitos da Lei nº 13.303/16”**, de Sergio Motta, Frederico Lustosa e Liliane Furtado é o terceiro artigo regular desta edição. O trabalho investiga a adequação das empresas de economia mista independentes, controladas pelo governo federal, à Lei nº 13.303/16 (ou “Lei das estatais”), estabelecendo uma comparação entre o estado da arte antes e depois da promulgação da lei, com ênfase em quatro dimensões: práticas de gestão, *accountability*, gestão de riscos e conformidades e ações socioambientais. Os resultados da análise apontam que a “Lei das estatais” teve efeitos positivos sobre a governança das empresas analisadas, com significância estatística de 5%, sendo esse resultado empírico a principal contribuição do trabalho.

Apresentar evidências do efeito preditor dos fatores reconhecimento e crescimento no trabalho e de afetos positivos na variável engajamento no trabalho é o objetivo do artigo **“Engajamento no trabalho: analisando o impacto do reconhecimento e dos afetos positivos”**, de Carla Sabrina Xavier Antloga, Marina Maia do Carmo, Mauricio Miranda Sarmet, Fabio Iglesias, Veruska Albuquerque Pacheco e Wânia Cristina de Souza. O estudo foi realizado com mais de cinco mil trabalhadores da Receita Federal do Brasil. Os resultados do estudo evidenciam que práticas de reconhecimento e oportunidades de crescimento são variáveis imprescindíveis para o engajamento no trabalho no órgão estudado.

Ana Celecina Lucena da Costa, Raquel Franco de Souza e Raquel Maria da Costa Silveira são as autoras do artigo **“A participação institucionalizada em conselhos gestores na regulamentação de Zonas de Proteção Ambiental em Natal-RN”**. O estudo investiga a institucionalização da participação nos Conselhos Gestores que atuaram na regulação das Zonas de Proteção Ambiental em Natal/RN, utilizando como bases teóricas a democracia participativa, a participação social e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no âmbito dos conselhos.

Finalizamos este número com o artigo **“Desafios nas aquisições de medicamentos: estudo das licitações do Instituto Nacional do Câncer (2018-2022)”**, de Anna Luiza Nunes Motta, Claudia de Oliveira Passos, Mario Jorge Sobreira da Silva, Virginia Luiz de Sousa e Elaine Lazzaroni. O estudo analisou as lições aprendidas a partir de licitações fracassadas envolvendo a compra de medicamentos conduzidas na modalidade de pregão eletrônico pelo Instituto Nacional de Câncer (INCA), na intenção de elucidar as motivações dos fracassos nestes processos de aquisição. Os achados deste

estudo reforçam a importância da etapa de precificação, do parecer técnico farmacêutico, da transição de gestão e dos aspectos mercadológicos nos desfechos das compras públicas de medicamentos.

Esperamos que as discussões promovidas nesta edição da RSP tragam boas reflexões, contribuindo para o desenvolvimento de novas práticas e atitudes na administração pública brasileira.

Desejamos uma excelente leitura!

**Alexandre de Ávila Gomide**

Editor-Chefe

# A ORIENTAÇÃO POLÍTICA DO CONHECIMENTO\*

Harold D. Lasswell

A ênfase no método  
As consequências da Depressão e da Guerra  
Conhecimento para quê?  
A escolha dos problemas fundamentais  
O uso de modelos  
O esclarecimento das metas  
As ciências políticas da democracia  
A percepção do tempo  
O espaço inclui o globo  
Constructos para o desenvolvimento: A revolução mundial de nosso tempo  
O foco no problema  
A construção de instituições  
Os cientistas sociais não são os únicos a contribuírem para as ciências da política

Entre as duas guerras mundiais, as ciências sociais e psicológicas do país deram ênfase ao aprimoramento do método, em especial do método quantitativo. Daí resultou uma elevação geral do nível de competência na realização das observações primárias e no processamento dos dados. Há, recentemente, uma tendência de considerar o método, preferencialmente, como “favas contadas”, como algo dado como certo e indiscutível, e colocar a ênfase na aplicação do método aos problemas que prometem dar uma contribuição para a política, pública ou privada. Podemos pensar que as ciências da política são disciplinas interessadas na explicação do processo de *policy-making* e execução das políticas como também na localização dos dados e na provisão de interpretações que são relevantes para os problemas políticos de um certo período. A abordagem da política não implica que se deva dissipar a energia numa miscelânea de questões meramente tópicas, mas antes que se deve lidar com os problemas fundamentais e muitas vezes negligenciados que surgem na inclusão e no ajustamento do ser humano à sociedade. A abordagem da política não significa que o cientista abandone a objetividade na coleta ou na interpretação dos dados, ou que deixe de aperfeiçoar os seus instrumentos de pesquisa. A ênfase da política requer a escolha de problemas que irão contribuir para os valores inerentes nas metas do cientista e para o uso de escrupulosa objetividade e máxima engenhosidade técnica na execução dos projetos empreendidos. A estrutura de referência da política (*policy frame of reference*) torna necessário que se tome em conta todo o contexto dos eventos significativos (passado, presente e futuro) em que o cientista vive.

\***Fonte:** Lasswell, Harold D. The Policy Orientation. In: Lerner, Daniel & Harold D. Lasswell (Org.). *The policy Sciences; Recent Developments in Scope and Method*, p. 3-15, 1951. Stanford, CA: Stanford University Press.  
**Tradução:** Francisco G. Heidemann - Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC).

Isso requer a utilização de modelos especulativos do processo revolucionário mundial da época e coloca as técnicas de quantificação numa posição respeitada, embora subordinada. Por causa da instabilidade de sentido dos índices disponíveis para dar definição operacional aos termos-chave, é particularmente importante criar ou desenvolver instituições especializadas com a função de observar e relatar os desenvolvimentos mundiais. Isso permite a pré-testagem de mudanças possíveis na prática social, antes que elas sejam introduzidas em escala generalizada. É provável que a orientação para a política nos EUA dirigir-se-á no sentido de providenciar o conhecimento essencial para o aprimoramento da prática da democracia. Numa palavra, a ênfase especial recaí sobre as ciências políticas da democracia, em que a realização da dignidade humana, em termos teóricos e práticos, é o seu objetivo derradeiro.

**Palavras-chave:** política pública; pesquisa em política pública; análise de políticas públicas; orientação política; orientação política do conhecimento.

## LA ORIENTACIÓN POLÍTICA DEL CONOCIMIENTO

Entre las dos guerras mundiales, las ciencias sociales y psicológicas del país pusieron énfasis en el perfeccionamiento del método, en particular del método cuantitativo. De ello resultó una elevación general del nivel de competencia en la realización de observaciones primarias y en el procesamiento de datos. Recientemente, se observa una tendencia a considerar el método preferentemente por sentado, como algo cierto e indiscutible, y a colocar la énfasis en la aplicación del método a problemas que prometen aportar contribuciones significativas a la política, tanto pública como privada. Podemos concebir que las ciencias políticas son disciplinas interesadas en la explicación del proceso de elaboración y ejecución de políticas (policy-making), así como en la localización de datos y en la provisión de interpretaciones relevantes para los problemas políticos de un período determinado. El enfoque orientado a la política no implica que deba dispersarse la energía en una miscelánea de cuestiones meramente tópicas, sino más bien que se debe abordar los problemas fundamentales, muchas veces descuidados, que surgen en la inclusión y en el ajuste del ser humano a la sociedad. Adoptar una perspectiva política no significa que el científico deba renunciar a la objetividad en la recolección o interpretación de los datos, ni que deba dejar de perfeccionar sus instrumentos de investigación. Más bien, la orientación hacia la política requiere la selección de problemas que contribuyan a los valores inherentes a los objetivos del científico, y la utilización de una objetividad escrupulosa y de la máxima ingeniosidad técnica en la ejecución de los proyectos emprendidos. El marco de referencia político (policy frame of reference) exige tener en cuenta todo el contexto de los eventos significativos —pasados, presentes y futuros— en los cuales vive el científico. Esto requiere la utilización de modelos especulativos del proceso revolucionario mundial contemporáneo y coloca a las técnicas de cuantificación en una posición respetada, aunque subordinada. Debido a la inestabilidad semántica de los indicadores disponibles para definir operativamente los términos clave, resulta particularmente importante crear o desarrollar instituciones especializadas cuya función sea observar y reportar los desarrollos mundiales. Esto permite la preevaluación de posibles cambios en la práctica social antes de que se introduzcan a gran escala. Es probable que la orientación hacia la política en los Estados Unidos se dirija hacia la provisión del conocimiento esencial para el perfeccionamiento de la práctica democrática. En una palabra, la atención especial recae sobre las ciencias políticas de la democracia, en las cuales la realización de la dignidad humana, tanto en términos teóricos como prácticos, constituye su objetivo último.

**Palabras clave:** política pública; investigación em política pública; análisis de políticas públicas; orientación política del conocimiento.

## THE POLICY ORIENTATION

Between the two world wars, American social and psychological sciences emphasized the improvements of method, especially quantitative method. There resulted a general raising of the level of competence in the making of primary observations and in the processing of data. Recently there is a tendency to take method more for granted and to put the accent upon applying method to problems that promise to make a contribution to policy. We can think of the policy sciences as the disciplines concerned with explaining the policy-making and policy executing process, and with locating data and providing interpretations which are relevant to the policy problems of a given period. The policy approach does not imply that energy is to be dissipated on a miscellany of merely topical issues, but rather that fundamental and often neglected problems which arise in the adjustment of man in society are to be dealt with. The policy approach does not mean that the scientist abandons objectivity in gathering or interpreting data, or ceases to perfect his tools of inquiry. The policy emphasis calls for the choice of problems which will contribute to the goal values of the scientist, and the use of scrupulous objectivity and maximum technical ingenuity in executing the projects undertaken. The policy frame of reference makes it necessary to take into account the entire context of significant events (past, present, and prospective) in which the scientist is living. This calls for the use of speculative models of the world revolutionary process of the epoch, and puts the techniques of quantification in a respected though subordinate place. Because of the instability of meaning of the indexes available to give operational definition to key terms, it is particularly important to develop specialized institutions to observe and report world developments. This permits the pretesting of possible changes in social practice before they are introduced on a vast scale. It is probable that the policy-science orientation in the United States will be directed toward providing the knowledge needed to improve the practice of democracy. In a word, the special emphasis is upon the policy sciences of democracy, in which the ultimate goal is the realization of human dignity in theory and fact.

**Keywords:** public policy; policy research; policy analysis; policy orientation.

## INTRODUÇÃO

A crise persistente de segurança nacional em que vivemos exige o uso com máxima eficiência da mão de obra, das instalações e dos recursos de nosso povo. O talento altamente treinado é sempre escasso e caro. Por isso, a crise nos coloca o problema da utilização de nossos recursos intelectuais com a mais sábia gestão econômica. Se julgarmos que importa atender às nossas necessidades atinentes à política (*policy*), quais são os tópicos de pesquisa que mais valem a pena perseguir? Que tipos de mão de obra e de instalações devem ser alocados às agências oficiais e às agências privadas para o prosseguimento da pesquisa? Que métodos são mais promissores para o levantamento dos fatos e a interpretação de seu significado para a política, pública ou privada? Como podemos tornar efetivos os fatos e as interpretações no próprio processo da tomada de decisão?

Embora a importância dessas questões seja acentuada pela urgência da defesa nacional, elas não são, em qualquer sentido, coisas novas. Durante muitos anos, os círculos intelectuais têm se preocupado intensamente com o problema da superação das tendências divisionistas da vida moderna e da promoção de uma integração mais plena das metas e métodos da ação pública e privada. O ritmo de especialização na filosofia, na ciência natural, na biologia e nas ciências sociais tem acontecido de um modo tão rápido que os colegas de docência de uma universidade qualquer, ou mesmo os membros de um ou de outro departamento universitário, muitas vezes se queixam de que não conseguem se entender uns com os outros. A unidade da vida intelectual e a harmonização da ciência e prática têm sido minadas por essas forças “centrífugas”.

Durante vários anos, novas tendências, no sentido de uma integração, vêm ganhando força no país. Nas faculdades de Belas Artes, o sistema eletivo vem abrindo caminho para um currículo mais preciso e rigoroso e foram criadas disciplinas de pesquisa para introduzir o estudante em campos mais amplos de conhecimento e para preparar o terreno para uma visão do todo, global. No que toca à pesquisa, foram constituídas equipes de especialistas para trabalhar em problemas comuns, movidos pela expectativa de neutralizar os efeitos deletérios de uma atomização excessiva do conhecimento. No campo da política, deu-se uma maior atenção ao planejamento e ao aperfeiçoamento da informação sobre a qual se baseiam as decisões operacionais e o estafe. Tornamo-nos mais conscientes do processo político como objeto adequado por seu próprio direito, na esperança de aprimorar, sobretudo, a racionalidade do fluxo da decisão.

É cortando caminho através das especializações existentes que a orientação para a política vem se desenvolvendo. A orientação tem foco duplo. Em parte, dirige-se para o processo da política e, em parte, volta-se para as necessidades de inteligência da política. A primeira tarefa – que consiste no desenvolvimento de uma ciência da formação e da execução de políticas –

emprega os métodos da pesquisa psicológica e da pesquisa social. A segunda – que consiste no melhoramento do conteúdo concreto das informações e das interpretações disponíveis aos *policy-makers* – tipicamente extrapola, ou vai além das fronteiras da ciência social e da psicologia.

Por isso, na medida em que a orientação para a política tem foco no estudo científico da política, ela é mais limitada do que as ciências psicológicas e sociais, que têm muitos outros objetos de investigação. Entretanto, onde as necessidades de informação da política são muito elevadas, todo item de conhecimento, dentro ou fora dos limites das disciplinas sociais, pode ser relevante. Talvez necessitemos conhecer as instalações do porto de Casablanca (Marrocos), ou as atitudes dos ilhéus do Pacífico em relação aos Japoneses, ou o alcance máximo de uma peça fixa de artilharia.

Podemos usar a expressão “ciências políticas” para designar o conteúdo da orientação para a política durante qualquer período dado. As *policy-sciences* incluem (1) os métodos pelos quais se investiga o processo político, (2) os resultados do estudo da política e (3) os achados das disciplinas que produzem as contribuições mais importantes para as *intelligence needs* da época. Se tivermos que avançar em nossa compreensão científica da formação política e do processo de execução como um todo, é, evidentemente, essencial que se aplique e se aperfeiçoe os métodos pelos quais as investigações científicas sociais e psicológicas são levadas a termo. A presente publicação, portanto, enfatiza os desenvolvimentos de pesquisa que são de importância fora do comum para a compreensão da escolha humana. Se tivermos de aprimorar a racionalidade do processo político, temos que selecionar a função de inteligência para um estudo especial. Até certo ponto, a tarefa de aperfeiçoar dita função depende das técnicas mais eficazes de comunicação entre os pesquisadores, os *policy advisers* e os tomadores das decisões finais. Portanto, as *policy sciences* atingem nível avançado sempre que os métodos são afinados por informações autênticas e interpretações responsáveis que podem ser integradas ou incorporadas ao julgamento. Em certo grau, a qualidade da função de inteligência, em qualquer tempo dado, depende da previsão bem-sucedida das *policy needs*, antes que elas tenham sido, de um modo geral, reconhecidas. A predição bem-sucedida depende do cultivo de certos padrões de pensamento. Por exemplo, é importante levar em conta o contexto inteiro dos eventos, que podem ter um impacto sobre os problemas futuros da política. Portanto, deve-se manter o mundo como um todo sob foco de atenção constante. É também essencial cultivar a prática de pensar o passado e o futuro como partes de um contexto e fazer uso de “constructos de desenvolvimento” como ferramentas para explorar o fluxo dos eventos no tempo. Um exemplo para se “pensar o desenvolvimento” em escala global é ilustrado neste livro pelos capítulos que tratam das potencialidades do “estado de guarnição”, ou “estado policial”.

A expressão “ciências políticas” não é usada de um modo geral nos Estados Unidos, embora sua utilização esteja atualmente ocorrendo com mais frequência do que no passado. Talvez se devesse assinalar que não se deve considerar o termo como sinônimo de toda ou qualquer expressão que esteja atualmente em uso corrente entre os acadêmicos. Não se trata de uma outra maneira de falar sobre as “ciências sociais” enquanto um todo, nem sobre as “ciências sociais e psicológicas”. As “ciências políticas” também não se identificam com a “ciência social aplicada” ou a “ciência social e psicológica aplicada”. Como foi explicado antes, a orientação para a política dá ênfase somente a um dos muitos problemas que caem sob o escopo próprio das ciências sociais e, por outro lado, inclui os resultados das ciências naturais, psicológicas e sociais, tão somente na medida em que elas têm relação, no que concerne à informação adequada, com as *policy needs* de um determinado período.

As “ciências políticas” também não devem ser consideradas como idênticas, em geral, ao que é estudado pelos cientistas políticos (*political scientists*) – termo de uso corrente entre os professores e os escritores acadêmicos que tratam de governo. É verdade que um grupo de cientistas políticos acadêmicos identificaria o campo com o estudo do poder (no sentido da tomada de decisão). Mas, no momento, este é o ponto de vista de uma minoria. Muitas das mais valiosas contribuições para uma teoria geral da escolha (incluindo “decisões” definidas como escolhas sancionadas) foram realizadas por pessoas que não são cientistas políticos (na divisão acadêmica do trabalho). Os exemplos são abundantes e incluem a “teoria racional da escolha” (chamada “teoria dos jogos”), desenvolvida pelo matemático von Neumann e pelo economista Morgenstern. Entre os autores que contribuíram para o presente volume estão Arrow e Katona, na qualidade de economistas particularmente interessados na teoria da escolha. E não seria difícil apontar psicólogos, antropólogos e outros tantos que se especializaram em grau proficiente sobre o entendimento da escolha.

A palavra “política” (*policy*) é comumente usada para designar as escolhas mais importantes realizadas, seja na vida organizada ou na vida privada. Falamos de “política governamental”, “política empresarial” ou mesmo de “minha própria política”, em relação a investimentos e a outras matérias. Por isso, a política está livre de muitas conotações indesejáveis associadas ao adjetivo *político* (*political*) que, com muita frequência, se acredita implicar “partidarismo” ou “corrupção”.

Quando falo da “orientação para a política” nos Estados Unidos, eu estou enfatizando o que parece ser uma corrente dominante entre muitos pesquisadores e cientistas, sobretudo nas ciências sociais. A concepção de ciências políticas está surgindo para captar ou discernir intuitivamente a natureza interna dessas tendências recentes e para ajudar a esclarecer todas as suas possibilidades. O movimento não é tão somente por uma orientação para a política, com crescimento resultante nas ciências políticas, mas, mais especificamente, por ciências políticas da democracia.

## A ÊNFASE NO MÉTODO

O sentido dos desenvolvimentos recentes será mais visível, se resolvemos rever as tendências entre a primeira e a segunda guerras mundiais. A primeira guerra foi um ponto crucial e decisivo na história das ciências sociais e psicológicas nos Estados Unidos. Algumas dessas disciplinas contribuíram de modo conspícuo para o prosseguimento da guerra. Outras, não. Apareceu de imediato o problema de uma explicação para a diferença. O desenvolvimento das ciências sociais, entre as guerras, em nosso país, deve ser explicado, de modo geral, em termos das respostas dadas a esta questão.

A resposta que teve mais influência foi esta: as disciplinas que possuíam métodos quantitativos foram as que cresceram mais rapidamente em prestígio, em influência. Considerese, deste ponto de vista, o caso das ciências econômicas. Os economistas foram usados extensivamente para calcular as instalações, a mão de obra e os recursos necessários para a produção de munições requeridas pelas forças armadas e para o suprimento de homens e de materiais, em todos os lugares em que fosse necessário. Os cientistas econômicos que fizeram a maior contribuição direta utilizavam matemática e estatística. Eles tinham método. E era quantitativo. Eles podiam manipular dados à luz de um sistema de postulados, leis e hipóteses gerais.

Consideremos os psicólogos. O grupo mais bem-sucedido empregava “testes de inteligência” como um meio rápido de selecionar pessoal para várias operações. Logo após a primeira guerra, os resultados ganharam enorme publicidade, quando apareceram artigos em que se fazia a notável afirmação de que a maioria do exército americano se situava “abaixo da inteligência média”. Foram muitos anos para corrigir as concepções equivocadas nos relatórios sensacionalistas elaborados na origem. É óbvio que a palavra “média” tinha sentidos inteiramente diferentes para o público leitor e para os psicométristas que criaram e aplicaram os testes. A publicidade dada à testagem e à psicologia, porém, aumentou em grande medida o interesse científico e leigo pelo assunto. Mais uma vez, o sucesso da disciplina parecia depender do emprego de métodos quantitativos. Os testes de inteligência evoluíram e foram aplicados com a ajuda de procedimentos estatísticos.

A ascensão dos economistas e dos psicométristas parecia indicar que quanto mais o cientista social se aproximasse dos métodos da ciência física tanto mais era certo que seus métodos seriam aceitos. Este ponto de vista foi enfatizado pelo acadêmico que exerceu o papel mais importante na remodelação das disciplinas sociais, Charles E. Merriam, professor de ciência política na Universidade de Chicago. O Professor Merriam tomou a iniciativa de organizar o Conselho de Pesquisa em Ciência Social (*Social Science Research Council*), que é um órgão delegado das associações acadêmicas, incluindo ciência política, ciência econômica, sociologia, psicologia e

outras ciências sociais. Merriam ressaltou a importância de romper as barreiras que separam os acadêmicos uns dos outros e de nivelar a competência metodológica em toda parte. Numa declaração típica, feita em 1925, ele escreveu, no prefácio de seu livro *New Aspects of Politics*: “Este estudo tem o propósito de ... sugerir determinadas possibilidades de abordagem a título de método, na esperança de que outros possam assumir a tarefa e, no final, através de reflexão e de experimento, introduzir uma técnica mais científica e inteligente no estudo e na prática de governo e nas atitudes populares sobre o processo de governança”<sup>1</sup>.

Ao mesmo tempo em que foram tomadas medidas, em nível nacional, para organizar o *Social Science Research Council*, as universidades pioneiras criaram agências para a pesquisa interdisciplinar. Na Universidade de Chicago, por exemplo, o Comitê de Pesquisa da Comunidade Local (mais tarde chamado de *Social Science Research Committee*) realizou estudos de campo na cidade de Chicago. Programas conjuntos foram desenvolvidos na Universidade de Columbia e na Universidade de Harvard. Em Yale foi estabelecido um Instituto de Relações Humanas.

Os programas referidos acima foram financiados, em grande medida, pela Fundação Rockefeller e pelo Fundo Memorial Laura Spelman Rockefeller, outra agência benéfica dos Rockefellers. Um dos espíritos mais imaginativos e combativos era Beardsley Ruml que, em vários momentos, foi administrativamente ativo em ambas as fundações. Vale lembrar que Ruml era um PhD em psicologia, e bem versado em estatística, que participou, durante a guerra mundial, no programa de testagem do exército.

A visão de Merriam e de seus colegas, líderes da geração pós-guerra, torna-se explícita em muitas publicações que apareceram durante a década de 1920. O tema interdisciplinar se revelou preeminente em *A History of Political Theories: Recent Times*, um livro organizado por Merriam e pelo Prof. Harry Elmes Barnes, publicado em Nova York, em 1924. Além dos cientistas políticos que contribuíram para o simpósio, lá se encontravam os advogados (E. M. Borchard & Caleb Perry Patterson), um economista (Paul H. Douglas), um historiador (Carlton J. H. Hayes), um filósofo (Herbert W. Schneider), os sociólogos (Harry E. Barnes & Frank H. Hankins), um psicólogo social (Charles Elmer Gehlke), um antropólogo (Alexander A. Goldenweiser) e um geógrafo social (Franklin Thomas).

Evidência da ênfase sobre o método foi o Comitê sobre o Método Científico (*Committee on Scientific Method*), um comitê instituído pelo *Social Science Research Council*, que publicou, em 1931, o livro *Methods in Social Science: A Casebook*, organizado por Stuart A. Rice. O livro compreendia 52 análises metodológicas de contribuições para as ciências sociais. Os analistas incluíam autoridades de muitos campos, como Robert E. Park & William F. Ogburn (sociologia); A. L. Kroeber & Edward Sapir (antropologia); John Maurice Clark & Frank H. Knight (ciência

<sup>1</sup>Charles E. Merriam. *New Aspects of Politics*, 1925. p. xiii.

econômica); Heinrich Klüver & Robert S. Woodworth (psicologia); Floyd Allport & Kimball Young (psicologia social); Philip Klein (serviço social); Raoul Blanchard & K. C. McMurry (geografia social); e Henri Pirenne & Sidney B. Fay (história).

Outra forma de estimular o interesse pelo método era o programa de pós-doutorado, realizado em parceria ou associação, do *Social Science Research Council*. O programa foi projetado para encorajar os jovens pesquisadores a aperfeiçoarem o seu equipamento científico pela adição de uma nova técnica à sua especialização básica.

## AS CONSEQUÊNCIAS DA DEPRESSÃO E DA GUERRA

Os desenvolvimentos subsequentes precisam ser colocados em um contexto de ênfase na melhoria das ciências do ser humano, por intermédio do refinamento dos instrumentos de pesquisa. Ninguém, seriamente, duvida que o nível de excelência técnica da ciência social americana elevou-se entre a I<sup>a</sup> e a II<sup>a</sup> Guerra Mundial, apesar da Depressão. Quando veio a II<sup>a</sup> Guerra, novas disciplinas já haviam evoluído o bastante para juntarem-se às especialidades mais antigas, no sentido de que fizeram sentir a sua importância.

A ciência econômica continuou a fazer grandes contribuições na mobilização da economia americana para a II<sup>a</sup> Guerra Mundial. Em geral, se concorda que os prognósticos e planos ousados de um grupo-chave de economistas ligados ao *War Production Board* tiveram um impacto decisivo no ritmo da participação efetiva deste país. Refiro-me, particularmente, à obra de Stacy May, Simon Kuznets, Robert Nathan e seus colegas. (Kuznets era um dos colegas mais proficientes do Prof. Wesley C. Mitchell, no estudo dos ciclos de negócios, no Bureau Nacional de Pesquisa Econômica).

Os psicólogos foram muito mais numerosos e eficazes na II<sup>a</sup> Guerra Mundial do que o foram na primeira. Além dos desenvolvimentos no teste de inteligência, houve grandes avanços, entre as guerras, na avaliação das atitudes e estrutura da personalidade. Os sociólogos e os psicólogos sociais apareceram com maior destaque na foto do que na I<sup>a</sup> Guerra. O Prof. Samuel A. Stouffer e os seus colegas realizaram estudos sistemáticos e contínuos sobre as atitudes predominantes entre o pessoal militar, utilizando e reproduzindo procedimentos quantitativos criados entre as guerras pelo Prof. L. L. Thurstone e outros.

À luz dos sucessos alcançados, não há razão para duvidar que a ênfase no método quantitativo está amplamente justificada. Ele continuará a inspirar jovens pesquisadores ambiciosos, no campo das relações humanas. Há, porém, motivos para prever uma ênfase um tanto diferente entre os cientistas sociais, nos próximos anos. A batalha pelo método está ganha. É provável que os cientistas sociais e os psicólogos estarão suficientemente seguros de si para tomarem o método como favas contadas e darem ênfase à escolha de problemas significativos em

relação aos quais possam aplicar e desenvolver o método. Este é o ponto em que considerações de política (*policy*) entram em cena.

## CONHECIMENTO PARA QUÊ?

Embora a importância do método quantitativo fosse o tema dominante na ciência social do período entre as guerras, havia muitas indicações de uma preocupação crescente com a política (*policy*). Um expoente obstinado e pioneiro da abordagem política foi o Prof. Robert S. Lind, da Universidade de Colúmbia, coautor de alguns estudos comunitários clássicos e secretário, por longo tempo, do *Social Science Research Council*. O Prof. Lind ministrou uma série de palestras na Universidade de Princeton, em 1939, sob o título “Conhecimento para quê?”, em que insistia na importância de utilizar todos os meios disponíveis de adquirir conhecimentos para enfrentar as gigantescas crises de nosso tempo.

Não se deve confundir a abordagem da política, pública ou privada, com a noção ou ideia superficial de que os cientistas sociais devem abandonar a ciência e se engajar em tempo integral na política do dia a dia (*politics*). Nem deve ela ser confundida com a sugestão de que os cientistas sociais tenham de gastar a maior parte de seu tempo aconselhando os *policy-makers* sobre questões imediatas. Embora pareça sábio e sensato que os acadêmicos devotem mais tempo a questões práticas, a ideia mais útil e profícua de uma ciência política é diferente. O ponto da questão é que todos os recursos da nossa ciência social em expansão precisam ser orientados para os conflitos básicos presentes em nossa civilização, os quais são revelados de forma muito viva pela aplicação do método quantitativo ao estudo da cultura e da personalidade. Os resultados acumulados pela pesquisa moderna – conduzida pelos sociólogos, antropólogos, psiquiatras e psicólogos – pintaram um quadro fundamental da cultura e da personalidade do povo americano.

## A ESCOLHA DE PROBLEMAS FUNDAMENTAIS

A ênfase básica da abordagem político-administrativa, por conseguinte, é sobre os problemas fundamentais do ser humano em sociedade, e não sobre as questões tópicas do momento. Os esforços combinados dos pesquisadores desvendaram as raízes da tensão no seio de nossa civilização, das quais não tínhamos consciência anteriormente. As dificuldades com que nos deparamos para operar instituições econômicas e políticas são óbvias para todos. O que iludi a atenção científica e política foi o grande número de fatores humanos que impedem a resolução dessas dificuldades por meios racionais. Com base no trabalho de Freud e de outros psicopatologistas, Harry Stack Sullivan traçou em termos detalhados a importância

fundamental da autoestima para a evolução da personalidade humana. Se as crianças não forem capazes de amar a si mesmas, elas não serão capazes de amar as outras pessoas. Interferências no desenvolvimento de uma concepção saudável da individualidade levam a uma formação distorcida da personalidade. Sullivan e seus colegas descobriram que o verdadeiro campo da psiquiatria não é o organismo individual de uma maneira isolada, mas o contexto das relações interpessoais no qual o indivíduo vive. Ao estudarem as manifestações de ordem psicótica, neurótica e psicopática do desenvolvimento distorcido, esses psiquiatras descobriram como os padrões específicos da cultura deformam o pleno desenvolvimento das relações interpessoais compatíveis e produtivas. Uma vez descobertas e expostas, essas fontes de destrutividade humana podem ser mudadas. A base está lançada para uma profunda reconstrução da cultura por meio de contínuos estudos e revisões, e não (ou certamente não somente) pelos métodos tradicionais da agitação política.

No período inicial de suas carreiras, o Dr. Sullivan e alguns de seus colegas passaram a cooperar com os cientistas sociais. A atuação recíproca de psiquiatras, psicólogos da infância, antropólogos e de outros cientistas sociais lançou uma luz distintiva sobre o impacto da cultura na formação da personalidade. Entre os antropólogos, por exemplo, as contribuições de Ruth Benedict, Margaret Mead, Ralph Linton e Clyde Kluckhohn são representativas das melhores dentre elas<sup>2</sup>.

## O USO DE MODELOS

Não há, praticamente, aspecto da sociedade humana que não tenha sido visto em nova perspectiva, como consequência da psiquiatria moderna. É uma característica significativa desse desenvolvimento que, na medida em que se faz uma cuidadosa observação, mensuração e produção de registro, a quantificação é relegada a uma posição relativamente secundária. No estudo das relações interpessoais, a riqueza do contexto é tal que ela pode ser expressa de maneira quantitativa somente em parte. Resultados convincentes podem ser obtidos por intermédio de estudos que são apenas parcialmente expressos em números. Um exemplo excelente deste tipo de contribuição para a ciência e para a política é o relatório de Alexander Leighton sobre as relações humanas, num campo de relocação de “Japoneses”, operado pelo governo dos Estados Unidos, durante a II<sup>a</sup> Guerra Mundial<sup>3</sup>.

<sup>2</sup>O trabalho do Dr. Sullivan é lido com grande vantagem nas páginas de *Psychiatry*, revista publicada pela William Alanson White Psychiatric Foundation, Washington, D. C., à qual Sullivan estava associado, antes de sua morte em 1949. Ruth Benedict era professora de antropologia na Universidade de Columbia, na época de sua morte em 1948. Seu livro de maior influência foi *Patterns of Culture*, 1934. Margareth Mead e Clyde Kluckhohn são também coautores do presente volume. Para uma introdução a Linton, ver Linton (org.), *The Science of Man in the World Crisis*, 1945.

<sup>3</sup>*The Governing of Man*, 1945.

O problema de envolver-se com relações complexas deu a muitos cientistas sociais um *insight* maior sobre o uso criativo de modelos no trabalho científico. Os modelos podem tomar a forma de prosa e podem ser longos ou breves. Os modelos podem assumir a forma de uma notação matemática e, nesse caso, podem estar relacionados a magnitudes que podem ou não ser medidas (o Prof. Arrow aborda a função dos modelos científicos em seu capítulo, neste livro). Os cientistas sociais e os psiquiatras sempre derivaram suas hipóteses mais úteis e produtivas de modelos algo complicados. Servem de exemplos ilustrativos as concepções adiantadas por Freud sobre os tipos oral, anal e genital de personalidade; ou os tipos de líderes e de relações de poder descritos por Weber, que se debruçou de forma extensa sobre o papel metodológico dos “tipos ideais”. Quando se pensa em termos políticos fundamentais, é importante operar com modelos cuja elaboração seja suficiente para possibilitar ao pesquisador lidar com as situações institucionais complexas.

O sentido que os modelos revistos têm para a ciência e para a política foi exemplificado de uma forma notável na década de 1930. O *New Deal* de Franklin Delano Roosevelt foi um sucesso formidável, no sentido de que uma crise econômica de proporções enormes foi resolvida por políticas que não precisaram, de longe, contar com medidas autoritárias de um estado fascista ou comunista. Este resultado foi alcançado, em parte, por causa da ajuda que o governo recebeu dos economistas, muitos dos quais haviam se libertado das doutrinas restritivas da análise econômica clássica, graças às ideias de Alvin Hansen, nos Estados Unidos, e de John Maynard Keynes, na Inglaterra. Nada havia de novo sobre a ideia geral de que o governo teria de fazer alguma coisa, se acontecesse uma crise de desemprego em massa. Mas a ideia não tinha bases racionais, na concepção que prevalecia entre os economistas sobre como funcionava o sistema de livre mercado. As depressões recorrentes haviam sido pensadas simplesmente como se fossem “fricções” dentro do sistema, e a ação do governo era justificada com relutância – quando era, afinal, pelo menos aceita – como um meio de lidar com “fricções” de aspectos diversos. A abordagem de Keynes-Hansen era realmente diferente. Em vez de descartar o prolongado desemprego em massa como resultado de fricções, Keynes e Hansen mostraram que o desemprego poderia ser consequência da própria estrutura da livre economia. Se fossem deixadas a si mesmas, as escolhas econômicas privadas poderiam perpetuar a subutilização da mão de obra, em vez de iniciar novos empreendimentos para absorver mão de obra. As implicações para a política pública eram evidentes: a intervenção do governo é essencial para eliminar o desemprego e para pôr em marcha, de novo, as forças do livre mercado.

Este foi um exemplo excepcional de resultados criativos que podem advir, não quando se realizam novas quantificações, mas quando são arquitetados novos modelos de processos

institucionais, modelos que podem conciliar observações quantitativas e não quantitativas e apontar o caminho para novas atividades empíricas, teóricas e político-administrativas<sup>4</sup>.

## O ESCLARECIMENTO DAS METAS

A abordagem da ciência política não coloca apenas a ênfase nos problemas básicos e em modelos complexos, mas também suscita ou requer um esclarecimento algo considerável das metas de valor envolvidas na política. Afinal, em que sentido um problema é “básico”, ou é fundamental? As avaliações dependem de postulados sobre as relações humanas consideradas desejáveis. Para propósitos de análise, o termo “valor” é assumido aqui no sentido de significar “uma categoria de eventos preferidos”, como a paz, em vez de guerra, níveis elevados de emprego produtivo, em vez de desemprego em massa, a democracia, em vez de despotismo, e personalidades produtivas e compatíveis, em vez de destrutivas.

Quando o cientista é lembrado de dar atenção aos objetivos de valor, ele prontamente descobre conflitos dentro da cultura e dentro de sua própria personalidade. Sua personalidade foi moldada dentro de uma cultura de fortes contradições, tanto em nível teórico quanto prático. Em nível doutrinário, existe a demanda de se alcançar uma comunidade mundial em que a dignidade do ser humano se realize em termos teóricos e práticos. Existe igualmente a demanda contraditória de tornar o mundo um lugar seguro para o “ariano” ou a supremacia branca. Numa palavra, existem legados do mundo da casta que predominaram antes que as revoluções francesa e americana deram ímpeto à ideia da mobilidade social, com base no mérito individual.

## AS CIÊNCIAS POLÍTICAS DA DEMOCRACIA

Acredito que seja seguro prever que a abordagem da ciência política irá propiciar uma série de ciências “especiais” dentro do campo das ciências sociais, da mesma forma que o desejo de curar desenvolveu uma ciência da medicina, que é distinta, mas ligada à ciência geral da biologia. Nos Estados Unidos já se pode discernir a natureza de tais ciências especiais. A tradição americana dominante afirma a dignidade do ser humano, não a superioridade de somente um conjunto de seres humanos. Por isso, deve-se prever que a ênfase será sobre o desenvolvimento de conhecimentos que dizem respeito à realização mais completa da dignidade humana. Por razões de conveniência, vamos chamá-la de desenvolvimento das “ciências políticas da democracia”. Há indicações abundantes à disposição para se dar importância a esta sugestão.

Há uma discrepância evidente entre doutrina e prática nos Estados Unidos, quando negros e outras pessoas de cor são submetidas a maus tratos. A *Carnegie Foundation* patrocinou uma

<sup>4</sup>Observar o título seguinte: E. Ronald Walker, *From Economic Theory to Policy*, 1943.

pesquisa de grande alcance para estudar as tendências nas relações étnicas nos Estados Unidos. O propósito era revelar o estado real dos casos, descobrir os fatores condicionantes e estimular políticas contra a discriminação. O resultado saiu na forma de livro, *An American Dilemma: The Negro Problem and modern Democracy*, que Gunnar Myrdal organizou e publicou, em 1944.

As iniciativas em favor de pesquisas orientadas para problemas têm sido tomadas não somente por fundações privadas, mas também por associações privadas de homens de negócios. O exemplo mais bem-sucedido talvez seja o *Committee for Economic Development*, que foi organizado no início da II<sup>a</sup> Guerra Mundial, com o fim de desenvolver políticas que evitassem ou que mitigassem a depressão pós-guerra nos Estados Unidos. O programa de pesquisa foi executado por uma equipe de economistas eminentes, sob a chefia do Prof. Theodore O. Yntema, da Universidade de Chicago. Com base nos estudos publicados da equipe, os homens de negócios elaboraram sugestões de políticas para o governo e para as organizações privadas e os indivíduos. Depois da guerra, o *Committee for Economic Development* foi preservado, com o objetivo de desenvolver pesquisas e recomendações de longo alcance, para a manutenção de uma economia de livre mercado (a figura mais ilustre associada ao *Committee* é o seu iniciador e primeiro dirigente, Paul G. Hoffman).

## A PERCEPÇÃO DO TEMPO

A orientação para a política carrega em si um senso agudo de tempo. O livro *An American Dilemma* é uma boa ilustração. O projeto que resultou naquele livro foi escolhido porque se reconhecia que as relações étnicas nos Estados Unidos eram de grande importância para a segurança futura do país, como também para a realização das aspirações democráticas. Na medida em que um analista se orienta por valores, ele adota ou rejeita as oportunidades de pesquisa, de acordo com a relevância delas para **todos** os seus valores implícitos nas metas, ou inicia pesquisa que contribua para essas metas.

Para o cientista não é necessário sacrificar a objetividade, na execução de um projeto. O lugar para a não-objetividade está na decisão relativa às metas finais que devem ser implementadas. Uma vez feita esta escolha, o pesquisador procede com a máxima objetividade e utiliza todos os métodos disponíveis. Além disso, não é necessário abrir mão da ideia de aperfeiçoar o método. Todos os pontos precedentes são exemplificados na pesquisa de Myrdal, visto que os dados foram coletados e interpretados com espírito crítico, e os métodos foram aperfeiçoados durante a investigação. Por exemplo, o apêndice metodológico preparado por Myrdal tem sido útil para disseminar certos padrões importantes de pensamento entre os cientistas sociais.

A ênfase no tempo não se esgota com a seleção de um projeto de orientação para a política. É somente após interessar-se por metas futuras que você vai fixar, atentamente, o seu olhar

no presente e no futuro, com vistas a descobrir o grau em que as tendências se aproximam dos valores. As tendências são extrapoladas para o futuro e a plausibilidade da extração é calculada à luz do conhecimento disponível das tendências e fatores. As linhas alternativas da política são estimadas da mesma maneira.

## O ESPAÇO INCLUI O GLOBO

A perspectiva de uma ciência orientada para a política é mundial, já que os povos do mundo constituem uma comunidade. Eles afetam o destino uns dos outros. Por isso, o futuro dos objetivos básicos depende dos desenvolvimentos mundiais em seu todo.

É possível examinar as questões mundiais pelo ponto de vista da invenção, difusão e restrição de instituições sociais. Nesta perspectiva, Moscou é o centro eruptivo do padrão revolucionário mundial de nosso tempo, e uma das tarefas da análise política e da gestão é apoiar ou restringir a difusão deste padrão. Mais especificamente, um problema fundamental de nossa época é levar a termo os processos revolucionários de nosso período histórico ao menor custo humano. Ao menos este é um problema de todos os que acreditam na dignidade do ser humano e, portanto, esperam manter a coerção em nível mínimo.

## CONSTRUCTOS PARA O DESENVOLVIMENTO: A REVOLUÇÃO MUNDIAL DE NOSSO TEMPO

As ciências políticas da democracia, preocupadas como são com os eventos em escala global de nosso período histórico, devem prosseguir com a criação de hipóteses que envolvam o mundo todo. Os modelos especulativos das principais mudanças sociais em nossa época podem ser chamados “constructos projetivos de desenvolvimento”. Eles especificam o modelo institucional *do qual* estamos nos afastando e o modelo *em cuja direção* estamos nos encaminhando.

Falando em termos estritos, os constructos para o desenvolvimento não são hipóteses científicas, já que não formulam proposições sobre interdependência de fatores. O constructo de desenvolvimento refere-se somente à sucessão de eventos, tanto futuros como passados. Deve-se observar que muitas hipóteses sobre o futuro pretendem ter validade científica, como, por exemplo, a concepção marxista de que está emergindo uma sociedade sem classes. Entretanto, não se pode aceitar qualquer protesto ou reivindicação de “inevitabilidade”. Eventos futuros não são cognoscíveis, com absoluta certeza, antecipadamente; eles são parcialmente prováveis e em parte fortuitos. Os constructos de desenvolvimento são auxílios na tarefa total de esclarecer metas, observar tendências e calcular possibilidades futuras.

Não está dentro do escopo deste capítulo apresentar em detalhe hipóteses de desenvolvimento sobre a revolução mundial de nosso tempo. Incidentalmente, porém, é tentador observar que é necessário fazer uma distinção entre o padrão do *centro eruptivo de um movimento revolucionário mundial* e o padrão da *revolução mundial de uma época*. Aqueles que tomaram o poder em Paris, em 1789 (e, imediatamente, daí em diante), tornaram-se, sem dúvida, a elite do centro eruptivo daquele período. Mas o padrão que prevaleceu naquele tempo e lugar não foi idêntico ao padrão revolucionário da época histórica como um todo, embora elementos comuns estivessem presentes. É evidente que a elite de 1917, em Moscou, pode ser chamada a elite do centro eruptivo de nosso *tempo*, mas é muito duvidoso que o padrão então reinante em Moscou tenha muitos elementos idênticos ao padrão revolucionário de nossa *época*. De fato, uma das tarefas principais das ciências políticas de nossos dias é seguir em detalhe os processos de inovação, difusão e restrição sociais em toda parte do globo, com o propósito de avaliar o significado de eventos específicos<sup>5</sup>.

## O FOCO NO PROBLEMA

Traço adicional da orientação para a política é a importância atribuída ao ato da imaginação criativa que introduz no processo histórico uma política nova e bem-sucedida. Ideias bem-sucedidas não podem ser garantidas antecipadamente. Mas a atitude ante o problema pode ser cultivada, o que aumenta a probabilidade de que o ser pensante atue como parceiro de uma proposta política historicamente viável. Hoje, a crise sem fim que provém da expectativa de violência (seja de guerra ou de revolução) exige a mais elevada engenhosidade na idealização de políticas capazes de reduzir o custo de traduzir para fruição prática as aspirações de uma ciência política de orientação democrática. Esta não é somente uma questão de aperfeiçoar a Organização das Nações Unidas (ONU) e outras agências oficiais. É igualmente uma questão de introduzir uma corrente de transformações de efeitos benéficos e reparadores, onde quer que se promovam políticas, públicas ou privadas.

## A CONSTRUÇÃO DE INSTITUIÇÕES

O cientista político (*policy scientist*) está muito mais interessado na avaliação e na reconstrução de práticas da sociedade que no raciocínio privado sobre abstrações mais elevadas

<sup>5</sup>Posso permitir-me fazer referência a meus próprios escritos, em que desenvolvi algumas dessas distinções. A exposição mais antiga está em *World Politics and Personal Insecurity*, 1935. Ela é mais acessível em *The Analysis of Political Behaviour: An Empirical Approach*, publicado no ano de 1948, na “International Library of Sociology and Reconstruction” e organizado por Karl Mannheim. Ver, em particular, Parte II. O meu constructo para o desenvolvimento (*development construct*) do “estado policial” foi reimpresso no livro *The Analysis of Political Behaviour*.

das quais deriva seus valores. Esta escolha traz consigo a redução de ênfase de muitas coisas da bagagem tradicional da metafísica e da teologia. Um exemplo do que se pode esperar é o trabalho de John Dewey e de outros filósofos americanos do pragmatismo, que de uma forma rápida se voltaram para considerar instituições sociais (Dewey, por exemplo, lançou um movimento de escola experimental). Essa propensão do cientista político tem sido antecipada pelo positivismo lógico de Rudolf Carnap e seus colegas, embora Carnap não tenha, pessoalmente, extraído as implicações. Algumas implicações são razoavelmente evidentes, entretanto. Se os termos pretendem designar eventos, eles não têm referência estável antes que sejam expressos em indicadores ou em “índices operacionais”. Os índices são operacionais quando podem ser aplicados por um observador que possui competência, equipamento e intenções descritivas, e que ocupe um posto de observação em relação a um campo de eventos a serem descritos. O posto observacional é o procedimento usado para entrar numa situação com o objetivo de coletar dados (“fazer protocolo”)<sup>6</sup>.

Os termos-chave empregados nas ciências políticas se referem a sentidos, e os contextos de sentido são mutáveis. Isso significa que os índices operacionais escolhidos para palavras-chave, nas ciências sociais, são menos estáveis do que os índices usados em geral pelos cientistas físicos para descrever os eventos com os quais se ocupam. É por isso que nos referimos a uma “instabilidade de índice” dos termos, nas ciências da política.

Visto que os índices operacionais são instáveis, é necessário providenciar pesquisas constantes, para manter os índices operacionais calibrados em termos corretos. As características observáveis de certos grupos de classe, por exemplo, mudam ao longo do tempo, e torna-se, por conseguinte, necessário especificar as características que são essenciais à identificação, para fins descritivos, do membro de uma determinada classe.

As considerações técnicas, que acabaram de ser esboçadas em linhas gerais, reforçam outros incentivos que induzem os cientistas sociais e os psicólogos a aprimorarem instituições para a auto-observação do ser humano em sociedade. Uma das sugestões mais criativas que têm sido feitas pela e para a Unesco, por exemplo, é o estabelecimento de uma pesquisa contínua da tensão internacional. Atividades desse tipo são essenciais, se tivermos de esclarecer as metas, tendências, fatores e alternativas apropriadas para as ciências políticas da democracia.

As operações internacionais para coleta e apuração de opiniões (*polling*) que existem hoje são passos importantes no sentido de providenciar mais informações significativas do que tivemos no passado sobre os pensamentos e os sentimentos da humanidade.

Intimamente associado ao estabelecimento de instituições abrangentes de auto-observação está o uso de procedimentos de pré-teste para ajudar na avaliação de alternativas de políticas.

<sup>6</sup>Além de Carnap e sua escola, Alfred Korzybski era lido em larga escala. Ver seu *Science and Sanity*, 1933.

No mundo dos negócios, os pré-testes têm sido levados a um grau elevado de perfeição técnica. Variações de menor importância, nos ingredientes de novos produtos ou nas mudanças de embalagem, são testadas em alguns poucos lugares afeitos a divulgar amostras (no sentido estatístico) sobre as possíveis reações do consumidor. As políticas de recursos humanos são, por vezes, pré-testadas em umas poucas fábricas, antes de serem adotadas em todas as fábricas controladas por uma corporação. A pré-testagem sistemática pode ser aplicada, a partir do mercado, a muitas outras situações na sociedade.

## OS CIENTISTAS SOCIAIS NÃO SÃO OS ÚNICOS A CONTRIBUÍREM PARA AS CIÊNCIAS DA POLÍTICA

Da concepção de uma ciência política, que começou a se manifestar nos Estados Unidos, decorre uma consciência mais explícita do fato de que os cientistas sociais não são os únicos estudiosos que contribuem para as ciências da política. É verdade que os especialistas em teoria social e psicologia aperfeiçoarão a análise básica do processo em si de formação da política. Mas existe um certo reconhecimento do fato de que as pessoas que têm experiência em *policy-making* ativa podem fazer contribuições maiores para a análise básica do que os *experts* acadêmicos têm admitido. Os homens de negócio muitas vezes se observam e observam as outras pessoas, nos negócios, no governo e em instituições similares – com uma grande curiosidade e objetividade intelectual. Alguns desses participantes ativos chegam a desenvolver ou derivar teorias do processo, que merecem crítica cuidadosa à luz, não somente da opinião do *expert*, mas também da pesquisa dos fatos. Os homens de ação, usualmente, não dispõem de incentivos para escrever livros ou artigos técnicos em que possam sistematizar as suas teorias e confrontá-las com os dados disponíveis<sup>7</sup>. Para o especialista acadêmico, porém, é imensamente proveitoso tomar algumas dessas ideias e dar a elas a necessária sistematização e fazer a sua avaliação.

Com o objetivo de aproximar o acadêmico e o *policy-maker* prático em uma associação profícua, são necessárias novas instituições (ou, mais precisamente, são necessárias modificações nas instituições existentes). O seminário já é utilizado para esse fim em muitas instituições de ensino superior, como na *Graduate School of Business* e na *Littauer School* (que tem foco em governo) da Universidade de Harvard. Muitas organizações nacionais de administradores públicos mantêm seus QGs administrativos perto da Universidade de Chicago, um arranjo para fomentar o contato entre o corpo docente da universidade e os membros do estafe dessas organizações.

<sup>7</sup>Chester Barnard é uma exceção a esta afirmação. Enquanto executivo empresarial ativo, ele publicou seu livro muito bem recebido pelo público *The Functions of the Executive*, em 1938. Barnard ocupa, atualmente (1951), a função de presidente da Fundação Rockefeller. O Comitê sobre os Casos de Administração Pública (*Social Science Research Council*) desenvolveu de forma gradual estudos de caso sobre a formação em políticas, públicas ou privadas, examinando registros escritos e entrevistando participantes.

Por causa do crescimento rápido da administração pública como profissão treinada, nos Estados Unidos, fica fácil a interação entre os intelectuais formados na universidade e os funcionários (e líderes) públicos. Até recentemente, as escolas de direito do país estavam inteiramente entregues à concepção mais estritamente imaginável de treinamento profissional. O currículo consistia na memorização e na discussão das decisões (e das opiniões corroborativas) dos tribunais de apelação. Em tempos recentes, houve uma ampliação do currículo, com o intuito de incluir informações factuais sobre as consequências das doutrinas e procedimentos legais. A Escola de Direito da Universidade de Yale foi pioneira nessa mudança, ainda que tenha sido forçada a contratar cientistas sociais para integrar o seu corpo docente.

A abordagem da ciência das políticas tem a implicação adicional de incluir ou de incorporar, além do conhecimento sobre o próprio processo da *policy-making*, a agregação e a avaliação do conhecimento – de qualquer fonte – que pareça ter significado importante para os principais problemas políticos do tempo. Em nossos dias, por exemplo, o conhecimento sobre a forma atômica e outras formas de energia que está em posse dos físicos e de outros cientistas naturais tem uma importância enorme e óbvia para a segurança mundial. É necessário que haja intercâmbio criativo entre os físicos, os cientistas sociais e os homens de ação<sup>8</sup>. O cultivo da prática voltada para gerar e facilitar a cooperação entre “equipes interdisciplinares” está entre as tarefas principais de uma ciência da política em desenvolvimento.

### **Harold D. Lasswell**

(Donnellson, Illinois, 13 de fevereiro de 1902 – 18 de dezembro de 1978), foi um sociólogo, cientista político e teórico da comunicação estadunidense. É considerado um dos fundadores da psicologia política”. Também é considerado o fundador da área disciplinas das Políticas Públicas.

### **Tradução:**

#### **Francisco Gabriel Heidemann**

Doutor em Administração Pública pela University of Southern California (USC). Professor aposentado de Administração Pública da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC).

<sup>8</sup>De acordo com esta orientação, os sucessos e fracassos são muitas vezes anotados em *The Bulletin of Atomic Scientists*, publicado em Chicago.

# DESENVOLVENDO COMPETÊNCIAS DE LIDERANÇA NO SETOR PÚBLICO: A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA LIDERAGOV<sup>1</sup>

Natália Ilka Moraes Nascimento<sup>1</sup>

Maristela Campos de Carvalho<sup>2</sup>

Maria do Carmo Rebouças da Cruz Ferreira dos Santos<sup>3</sup>

Fernando de Souza Coelho<sup>4</sup>

Tainá Victoria Machado<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Escola Nacional de Administração Pública (Enap), Brasília – DF, Brasil

<sup>2</sup>Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), Brasília – DF, Brasil

<sup>3</sup>Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB), Itabuna – BA, Brasil

<sup>4</sup>Universidade de São Paulo (USP), São Paulo – SP, Brasil

Reconhecendo o poder transformador de lideranças públicas capacitadas na redefinição de instituições e políticas, e na promoção do desenvolvimento de um país, este relato técnico descreve e analisa uma experiência implementada com sucesso pela Escola Nacional de Administração Pública e pelo Ministério da Gestão e Inovação de Serviços Públicos — em conjunto com organizações públicas federais parceiras, desde 2020: o Programa LideraGOV. Esta iniciativa de preparar novas lideranças no governo federal já concluiu sua quarta edição, com constantes aprimoramentos como a oferta de uma turma extraordinária para pessoas negras e a transversalização de gênero e raça do conteúdo programático. Em suma, o texto apresenta a concepção, os objetivos e o desenho pedagógico e metodológico da formação, realça as últimas mudanças do programa, destaca os seus principais resultados e aventa algumas recomendações.

**Palavras-chave:** gestão de pessoas; capacitação; líderes públicos; governo federal; Brasil.

<sup>1</sup>Relato técnico apresentado no Grupo de Trabalho 6 – Gestão de pessoas e comportamento organizacional no setor público, do XI Encontro Brasileiro de Administração Pública, em 28/05/2024. Disponível em <<https://proceedings.science/p/186081?lang=pt-br>>

## **DESARROLLANDO COMPETENCIAS DE LIDERAZGO EN EL SECTOR PÚBLICO: LA EXPERIENCIA DEL PROGRAMA LIDERAGOV**

Reconociendo el poder transformador de los liderazgos públicos capacitados en la redefinición de instituciones y políticas, y en la promoción del desarrollo de un país, este informe técnico describe y analiza una experiencia implementada con éxito por la Escola Nacional de Administração Pública y el Ministerio da Gestão e Inovação de Serviços Públicos — en conjunto con organizaciones públicas federales asociadas, desde 2020: el Programa LideraGOV. Esta iniciativa para preparar nuevos líderes en el gobierno federal ya concluyó su cuarta edición, con constantes mejoras como la oferta de una clase extraordinaria para personas negras y la transversalización de género y raza en el contenido programático. En resumen, el texto presenta la concepción, los objetivos y el diseño pedagógico y metodológico de la formación, resalta los últimos cambios del programa, destaca sus principales resultados y aventura algunas recomendaciones.

**Palabras clave:** gestión de personas; capacitación; líderes públicos; gobierno federal; Brasil.

## **DEVELOPING LEADERSHIP COMPETENCIES IN THE PUBLIC SECTOR: THE LIDERAGOV PROGRAM EXPERIENCE**

Recognizing the transformative power of trained public leadership in redefining institutions and policies and in fostering a country's development, this technical report describes and analyzes a successful experience implemented by the National School of Public Administration and the Ministry of Management and Public Service Innovation alongside partner federal public organizations, since 2020: the LideraGOV Program. This initiative, aimed at preparing new leaders in the federal government, has already completed its fourth edition, with continuous enhancements such as offering an extraordinary class for Black individuals and the mainstreaming of gender and race in its programmatic content. In essence, the text presents the program's conception, objectives, and pedagogical and methodological design, highlights its latest changes, emphasizes its main results, and offers some recommendations.

**Keywords:** people management; training; public leaders; federal government; Brazil.

## 1. INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira depende crucialmente do papel desempenhado por suas lideranças e servidores seniores, os quais são fundamentais para a tradução da orientação política em ação governamental, ou seja, a formulação de planos, a gestão estratégica de recursos, a direção da implementação de programas e o desenho e controle da entrega de serviços públicos. Além disso, esses gestores públicos são peça-chave para garantir a prestação de contas e a transparência governamentais, impulsionando, assim, o desenvolvimento do Estado e o fomento da cidadania.

Este aspecto tem sido destacado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que, em 2018, recomendou aos países que promovessem uma cultura de liderança orientada por valores, visando melhorar os resultados para a sociedade (OCDE/Legal/0445). Uma das ações recomendadas era desenvolver as capacidades de liderança dos atuais e futuros dirigentes públicos, alinhando-se com as necessidades identificadas na administração pública brasileira.

Essa orientação ganhou ainda mais relevância em 2019, quando estudos internos conduzidos pelo, então, Ministério da Economia, projetavam que cerca de 33% dos servidores efetivos, ocupantes de funções comissionadas de alta direção na administração pública, teriam direito a se aposentar em 2024 (Almas *et al.*, 2022). Essa projeção levantou preocupações sobre a potencial lacuna na liderança e possíveis gargalos em termos de capacidade gerencial e continuidade/memória administrativa no Poder Executivo federal, destacando a urgência de programas voltados para o desenvolvimento e treinamento de novos líderes para enfrentar os desafios futuros.

Considerando essa problemática, em 2020, a Secretaria de Gestão e desempenho de Pessoal (SGP), do Ministério da Economia, em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), o Centro de Liderança Pública (CLP) e outros parceiros, implementou o Programa de Desenvolvimento de Líderes da Administração Pública Federal – LideraGOV. O programa, em sua versão piloto, foi estabelecido pela Portaria Conjunta SGP-Enap/SEDGG/ME nº 254/2020, normativo que também instituiu o Grupo de Desenvolvimento de Líderes do Futuro.

Essa iniciativa estratégica, que se configura como uma política pública sucessória de preparação de novos líderes, visa capacitar e desenvolver lideranças públicas inovadoras e prontas para enfrentar os desafios contemporâneos e impulsionar a modernização do setor público na União. Consiste também em construir uma rede de servidores públicos federais com alta capacidade de gestão e liderança, aptos a ocupar cargos e funções estratégicas na Administração Pública Federal (Enap, 2023).

Para cumprimento desses objetivos, o Programa LideraGOV tem sua execução estruturada em quatro fases: 1) processo seletivo, 2) curso de formação, 3) acompanhamento e efetivação e 4) avaliação do programa<sup>1</sup>. Entre os anos de 2020 e 2023, realizou três edições, tendo formado 188 servidores públicos federais de dezenas de órgãos e entidades públicas e lotados em cidades de norte a sul do país. A quarta edição, exclusiva para pessoas negras, iniciou-se em novembro de 2023 e conta com 51 servidores pretos e pardos<sup>2</sup>.

O presente trabalho, no formato de um relato técnico, enfoca a segunda fase do Programa, qual seja: o Curso de Formação. O texto, a seguir, busca construir uma reflexão sobre o processo formativo, apresentando a organização do percurso pedagógico e a multiplicidade de estratégias de aprendizagem. Aborda, outrossim, as inovações realizadas a cada edição, com destaque para a transversalização de raça e gênero, realizada em sua quarta turma. Por fim, apresenta relatos de alunos e egressos sobre os significados de sua participação no Programa, bem como, recomendações para futuras melhorias e a difusão da iniciativa para os níveis subnacionais de governo do país.

## 2. UMA FORMAÇÃO BASEADA EM COMPETÊNCIAS DE LIDERANÇA

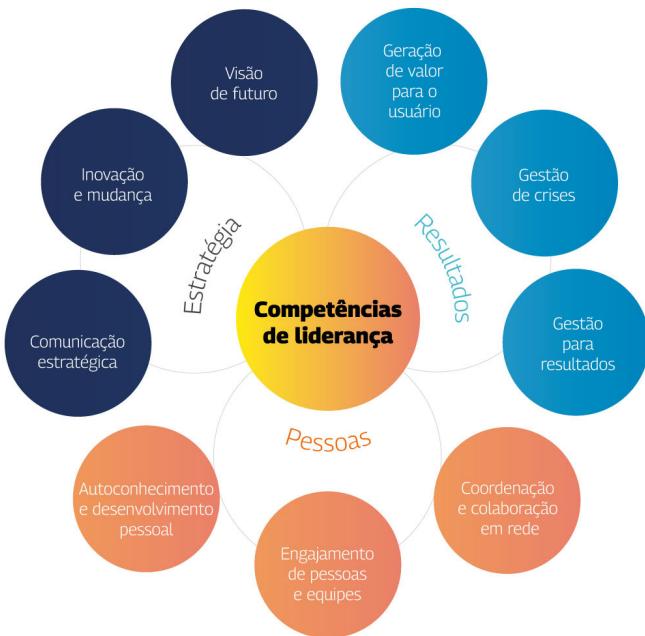
Dentre outros objetivos, o Programa LideraGOV visa qualificar servidores para atuar em funções de liderança, potencializando o desempenho dos seus quadros e das organizações públicas, de modo a: (i) preparar a organização para adaptar-se a um cenário de inovações e gerir mudanças; e (ii) fomentar uma cultura organizacional orientada para resultados e para a construção de valor público (Enap, 2020).

O curso de formação desenvolve-se em torno de uma abordagem pedagógica e metodológica que integra teoria e prática, centrada em desafios reais enfrentados pelos líderes públicos. A formação concentra-se no desenvolvimento de competências, entendidas como um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes mobilizadas pelo indivíduo para o alcance de resultados, tendo como referência a Matriz de competências essenciais de liderança para o setor público brasileiro<sup>3</sup> (Figura 1), mapeada pela Enap, e que integra a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP), instituída pelo Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019.

<sup>1</sup>Sobre o processo de criação do Programa e detalhamento das demais fases, ler Enap (2023) e Almas *et al.* (2022).

<sup>2</sup>A formatura dos alunos da quarta edição ocorreu em agosto de 2024, sem desistências e com 100% de aprovação.

<sup>3</sup>Para melhor entendimento da Matriz de competências essenciais de liderança para o setor público brasileiro, ver Enap (2020a).

**Figura 1 – Matriz de competências essenciais de liderança para o setor público brasileiro**

**Fonte:** ENAP. Competências essenciais de liderança para o setor público brasileiro. 2020a.

A referida Matriz, Figura 1, tem três eixos – pessoas, resultados e estratégia – que fundamentam as disciplinas que foram organizadas em três blocos: Liderando a si mesmo, Liderando pessoas e equipes e Liderando organizações. O desenho pedagógico parte do resgate do propósito de liderança e do seu desenvolvimento e mobilização de competências. Do ponto de vista pedagógico, baseado em Schön (2000), a organização das disciplinas e o seu sequenciamento buscam integrar três dimensões do processo de aprendizagem: conhecer, ampliar e recriar a realidade (Enap, 2023, p.40).

O curso foi concebido com uma carga horária de 120 horas de atividades de formação, acrescidas de pelo menos 20 horas suplementares de atividades de suporte à transferência da aprendizagem, como sessões de mentoria coletiva, sessões de mentoria individual, sessões de diálogos formativos com o superior hierárquico e uma sessão para a apresentação da Jornada de Aprendizagem. Na sequência, a Tabela 1 mostra a lógica do desenho do programa, com seus eixos e blocos, bem como as sessões das turmas finalizadas e do curso em andamento.

**Tabela 1 – Percurso formativo ao longo das quatro turmas**

<b>Eixo Pessoas</b> <b>Bloco 1: Liderando a si mesmo</b>			
<b>LideraGOV 1.0</b>	<b>LideraGOV 2.0</b>	<b>LideraGOV 3.0</b>	<b>LideraGOV 4.0</b>
Liderança e Mindset: a essência e particularidades do negócio público.	Liderança no setor público.	Sessão mantida.	Igualdade racial e de gênero nos cargos de liderança da Administração Pública Federal e seu impacto nas políticas públicas e no desenvolvimento do país.
Liderança, produtividade e qualidade de vida.	Orientações gerais sobre o funcionamento do curso.	Atividade integrativa: orientações e combinados.	Sessão mantida.
-	Mindset da liderança pública: particularidades e desafios.	-	-
-	Exercício de integração - Rede LideraGOV.	-	-
Liderança transformadora no setor público: é possível!	Liderança, produtividade e qualidade de vida.	Liderança, produtividade e qualidade de vida: introdução à gestão do tempo.	Sessão mantida.
Competências para o exercício da liderança: do que afinal estamos falando?	Competências para o exercício da liderança: do que afinal estamos falando?	Sessão mantida.	Sessão mantida.
-	Construindo minhas estratégias de autodesenvolvimento (Dicas sobre a elaboração do PDI e Diário do Líder).	-	-
Autoconhecimento e autoliderança. Feedback Coletivo sobre os perfis de liderança aferido na fase de seleção.	Competências comportamentais, autoconhecimento e autoliderança.	Sessão mantida.	Sessão mantida.
Competências comportamentais e liderança fundamentos da gestão de equipe.	Fundamentos de gestão de equipe.	Fundamentos da gestão humanizada de equipes.	Sessão mantida.

Visão sistêmica e pensamento estratégico. Potencialidades e desafios da liderança compartilhada. Governança Pública e a construção de coalizões e redes.	-	-	-
<b>Eixo Resultado</b> <b>Bloco 2: Liderando Pessoas e Equipes</b>			
LideraGOV 1.0	LideraGOV 2.0	LideraGOV 3.0	LideraGOV 4.0
Conhecimento do negócio público: o que o líder deve dominar para qualificar o processo decisório.	Sessão mantida.	Conhecimento do negócio público: o que o líder deve conhecer para qualificar a gestão Pública.	Sessão mantida.
Da compreensão sistêmica à ação orientada por resultados.	Exercício prático de simulação do processo decisório (simulação de atores).	O ciclo de políticas públicas, orientação para resultados e valor público.	Sessão mantida.
-	-	-	Equidade racial e de gênero no ambiente organizacional.
-	-	-	Gestão da diversidade.
Geração de valor público para usuários.	Enquadramento e resolução de problemas públicos.	Gestão orientada para os resultados na prática: como compor e liderar equipes que entregam.	Sessão mantida.
Gestão da produtividade e dos resultados.	Desenho de soluções para desafios complexos.	Gestão da produtividade e dos resultados: estratégias, métodos e ferramentas.	Sessão mantida.
Engajamento individual e de equipes.	Tomada de decisão e gestão por evidências.	Inovação e condução da mudança: quando? por quê? como?	Sessão mantida.
Estruturação e resolução de problemas.	-	Comunicação estratégica para lideranças.	Sessão mantida.
-	Gestão da produtividade e dos resultados: estratégias, métodos e ferramentas.	Introdução à negociação e gestão de conflitos.	Sessão mantida.

-	Engajamento individual e de equipes para resultados.	Sessão mantida.	Sessão mantida.
<b>Eixo Estratégia</b> <b>Bloco 3: Liderando Organizações</b>			
LideraGOV 1.0	LideraGOV 2.0	LideraGOV 3.0	LideraGOV 4.0
A mudança como movimento constante da liderança.	Introdução ao pensamento sobre futuros e prospecção de cenários.	Governança pública e a construção de coalizões e redes.	Enquadramento e resolução de problemas públicos.
Introdução ao pensamento sobre futuros ( <i>futures thinking</i> ).	Liderança estratégica das organizações: ciclo de políticas públicas, orientação para resultados e valor público.	Exercício prático de simulação do processo gestão em rede (simulação de atores).	Gestão por evidências e tomada de decisão
Tomada de decisão e gestão por evidências.	Governança pública e a construção de coalizões e redes.	Enquadramento e resolução de problemas públicos.	Prototipagem de soluções para desafios complexos
A inovação como <i>drive</i> disruptivo.	Comunicação estratégica para lideranças.	Prototipagem de soluções para desafios complexos.	Governança e políticas públicas
Condução da mudança: quando? por quê? Como?	Introdução à negociação e gestão de conflitos	Tomada de decisão e gestão por evidências.	Exercício prático de simulação do processo de gestão em rede
Gestão de crise: coordenação executiva e gabinete de crise.	Condução da mudança: quando? por quê? Como?	Gestão de crise: coordenação executiva e gabinete de crise.	Gestão de crise: coordenação executiva e gabinete de crise
Gestão de crise: estratégias de comunicação em cenário de crise.	Gestão da mudança: comunicação, resistências e conflitos.	Estratégias de comunicação em cenário de crise.	Estratégias de comunicação em cenário de crise
Liderança transformadora no setor público: é possível?	Gestão de crise : Coordenação executiva e gabinete de crise.	Introdução ao pensamento sobre futuros e prospecção de cenários	Sessão mantida.
Gestão de crise: coordenação executiva e gabinete de crise; estratégias de comunicação em cenário de crise.	Estratégias de comunicação em cenário de crise.	-	Conexão de Lideranças: celebrando a jornada do LideraGOV

**Fonte:** Elaboração própria.

O percurso formativo do programa, composto pelas disciplinas e atividades complementares, busca ofertar uma experiência completa, que auxilia e estimula “a aplicação do que foi aprendido e sua avaliação” (Enap, 2023, p. 43), tendo como objetivo claro promover uma liderança pública mais eficaz, ética e orientada para resultados, adaptando-se constantemente para atender às demandas emergentes e garantir que os líderes públicos estejam equipados com as competências necessárias para promover uma gestão pública eficiente, responsável e inovadora.

### **3. DIVERSIDADE DE ESTRATÉGIAS PEDAGÓGICAS APLICADAS AO PROCESSO DE ENSINO-APRENDIZAGEM**

#### **3.1 Diálogos formativos com chefias**

Ao longo do programa, os alunos são incentivados a realizar cinco sessões de diálogo com suas chefias imediatas, com o objetivo de promover a “troca de *feedbacks* sobre seu desempenho e apoio no processo de desenvolvimento de competências” (Enap, 2023, p. 47). Os diálogos também possibilitam que a organização na qual o aluno trabalha seja beneficiada, durante o curso, a partir da troca de conhecimentos e experiências entre alunos e suas chefias imediatas. Esta interação é um diferencial que contribui com o momento de elaboração dos trabalhos, que serão descritos à frente.

De forma preparatória aos encontros, o programa oferece uma oficina de escutatória e *feedback*, tanto aos alunos como às suas chefias, na qual é abordado o reconhecimento dos padrões de comunicação, são feitas reflexões sobre como escutamos e são oferecidas ferramentas para conduzir conversas transformadoras. Recentemente, a quarta turma do programa passou pelo *workshop* e uma aluna deu o seguinte depoimento:

Quanto é difícil o ofício de escutar? Será que realmente paramos para ouvir o outro no nosso cotidiano? Quais os desafios da escuta ativa e do feedback eficiente e respeitoso? Como comunicar-se dentro dos limites da assertividade? Essas e outras tantas perguntas nos colocaram em uma espiral de reflexão durante todo o dia de hoje, mais uma vez mostrando a importância de iniciativas como esse Programa que honra em todas as suas atividades a missão de promover uma formação de excelência para futuros líderes. Relato de Aluna da Turma 4.0.

Sobre a participação das chefias, 56% das lideranças imediatas dos alunos da terceira turma estiveram presentes na oficina, enquanto 58,8% das chefias dos alunos da turma quatro participaram desta formação. Vale salientar que os percentuais de não adesão das chefias – em torno de 40% – podem se relacionar à indisponibilidade de tempo por parte de servidores que ocupam altos postos no governo federal. De outro, demonstra a dificuldade no engajamento destas chefias e de reconhecimento do seu papel no processo de desenvolvimento de sua equipe.

Sobre esse aspecto, em pesquisa realizada em uma autarquia federal, Nascimento e Teodoro (2023, p. 25), identificaram que, em geral, “os servidores participam de ações de treinamento por iniciativa própria (79%) e não por incentivo da chefia (21%)”. Além disso, é elevado o entendimento das chefias de que “o desenvolvimento da equipe é competência apenas do próprio servidor e da unidade de gestão de pessoas” (*idem*).

Apesar disso, a estratégia de realizar os diálogos tem se mostrado profícua, como veremos adiante no relato sobre a elaboração dos trabalhos do curso.

### 3.2 Mentorias coletivas

As mentorias coletivas visam “conectar os conhecimentos adquiridos nas disciplinas e estimular a formação da rede de lideranças por meio da troca de percepções e experiências” (Enap, 2023, p. 48). Assim, ao longo das quatro edições, tem se consolidado como um espaço em que líderes em suas áreas compartilham experiências e desafios de sua trajetória profissional na administração pública, mostrando caminhos e construindo reflexões que potencializam a atuação dos alunos.

De caráter não obrigatório, as mentorias integram as atividades complementares do Programa, se constituindo como espaços não formais de aprendizagem. Desde a terceira edição, são realizadas cinco sessões no período da formação, todas acompanhadas por facilitador gráfico para elaboração de registro síntese dos conhecimentos compartilhados - como demonstra a Figura 2.

**Figura 2 – Síntese dos conhecimentos compartilhados**



**Fonte:** Arquivo interno, elaboração de Carolina Ramalhete.

Na terceira turma, as sessões de mentoria coletiva enfocaram os seguintes temas: a) cultura e liderança: o líder na sua integralidade; b) liderança: diversidade, inclusão e transformação; c) facilitação de processos de transformação governamental: lições para a gestão de equipes; d) visão de futuro e pensamento estratégico para novos líderes; e) liderança, comunicação e construção de redes de relacionamento. Para a turma quatro, foi realizada uma mudança apenas no primeiro tema: a) cultura e liderança negra: o líder na sua integralidade.

No processo de avaliação realizado junto à segunda turma do programa, os alunos consideraram as mentorias coletivas como “momentos cruciais para estimular a reflexão crítica sobre as práticas de liderança, especialmente diante de temas abrangentes, complexos e sensíveis” (Gomes, 2024, p. 11).

### 3.3 Mentorias individuais

No Programa LideraGOV, a mentoria individual tem como referência o Programa de Mentoria para Altos Executivos, da Enap, cuja metodologia foi elaborada com apoio técnico da Lee Hecht Harrison – LHH. Neste contexto, entende-se mentoria como um

processo de aprendizagem pessoal, apoio e suporte ao desenvolvimento de carreira, aplicável a toda a liderança, no qual o mentor é um líder ou um profissional mais experiente que investe tempo, compartilha conhecimento e emprega seu esforço com a finalidade de apoiar o planejamento/desenvolvimento de vida e carreira do seu mentorado, orientando-o com exemplos práticos e desafios para enriquecer seu modo de pensar e desenvolver seu potencial pessoal e profissional, impactando positivamente os ciclos futuros de sua carreira (Enap, 2022, p. 4).

Assim, ao final do primeiro bloco do curso, os alunos indicam um profissional para atuar como seu mentor. O profissional escolhido deve, preferencialmente, atender aos seguintes requisitos estabelecidos pelo Programa (Enap, 2023, p. 48):

Tenha ocupado/esteja ocupando funções de alta liderança (CCE/FCE 15 ou superior); Possua mais de 5 (cinco) anos de experiência no setor público; Seja uma liderança inspiradora e/ou que seja reconhecida por ter conduzido/estar conduzindo programas estratégicos com êxito; e Desejável que seja alguém que tenha algum conhecimento mútuo prévio.

A atuação como mentor não é remunerada, sendo considerada prestação de serviço de relevante interesse. Os alunos e seus futuros mentores são convidados a participar de uma oficina de orientação para a mentoria onde são discutidos os desafios do processo de mentoria, o papel das partes, os benefícios mútuos e é apresentado um roteiro para os encontros.

Os alunos da segunda turma se referiram à mentoria individual como “uma vivência de aprendizagem verdadeiramente personalizada, destacando como fortaleceram significativamente

suas competências de liderança” (Gomes, 2024, p. 11). Compartilhando da visão positiva sobre o processo, um dos mentores fez o seguinte relato:

O valor da mentoría no LideraGOV vai além do aprendizado técnico; ela se destaca por promover a reflexão e o autoconhecimento. Entender os valores da administração pública e como eles se alinham às nossas ações e decisões é crucial. A mentoría nos desafia a explorar nossos próprios valores, nossas abordagens de gestão e como isso se encaixa no contexto mais amplo da administração. Esse processo de introspecção é vital para o crescimento pessoal e profissional, especialmente para aqueles que aspiram a ser líderes eficazes (Gomes, 2024, p. 12).

Como contribuição ao aprimoramento do processo, na avaliação externa realizada junto à segunda turma, um dos mentores colocou a necessidade de realização de um treinamento mais aprofundado sobre o tema e um acompanhamento contínuo do processo de mentoría, com encontros intermediários, algo que não é realizado atualmente e será avaliado para as próximas turmas.

### **3.4 Síntese da aprendizagem: trabalhos elaborados pelos alunos ao final de cada bloco**

Na perspectiva da pedagogia de projetos, é solicitado aos participantes do Programa a elaboração de três trabalhos ao longo do curso, com o objetivo de que reflitam e ponham em prática os conhecimentos adquiridos nas disciplinas e atividades complementares. Cada trabalho integra um dos blocos da proposta pedagógica (liderando a si mesmo; liderando pessoas e equipes e liderando a organização) supramencionados.

O primeiro trabalho articula as competências de liderança relacionadas ao eixo “pessoas” da matriz de competências, enfocando os aspectos de autoconhecimento e desenvolvimento pessoal. Assim, os alunos são convidados a escrever um diário do líder, no qual buscam desenvolver uma postura reflexiva sobre seu cotidiano de trabalho e suas experiências de liderança. Além disso, constroem um Plano de Desenvolvimento Individual, através do qual planejam ações para o aprimoramento de suas forças e de seus pontos de melhoria, por meio do qual são incentivados a explorar várias formas de autodesenvolvimento, enfocando em atitudes e iniciativas que de fato resultem na aquisição das competências.

A segunda entrega é um “plano de ação para atingimento dos objetivos finalísticos da sua área de atuação, envolvendo a cadeia de comando e a equipe, acompanhado de indicadores que expressem o alcance das metas estabelecidas” (Enap, 2023, p. 49). Este trabalho incentiva o exercício da capacidade de articular os aprendizados obtidos no Programa com a resolução de desafios institucionais vivenciados no cotidiano do órgão. Neste ponto, os diálogos formativos com chefia são fundamentais para catalisar habilidades e competências, gerando resultados tangíveis e mensuráveis.

Por uma feliz coincidência, eu estava participando da estruturação de uma nova coordenação na (nome do órgão e setor) – e propus para a liderança da área construirmos, para essa nova coordenação, um plano de ação nos moldes da entrega. Ao fim e ao cabo, minha entrega do bloco 2 foi exatamente a primeira versão do plano de ação dessa nova coordenação e os conteúdos técnicos abordados ao longo das aulas do LideraGOV foram fundamentais para a construção do plano. Foi muito legal constatar esse alinhamento da entrega relacionada ao bloco 2, com as necessidades da minha instituição. Isso foi ao encontro dos resultados esperados do exercício. Por fim, percebi que essa feliz coincidência fortaleceu a imagem do LideraGOV dentro da (nome do órgão) como um programa de desenvolvimento que gera resultados concretos para as instituições que incentivam a participação de seus servidores. Relato de Aluno da Turma 3.0.

Este relato evidencia a contribuição do programa para o aprimoramento das práticas de gestão e liderança, mostrando a interseção entre o conteúdo abordado nas aulas e a aplicabilidade prática em seu contexto profissional dos conhecimentos adquiridos.

A terceira entrega desafia os alunos a construírem um “plano estratégico coletivo de enfrentamento de um problema público relevante” (Enap, 2023, p. 49). Os alunos se organizam em grupos, nos quais definem a temática do trabalho e recebem o aporte das disciplinas ministradas no bloco 3. Para um aluno da turma 3,

A entrega 3 foi extremamente enriquecedora, uma vez que envolveu a aplicação de várias competências essenciais a qualquer líder, tais como mentalidade digital, foco em resultados, comunicação estratégica, trabalho em equipe, visão sistêmica, resolução de problemas com base em dados, engajamento de pessoas e equipes, inovação e mudança, visão de futuro e geração de valor público. Ou seja, além de trabalharmos todos esses valiosos elementos, abordamos problemas públicos complexos, vivenciamos o problema (imersão na realidade, na medida do possível) e buscamos propor alternativas inovadoras e efetivas, que possam colaborar sobremaneira com os respectivos órgãos e entidades competentes, sempre com o propósito de gerarmos externalidades positivas à sociedade! Relato de Aluno da Turma 3.0.

Segundo Gomes, as “entregas iniciais agregam valor substancial ao curso, incentivando uma aprendizagem ativa, reflexiva e aplicada, que é fundamental para o desenvolvimento de lideranças” (2024, p. 19). Neste aspecto, importa destacar que os trabalhos são avaliados por profissionais especialistas das áreas de gestão de pessoas, transformação governamental e inovação pública, sendo feita uma devolutiva formal aos alunos.

Ao longo das quatro diferentes edições, foram realizados ajustes incrementais na estrutura e no conteúdo programático do LideraGOV, demonstrando um compromisso contínuo com aprimoramento e inovação. Uma das importantes mudanças implementadas foi a busca por maior diversidade de representação de organizações públicas, atração de alunos de diferentes regiões

do país, para além de Brasília, e a adoção do referencial de paridade de gênero entre os selecionados para participar do curso, refletindo o compromisso com a equidade de gênero e diversidade.

#### **4. UM PROGRAMA EM CONSTANTE ITERAÇÃO: A TRANSVERSALIZAÇÃO DAS TEMÁTICAS RAÇA E GÊNERO A PARTIR DA QUARTA EDIÇÃO**

Em 2023, com a mudança de governo ocorrida no Executivo Federal em razão da eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, inicia-se uma alteração de prioridades em programas governamentais e implementação de políticas públicas federais de combate ao racismo, materializada pela criação do Ministério da Igualdade Racial (MIR) e respectivo compromisso com a diminuição das desigualdades raciais no país e suas interseccionalidades, em consonância com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil de combate ao racismo e à discriminação racial e ainda de reparação por meio de medidas especiais de ações afirmativas.

Essa macromudança gerou um efeito cascata que teve rebatimento em vários âmbitos da Administração Pública Federal e suas orientações e ações. Uma delas, objeto desta análise, foi o compromisso com a formação e qualificação de uma burocracia representativa diversa e inclusiva que espelhasse o perfil da população brasileira, majoritariamente formada por pessoas negras, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística de 2022<sup>4</sup>.

Esse compromisso implicou em dois movimentos do governo federal: o primeiro foi a promulgação logo no início da gestão do Decreto nº 11.443/2023, de 21 de março de 2023, que dispõe sobre o preenchimento de, no mínimo, 30% de pessoas negras (pretas e pardas) na ocupação em Cargos Comissionados Executivos (CCE) e Funções Comissionadas Executivas (FCE) na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Com este decreto, pretendeu-se incentivar a presença de pessoas negras nos espaços decisórios e de liderança, considerando seu papel na formulação e implantação de políticas públicas voltadas para todos os segmentos da sociedade (Brasil, 2023).

O segundo movimento foi relativo aos processos de formação da burocracia federal que ocorreu por meio da criação, em maio de 2023, do Programa de Formação de Iniciativas Antirracistas (Fiar)<sup>5</sup> – fruto da parceria entre o Ministério da Gestão e Inovação de Serviços Públicos (MGI), a Enap e o MIR –, criado para estimular a liderança de pessoas negras na administração pública federal e desenvolver capacidades de atuação dos servidores públicos no enfrentamento ao racismo na ambiência da gestão pública.

<sup>4</sup>Para maiores informações acessar <<https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>>

<sup>5</sup>Para informações sobre o Fiar, acesse: <<https://www.enap.gov.br/pt/accontece/noticias/enap-e-mir-lancam-programa-para-combater-racismo-e-estimular-lideranca-de-pretos-e-pardos-no-setor-publico>>.

Esta iniciativa é fundamental e tem como fundamento evidências de sobrerepresentação de pessoas brancas, particularmente homens, em cargos de direção (Enap, 2014, 2018; Pinheiro, 2020), gerando um déficit de diversidade racial nas funções de liderança na administração pública federal brasileira (Silva; Lopez, 2021).

Estes dados, aliados a recomendações da OCDE, ao estabelecido no Decreto nº 11.443/2023 e no Fiar, resultaram na iniciativa de revisão do Programa LideraGOV, por meio de uma curadoria, com vistas a garantir maior representatividade racial e de gênero e maior variedade de abordagens em seus conteúdos programáticos.

#### **4.1 A experiência da Curadoria de Raça e Gênero do Programa LideraGOV**

A curadoria teve como objetivo reformular os fundamentos e matriz pedagógica do Programa LideraGOV para incluir as temáticas de diversidade e inclusão de pessoas negras a ser implementada na quarta edição, ofertada a partir do último trimestre de 2023. A curadoria foi formada por uma servidora pública federal, negra, especialista em raça e gênero, com experiência profissional em distintos cargos de direção e liderança e por um servidor público estadual, branco, especialista em administração pública e docente do Programa LideraGOV desde sua primeira edição, ambos da carreira do magistério superior, docentes e pesquisadores de temáticas que são centrais na concepção do programa.

A partir da quarta edição, o LideraGOV teve como objetivo investir na formação para o incremento do desempenho da administração pública federal garantindo maior representatividade racial entre seus participantes e maior variedade dos conteúdos ministrados, de modo a fundamentar a realização de ações estruturadas de desenvolvimento profissional e de competências que buscassem a conformação de uma burocracia inclusiva e com senso de pertencimento – em termos de gênero e raça – nas posições de alta liderança do governo federal (Enap, 2023, p. 3).

Com a transversalização de raça e gênero, o programa passou a se orientar por três princípios fundantes: (i) O desenvolvimento de pessoas para o exercício de uma direção pública competente, inclusiva e segura, focada na inovação e calcada no *ethos* público, nos valores democráticos e na humanização do serviço público; (ii) O fomento de uma cultura organizacional nas funções de liderança da APF, orientada para resultados em prol do valor público e baseada na gestão da diversidade; e (iii) a contribuição com a formação de uma burocracia representativa da população brasileira nos cargos de direção da APF, como forma de aprimoramento das políticas públicas e de incremento da confiança dos cidadãos e das cidadãs no serviço público federal (Enap, 2023, p. 4).

A partir da revisão de seus fundamentos, o LideraGOV, dentre seus objetivos, passou a prever especificamente a finalidade de: “ (...) preparar todos(as) participantes para lidarem com a agenda antirracista e fomentarem sua práxis no cotidiano da gestão pública e de contribuir para o processo de ampliação da atuação profissional de servidores(as) públicos(as) negros(as) e indígenas nas posições de liderança” (Enap, 2023, p. 4).

Com isso, nas edições seguintes, o programa pretende: selecionar servidores públicos com a busca e o acréscimo de diferentes formas de representatividade a cada edição; formar pessoas no decorrer do programa, com a devida transversalização de gênero e raça nas temáticas; e estabelecer uma rede diversa de líderes egressos do Programa (Enap, 2023, p. 5).

Importa destacar que a revisão do LideraGOV ocorre no marco de uma política mais ampla de ações afirmativas que, por sua vez, é fruto do reconhecimento pelo Estado brasileiro de que o racismo estrutura as relações sociais e institucionais no país e que sua reversão implica em adoção de medidas reparatórias que combinem ações universais e especiais. Nesse sentido, a criação de políticas de diversidade e inclusão na formação da burocracia federal para cargos de direção e liderança intenta ser fruto de uma vital política reparatória e não uma mera recepção de uma abordagem multicultural de acomodação da diferença descolada do contexto racial brasileiro.

Particularmente, chamamos atenção para quatro tipos de inovação realizada pelo programa para garantir diversidade e inclusão: (i) O estabelecimento de reserva de vagas para pessoas negras. Na quarta edição, a reserva de vagas foi de 100% com vistas a corrigir o déficit de sobrerrepresentação branca evidenciado acima<sup>6</sup>. Nas edições seguintes, será estabelecido percentual para garantir a representatividade da população negra no acesso ao programa; (ii) a criação de novas disciplinas como *Equidade racial e de gênero no ambiente organizacional* e *Gestão da diversidade*, com elaboração de ementas completas e bibliografia; (iii) a transversalização de raça e gênero nas demais disciplinas do programa, com indicação da respectiva bibliografia, inclusive enfatizando a literatura produzida por teóricas(os) negras(os); e (iv) a diversidade no corpo docente do curso, garantindo maior participação de docentes negras(os), seja como conferencistas, instrutores(as) ou mentores(as).

Considerando que a implementação de políticas de diversidade e inclusão e respectiva produção acadêmica, particularmente no setor público brasileiro, é um campo em desenvolvimento, o programa tem o potencial de se converter numa referência para implementação de políticas de diversidade e inclusão nas instituições públicas e privadas do país, assim como para fundamentar e adensar a discussão teórica sobre o assunto.

<sup>6</sup>Fala da secretária Márcia Lima, da Secretaria de Ações Afirmativas, do Ministério da Igualdade Racial no lançamento do LideraGOV 4.0, ocorrida em Brasília, em 16 de novembro de 2023.

## 5. “PARTICIPAR DO LIDERAGOV DEU UMA SACUDIDA NA MINHA VIDA”: PERCEPÇÕES DE EGRESSOS SOBRE A FORMAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO NO PROGRAMA

Segundo o Censo EaD.BR (Associação Brasileira de Educação a Distância, 2022), o índice de evasão em cursos livres corporativos, ofertados na modalidade de educação à distância (EAD), é alto, podendo passar dos 25%. Os dados do LideraGOV vão no sentido oposto. Considerando as três turmas concluídas, dos 190 ingressantes no programa, 99% atingiram os critérios de aprovação do curso e foram certificados, com apenas dois ex-alunos (1%) não completando a formação.

Alguns elementos trazidos pela avaliação externa realizada pelo Programa, bem como, relatos e depoimentos de alunos, ajudam a compreender esse expressivo resultado. Um dos elementos importantes é a conexão entre as competências desenvolvidas pela formação e os desafios vivenciados – cotidianamente – no ambiente de trabalho.

Ao serem consultados sobre a experiência durante o programa, os egressos compartilharam discursos sobre como a formação os levou a refletirem de maneira mais aprofundada sobre questões que já haviam experienciado na ambência profissional, antes das aulas. Além disso, também foram destacados novos aprendizados sobre temáticas que perpassam e impactam a rotina das organizações em que atuam.

Ainda quando o assunto abordado em alguma aula já era conhecido, as discussões, pontos de vista e aplicações demonstradas traziam um novo olhar (...). Tivemos diversos aprendizados que consigo aplicar no meu cotidiano, especialmente os que mostraram o valor de um ambiente de trabalho mais humano. Relato de Aluna da Turma 3.0.

Os elementos do LideraGOV iam aparecendo quase que magicamente: estávamos falando da necessidade de melhorar e ampliar relacionamentos e lá vinha a aula de Governança Pública e Construção de Coalizões em Rede. Na reunião seguinte, crise estourando e lá vinha a aula sobre Gestão de Crise... realmente foi especial e providencial! Relato de Aluna da Turma 3.0.

Atualmente, tive uma progressão de função, de Chefe de Divisão para Coordenador, e desde o ano passado também passei a acompanhar e coordenar dois servidores que moram fora do meu estado e atuam em trabalho remoto. Os insights e aprendizados do LideraGOV me ajudaram e me ajudam a manter um olhar sobre a equipe na dimensão dos resultados e entregas em conjunto com atenção sobre a dinâmica de engajamento e qualidade de vida no trabalho. Relato de Aluno da Turma 3.0.

Apesar de ser um programa predominantemente remoto, o LideraGOV tem se constituído como um espaço de troca de experiências, tanto dentro quanto fora do ambiente virtual de

aprendizagem. Dessa forma, outra dimensão fundamental para os bons resultados do programa está no campo das conexões e relações construídas ao longo da formação e após sua realização.

Me conectei com outros LideraGOVers que trabalham na mesma área que eu em outras organizações e com isso fizemos um grupo no WhatsApp específico para trocar boas práticas entre nós. Até fizemos visitas técnicas em outros órgãos e desenvolvemos projetos juntos extraclasse! Relato de Aluna da Turma 3.0.

Foram muitos aprendizados e diálogos em sala de aula, os quais se refletiram em maior acuidade e sensibilidade no trabalho! Paro por aqui, porque a dimensão de relações pessoais e amizades no LideraGOV foi um capítulo à parte! Relato de Aluno da Turma 3.0.

Outro aspecto a ser destacado é o sentimento de pertencimento e construção de identidade de grupo, em parte, incentivado pelo próprio programa, a partir do fortalecimento da marca LideraGOV. Os alunos e egressos se autodenominam LideraGOVers e muitos demonstram orgulho de terem participado do Programa, ao colocar esta informação como um destaque em seus currículos, suas redes sociais e outros espaços corporativos.

Além dos elementos mencionados, é importante destacar que entre os objetivos do LideraGOV, está a consolidação de uma rede de líderes formada por servidores com alta capacidade de gestão e liderança, egressos do Programa (Enap 2023, p. 28). Instituída formalmente pela Portaria Conjunta SGP-Enap/SEDGG/ME nº 37, de 6 de maio de 2022, a Rede LideraGOV busca proporcionar visibilidade aos egressos, fomentar o desenvolvimento das capacidades dos ex-alunos, atuar junto à efetivação de iniciativas orientadas para a troca de conhecimentos e de experiências relacionadas ao exercício da liderança na área pública, entre outros.

Além da rede formalmente estabelecida, Gomes (2024a, p. 4) destaca a existência das redes informais na administração pública, que se caracterizam como um “conjunto de relacionamentos e interações espontâneas entre os indivíduos no contexto governamental”. Essa espontaneidade possibilita um contato mais próximo entre seus participantes, o que pode servir como um motivador para trocas e colaborações em grupo, incentivando uma postura ativa daqueles inseridos na rede (Gomes, 2019, p. 13).

Nesse sentido, ressalta-se a relevância dos espaços informais criados pelos ex-alunos (Gomes, 2024a, p. 5) que revela-se como uma ferramenta multifacetada, que auxilia na comunicação dos participantes, contribui para a troca de informações, experiências de trabalho, oportunidades e, principalmente, fortalecem o senso de pertencimento entre seus membros, os LideraGOVers.

Sendo reconhecida como uma valiosa ferramenta para o crescimento pessoal e profissional, a Rede LideraGOV oferece oportunidades significativas para o aprimoramento das competências de liderança (Gomes, 2024a, p. 9). Entre os diversos aspectos abordados nos relatos acerca dessa

temática, destaca-se a ênfase na melhoria da comunicação interpessoal e na sensibilidade para questões relacionadas à autopercepção e ao entendimento do outro no contexto organizacional.

Melhorei muito minhas capacidades e resultados de comunicação estratégica que resultaram em melhoria na gestão de times e conflitos, e no sucesso na liderança e condução de projetos inovadores de implementação de transformação digital. Relato de Aluno da Turma 3.0.

Vejo que o LideraGOV me deu suporte para que eu possa investir minhas competências de liderança para o crescimento da instituição e, por isso, a organização também passou a acreditar mais em mim e a investir no meu potencial. Assim, eu cresço e a instituição também cresce. Relato de Aluna da Turma 3.0.

Considerando a rede formal e as redes informais, o encerramento das aulas do LideraGOV não marca o fim do vínculo com o programa, uma vez que parte significativa dos participantes que passaram pela experiência, de alguma forma, seguem conectados em rede e têm a oportunidade de compartilhar e aplicar os conhecimentos desenvolvidos na formação. Assim, com vários capítulos à parte e uma riqueza de experiências para compartilhar, a Rede LideraGOV continua crescendo e tem se estabelecido como um importante espaço para o desenvolvimento contínuo de líderes na administração pública federal desde o término da primeira turma do programa.

## **6. RECOMENDAÇÕES: SÍNTESE DO PROGRAMA, PONTOS DE ATENÇÃO E APRENDIZADOS**

O Programa LideraGOV destaca-se por sua inovação em múltiplos aspectos desde sua origem. Ele preencheu uma lacuna na formação de futuros líderes públicos no governo federal, sendo o primeiro programa de capacitação específico voltado para o desenvolvimento de competências de liderança no contexto do Poder Executivo Federal.

Sua perenidade, não sucumbindo à alternância de poder das eleições de 2022, e seus constantes aprimoramentos pedagógicos e metodológicos e adaptações à luz dos programas de governo, como a relatada neste texto em relação à quarta edição, o consolidam como uma iniciativa fundamental para a ampliação da capacidade de direção e institucionalização de mudanças organizacionais e inovações públicas no longo prazo. Este reconhecimento se dá de forma pública em julho de 2024, quando o LideraGOV foi contemplado com o Prêmio Espírito Público, promovido pelo Instituto República.org, na categoria Gestão de Pessoas.

O fortalecimento dessa iniciativa possibilitou a publicação da Portaria Conjunta MGI/Enap nº 59, de 20 de setembro de 2024, que institucionaliza o LideraGOV como uma política de Estado, estabelecendo a anualidade do processo seletivo e prevendo a aplicação de ações

afirmativas com destinação de vagas específicas que possibilitem a diversidade e a inclusão em todas as edições.

Neste ensejo, em janeiro de 2025 foi lançado o processo seletivo da quinta edição do Programa, cujo edital previu reserva de vagas para pessoas negras, pessoas com deficiência, quilombolas, indígenas e pessoas trans<sup>7</sup>. As aulas iniciaram em maio do mesmo ano, sendo a turma composta por 58% de pessoas negras e 32% de pessoas com deficiência, demonstrando o êxito da seleção na consolidação da diversidade e inclusão como valores do LideraGOV.

No entanto, é importante considerar uma análise crítica dos pontos de atenção e limitações do programa. Embora seja apresentado como uma iniciativa promissora e de relativo sucesso, é essencial: (re)avaliar sua dimensão, por exemplo, a escalabilidade do LideraGOV é suficiente nos contornos do Poder Executivo federal?; evidenciar os resultados mensuráveis na trajetória profissional de seus egressos e nas organizações públicas (ou áreas de trabalho) em que estão alocados; e observar a sustentação do programa por um período maior – por exemplo, no decorrer desta década, horizonte temporal em que é crível que o tema da liderança pública possa oscilar em termos de atenção na agenda governamental.

Entre os fatores críticos de sucesso do programa cabe sublinhar: a parceria institucional em prol de seu desenho e financiamento que *per si* fortalece a iniciativa – a título de ilustração, cítase a relação entre MGI, MIR e Enap na oferta da quarta edição; a composição (com egressos do Programa) e dedicação de sua equipe de coordenação; as inovações pedagógicas e metodológicas e sua contínua revisão (e ajustes) a partir de processos de avaliação e *feedback* dos participantes, instrutores e curadores; a conformação de um corpo docente com distintos perfis (acadêmicos, consultores, gestores públicos, executivos do mercado privado e do terceiro setor), atinente aos diferentes propósitos de cada bloco e suas sessões; e a construção de um senso de pertencimento dos participantes e a noção de proximidade entre eles – gerada mesmo sendo uma capacitação EAD síncrona, pelo meticoloso trabalho dos coordenadores e tutores.

Enfim, essas constatações perfazem algumas das instâncias de aprendizado do LideraGOV e devem ser levadas em conta em eventuais replicações do programa para outras realidades e mesmo em comparações com iniciativas correlatas conduzidas por escolas de governo estaduais e municipais. Aliás, esse seria um intento bastante interessante, isto é, mapear os programas similares e compreender suas convergências e assimetrias – como, por exemplo, o Líderes Cariocas (da Fundação João Goulart), o Lidera RS (do Estado do Rio Grande do Sul), o Lidera.SR (implantado no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT) e o Programa de Desenvolvimento de Lideranças Negras (ofertado pela Fundação João Pinheiro -FJP).

---

<sup>7</sup>Edital Enap nº 01/2025, disponível em <<https://lideragov.enap.gov.br/index.php/como-participar>>

## REFERÊNCIAS

ABED. Associação Brasileira de Educação a Distância. Censo EaD.BR 2020. **Relatório analítico da aprendizagem a distância no Brasil.** Curitiba: InterSaber, 2022.

ALMAS, E. V.; CUSTÓDIO, C. D. L.; C. R. POZZER, C. P. **LideraGOV:** programa de desenvolvimento de novos líderes para a administração pública federal brasileira. Sucre: XXVII Congreso Internacional del CLAD, 2022. Acesso 25 fev. 2024. Disponível em: <[https://www.gov.br/servidor/pt-br/acesso-a-informacao/gestao-de-pessoas/desempenho-e-desenvolvimento-de-pessoas/materias-cgddp/13\\_almasedu.pdf](https://www.gov.br/servidor/pt-br/acesso-a-informacao/gestao-de-pessoas/desempenho-e-desenvolvimento-de-pessoas/materias-cgddp/13_almasedu.pdf)>.

BRASIL. **Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019.** Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento. Brasília, DF: MGI, 2019. Acesso 25 fev. 2024. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9991.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9991.htm)>.

BRASIL. **Portaria Conjunta SGP-ENAP/SEDGG/ME nº 254, de 23 de junho de 2020.** Institui o Grupo de Desenvolvimento de Líderes do Futuro e o Programa Piloto "LideraGOV" de Desenvolvimento de Líderes. Acesso 25 fev. 2024. Disponível em: <[https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7207/2/Portaria-Conjunta\\_ME-Enap\\_254-2020\\_G rupo-Lideres-Futuro\\_LideraGov.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7207/2/Portaria-Conjunta_ME-Enap_254-2020_G rupo-Lideres-Futuro_LideraGov.pdf)>.

BRASIL. **Portaria Conjunta SGP-ENAP/SEDGG/ME nº 37, de 6 de maio de 2022.** Institui a Rede "LideraGOV" de Desenvolvimento de Líderes no âmbito da Administração Pública Federal.

Acesso 15 fev. 2024. Disponível em: <[https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7207/1/Portaria-Conjunta\\_SGP-ENAP\\_SEDGG\\_M E-37-2022\\_Rede-LideraGov.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7207/1/Portaria-Conjunta_SGP-ENAP_SEDGG_M E-37-2022_Rede-LideraGov.pdf)>

BRASIL. **Decreto nº 11.443 de 21 de março de 2023.** Dispõe sobre o preenchimento por pessoas negras de percentual mínimo de cargos em comissão e funções de confiança no âmbito da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Acesso 25 fev. 2024. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/d11443.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11443.htm)>.

BRASIL. **Portaria Conjunta MGI/Enap nº 59, de 20 de setembro de 2024.** Institui o Grupo de Desenvolvimento de Líderes do Futuro e o Programa LideraGOV de Desenvolvimento de Líderes. Brasília, DF: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos e Escola Nacional de Administração Pública, 2024. Acesso 02 jun. 2025. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-conjunta-mgi/enap-n-59-de-20-de-setembro-de-2024-585917313>>.

ENAP. **Servidores públicos federais:** raça/cor – 2014. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2014.

ENAP. **Capacidades estatais para produção de políticas públicas:** resultados do survey sobre serviço civil no Brasil. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2018.

ENAP. **Conteúdo programático do Programa LideraGOV.** Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2020.

ENAP. **Competências essenciais de liderança para o setor público brasileiro.** Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2020a.

**ENAP. Cartilha passo a passo para implementação de iniciativas de mentoria no setor público.** Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2022.

**ENAP. Fundamentos – Documento de Referência do LideraGOV: Programa para o Desenvolvimento de Novos(as) Líderes.** Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2023.

**GOMES, Antônio M. T. L. Relatório da Avaliação da Fase de Formação do Programa LideraGOV – Edição 2.0.** Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2024.

**GOMES, Antônio M. T. L. Relatório da Avaliação da Fase de Efetivação e Acompanhamento do Programa LideraGOV – Edição 2.0.** Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2024a.

**GOMES, Rafael de Jesus.** Integração entre as redes formais e informais na Secretaria de Estado da Administração de Sergipe: um estudo de caso. **Revista Comunicação, Cultura e Sociedade**, 2019.

**NASCIMENTO, Natália I. M. TEODORO, Amanda L. S. Nova política nacional de desenvolvimento de pessoas:** reflexões sobre a execução em uma autarquia federal. Piracicaba/SP: Universidade de São Paulo (USP) / Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (Esalq), 2023.

**OCDE. Recomendação do Conselho sobre Liderança e Competências na Função Pública.** OCDE/LEGAL/0445, 2018.

**PINHEIRO, Luana.** Quando o teto de vidro se torna de concreto: a sub-representação de mulheres negras nos postos diretivos do executivo federal entre 1999 e 2020. In: LOPEZ, Felix G. Lopez; Cardoso JUNIOR, José Celso. **Trajetórias da burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020).** Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2023.

**SILVA, T. D.; LOPEZ, F. G. Cor ou raça do serviço civil ativo do Executivo Federal (1999-2020).** Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2021.

**SCHÖN, D. A. Educando o profissional reflexivo:** um novo design para o ensino e a aprendizagem. Artes Médicas Sul, Porto Alegre, 2000.

### **Natália Ilka Moraes Nascimento**

<https://orcid.org/0009-0008-1586-9514>

Coordenação do LideraGOV na Enap

Escola Nacional de Administração Pública, Brasil

[natalia.nascimento@enap.gov.br](mailto:natalia.nascimento@enap.gov.br)

### **Maristela Campos de Carvalho**

<https://orcid.org/0009-0009-0154-8098>

LideraGOVer 1.0 e Ex-Coordenação do LideraGOV na Enap

Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, Brasil

[maristeladecarvalho@gmail.com](mailto:maristeladecarvalho@gmail.com)

**Maria do Carmo Rebouças da Cruz Ferreira dos Santos**

<https://orcid.org/0000-0002-2719-7996>

Professora e Pesquisadora de Direito da UFSB  
Universidade Federal do Sul da Bahia, Brasil  
[mariadocarmo@csc.ufsb.edu.br](mailto:mariadocarmo@csc.ufsb.edu.br)

**Fernando de Souza Coelho**

<https://orcid.org/0000-0003-2803-0722>

Professor e Pesquisador de Administração Pública da USP  
Universidade de São Paulo, Brasil  
[fernandocoelho@usp.br](mailto:fernandocoelho@usp.br)

**Tainá Victoria Machado**

<https://orcid.org/0000-0001-6426-8354>

Coordenação do LideraGOV na Enap  
Escola Nacional de Administração Pública, Brasil  
[tainavictoria@gmail.com](mailto:tainavictoria@gmail.com)

# GOVERNANÇA DAS POLÍTICAS DE CUIDADO, TRANSVERSALIDADE E INTERSECCIONALIDADE: UMA ANÁLISE DE EXPERIÊNCIAS LATINO-AMERICANAS E CARIBENHAS<sup>1</sup>

Alexandre Hugo de Araújo Barbosa<sup>1</sup>

Mariana Mazzini Marcondes<sup>2</sup>

Aline Juliana Barbosa de Oliveira<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, RN – Brasil

<sup>2</sup>Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, RJ – Brasil

O propósito deste artigo é apresentar os resultados de uma investigação sobre as estruturas de governança de políticas de cuidados na América Latina e Caribe, a partir das abordagens da transversalidade de gênero e interseccionalidade de raça e etnia. Para isso, realizamos uma pesquisa qualitativa e documental de oito casos. Identificamos que a transversalidade de gênero possui melhores condições institucionais nos casos analisados, inclusive com maior incidência sobre a governança das políticas de cuidados, comparativamente com a interseccionalidade de raça e etnia nos cuidados. Este trabalho possui contribuições empíricas e teóricas, mas também práticas, subsidiando reflexões sobre a estrutura de governança da Política e do Plano Nacional de Cuidados no Brasil para permitir a efetividade da transversalidade de gênero, em suas intersecções com raça e etnia. Fortalecer as condições para transversalidade e interseccionalidade nas políticas públicas é condição para a representatividade de gênero na Administração Pública, em sua diversidade.

**Palavras-chave:** políticas de cuidado; transversalidade de gênero; interseccionalidade; América Latina e Caribe.

<sup>1</sup>O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001 e com o apoio da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) no âmbito do Programa Cátedras Brasil edição 2023.

## GOBERNANZA DE LAS POLÍTICAS DE CUIDADO, TRANSVERSALIDAD E INTERSECCIONALIDAD: UN ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS Y CARIBEÑAS

El propósito de este artículo es presentar los resultados de una investigación sobre las estructuras de gobernanza de las políticas de cuidado en América Latina y en el Caribe, a partir de enfoques de transversalidad de género y de interseccionalidad de raza y etnicidad. Para ello, realizamos una investigación cualitativa y documental de ocho casos. Identificamos que la transversalidad de género tiene mejores condiciones institucionales en los casos analizados, incluido un mayor impacto en la gobernanza de las políticas de cuidado, en comparación con la interseccionalidad de raza y etnia en el cuidado. Este trabajo tiene contribuciones empíricas y teóricas, pero también prácticas, apoyando reflexiones sobre la estructura de gobernanza de la Política y del Plan Nacional de Cuidados en Brasil para permitir la efectividad de la transversalidad de género, en sus intersecciones con la raza y la etnicidad. Fortalecer las condiciones para la transversalidad e interseccionalidad en las políticas públicas es fundamental para la representatividad de género en la Administración Pública, en toda su diversidad.

**Palabras clave:** políticas de cuidados; transversalidad de género; interseccionalidad; América Latina y el Caribe.

## GOVERNANCE OF CARE POLICIES, GENDER MAINSTREAMING, AND INTERSECTIONALITY: AN ANALYSIS OF LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN EXPERIENCES

This article aims to present the results of an investigation into the governance structures of care policies in Latin America and the Caribbean, based on gender mainstreaming and race and ethnicity intersectionality approaches. To this end, we conducted qualitative and documentary research on eight cases. We identified that gender mainstreaming has better institutional conditions in the cases analyzed, including a greater impact on the governance of care policies, compared to the intersectionality of race and ethnicity in care. This work has empirical and theoretical contributions, but also practical ones, supporting reflections on the governance structure of the Policy and the National Care Plan in Brazil to allow for the effectiveness of gender mainstreaming, in its intersections with race and ethnicity. Strengthening the conditions for transversality and intersectionality in public policies is essential for gender representation in Public Administration, in all its diversity.

**Keywords:** care policies; gender mainstreaming; intersectionality; Latin America and the Caribbean.

## 1. INTRODUÇÃO

O cuidado está na agenda de políticas públicas na América Latina e do Caribe. Isso resulta de um conjunto de fatores, como mudanças sociodemográficas, consolidação de inserção das mulheres no mercado de trabalho, pandemia de Covid-19 e mobilização de movimentos sociais, como os movimentos feministas e de mulheres. Assim, um tema que era invisível entrou na agenda política de diferentes países da região nos últimos anos, o que envolve um processo de difusão de ideias em políticas públicas, com papel relevante de organismos, instrumentos e eventos internacionais, estabelecendo-se uma visão compartilhada sobre garantia de direitos e efetivação de políticas públicas (Weyland, 2005).

No Brasil, apenas recentemente o cuidado tornou-se objeto de atenção governamental. Em 2023, primeiro ano do terceiro governo Lula, foi criada, no Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), a Secretaria Nacional de Políticas de Cuidados e Família (SNCF) e, no Ministério das Mulheres (MMulheres), a Secretaria Nacional de Autonomia Econômica e Política de Cuidados (SENAEC) (Brasil, 2023a; 2023b). As duas secretarias coordenaram o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI-Cuidados), cujo propósito foi desenvolver, ao longo de um ano, uma proposta de Política Nacional e um Plano Nacional de Cuidados, a partir de maio de 2023 (Brasil, 2024a; Araújo; Carneiro, 2023).

A proposta do GTI-Cuidados foi convertida em um Projeto de Lei nº 2762/2024, de autoria do Poder Executivo Federal que, após discussão e revisão no Congresso Nacional foi sancionado, em dezembro de 2024 (Brasil, 2024b). O GTI-Cuidados desenvolveu, ainda, uma proposta de Marco Conceitual da Política Nacional de Cuidados do Brasil, para referenciar tanto a Política quanto o Plano (Brasil, MDS, 2025). O foco das políticas de cuidados foi definido como a organização social dos cuidados vigente, desigual, injusta e insustentável (Brasil, MDS, 2025).

A organização social dos cuidados baseia-se nas desigualdades de gênero, entrelaçadas com outras desigualdades, tais como raça, classe, etnia, curso de vida e deficiência (Brasil, MDS, 2025). Políticas de cuidado que promovem a igualdade podem se beneficiar da transversalidade e interseccionalidade, que oferecem uma abordagem integrada a problemas complexos. Para tanto, é essencial desenvolver capacidades institucionais, que tornem viáveis e sustentáveis os processos de transversalidade e interseccionalidade. Isso abrange estruturar governanças participativas, promovendo a interação entre formuladores de políticas e grupos de interesse, legitimando as ações estatais (Teixeira; Gomes, 2019).

Neste contexto, investigamos as estruturas de governança de políticas de cuidados na América Latina e Caribe, na perspectiva da transversalidade de gênero, em sua interseccionalidade com raça e etnia. Para isso, realizamos uma pesquisa qualitativa e documental de oito casos,

a partir da análise de documentos oficiais dos países, complementados por publicações de organizações internacionais.

Este trabalho está estruturado em seis seções. Após a introdução, a segunda seção abrange o referencial teórico e, em seguida, apresentamos a metodologia. Na quarta seção, oferecemos um panorama dos compromissos internacionais sobre cuidados. Sequencialmente, descrevemos os resultados. Nas considerações finais, debatemos os resultados, destacamos suas limitações e delineamos possíveis contribuições da pesquisa, no contexto da estruturação da Política Nacional de Cuidados no Brasil.

## **2. CUIDADO, POLÍTICAS PÚBLICAS, TRANSVERSALIDADE E INTERSECCIONALIDADE**

### **2.1 Políticas de cuidado**

O cuidado envolve uma ampla gama de atividades que, diariamente, garantem as necessidades humanas básicas de sustentabilidade da vida cotidiana e, ainda, de apoio e auxílio a pessoas que necessitam de cuidados (Batthyány, 2009; Tronto, 2009). Limpar a casa, preparar comida, auxiliar pessoas idosas a trocar de roupa, brincar com uma criança: essa é uma pequena lista de trabalhos que podem ser classificados como cuidados e que, diariamente, constituem a tecitura da vida. O cuidado é, portanto, fundamental para a sustentabilidade da vida (Carrasco, 2011; Brasil, MDS, 2025).

Todas as pessoas requerem cuidados e, a princípio, todas as pessoas podem cuidar. Entretanto, são as famílias e, sobretudo, as mulheres que cuidam, de forma remunerada ou não (Aguirre, 2009). A organização social dos cuidados (Daly; Lewis, 2000) é injusta e perpassada por desigualdades de gênero, classe, raça e território (Daly; Lewis, 2000; Martinez Franzoni, 2005; Pautassi, 2007; Brasil, MDS, 2025; Medeiro, 2024). Por isso, quando retratamos as relações que ocorrem nas lógicas de cuidado, é imprescindível ter um olhar interseccional, para compreender as convergências e divergências referentes à temática, principalmente no que diz respeito à compreensão do fenômeno tendo como partida as lógicas das opressões diferenciadas (Medeiro, 2024).

Como o cuidado consolidou-se historicamente como responsabilidade privada das famílias, sua legitimação como problema público foi limitada (Tronto, 2009). Ainda que as políticas de cuidado possam ser compreendidas em uma lógica de direitos humanos e universais (Pautassi, 2007), frequentemente elas priorizam populações ditas dependentes, o que pode ser denominado, a partir de Tronto (2009), como cuidado necessário, ou seja, aquele cuidado que a

pessoa não pode prestar por si, pois necessita de apoio e auxílios de terceiros para atender suas necessidades básicas.

Posicionar o cuidado como uma política pública implica reconhecer-lhe o caráter de um problema público (Pautassi, 2007), efetivando, simultaneamente, os direitos de quem cuida (de forma remunerada ou não) e de quem é cuidado, com atenção especial aos ditos cuidados necessários. Isso implica promover a corresponsabilidade pelos cuidados, tanto institucionalmente, quanto nas relações de gênero (Aguirre, 2009; Brasil, MDS, 2025).

Para que essas políticas de cuidado se efetivem, para quem cuida e para quem é cuidado, é necessária uma abordagem integral, articulando políticas e incorporando perspectivas de gênero e interseccionais para combater as desigualdades, o que envolve, ainda, criar institucionalidades para a gestão democrática dessas políticas. A transversalidade de gênero pode contribuir para a promoção de políticas de cuidado mais democráticas e inclusivas e, como as desigualdades de gênero nas relações de cuidado são profundamente atravessadas por múltiplas relações que produzem desigualdades – como raça, etnia, território, dentre outras – é necessário complementar a transversalidade por meio da interseccionalidade. Uma vez que, a dimensão étnico-racial é um elemento essencial para a análise social. É fundamental abordar as práticas de cuidado sob diversos ângulos, valorizando especialmente as contribuições do Sul Global (Araújo, 2024).

## **2.2 Estruturas de governança participativa da transversalidade e interseccionalidade em políticas de cuidado**

A transversalidade e a interseccionalidade comportam múltiplas (in)definições. Neste trabalho, entendemos ambas como categorias analíticas e estratégias para estruturar políticas públicas, respondendo a problemas complexos, de forma crítica e transformativa.

A transversalidade incorpora novas perspectivas nas políticas públicas, visando à igualdade e inclusão de grupos historicamente discriminados (Farah, 2004; Bandeira, 2005; Walby, 2005; Marcondes; Farah, 2021). Neste trabalho, focamos na transversalidade de gênero, que é essencial para promover a igualdade nas políticas de cuidado. Ainda que nossa abordagem considere a construção social do gênero e a não vinculação entre sexo biológico e identidade de gênero (Butler, 2003), enfocamos, neste artigo, as políticas para as mulheres. A despeito de se tratar de um recorte mais restrito, ele dialoga melhor com a Política Nacional de Cuidados aprovada no Brasil (Brasil, 2024b), que adota este recorte.

A interseccionalidade, por sua vez, representa o reconhecimento de que relações de poder e dominação, como raça, etnia, classe e gênero, são entrelaçadas e devem ser abordadas conjuntamente (Gonzalez, 1981; Crenshaw, 2002; Hill Collins; Bilge, 2021). Neste trabalho, destacamos a interseccionalidade de gênero, raça e etnia, fundamentais para entender as práticas

de cuidado na América Latina. As desigualdades raciais e étnicas na região têm suas raízes na colonização e na escravidão de povos e comunidades indígenas e africanas. Entretanto, as questões raciais e étnicas possuem centralidades distintas na formação social e cultural de cada país, razão pela qual é crucial, em uma pesquisa na região, considerar ambas as intersecções. Tendo em vista que, os territórios tradicionalmente excluídos desenvolvem formas próprias de cuidado, baseadas em suas culturas, experiências e opressões. Esses conhecimentos precisam não apenas ser valorizados, mas também considerados na elaboração de políticas públicas. A partir disso, é possível assegurar condições dignas de vida para todos e todas, além de promover uma relação sustentável e respeitosa com o ambiente (Medeiro, 2024).

Para incorporar essas duas abordagens, é necessário criar condições institucionais que promovam um ecossistema político integrado, influenciando as práticas de gestão e políticas públicas (Marcondes; Farah, 2021). Isso requer uma governança pública participativa que irradie essas perspectivas de igualdade.

A governança pública envolve a capacidade estatal de formular e implementar políticas, com estruturas que definem e alcançam objetivos governamentais (Araújo, 2002; IFAC, 2014), abarcando organizações, mecanismos de coordenação, instâncias de decisão e espaços de diálogo entre atores (Pires; Gomide, 2018). A governança pública participativa vai além; ela visa efetivar a participação cidadã, que é facilitada por institucionalidades que melhoram transparência e *accountability* (Andersson; Van Laerhoven, 2007). Estruturas de governança participativas criam espaços de interação entre Estado e cidadãos, legitimando decisões políticas (Texeira; Gomes, 2019).

A estrutura de governança que ancora o ecossistema de transversalidade e interseccionalidade articula instâncias e mecanismos de gestão, sendo os mais emblemáticos os organismos de políticas para as mulheres ou de igualdade racial. Há, também, iniciativas para tornar essa governança mais democrática, por meio da participação social, como os conselhos de políticas públicas.

É a partir desse marco mais geral que podemos refletir sobre como essas questões aplicam-se às políticas de cuidado.

Políticas de cuidado e transversalidade de gênero, em sua interseccionalidade com raça e etnia, possuem fortes vínculos. A transversalidade instrumentaliza a incorporação de perspectivas de gênero que reorientem políticas de cuidado, enquanto a interseccionalidade aporta uma visão mais integrada das múltiplas formas de desigualdades que atravessam as práticas sociais de cuidados.

Historicamente, as políticas estatais reproduziram estereótipos de gênero, com as mulheres, especialmente mães, responsabilizadas pelos cuidados. Essas concepções estruturam

as políticas públicas para reproduzir uma organização social injusta e desigual (Daly; Lewis, 2000; Aguirre, 2009).

A divisão sexual do trabalho (Kergoat, 2009), que atribui às mulheres os trabalhos de cuidado, permanece, mesmo com mudanças no mercado de trabalho, resultando na sobrecarga feminina e na delegação do cuidado para trabalhadoras domésticas, frequentemente negras e empobrecidas. Assim, os trabalhos reprodutivos são invisíveis, não sendo a eles reconhecido o estatuto de trabalho (Aguirre, 2009). Quando realizado de forma remunerada, ele é, frequentemente, desvalorizado (Tronto, 2009).

Para mudar a organização social dos cuidados, a transversalidade subsidia a incorporação de novas perspectivas nas políticas públicas, promovendo a corresponsabilização entre Estado, família e mercado nos cuidados e, ainda, entre mulheres e homens. Reconhecer o cuidado como uma questão política é essencial para garantir direitos e políticas (Aguirre, 2009; Pautassi, 2007).

Um dos debates mais atuais e promissores para a transversalidade de gênero nas políticas de cuidado é o enfoque na interdependência, que desloca o olhar da “questão das mulheres” para “questão dos cuidados”, que são tradicionalmente realizados pelas mulheres (Tronto, 2009). Assim, reconhece-se que todas as pessoas são (inter)dependentes e vulneráveis dependendo uma das outras para garantir as suas condições de existência (Kittay, 1999).

De forma complementar, a interseccionalidade interpela a abordagem universal da “questão da mulher”, considerando as diferentes vivências e realidades de cuidado. A própria interdependência pode ser revista pelas lentes da interseccionalidade, já que as relações de cuidado são concretas e envolvem práticas sociais em que mulheres negras, indígenas, (i) migrantes sustentam desproporcionalmente o peso de uma organização social de cuidados injusta e desigual, especialmente por meio do trabalho doméstico remunerado (Guimarães, 2024).

Para incorporar a transversalidade e interseccionalidade nas políticas de cuidado, é necessário que a sua estrutura de governança inclua perspectivas de gênero, raça e etnia, garantindo a participação de organismos de políticas públicas e movimentos sociais vinculados a esses temas.

### 3. METODOLOGIA

Este trabalho integra uma pesquisa mais ampla, sobre o desenho de políticas de cuidado na América Latina e Caribe. Aqui, enfocamos as condições institucionais para a transversalidade e interseccionalidade, investigando as estruturas de governança de políticas de cuidados. Para isso, utilizamos uma abordagem qualitativa e exploratória (Sampieri; Collado; Lucio, 2006) para mapear, descrever e analisar experiências na região, tomando como base documentos oficiais (leis, projetos de leis, publicações, relatórios, dentre outros, de cada país), complementados por dados

extraídos de publicações de organismos internacionais, como os Consensos e Compromissos (Cepal), relatórios de convenções, recomendações da OIT e da Cedaw, Convenção da ONU e da Unicef.

Após uma etapa exploratória, a partir de publicações de organizações internacionais (Rico; Robles, 2016; Cepal; ONU Mujeres, 2021; Friedrich Ebert; Pautassi, 2023), identificamos possíveis casos elegíveis. Foram mapeadas 14 experiências, em diferentes estágios do processo de políticas públicas, que classificamos em três tipos: 1) pré-decisório; 2) em formulação; e 3) em implementação. Dessas, selecionamos os dois últimos tipos, totalizando oito casos (Quadro 1), excluindo aquelas voltadas apenas para públicos específicos. Isso se deveu ao próprio escopo da pesquisa: investigar a governança de políticas de cuidado, o que requer um nível de maior maturidade institucional.

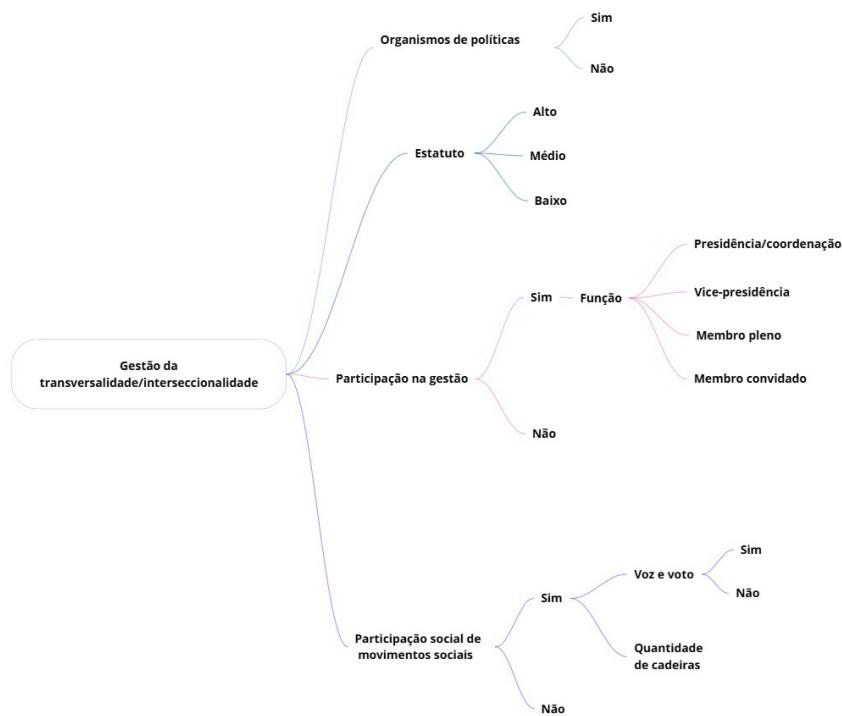
#### **Quadro 1 – Experiências analisadas**

País/ente subnacional	Iniciativa	Ano	Abrangência
Uruguai	Sistema Nacional Integrado de Cuidados	2015	Nacional
Colômbia	Sistema Nacional de Cuidados	2024	Nacional
Bogotá	Sistema Distrital de Cuidados de Bogotá	2020	Distrital
Chile	Sistema Nacional de Cuidados e Apoio (Chile Cuida)	2024	Nacional
Costa Rica	Política Nacional de Cuidados	2021	Nacional
Argentina	Mesa Interministerial de Política de Cuidado e Projeto de Lei Sistema Integral de Políticas de Cuidados da Argentina	2020	Nacional
Paraguai	Política Nacional de Cuidados	2022	Nacional
República Dominicana	Política Nacional de Cuidados	2022	Nacional

**Fonte:** Elaboração própria, a partir dos dados da pesquisa.

**Nota:** Os dados foram coletados em novembro de 2023, com atualizações para os casos do Chile e Colômbia, em maio de 2024. Para Argentina, situamos, na análise, de forma pontual, as transformações em curso.

Para a coleta e análise de dados, enfocamos variáveis pertinentes para debater a transversalidade e interseccionalidade, enfocando a gestão e a participação social (Figura 1).

**Figura 1 – Variáveis para coleta e análise dos dados**

**Fonte:** Elaboração própria.

Para a gestão, priorizamos a existência de organismos de políticas para mulheres, igualdade racial e inclusão da população indígena e comunidades tradicionais, considerando seu grau hierárquico na estrutura governamental e o papel dessas institucionalidades na estrutura de governança.

Tais organismos foram classificados por meio da adaptação a metodologia do indicador “Nível hierárquico dos Mecanismos para o Avanço da Mulher (MAM)”, desenvolvido pelo Observatório da Igualdade de Gênero da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), que abrange Organismos de Políticas para as Mulheres (OPM), classificados como:

1. alto – *status ministerial* ou análogo;
2. médio – vinculados diretamente à Presidência;
3. baixo – subordinados a ministérios.

Já em relação à participação, observamos a inserção dos movimentos feministas, antirracistas e voltados às comunidades indígenas e tradicionais nessas estruturas de governança.

Por fim, para contextualizar os dados dos casos, realizamos um levantamento panorâmico dos principais marcos normativos internacionais e regionais sobre cuidados, que apresentamos a seguir.

## 4. O CUIDADO NA AGENDA: CONTEXTUALIZAÇÃO INTERNACIONAL

A “questão dos cuidados” não estava colocada de forma explícita até muito recentemente, embora instrumentos internacionais diversos tangenciassem a questão desde tempos mais remotos. Era o caso da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) que já afirmava o direito a cuidados e assistência especiais para maternidade e infância.

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) – aprovada em 1979 – estabeleceu a necessidade de licença maternidade, serviços de apoio para pais e mães, e uma rede de cuidados infantis<sup>1</sup> (ONU, 1979). Progressivamente, o Comitê Cedaw emitiu um conjunto de recomendações sobre o tema, como: medição do trabalho doméstico não remunerado e seu reconhecimento econômico (Recomendação Geral n. 17, 1991); corresponsabilidade no cuidado infantil (Recomendação Geral n. 21, 1994); necessidade de serviços de apoio para aumentar a participação feminina na vida pública (Recomendação Geral n. 23, 1997); proteção dos direitos das mulheres imigrantes (Recomendação Geral n. 26, 2008); e benefícios sociais e econômicos para mulheres cuidadoras de familiares idosos (Recomendação Geral n. 27, 2010).

A Convenção dos Direitos da Criança (1989) e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2007) também destacaram a importância dos cuidados, enfatizando a responsabilidade estatal no apoio à infância e na provisão de cuidados alternativos para pessoas com deficiência. (ONU, 2007).

No âmbito do trabalho, a OIT editou convenções relevantes, a exemplo da Convenção nº 156 e a recomendação nº 165 (OIT, 1981), que abordam licenças para cuidados, oferta de serviços de assistência às crianças e às famílias, além de outras pessoas dependentes, e, ainda, a organização de estatísticas sobre pessoas trabalhadoras com responsabilidades familiares. Já a Convenção nº 189 e a Recomendação nº 201 (OIT, 2011), garantem direitos para trabalhadores/as domésticos/as.

A Organização dos Estados Americanos (OEA) também desempenhou um papel importante na promoção dos direitos relacionados aos cuidados no continente. A Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos das Pessoas Idosas (2015) afirmou o direito a um sistema integral de cuidados, abrangendo saúde, serviços sociais, segurança alimentar e nutricional, habitação, e cuidados de longo prazo, com uma perspectiva de gênero e dignidade para pessoas idosas. Ademais, destaca a importância de apoiar os cuidadores, reconhecendo, assim, a interdependência entre quem cuida e quem é cuidado (Pautassi, 2010).

<sup>1</sup>A convenção foi ratificada pelo Brasil em 1984, com reservas (Brasil, 2011).

Outro instrumento é a Lei Modelo Interamericana de Cuidados (OEA, 2022), da Comissão Interamericana de Mulheres da OEA, criada durante a pandemia de Covid-19. A Lei visa fortalecer a autonomia econômica das mulheres, reconhecendo e regulamentando o trabalho doméstico e de cuidados não remunerados. Define o cuidado como um direito, função social e trabalho, enfatizando a interdependência, sustentabilidade da vida humana e corresponsabilização. Também prevê a criação de Sistemas Nacionais de Cuidados, públicos e universais, financiados solidariamente, que sejam focados nas pessoas cuidadoras e naquelas que demandam cuidados (OEA, 2022).

Em nível regional, as Conferências Regionais sobre a Mulher da América Latina e do Caribe, organizadas pela Cepal, tornaram-se cruciais para promover o cuidado como direito e política pública. Inicialmente, os Consensos, documentos resultantes dessas conferências, reconheceram o valor do trabalho não remunerado feminino, como o cuidado infantil e de pessoas idosas (Consenso do México, 2004), além de afirmar o cuidado como um assunto público, recomendando a corresponsabilidade entre mulheres e homens (Consenso de Quito, 2007).

No Consenso de Brasília (2010), o cuidado foi declarado um direito universal, responsabilizando o Estado por políticas de corresponsabilização, incluindo licenças parentais e financiamento de iniciativas. Os Consensos seguintes reforçaram essas recomendações (Santo Domingo, 2013; Estratégia de Montevideo, 2017).

A XV Conferência Regional e a Estratégia de Buenos Aires (2022) elegeram o cuidado como prioridade, abordando a sociedade dos cuidados como um horizonte para a igualdade de gênero pós-pandemia de Covid-19. A estratégia enfatizou a necessidade de um modelo de desenvolvimento, centrado na corresponsabilização e sustentabilidade da vida, promovendo marcos normativos e sistemas integrais de cuidado, interseccionais e interculturais, envolvendo ativamente movimentos feministas e sociais (Cepal, 2022).

Regionalmente, instituições como Cepal, ONU Mulheres, OIT e UNFPA desempenharam um papel estratégico na promoção das políticas de cuidados, financiando iniciativas, prestando assistência técnica e produzindo conhecimento sobre o tema, destacando-se a División de Asuntos de Género e o Observatório de Gênero da Cepal (Marcondes, 2019). ONGs, como a Open Society Foundation e a Friedrich Ebert (FES), também exerceram papéis significativos.

O contexto internacional e regional foi essencial para difundir ideias sobre políticas de cuidado, estabelecendo uma visão compartilhada sobre a construção de problemas e desenho de direitos e políticas públicas. Nela, a questão de gênero é central, especialmente quanto às desigualdades que recaem sobre as mulheres. Em menor medida e mais recentemente, questões raciais e étnicas despontaram, especialmente através das noções da interseccionalidade e da interculturalidade (Cepal, 2022).

## 5. TRANSVERSALIDADE E INTERSECCIONALIDADE NAS POLÍTICAS DE CUIDADO: ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA? PARTICIPATIVAS?

### 5.1 Caracterização dos casos

Dentre os casos analisados, três encontravam-se em etapa de implementação, quando da coleta dos dados.

Em 2015, foi estabelecido no Uruguai o Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), experiência pioneira e referência na América Latina. O SNIC foi fruto da iniciativa de Tabaré Vázquez (Frente Amplia), mas contou com um apoio multipartidário para sua aprovação (Uruguay, 2015a; 2015b). O sistema articula ações para atenção a pessoas em situação de dependência, com foco em regulação, profissionalização, serviços, comunicação e gestão informacional (Uruguay, 2023, 2017). A organização do SNIC abrangeu dois Planos Nacionais de Cuidados (2016–2020 e 2021–2025), perdurando com a ascensão de um governo (Partido Nacional) de orientação diversa da Frente Amplia (Uruguay, 2021).

Outra iniciativa de maior maturidade institucional é a Política Nacional de Cuidados (2021–2031) costarriquenha. Criada em 2021, ela organiza as ações do Estado para estabelecer o Sistema Nacional de Cuidados, promovendo diversos serviços para as pessoas em situação de dependência (Costa Rica, 2021). Suas ações estão definidas em um plano de ação trienal (2021–2023).

Uma terceira experiência de maior grau de maturação é o Sistema Distrital de Cuidado de Bogotá. Sua iniciativa mais notável são as *manzanas del cuidado* (quarteirões do cuidado), que são espaços na cidade que reúnem serviços para quem cuida e para quem é cuidado, constituindo-se em uma estratégia de articulação territorial desses serviços (Bogotá, D.C., 2023a).

Há, ainda, um conjunto de iniciativas que estava, quando da coleta dos dados, em estágio de formulação. Uma delas é o Sistema Nacional de Cuidados da Colômbia, que teve na experiência de Bogotá uma referência. Sob a gestão de Gustavo Petro e Francia Márquez, foi criado o Ministerio de Igualdad y Equidad e uma comissão intersetorial para coordenar e implementar uma Política e um Sistema Nacional de Cuidados, como compromissos derivados do Programa de Governo da chapa vencedora (Urrego, 2022). Em abril de 2024 foi publicado o Projeto que regulamenta o Sistema Nacional de Cuidados, seus componentes, órgãos de governança e oferta de serviços (Colômbia, 2024).

O Sistema Nacional de Cuidado da República Dominicana, estabelecido em 2022, parte da articulação da Mesa Intersectorial de Cuidados, que tem o objetivo de elaborar a política de cuidados, sendo as Comunidades de Cuidado, projeto piloto desenvolvido em um conjunto de municípios, para subsidiar o desenvolvimento do Sistema nacional (República Dominicana, 2021).

No Paraguai, desde 2019 há um grupo interinstitucional responsável pela estruturação da Política Nacional de Cuidados (PNCUPA), publicada em 2023. Além disso, há um projeto de lei para criar o Sistema Nacional de Cuidados do Paraguai (Sinacup), proposto em 2021, atualmente em tramitação. A corresponsabilidade social figura como aspecto central em ambas as iniciativas (Paraguay, 2021; Paraguay, 2022).

O Sistema Nacional de Cuidados e Apoio chileno desdobra-se do programa de governo de Gabriel Boric, atual presidente. Em 2023, foi estabelecido o marco conceitual da política, e, em 2024, assinado o projeto de lei que cria a rede de apoio denominada Sistema Nacional de Cuidados Chile Apoya. Nele, reconhece-se o cuidado como um quarto pilar da proteção social, no mesmo nível que a educação, saúde e previdência social. Para tanto, foi previsto aumento no orçamento de expansão nos programas de cuidado, como residências e centros diurnos para pessoas idosas e Rede Local de Apoios e Cuidados, presente em 140 comunas<sup>2</sup> (Chile, 2024).

Finalmente, quando da coleta de dados, o último caso – Argentina – vinha passando por transformações políticas aceleradas e desmobilização da construção de políticas de cuidados, mas, a despeito disso, consideramos a experiência, considerando o que se tinha desenhado até então. A Argentina iniciou seu processo a partir de 2020, com a criação de uma Mesa Interministerial da Política de Cuidados<sup>3</sup>, para articular as iniciativas governamentais para a estruturação de políticas de cuidados. Coube à Mesa elaborar a “Ley Cuidar em Igualdad – Derechos e Políticas de Cuidado”, de 2022, que prevê um conjunto amplo de direitos e diretrizes para as políticas públicas, abarcando a alteração de um conjunto de legislações vigentes, com destaque para os regimes de licenças (Argentina, 2022). Entretanto, a mudança governamental – de Alberto Fernández para Javier Milei – paralisou o processo de implantação do sistema de cuidados no país.

## 5.2 Estrutura de governança da transversalidade de gênero, com interseccionalidade de raça e etnia nas políticas de cuidados

A criação de condições institucionais para a transversalidade de gênero com interseccionalidade de raça e etnia requer organismos gestores desta abordagem, preferencialmente, com alto estatuto hierárquico, capazes de coordenar e articular políticas públicas em igualdade com outros órgãos.

Para a incidência sobre as políticas de cuidados, é fundamental que esses organismos integrem sua estrutura de governança, exercendo um papel estratégico nela. É o caso da atribuição a eles de funções de presidência ou coordenação de estratégias ou instâncias de gestão

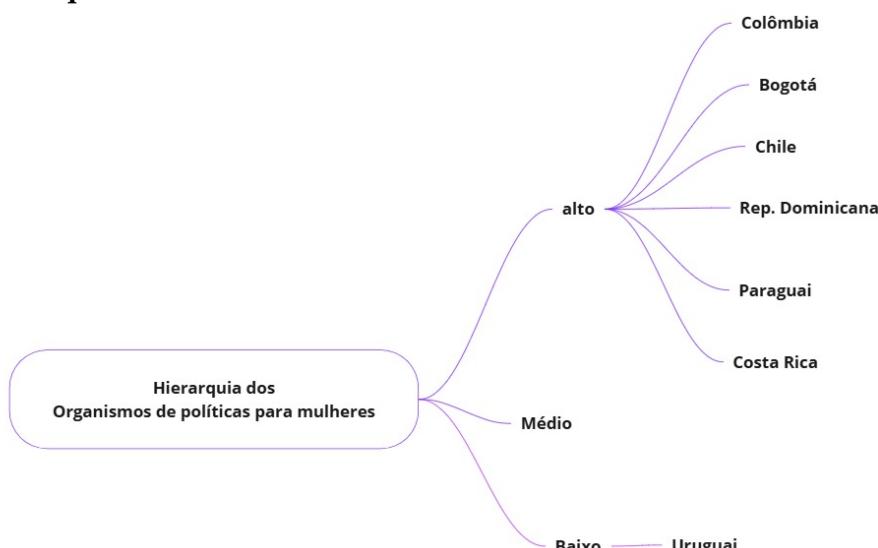
<sup>2</sup>Subdivisão administrativa mínima do país, corresponde a cidades.

<sup>3</sup>As “mesas” na América Latina são o equivalente a Grupos de Trabalhos Interministeriais ou Comitês.

da política. Para permitir sua efetiva participação, devem ser membros plenos dessas iniciativas de articulação intersetorial, com direito a voz e voto.

Em todos os casos analisados, existem organismos de políticas para as mulheres. Em cinco países, há ministérios: Ministério de la Mujer (Paraguai e República Dominicana), Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género (Chile), Ministerio de Igualdad y Equidad (Colômbia)<sup>4</sup> e o Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (Argentina)<sup>5</sup>, que tem como foco a garantia de direitos das mulheres, mas também outras populações (ex. crianças e adolescentes, pessoas com deficiência e refugiados). Por outro lado, em dois países, há institutos, como o Instituto Nacional de las Mujeres (InMujeres) na Costa Rica e Uruguai. Em Bogotá, há a Secretaria Distrital de la Mujer, o que consideramos análogo a um ministério, em nível nacional, por ser a hierarquia máxima em nível distrital. A classificação dos OPM consta a seguir (Figura 2).

**Figura 2 – Hierarquia das OPM**



**Fonte:** Elaboração própria.

Segundo a classificação que adaptamos, apenas o Uruguai tem seu OPM classificado como nível hierárquico baixo, uma vez que o InMujeres é vinculado ao Ministerio de Desarrollo Social (Mides)<sup>6</sup>.

Em todos os casos, há estruturas de governança da política de cuidados implantadas ou em formulação, ainda que haja uma variedade de desenhos institucionais. Em linhas gerais, há um ou mais ministérios que assumem a liderança do processo, mas existe também uma instância colegiada de articulação intersetorial. É o caso, no Uruguai, do Mides (Secretaria Nacional

<sup>4</sup>O ministério, chefiado pela vice-presidenta Francia Márquez Mina, tem como escopo defender os direitos de sujeitos e populações vulneráveis e historicamente discriminados.

<sup>5</sup>Quando da coleta de dados, o referido ministério existia. No entanto, com o início da gestão Milei, foi extinto e parte de suas competências absorvida pelo Ministerio de Capital Humano.

<sup>6</sup>A despeito do InMujeres da Costa Rica ser um instituto, ele é autônomo, razão de ser classificado como nível alto.

de Cuidados) e da Junta Nacional de Cuidados, respectivamente. Na Junta, o InMujeres não é membro pleno, tendo direito à voz, mas não a voto (Uruguay, 2016a). Também o Paraguai organiza sua estrutura de governança de forma similar, mas a comissão intersetorial (Consejo Nacional de Cuidados) e a Secretaría Ejecutiva de Cuidados são presididas pelo organismo de políticas para as mulheres (Paraguay, 2021). Embora o caso da Costa Rica apresente uma instância similar aos demais, nele, o OPM é membro pleno, mas a coordenação cabe ao Instituto Mixto de Ayuda Social – IMAS (Costa Rica, 2021).

Já em Bogotá observamos uma instância de articulação (Comisión Intersectorial del Sistema Distrital de Cuidado), que possui a Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para assessorar o funcionamento da comissão e a Unidad Técnica de Apoyo para produção de informações que subsidiam as decisões da comissão. Essas instâncias são lideradas pela Secretaria Distrital de la Mujer (Bogotá D.C., 2020).

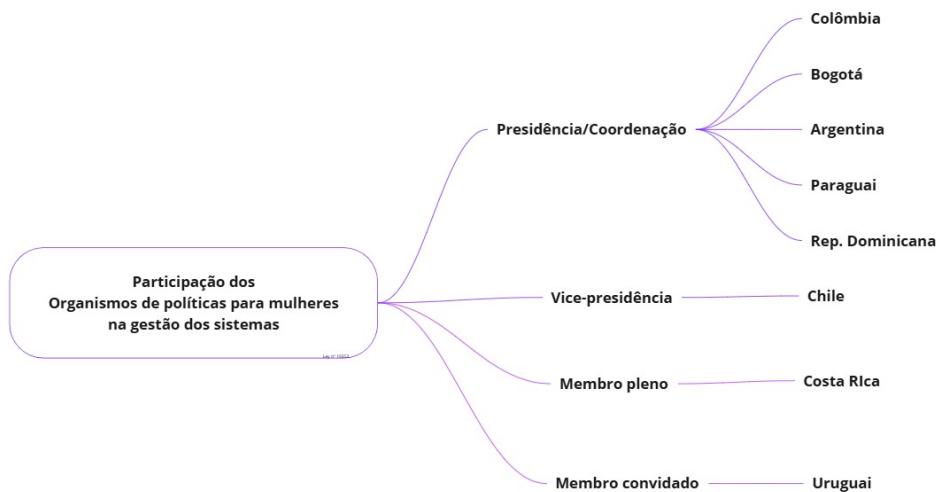
O caso colombiano apresenta uma estrutura de governança semelhante: um órgão de articulação (Comisión Intersectorial del Sistema Nacional de Cuidado), uma secretaria executiva (Secretaria Técnica) e outro para produção de informações (Comité de Apoyo Técnico). O sistema colombiano se distingue pela criação do Comité de Cuidado Territorial, que tem a responsabilidade de promover um componente territorial para a política, é composto por delegações dos governos dos 32 departamentos e presidido pelo Ministerio de Igualdad y Equidad (Colombia, 2024).

No Chile o Sistema Nacional de Apoyos y Cuidados é gerido pelo Ministerio de Desarrollo Social y Familia, que responde pelo planejamento, coordenação, supervisão e avaliação do sistema, sendo a Secretaría de Apoyos y Cuidados a área responsável por executar essas funções. Sua atuação é complementada pelo Comité Interministerial de Desarrollo Social, Familia y Cuidados responsável por definir as linhas gerais do sistema, além de propor novos programas e aprovar a proposta de política de cuidados e seu plano de ação para apresentação à Presidência da República. No sistema chileno o ministério da mulher participa do comitê interministerial atuando como vice-presidente, devendo garantir a coerência das iniciativas de cuidado que se relacionam com gênero (Chile, 2023).

Por fim, na República Dominicana e na Argentina<sup>7</sup>, são previstas estruturas de governanças mais simples, com apenas uma instância, ambas presididas pelos ministérios de políticas para mulheres, e que são responsáveis pela articulação e gestão dos sistemas (República Dominicana, 2021; Argentina, 2023).

A Figura 3 sumariza esse panorama.

<sup>7</sup>Vide comentários anteriores acerca do processo de reorganização do Estado argentino no Governo Milei. A afirmação aqui refere-se ao que havia sido estruturado até então.

**Figura 3 – Função das OPM nas estruturas de gestão**

**Fonte:** Elaboração própria.

Nessas bases, constatamos que, como regra, a transversalidade de gênero nos países analisados possui algum grau de institucionalidade, sendo apenas o InMujeres uruguai de baixo nível hierárquico, ainda que este país tenha sido pioneiro na instituição de um Sistema Nacional Integrado de Cuidados. Quanto ao papel desses organismos na estrutura de governança das políticas de cuidado, todos eles são membros plenos das instâncias de articulação intersetorial, com exceção do Uruguai, o que se justifica pelo baixo nível hierárquico do InMujeres, vinculado ao Mides. Além disso, em cinco experiências, esses organismos coordenam, presidem ou cocoodenam essas instâncias intersetoriais.

Em relação à interseccionalidade de raça e etnia na gestão, os resultados evidenciados em nossa análise são diversos. Primeiramente, porque as condições institucionais das políticas de igualdade racial e inclusão de povos e comunidades tradicionais são menos robustas. Apenas em três casos identificamos organismos de políticas relacionadas a esses temas: Ministerio de Igualdad y Equidad (Colômbia), Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (Argentina) e Instituto Paraguayo del Indígena (Paraguai). Com exceção do organismo colombiano, os demais são classificados como de nível hierárquico baixo (Colômbia, 2024; Argentina, 2023; Paraguay, 2021).

Ademais, tais organismos não possuem forte interface com a política de cuidados. Apenas o organismo colombiano atua como coordenador da estrutura de governança da política de cuidados – o que se deve ao fato de acumular atribuições também em relação a políticas para mulheres. No Paraguai, o Instituto Paraguayo del Indigena participa da articulação intersetorial da política de cuidados como membro pleno.

Em relação à participação social, o que observamos é uma menor recorrência de instâncias participativas e da participação de movimentos feministas e de mulheres nelas e, ainda menor, da

participação de movimentos negros ou antirracistas e, ainda, de povos e comunidades indígenas e tradicionais.

Na República Dominicana, Argentina e Costa Rica, há iniciativas que reconhecem a importância da participação social, mas não definem o funcionamento dos mecanismos de participação, apenas Uruguai, Bogotá, Colômbia, Paraguai e Chile tem instâncias de participação social permanentes instituídas (Paraguay, 2021; Colombia, 2024; Bogota D.C., 2023a; Chile, 2023; Uruguay, 2016b).

No Paraguai, existe um comitê consultivo, ainda não instituído, mas que prevê a inclusão de movimentos feministas e de mulheres, sem especificação em relação ao número de vagas. A despeito de uma notável presença da população indígena e da participação do Instituto voltado à questão na estrutura de governança, não foi prevista a participação dessa população no comitê consultivo (Paraguay, 2021).

No sistema chileno, foram instituídos dois tipos de conselhos da sociedade civil, um que assessorava o comitê interministerial e um segundo tipo vinculado a cada um dos comitês regionais. Estes conselhos têm assentos para representantes de cuidadores remunerados e não remunerados, embora não haja assentos específicos para movimentos de mulheres. Nenhuma delas inclui representantes de movimentos negros ou de povos e comunidades indígenas e tradicionais (Chile, 2023).

No caso de Bogotá observamos um mecanismo de participação bem definido, o Mecanismo de Participación y Seguimiento de la Comisión Intersectorial del Sistema Distrital de Cuidado, tem por objetivo fazer recomendações acerca do trabalho da comissão, e conta com a representação do conselho de mulheres e do conselho das mulheres indígenas (Bogota D.C., 2023b). É prevista, ainda, a participação de povos originários e população negra, havendo um assento para a representação das comunidades negras e tradicionais, além da representação do povo rom (Ciganos).

De modo semelhante, na Colômbia, foi instituída a Mesa de participación ciudadana y comunitaria del Sistema Nacional de Cuidado, reunindo 33 representantes de diversos grupos, incluindo mulheres, pessoas cuidadoras e trabalhadoras domésticas. Nela, não há representantes de comunidades negras ou afro-colombianas, mas há uma representante de mulheres indígenas e uma do povo rom (Colombia, 2024).

Um caso *sui generis* é o do Uruguai, que possui um Comité Consultivo de Cuidados, integrado por 16 organizações distribuídas em quatro categorias (ONGs; Academia; Trabalhadores/as; Entidades Privadas de Serviços de Cuidados). Os movimentos feministas e de mulheres não possuem assento explicitamente, mas a Red Pro Cuidado é uma das integrantes e tem sua atuação bastante marcada pela transversalização de gênero na política de cuidados.

O mesmo ocorre com a participação acadêmica no comitê, especialmente da Universidad de la República (Udelar) e da Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) (Uruguay, 2023).

## 6. DISCUSSÃO

Neste artigo, analisamos oito experiências latino-americanas e caribenhas para refletir sobre a governança de políticas de cuidados, olhando tanto para a gestão quanto para a participação social, a partir das abordagens da transversalidade de gênero e da interseccionalidade com raça e etnia.

Evidenciamos que, nos casos examinados, a transversalidade de gênero foi reconhecida como relevante para a estruturação de governança das políticas de cuidados. Ainda que isso não garanta a efetivação automática da incorporação da perspectiva de gênero, permite que a disputa seja travada.

Isso é resultante de uma combinação de fatores, como a reivindicação de movimentos feministas e de mulheres, evidências aportadas pelos estudos de gênero e difusão de ideias a partir de compromissos internacionais, principalmente regionais. Na maior parte dos casos analisados, os organismos de políticas para as mulheres possuem papel estratégico na gestão de políticas de cuidados, enquanto membros ou coordenadores, sendo uma notável exceção o caso uruguaio.

Na interseccionalidade de gênero, raça e etnia, entretanto, os resultados são distintos. Há menos institucionalidade de políticas para a igualdade racial e inclusão de povos e comunidades indígenas e tradicionais nos casos analisados e essas instâncias, quando existentes, estão menos presentes na estrutura de governança das políticas de cuidado. Uma exceção positiva é o Sistema Distrital de Bogotá, que possui um desenho em que gênero e a interseccionalidade de raça e etnia estão mais incorporados, representando uma boa prática.

A transversalidade de gênero sobre as políticas de cuidados mostrou-se mais limitada em relação à participação social, fato evidenciado pela baixa inserção dos movimentos feministas nas estruturas de governança e, ainda, por não terem sido criadas instâncias perenes de participação social em parte dos casos. As condições são ainda mais restritas para a participação de movimentos negros ou antirracistas e de povos e comunidades indígenas e tradicionais, o que reforça a percepção de que as questões de raça e etnia não possuem o mesmo reconhecimento que a questão de gênero na problematização da organização social dos cuidados e no desenho de políticas.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo possui uma contribuição empírica, ao sistematizar experiências de políticas de cuidado na América Latina e Caribe, mas também teórica, ao adensar a reflexão sobre políticas

de cuidado, a partir das lentes da transversalidade e da interseccionalidade, enfocando um tema que é menos discutido no campo dos estudos sobre cuidados, que é o da governança. Isso é especialmente importante se considerarmos que a produção teórica sobre cuidados no Brasil desenvolveu-se principalmente nas Ciências Sociais e Política, na Economia e na Demografia, mas a Administração Pública pode contribuir decisivamente, sendo a discussão de governança um tema caro ao campo.

Nosso trabalho pode, ainda, contribuir com a prática das políticas de cuidados no Brasil. Isso porque foi instituída uma Política Nacional de Cuidados em 2024 e está prevista a criação de um Plano Nacional de Cuidados em 2025. A implantação de uma estrutura de governança para gerir esses instrumentos é um desafio estratégico, mas também uma condição de sustentabilidade dessas iniciativas. Este artigo pode auxiliar a subsidiar esse processo, especialmente considerando os desafios da transversalidade e da interseccionalidade e, ainda, da importância dessas abordagens para efetivar uma Política Nacional de Cuidados comprometida com o enfrentamento de desigualdades.

A partir de nossa análise, parece-nos fundamental que o MMulheres brasileiro siga tendo um papel central na cocoordenação da Política e do Plano, enquanto os movimentos feministas e de mulheres devem ter assento garantido em uma instância de participação social que não seja episódica, mas perene. Ademais, a interseccionalidade de raça e etnia deve ser pensada também na estruturação dessa governança, tanto na gestão, quanto na participação social, o que implica o engajamento do Ministério de Igualdade Racial e dos Povos Indígenas, a previsão de assentos para os movimentos negros, indígenas e de outras comunidades e povos tradicionais e, ainda, ações concretas no Plano Nacional de Cuidados que interseccionem efetivamente diferentes relações que produzem desigualdades.

No caso da participação social, no contexto da construção da Política Nacional de Cuidados no Brasil, houve algumas iniciativas para a participação social. No âmbito do GTI-Cuidados foi estabelecida uma estratégia de participação social que incluiu escuta, grupos focais e rodas de conversas com povos indígenas, trabalhadoras domésticas, movimentos sociais e organizações da sociedade civil (Brasil, 2024c). Houve, ainda, um formulário de consulta pública, para mapear demandas relativas ao cuidado, além de permitir sugestões ao Marco Conceitual da Política (Brasil, 2024c). A partir da análise dos casos, é possível assinalar, contudo, que é preciso ir além, criando institucionalidades mais perenes de participação social.

Nossa investigação possui limitações que devem ser explicitadas, até porque elas podem ser transformadas em agendas para futuras pesquisas. Primeiramente, trata-se de uma análise documental que enfoca o instituído. Dados que apreendessem aspectos da implementação e fossem além do discurso oficial poderiam agregar outras perspectivas que, eventualmente,

poderiam reposicionar a análise dos casos. Ademais, a análise é uma foto de processos em movimento; novas atualizações estão ocorrendo a todo momento, e elas não necessariamente foram captadas, considerando a data de coleta dos dados.

Além disso, a governança de políticas tem, na sua territorialização, um aspecto crucial, especialmente em países como o Brasil, Estados federativos. Contudo, não abordamos o tema no presente artigo, porque demandaria uma investigação específica, considerando a heterogeneidade de arranjos políticos e administrativos dos diferentes países. Outro aspecto que poderia ser abordado é o do financiamento das políticas.

Outra questão relevante diz respeito às potencialidades e limites da estrutura de governança como fator explicativo, especialmente considerando o pioneirismo do Uruguai e sua mais restrita condição institucional para a transversalidade de gênero. Isso demandaria, contudo, estudos em profundidade e entrevistas.

Por se tratar de um artigo, foram necessários recortes e, no nosso caso, limitamo-nos às políticas para as mulheres e à interseccionalidade de raça e etnia. Outras abordagens, mais ampliativas, poderiam enriquecer a análise, enfocando, por exemplo, a comunidade LGBTQIA+, além de questões como de curso de vida e deficiência.

A Política Nacional de Cuidados no Brasil está em fase de efetivação no Brasil, enquanto escrevemos o presente artigo. Por meio deste processo, os cuidados tendem a ganhar mais centralidade na teoria e na prática de políticas e, portanto, novos estudos poderão ser realizados, inclusive abordando os temas que mencionamos anteriormente.

## REFERÊNCIAS

AGUIRRE, R. Los cuidados familiares como problema público y objeto de políticas. In: AGUIRRE, R. **Las bases invisibles del bienestar social:** el trabajo no remunerado en el Uruguay. Montevideo: Unifem Uruguay, p. 87–123, 2009.

ANDERSSON, K.; VAN LAERHOVEN, F. From local strongman to facilitator: institutional incentives for participatory municipal governance in Latin America. **Comparative political studies**, v. 40, n. 9, p. 1085-1111, 2007. <https://doi.org/10.1177/0010414006288977>

ARAUJO, D. F. M. S.; CARNEIRO, R. G. O processo de construção de uma política de cuidados no Brasil e na Argentina: uma perspectiva comparada. **Confluencias**, v. 25, n. 2, p. 160-83, 2023. <https://doi.org/10.22409/conflu.v25i2.58857>

ARAÚJO, D. **Mapa de cuidados:** interligando saberes para a transformação criativa da realidade. SciELO Preprints, 2024. DOI: 10.1590/SciELOPreprints.10205. Disponível em: <<https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/10205>>. Acesso em: 17 maio. 2025.

ARAÚJO, V. C. **Texto para discussão 45:** a conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho. 2002.

ARGENTINA. Proyecto de Ley “Cuidar en Igualdad”. 2022. Disponível em: <<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/06/sinca0008-pe-2022>>. Acesso em: 24 set. 2023.

BANDEIRA, L. M. **Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres:** transversalidade da perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas. Brasília: Cepal; SPM, 2005.

BATTHYÁNY, K. Cuidado de personas dependientes y género. In: AGUIRRE, Rosario. **Las bases invisibles del bienestar social.** Montevideo: Unifem Uruguay, 2009, p. 87-123.

BOGOTÁ D.C. (Município). **Acuerdo nº 893, de 28 de março de 2023.** Por el cual se institucionaliza el sistema distrital de cuidado de Bogotá D.C. Y se dictan otras disposiciones. Registro Distrital. Bogotá D.C., 31 mar. 2023a.

BOGOTÁ D.C. **Decreto nº 415, de 11 de setembro de 2023.** Por medio del cual se reglamenta el Acuerdo Distrital 893 de 2023 “Por el cual se institucionaliza el Sistema Distrital de Cuidado de Bogotá D.C. y se dictan otras disposiciones” y se dictan otras regulaciones. Registro Distrital. Bogotá D.C., 12 set. 2023b. n. 7807.

BOGOTÁ D.C. (Município). **Decreto nº 237, de 30 de outubro de 2020.** Por medio del cual se crea la Comisión Intersectorial del Sistema Distrital de Cuidado. Bogotá D.C., 30 out. 2020.

BRASIL. Decreto nº 11.392, de 20 de janeiro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, e transforma e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 jan. 2023a.

BRASIL. Decreto nº 11.351, de 1º de janeiro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério das Mulheres e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 jan. 2023b.

BRASIL. Decreto nº 11.954, de 19 de março de 2024. Altera o Decreto nº 11.460, de 30 de março de 2023, que institui Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de elaborar a proposta da Política Nacional de Cuidados e a proposta do Plano Nacional de Cuidados. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 20 mar. 2024a.

BRASIL. **Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024b.** Institui a Política Nacional de Cuidados. Brasília.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Cuidados e Família. **Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI-Cuidados).** Brasília: MDS. 2024c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Cuidados e Família. **Marco Conceitual da Política Nacional de Cuidados do Brasil.** Brasília: MDS. 2025

BUTLER, J. P. **Problemas de gênero:** feminismo e subversão da identidade. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2003.

CARRASCO, C. La economía del cuidado: planteamiento actual y desafíos pendientes. **Revista de Economía Crítica**, n. 11, p. 205–225, 2011.

CHILE. **Presidente firma proyecto de ley del Sistema Nacional de Cuidados:** Chile Cuida. 2024. Disponível em: <https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/noticias/gobierno-firma-proyecto-de-ley-que-crea-el-sistema-nacional-de-apoyos-y-cuidados> Acesso em: 08 jun. 2024.

CHILE. Normas Generales. **Crea Consejo Asesor Presidencial de Carácter Interministerial para la elaboración de la Política Nacional e Integral de Cuidados.** Diário Oficial de la República de Chile, Santiago, 11 de enero de 2023. Normas Generales, Núm. 1, páginas 1-5, sección 1. 2023a Disponível em: <[https://oig.cepal.org/sites/default/files/norma\\_general\\_2280369.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/norma_general_2280369.pdf)>. Acesso em: 22 set. 2023.

COLÔMBIA. Ministério de Igualdade e Equidade. Proyecto de Decreto por el cual se reglamenta el Sistema Nacional de Cuidado, sus componentes, sus instancias de gobernanza, se determina la oferta de servicios del Sistema al y deroga los Decretos 2490 de 2013 y 1228 de 2022. Publicado em: 24 abr. 2024.

COSTA RICA. Instituto Mixto de Ayuda Social. Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social. **Política Nacional de Cuidados 2021-2031:** hacia la implementación progresiva de un sistema de apoyo a los cuidados y atención a la dependencia. San José: Imas. Mdhis, 2021.

CRENSHAW, K. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista Estudos Feministas**, v. 10 (1). p. 171–188, 2002. <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2002000100011>

DALY, M.; LEWIS, J. The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states. London. **The British Journal of Sociology**, v. 51 (2), p. 281–298, 2000. <https://doi.org/10.1111/j.1468-4446.2000.00281.x>

FARAH, M. F. Santos. Gênero e políticas públicas. **Revista Estudos Feministas**. v. 12, n. 1, p. 47-71, 2004. <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2004000100004>

GONZALEZ, L. **Racismo e sexismo na cultura Brasileira.** Movimentos sociais urbanos, minorias étnicas e outros estudos. Brasília, DF: Anpocs, 1981.

GUIMARÃES, W. C. S. S. Reflexões sobre agendas de cuidado e população negra brasileira. **Interface-Comunicação, Saúde, Educação**, v. 28, p. e230076, 2024. <https://doi.org/10.1590/interface.230076>

HILL COLLINS, P.; BILGE, S. **Interseccionalidade.** São Paulo: Boitempo, 2021.

IFAC. **International framework:** good governance in the public sector. New York: IFAC, 2014.

KERGOAT, D. Divisão sexual do trabalho e relações sociais de sexo. In: HIRATA. Helena *et al.* (orgs.). **Dicionário Crítico do Feminismo.** São Paulo: UNESP, p. 67–75, 2009.

KITTAY, E. F. **Love's labor.** New York: Routledge, 1999.

MARCONDES, M. M.; FARAH, M. F. S. Transversalidade de gênero em política pública. **Revista Estudos Feministas**, v. 29, n. 1, 2021. <https://doi.org/10.1590/1806-9584-2021v29n165398>

MARCONDES, M. M. **Transversalidade de gênero em políticas de cuidado:** uma análise comparada das políticas de cuidado infantil no Brasil, Argentina e Uruguai durante o giro à esquerda. 2019. Tese de Doutorado.

MARTINEZ FRANZONI, J. Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales. **RCCS**, v. 2(2), p. 41–77, 2005.

MEDEIRO, D. Territórios de sobrevivência: mulheres negras e o cuidado pensado a partir de uma perspectiva interseccional. **Revista de Estudos em Relações Interétnicas | Interethnica**, [S. l.], v. 24, n. 1, p. 167–202, 2024. <https://doi.org/10.26512/interethnica.v24i1.54429>

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948.

ONU. **Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women**. 1979.

ONU Mujeres y CEPAL. **Hacia la construcción de sistemas integrales de cuidados en América Latina y el Caribe**. Elementos para su implementación, 2021.

PAUTASSI, Laura. El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos. **Serie mujer y desarrollo (CEPAL)**. Santiago do Chile, 2007.

PAUTASSI, L. Cuidado y derechos: la nueva cuestión social. In: MONTAÑO, Sonia; CALDERÓN, Coral (org.). **El cuidado en acción**: entre el derecho y el trabajo. Santiago: Cepal, 2010. p. 69-92. 2010.

PAUTASSI, L. **El derecho al cuidado**. De la conquista a su ejercicio efectivo. Fundación Friedrich Ebert en México, 2023.

PARAGUAY. **Proyecto de Ley nº D-2165538, de 16 de dezembro de 2021**. Que crea el Sistema Nacional de Cuidados (SINACUP). Asuncion. 2021.

PARAGUAY. Ministerio de la Mujer. Política Nacional de Cuidados del Paraguay (PNCUPA): 2030. Asuncion: Meta Consultora S.A., 2022.

PIRES, R.; GOMIDE, A. **Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas**. Boletim de análise político-institucional, v. 19, p. 25–32, 2018.

REPÚBLICA DOMINICANA. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. **Comunidades de cuidado**: construyendo una Política Nacional de Cuidados con los actores del territorio. Santo Domingo, D. N., República Dominicana, 2021.

RICO, M. N.; ROBLES, C. **Políticas de cuidado en América Latina**: forjando la igualdad. Santiago: CEPAL. 81 p. 2016.

SAMPIERI, R.; HCOLLADO, C. F.; LUCIO, P. B. **Metodología de Pesquisa**. 3 ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 70, n. 4, p. 519–550, 2019. <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3089>

TRONTO, J. C. **Moral Boundaries**: a political argument for an ethic of care. New York: Routledge, 2009.

URREGO, G. F. P. **Colombia potencia mundial de la vida**: programa de gobierno. Bogotá D.C: S.I., 2022.

URUGUAY. **Informe Comité Consultivo de Cuidados Snic 2021–2022**. Montevideo: Mides, 2023.

URUGUAY. Dirección de Cuidados. Ministerio de Desarollo Social. **Plan Nacional de Cuidados 2021–2025**. Montevideo: S.I., 2021.

URUGUAY. **Ley nº 19353, de 27 de novembro de 2015.** Creacion del sistema nacional integrado de cuidados (SNIC). Diario Oficial. Montevideo, 08 dez. 2015a.

URUGUAY. **JUNTA NACIONAL DE CUIDADOS.** Plan Nacional de Cuidados: 2016 - 2020. Montevideo, 2015b.

URUGUAY. **Decreto nº 445/016,** de 29 de dezembro de 2016. reglamentacion de la ley nº 19.353, referente a las competencias, estructura e integracion de la Junta Nacional de Cuidados y de la Secretaria Nacional de Cuidados. 2016a.

URUGUAY. **Decreto nº 444/016, de 29 de dezembro de 2016.** Reglamentacion del art. 18 de La Ley Nº 19.353, referente a las competencias, estructura e integracion del Comite Consultivo De Cuidados. 2016b.

URUGUAY. **Resolução nº 8/17, de 04 de setembro de 2017.** Reglamenta el baremo. 2017.

WALBY, S. Gender mainstreaming: productive tensions in theory and practice. **Social Politics**, v. 12 (3), p. 321–343, 2005. <https://doi.org/10.1093/sp/jxi018>

WEYLAND, K.. Theories of policy diffusion: lessons from Latin American pension reform. Baltimore. **World Politics**, v. 57, n. 2, p. 262-295, jan. 2005. <https://doi.org/10.1353/wp.2005.0019>

### Alexandre Hugo de Araújo Barbosa

<https://orcid.org/0000-0003-3367-1348>

Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGA/UFRN). Mestre em Administração no PPGA/UFRN. Bacharel em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Membro da Organização de Aprendizagens e Saberes em Iniciativas Solidárias (OASIS/CCSA/UFRN).

hugo123@ufrn.edu.br

### Mariana Mazzini Marcondes

<https://orcid.org/0000-0003-0701-6630>

Doutora em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV). Mestra em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB). Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Professora Adjunta de Gestão e Políticas Públicas no Brasil no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

mariana.mazzini.m@gmail.com

### Aline Juliana Barbosa de Oliveira

<https://orcid.org/0000-0002-0205-4315>

Mestranda em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGA/UFRN). Bacharel em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e em Publicidade e Propaganda pela Universidade Potiguar (UNP). Membro do grupo de pesquisa NIP-TraMa (Núcleo Interdisciplinar de Pesquisa, Trabalho e Marxologia), na UFRN.

aline.oliveira.104@ufrn.edu.br

# PROPOSTA DE METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DE RESPOSTA EM OUVIDORIA: USO DE PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DA LINGUAGEM SIMPLES

Pedro Carlos Resende Junior

Universidade Feevale, Novo Hamburgo – RS, Brasil

Um país como o Brasil tem quase 1000 ouvidorias ativas que ajudam a promover o exercício da cidadania por meio da garantia do acesso à direitos legitimados de expressão de manifestações como reclamações, denúncias, sugestões, elogios e demais pronunciamentos de usuários ou até mesmo na solicitação de pedidos de informação às organizações. Este artigo tem como objetivo apresentar uma proposta metodológica para avaliar qualidade da resposta de ouvidorias às manifestações de cidadãos por meio da criação de um coeficiente de qualidade de resposta (CQR). O CQR visa medir a qualidade da resposta por meio de uma avaliação endógena, de forma quantitativa, antes do envio da resposta ao cidadão. A metodologia tem por base a elaboração de escala psicométrica para validação de itens de pesquisa e ainda afere a aderência das respostas aos princípios e diretrizes da Linguagem Simples e à Lei de Acesso à Informação. Os principais resultados esperados são a disseminação da cultura de linguagem simples, o fortalecimento institucional, a valorização do papel dos pontos focais e da visão sistêmica organizacional.

**Palavras-chave:** metodologia; qualidade; ouvidoria; linguagem simples; lei de acesso à informação (LAI).

## PROPUESTA DE METODOLOGÍA PARA EVALUAR LA CALIDAD DE LA RESPUESTA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO: USO DE PRINCIPIOS Y DIRETRICES EN LENGUAJE CLARO

Un país como Brasil tiene casi 1000 defensorías del pueblo activas que ayudan a promover el ejercicio de la ciudadanía garantizando el acceso a derechos legítimos para expresar expresiones como quejas, denuncias, sugerencias, elogios y otras manifestaciones de los usuarios o incluso en la solicitud de solicitudes de información a organizaciones. Este artículo tiene como objetivo presentar una propuesta metodológica para evaluar la calidad de las respuestas de la Defensoría del Pueblo a las quejas de ciudadanos mediante la creación de un coeficiente de calidad de respuesta (CQR). El CQR tiene como objetivo medir la calidad de la respuesta mediante una evaluación endógena, de forma cuantitativa, antes de enviar la respuesta al ciudadano. La metodología se basa en el desarrollo de una escala psicométrica para validar ítems de investigación y además evalúa la adherencia de las respuestas a los principios y lineamientos del Lenguaje Claro y la Ley de Acceso a la Información. Los principales resultados esperados son la difusión de una cultura lingüística sencilla, el fortalecimiento institucional, la valorización del papel de los puntos focales y la visión sistémica organizacional.

**Palabras clave:** metodología; calidad; defensoría del pueblo; lenguaje claro; ley de acceso a la información (LAI).

## PROPOSAL FOR A METHODOLOGY TO ASSESS THE QUALITY OF RESPONSES BY OMBUDSMAN OFFICES: USE OF PLAIN LANGUAGE PRINCIPLES AND GUIDELINES

Brazil has almost 1,000 active ombudsman offices that help promote the exercise of citizenship by guaranteeing access to legitimate rights to express statements such as complaints, reports, suggestions, compliments and other statements by users or even requests for information from organizations. This article aims to present a methodological proposal to assess the quality of the response of Ombudsman Offices to statements by citizens by creating a response quality coefficient (RQC). The RQC aims to measure the quality of the response through an endogenous assessment, in a quantitative way, before sending the response to the citizen. The methodology is based on the development of a psychometric scale to validate survey items and also assesses the adherence of responses to the principles and guidelines of Plain Language and the Access to Information Law. The main expected results are the dissemination of a culture of plain language, institutional strengthening, and the valorization of the role of focal points and the organizational systemic vision.

**Keywords:** methodology; quality; ombudsman; plain language; access to information law (LAI).

## 1. INTRODUÇÃO

No Brasil cerca de 4000 ouvidorias ativas, segundo Menezes e Cardoso (2016), ajudam a promover o exercício da cidadania por meio da garantia do acesso à direitos legitimados de expressão de manifestações como reclamações, denúncias, sugestões, elogios e demais pronunciamentos de usuários ou até mesmo na solicitação de pedidos de informação às organizações. O artigo tem como objetivo apresentar uma proposta metodológica para avaliar qualidade da resposta de ouvidorias às manifestações de cidadãos por meio da criação de um coeficiente de qualidade de resposta (CQR).

No setor público, as ouvidorias estão alocadas nas estruturas do Poder Executivo Federal, Poder Judiciário (União, Estados e DF), Poder Legislativo (União, Estados, DF e Municípios), Ouvidorias Estaduais e do DF, Ouvidorias Municipais, Ouvidorias de Polícias, Empresas Públicas, Autarquias e Órgãos de Controle (União, Estados, DF e Municípios). Também é comum que setores regulados ou naqueles com maior nível de maturidade de gestão exista estrutura de ouvidoria para atender demandas de clientes e para melhorar seus serviços.

Na Controladoria-Geral da União (CGU) concentra-se a Ouvidoria-Geral da União (OGU), órgão responsável por assegurar o funcionamento das ouvidorias da administração pública, por meio da aplicação da Lei nº 12.527, de 2011 (Brasil, 2011), conhecida por Lei de Acesso à Informação (LAI), que regulamenta o direito constitucional de qualquer pessoa, física ou jurídica, de solicitar e receber informações públicas dos órgãos e entidades do governo, e da Lei nº 13.460 de 2017 (Brasil, 2017), que define as atribuições específicas de ouvidorias visando garantir a participação e a defesa dos usuários de serviços públicos.

Com o escalonamento da demanda de acesso de cidadãos a serviços de empresas e órgãos públicos, a pergunta de pesquisa que se apresenta é: Como melhorar a satisfação do usuário com a ouvidoria, gerindo a percepção que sua demanda foi atendida de forma conclusiva?

Para tanto, o artigo propõe o desenvolvimento de uma metodologia que tem por base a elaboração de escala psicométrica para validação de itens de pesquisa e ainda afere a aderência das respostas aos princípios e diretrizes da Linguagem Simples e à Lei de Acesso à Informação. Os principais resultados esperados são a disseminação da cultura de linguagem simples, o fortalecimento institucional, a valorização do papel dos pontos focais e da visão sistêmica organizacional.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

Para Silva *et al.* (2020), a ampliação dos direitos do cidadão diante do poder do Estado surgiu na Suécia com a formalização do papel do ombudsman. Apenas no final do século 20, as ouvidorias chegaram à América Latina, no exercício do estado democrático de direito, em que o cidadão poderia expressar suas reais necessidades seja no sentido de denunciar, reclamar, elogiar, expor de forma direta o que realmente pretende em relação aos Poderes da União.

O primeiro ombudsman brasileiro em 1989, do jornal Folha de São Paulo, foi precursor do Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078 (Brasil, 1990). A partir disso, a prática passou a ser adotada por uma série de empresas privadas, surgindo daí a necessidade do cidadão se impor quanto aos seus interesses na condição de consumidor. Atualmente, as ouvidorias são estruturas que favorecem o controle sobre o setor público e privado através do acolhimento de manifestações da sociedade em geral.

Na esfera de governo, a prefeitura de Curitiba (PR) foi a primeira a oferecer um serviço de atendimento ao cidadão em 1986. As ouvidorias públicas fazem parte do bloco estruturado pela Ouvidoria Geral da União (órgão ligado à CGU). Neste caso, a ouvidoria tem por finalidade estabelecer o elo entre o cidadão e a administração pública (Menezes; Cardoso, 2016).

As ouvidorias públicas são responsáveis por promover o exercício da cidadania por meio da garantia do acesso à direitos legitimados de expressão de manifestações como reclamações, denúncias, sugestões, elogios e demais pronunciamentos de usuários ou até mesmo na solicitação de pedidos de informação às organizações.

A Lei nº 12.527 (Brasil, 2011) e A Lei nº 13.460 (Brasil, 2017), juntas atuam com um fractal de referência de gestão das ouvidorias, onde a primeira garante o acesso à informação, nos moldes estipulados, a todas as pessoas do estado brasileiro, enquanto a segunda define formas básicas para participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela administração pública.

Como expressado, tais legislações são referenciais, mas as ouvidorias podem diferenciar-se por estrutura e nível de atendimento. Por exemplo, existem órgãos de segurança públicos onde a ouvidoria é o canal principal de recepção de manifestações (reclamações, sugestões ou elogios), enquanto em empresas públicas, a ouvidoria é um canal recursal de manifestação, ou seja, esta atua como segundo ou terceiro nível de atendimento após o cidadão já ter sido atendido por um outro canal via telefone, site, e-e-mail, ou outra ferramenta de acesso. Mas quando a demanda do cidadão é um pedido de informação ou denúncia, a ouvidoria é o canal primário de acolhimento desses tipos de solicitação do cidadão.

## 2.1 Serviço de Informação do Cidadão (SIC)

Brasil (2011) define o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) como um serviço de fornecimento de informações de interesse do cidadão pelos órgãos públicos. A forma do cidadão solicitar informações ocorre por meio de um pedido de informação, onde qualquer interessado pode apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades, com a identificação do requerente e a especificação da informação demandada.

A Lei de Acesso à Informação (Brasil, 2011) assegura ao cidadão que o órgão ou entidade pública deve conceder o acesso à informação solicitada em até 20 dias. Tal prazo pode ser prorrogado por mais 10 dias, mediante justificativa expressa. A regra e o espírito da lei estão na transparência e na disponibilização da informação. Nos casos de recusa total ou parcial do acesso à informação, a organização deve indicar as razões legais, cientificando o interessado.

## 2.2 Indicadores de Ouvidoria

Definir métricas de qualidade é uma das maneiras mais eficientes de medir o desempenho de operações e processos (Kaplan; Norton, 2009; Bowersox *et al.*, 2013; Resende Jr., 2014). A criação e o monitoramento de indicadores-chaves acenam para o nível de maturidade da gestão de uma ouvidoria.

Oriundo do campo da Administração da Produção, classicamente, processos têm sido medidos pelo binômio de eficiência e eficácia (Bowersox *et al.*, 2013). A sigla OTIF (*On-Time, In-Full*), sintetiza essas duas variáveis, onde a primeira avalia se a demanda foi atendida no prazo, enquanto que a segunda afere as especificações definidas pelo cliente/cidadão frente às especificadas produzidas pela organização, o que tem sido um desafio para este canal no setor público.

Nas Ouvidorias, o “*On-Time*” é definido por requisitos legais (Brasil, 2011; Brasil, 2017). Em síntese, para casos de recebimento de manifestações (reclamações, sugestões ou elogios), as ouvidorias têm prazo de 30 dias, prorrogáveis por outros 30 dias mediante justificativa, para tratamento destas. Já, para casos de solicitações de informações (SIC) ou denúncias, o prazo é de 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias se justificado for.

Quanto ao pedido de informações, a legislação brasileira (Brasil, 2011) assegura que qualquer cidadão pode solicitar informações a órgãos e entidades públicas sem necessidade de justificar o pedido, abrangendo todos os níveis de governo (União, Estados, Municípios e Distrito Federal, incluindo Poder Legislativo, Judiciário e entidades privadas que recebem recursos públicos).

O conceito “*In-Full*” refere-se às especificações da demanda do cidadão, por isso apresenta alta amplitude. Esta variável está alinhada com a ABNT (2024), que apresenta princípios e

diretrizes de adoção da técnica de Linguagem Simples, e a sua finalidade é que o receptor da informação encontre o que realmente é necessário para que sua demanda seja atendida.

Também, Rodrigues (2018) corrobora outros indicadores indutores de boas práticas de gestão em ouvidorias, que são: a) tempo médio para o primeiro contato com o usuário; b) tempo médio para responder as manifestações; c) tempo médio de resolução das demandas; d) total de manifestações recebidas em um período; e) percentual de demandas solucionadas em relação ao total recebido; f) satisfação do usuário; g) impacto nas políticas públicas ou melhorias nos serviços; h) impacto financeiro pela atuação da ouvidoria; i) avaliação da clareza e adequação das respostas fornecidas; e, j) percentual de conformidade normativa.

Resende Jr., Guimarães e Bilhim (2013) apontam que não é quantidade de indicadores organizacionais que definem o nível de maturidade e excelência do modelo de gestão da entidade, mas o nível de integração entre elas, as relações de causa e efeito, os respectivos vínculos com a cadeia de valor e com a estratégia institucional. Um sistema integrado de indicadores é uma prática recomendada por esses autores.

Ainda, Resende Jr. (2014) aponta que as organizações têm lidado com a necessidade de gerir processos cada vez mais integrados, adaptativos e com interações com *stakeholders* internos e externos.

### **2.3 Relação entre as Leis nº 12.527/2011 e nº 13.460/2017**

Ambas as leis visam garantir a participação do cidadão na administração pública e assegurar o acesso à informação. A Lei nº 13.460 (Brasil, 2017) estabelece diretrizes para a defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos, enquanto a Lei nº 12.527 - Lei de Acesso à Informação (Brasil, 2011) regula o acesso a informações sobre atos de governo, em qualquer nível. Essas leis, juntas, fortalecem a estrutura de direitos dos cidadãos em relação aos serviços públicos, promovendo uma administração mais transparente e responsável (Brasil, 2011; 2017).

As leis devem ser compreendidas como facetas complementares de um mesmo fractal: o exercício da cidadania por usuários de serviços públicos. A cidadania é alcançada quando o direito à informação, ao controle e à participação na avaliação de serviços públicos disponibilizados pelo estado, por meio de organizações que cumprem seu papel legal e social, são acessados por cidadãos diante de suas necessidades. A Lei nº 13.460 referencia a Lei nº 12.527, reconhecendo o acesso à informação como um direito fundamental para a participação efetiva dos cidadãos na administração pública (Brasil, 2017).

Quanto ao papel das ouvidorias, na Lei nº 13.460 (Brasil, 2017) constam obrigações específicas que visam garantir a participação e a defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos, passando por: a) receber e analisar manifestações; b) promover a participação do

cidadão; c) monitorar a qualidade dos serviços; d) produzir e analisar dados e relatórios; e) propor melhorias nos serviços e atuar na correção de falhas; e, f) articular de forma integrada com outras áreas e canais de comunicação da organização.

As iniciativas de avaliação do desempenho na gestão inserem-se em um movimento mais amplo de mudança no setor público iniciado na década de 80 e intitulado de Nova Administração Pública (NAP). A NAP (Maia; Correia; Resende, 2023) refere-se à adoção de métodos de gestão baseados no planejamento, acompanhamento e controle, com foco em objetivos e metas, mimetizando práticas de empresas privadas, realizando as necessárias adaptações ao setor público.

Ferlie *et al.* (1996) sugerem que a NAP se configura pela orientação para a eficiência, pelo *downsizing*, descentralização e orientação para o serviço público. Guimarães (2000) associa à NAP a necessidade de avaliação de qualidade do serviço prestado observando o binômio da eficiência e da efetividade.

No Brasil, a NAP fez parte de um esforço de reforma do Estado considerado como uma proposta de revitalização do Estado a partir de uma visão privada não-pública que tangencia com o risco de adoção de modismos, ignorando a cultura organizacional, a trajetória administrativa e o conhecimento acumulado sobre os cidadãos no respectivo setor, além de não equalizar os objetivos da administração do setor privado com suas técnicas de maximização de recursos e da administração pública, com a priorização do interesse público.

Não se defende aqui o abandono de esforços de modernização administrativa devido às características consuetudinárias da esfera pública. Pelo contrário, sempre que possível, a adoção de práticas de gestão reconhecidas, seja por meio de mimetização ou por institucionalização, ponderando a cultura e a trajetória da organização, pode levar ao aumento de eficiência, com efeitos colaterais reduzidos à estrutura e à dinâmica organizacional.

## 2.4 Sobre o critério de Linguagem Simples

Há práticas sistematizadas de adoção de Linguagem Simples em mais de 50 países dos continentes europeu e americano. Principalmente no setor público, há casos de laboratórios voltados ao estudo e à transformação da comunicação por meio da Linguagem Simples, como por exemplo o programa colombiano *Language Claro*, o Laboratório de Inovação em Governo da Prefeitura de São Paulo e a Rede Linguagem Simples Brasil da Enap (Escola Nacional de Administração Pública).

A Norma ABNT 24495-1:2024 traz um conjunto de princípios e diretrizes para adoção da Linguagem Simples nas comunicações escritas entre as organizações e suas partes interessadas. Os princípios são: a) relevância - os leitores da mensagem conseguem obter o que verdadeiramente precisam; b) localização – o conteúdo necessário é facilmente encontrado; c) compreensão - o

conteúdo encontrado é facilmente compreendido; e, d) utilização – os usuários do conteúdo assimilado conseguem utilizar com facilidade as informações (ABNT, 2024).

Sinteticamente, a Linguagem Simples é uma técnica de comunicação que conduz o receptor da mensagem a encontrar facilmente o que precisa, a entender o que encontra, e a utilizar a informação encontrada (Ceppi; Costa; Lycarião, 2024). Para cada princípio a ABNT 24495 (ABNT, 2024) adota um conjunto de diretrizes. Para o princípio Relevância, as diretrizes concentram-se em identificar e conhecer características, necessidades e contexto do público por meio de pesquisas com dados primários e secundários, considerando letramento e competência linguística, contexto cultural, conhecimento do assunto, preferências de acessibilidade e suporte de acesso à informação, sempre informando de forma ética e precisa.

Para o princípio Localização, as diretrizes focam na estruturação da informação de forma que os leitores consigam encontrá-la com facilidade e rapidez (Giacomin *et al.*, 2024), por meio de hierarquia de títulos e fontes de acordo com a relevância de conteúdo e da moda do público, recomendando-se o agrupamento de elementos correlatos e separando as informações essenciais das complementares, buscando uma coerência na leitura (Silva *et al.*, 2025). A depender do caso, também deve ser considerada a possibilidade de uso de imagens ou marcadores a fim de simplificar o *design* da informação (ABNT, 2024).

Em relação ao princípio Compreensão, orienta-se o uso de vocabulário familiar ao contexto e ao público. No caso de um contexto especializado, e se for da preferência deste público, a fim de tornar a comunicação mais fluida, são permitidos termos especializados e abreviações. As frases devem ser concisas, claras e de ação direta (sujeito-verbo-objeto), evitando ambiguidades e apresentando uma ideia por frase. A depender do contexto, também deve ser considerada a possibilidade de uso de imagens ou marcadores para simplificar o *design* da informação, e sempre utilizar tom respeitoso e cordial. O foco está na coesão (ABNT, 2024).

Quanto ao princípio Utilização, convém assegurar que os leitores consigam utilizar com facilidade as informações por meio de avaliações recorrentes das informações e documentos disponibilizados (Martins; Silva; Cavalcanti, 2023), incluindo pesquisas com amostra de leitores atuais e potenciais destes artefatos, considerando os critérios de complexidade por público e consequências da efetividade de uso da informação (ABNT, 2024).

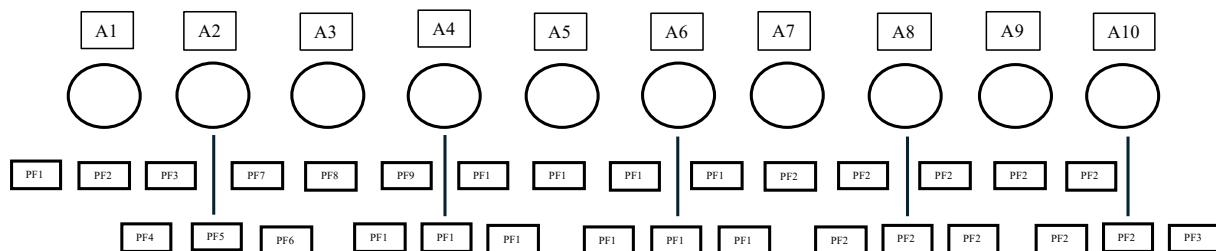
### 3. METODOLOGIA

A metodologia proposta usa abordagem quantitativa (Gil; Vergara, 2015) e visa avaliar a qualidade da resposta de ouvidorias às manifestações de cidadãos, baseando-se em variáveis oriundas das competências em Linguagem Simples, competências na Lei de Acesso à Informação e no método CVC - Coeficiente de Validação de Conteúdo (Hernández-Nieto, 2002; Pasquali, 2010).

A metodologia prevê um conjunto de etapas subsequentes que culmina na geração e validação de um coeficiente de qualidade de resposta (CQR). O objetivo da validação por especialistas é confirmar, teoricamente, a hipótese de que o coeficiente (CQR) representa adequadamente o construto qualidade de resposta de ouvidoria, baseado em Pasquali (2010).

A hierarquia do método é composta por: dimensão – fator – item – nota – coeficiente. A metodologia prevê a existência de três pontos focais para cada área da organização. Estes pontos focais atuarão como especialistas e atribuirão notas para os itens da metodologia à proposta de resposta da organização para o cidadão. Considere o exemplo da Figura 1, uma organização hipotética com 10 áreas responsáveis pela execução de sua cadeia valor, enumeradas de A1 a A10, com seus respectivos pontos focais. Cada área tem um único ponto focal para tratamento das demandas desdobradas da ouvidoria, mas recebe monitoramento de outras três áreas da organização com as quais haja troca de informações e conhecimento sobre as demandas de cidadãos.

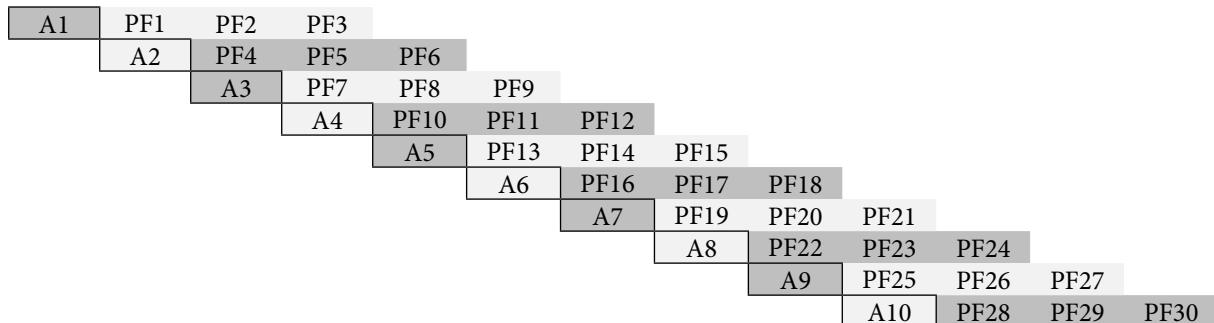
**Figura 1 – Exemplo de Organização com Pontos Focais em 10 áreas diferentes**



**Fonte:** Elaboração própria

A Figura 2 exemplifica a distribuição dos pontos focais para avaliação da qualidade da resposta de ouvidoria ao cidadão. O método é ambidestro, ou seja, promove simultaneamente autoavaliação e hétero avaliação. A autoavaliação ocorre do ponto de vista macro organizacional na medida em que a resposta é avaliada por pontos focais internos, mas também é hétero avaliado porque uma área sempre será avaliada pelos pontos focais de outra área. No exemplo, da Figura 2, a área A1 é avaliada pelos pontos focais da área A2. A área A3 é avaliada pelos pontos focais da área A2, e assim sucessivamente.

**Figura 2 – Distribuição da Avaliação das Respostas de Ouvidoria**



**Fonte:** Elaboração própria.

Na prática, a seleção das áreas avaliadoras e avaliadas pode ser feita por sorteio aleatório ou por conveniência a partir das interações da cadeia de valor, ou seja, qual(is) processo(s) ocupa(m) posição em direção ao cidadão (*downstream*) ou posição em direção ao fornecedor de insumos (*upstream*) para a prestação de serviços na cadeia de valor da organização (Resende Jr *et al.*, 2024).

A força do método está em gerar o CQR antes da resposta ser enviada ao cidadão a fim de mitigar desvios, dentre estes, lacunas de atendimento à Linguagem Simples e à LAI.

O Coeficiente de Qualidade de Resposta (CQR) é calculado com base em dimensões: a) dimensão semântica, que avalia fatores de clareza e linguagem; b) dimensão analítica, que avalia o fator alinhamento; e, c) dimensão prática, que avalia a efetividade da resposta para a demanda do cidadão (Quadro 1). A semântica verifica se a resposta da ouvidoria é suficientemente clara e compreensível, seguindo os princípios de linguagem simples. O foco da analítica é assegurar o grau de alinhamento do conteúdo da resposta com a manifestação do cidadão e com a Lei de Acesso à Informação. E, por fim, a dimensão prática, atesta o nível em que a resposta assegura atendimento conclusivo à manifestação.

**Quadro 1 – Quadro-resumo das variáveis do Método CQR**

Dimensões	Fatores	Itens
Semântica (Foco em Linguagem)	Clareza e Linguagem	Resposta suficientemente <u>clara e compreensível</u> da área seguindo os princípios <u>de linguagem simples</u> . A resposta adota os princípios de linguagem simples.
Analítica (Foco em Adequação)	Alinhamento	Grau de <u>alinhamento</u> do conteúdo da resposta com a manifestação do cliente/cidadão e com a Lei de Acesso à Informação. A resposta apresenta aderência à solicitação.
Prática (Foco em Resultado)	Atendimento Conclusivo	Nível em que a resposta assegura <u>atendimento conclusivo</u> à manifestação. A resposta atende à Lei de Acesso à Informação, para prover ou negar a informação.

**Fonte:** Elaboração própria.

### 3.1 Avaliação do Coeficiente de Qualidade de Resposta (CQR)

Para cada proposta de resposta da organização para o cidadão, serão avaliados pelos respectivos pontos focais, conforme Tabela 1, os fatores linguagem, alinhamento e atendimento conclusivo. Cada ponto focal deve atribuir uma nota de 1 a 5, indicando o nível de atendimento das respostas aos critérios indicados, onde: a) 1 representa “pouquíssimo”, b) 2 representa “pouco”; c) 3 representa “médio”; d) 4 representa “muito”; e, e) 5 representa “muitíssimo”. Quanto mais próximo do valor “1”, menos se considera a presença do critério apresentado, enquanto que mais próximo do valor “5”, mais se considera o respectivo critério.

O cálculo do CQR segue a memória de cálculo do CVC (Hernández-Nieto, 2002), da seguinte forma:

- A média das pontuações de cada RESPOSTA ( $M_x$ ) é calculada a partir das pontuações dos pontos focais:

$$M_x = \frac{\sum_{i=1}^5 X_{ij}}{j} \quad (1)$$

onde  $i = 1$  significa a soma das notas dos pontos focais e  $J$  significa o número de pontos focais.

- A partir da média, obteve-se CQR inicial (CQR<sub>i</sub>) para cada RESPOSTA:

$$CQR_i = \frac{M_x}{V_{max}} \quad (2)$$

onde  $V_{max}$  significa o valor máximo que a variável pode receber.

- c) O erro é o mesmo para cada RESPOSTA e foi calculado da seguinte forma:

$$P_{e_i} = \binom{1}{j}^j \quad (3)$$

- d) A seguir obteve-se o CVC final de cada RESPOSTA ( $CQR_c$ ):

$$CQR_c = CQR_i - P_{e_i} \quad (4)$$

- e) Por fim, calculou-se o CQR total da RESPOSTA ( $CQR_t$ ) para cada um dos critérios de avaliação (LINGUAGEM SIMPLES, CLAREZA, ALINHAMENTO, ATENDIMENTO À LAI e POTENCIAL DE CONCLUSÃO):

$e_i$

$$CQR_t = M_{CQR_i} - M_{P_{e_i}} \quad (5)$$

onde,  $M_{CQR_i}$  significa a média dos coeficientes de qualidade da RESPOSTA  $M_p$  significa a média dos erros dos critérios avaliados.

Com base em Hernández-Nieto (2002), argumenta-se que na escala de avaliação entre 0,0 e 1,00 do CQR, valores inferiores a 0,80 apresentam validade e qualidade inaceitáveis para a demanda do cidadão; valores iguais ou superiores a 0,80 e inferiores a 0,90 são considerados de validade e qualidade satisfatórias; e valores iguais ou superiores a 0,90, até o limite de 1,00, apresentam nível de excelência da proposta de resposta. Neste artigo, é proposto que após o cálculo, sejam aceitas propostas de respostas para  $CQR_t > 0,8$ .

## 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção é apresentada uma simulação de aplicação prática da proposta metodológica do CQR. Foram construídos três cenários hipotéticos de avaliação das áreas. A Tabela 1 apresenta a avaliação da proposta de resposta produzida pela Área 1 para a uma manifestação, pelos pontos focais 4, 5 e 6. Analogamente, a Tabela 2 demonstra um exemplo de avaliação da proposta de resposta da Área 2 pelos pontos focais 7, 8 e 9. E a Tabela 3 a avaliação da proposta de resposta da Área 3 pelos pontos focais 10, 11 e 12.

A Figura 3 apresenta os itens com os cinco critérios de avaliação da qualidade da resposta classificados nas três dimensões identificadas: semântica, analítica e prática. Do ponto de vista da perspectiva da avaliação, os critérios são classificados em duas categorias: a) objetiva (critérios 1 e 4); e, b) subjetiva (critérios 2, 3 e 5).

**Figura 3 – Resumo da Escala do CQR**

		Itens	Escala
Dimensão Semântica (Linguagem)	Resposta suficientemente <b>clara e compreensível</b> da área seguindo os princípios <b>de linguagem simples</b>	1 A resposta adota os princípios de linguagem simples.	1 2 3 4 5
		2 A resposta pode ser claramente compreendida por clientes e cidadãos.	1 2 3 4 5
Dimensão Analítica (Adequação)	Grau de <b>alinhamento</b> do conteúdo da resposta com a manifestação do cliente/cidadão e com a Lei de Acesso à Informação	3 A resposta apresenta aderência à solicitação.	1 2 3 4 5
		4 A resposta atende à Lei de Acesso à Informação, para prover ou negar a informação.	1 2 3 4 5
Dimensão Prática (Resultado)	Nível em que a resposta assegura <b>atendimento conclusivo</b> à manifestação	5 A resposta tem potencial conclusivo referente à solicitação.	1 2 3 4 5

Avaliação objetiva (*Plain Language + LAI*)   Avaliação subjetiva

**Fonte:** Elaboração própria.

Para o primeiro cenário, a Área 1, conforme apresentado na Tabela 1, recebe avaliação dos pontos focais da Área 2. Neste exemplo, o fator linguagem recebeu o pior desempenho comparado aos fatores Adequação e Resultado. O CQR total da resposta é de 72,3%, inferior ao limite definido por Hernández-Nieto (2002). No caso, a proposta de resposta deveria ser devolvida à Área 1, para que as lacunas apontadas possam ser ajustadas. Uma outra avaliação deve ser realizada pela Área 2 na nova versão da resposta, até que o índice teórico seja alcançado.

**Tabela 1. Exemplo de Cálculo de CQR – Cenário 1**

Área 1		Pontos Focais			Média	CQRi	Erro	CQR
		4	5	6				
Linguagem	Linguagem Simples	5	1	3	3,00	0,60	0,037	0,56
	Clareza	5	1	3	3,00	0,60	0,037	0,56
Adequação	Alinhamento	5	2	5	4,00	0,80	0,037	0,76
	LAI	5	3	5	4,33	0,87	0,037	0,83
Resultado	Conclusividade	4	5	5	4,67	0,93	0,037	0,90
								72,3%

**Fonte:** Elaboração própria.

Para o cenário 2, apresentado na Tabela 2, a Área 2 recebe avaliação dos pontos focais da Área 3. Neste exemplo, ainda que o fator linguagem tenha sido percebido com desempenho inferior comparado aos fatores Adequação e Resultado, o CQR total da resposta não foi

comprometido, alcançando resultado de 80,3%, podendo ser considerado validado, conforme Hernández-Nieto (2002). No caso, a proposta de resposta pode ser encaminhada ao cidadão.

**Tabela 2 – Exemplo de Cálculo de CQR – Cenário 2**

Área 2		Pontos Focais			CQRi	Erro	CQR
		7	8	9			
Linguagem	Linguagem Simples	5	3	4	4,00	0,80	0,037
	Clareza	4	4	3	3,67	0,73	0,037
Adequação	Alinhamento	5	3	5	4,33	0,87	0,037
	LAI	3	5	5	4,33	0,87	0,037
Resultado	Conclusividade	4	5	5	4,67	0,93	0,037
							<b>80,3%</b>

**Fonte:** Elaboração própria.

Para o cenário 3, Tabela 3, a Área 3, conforme apresentado na Figura 2, recebe avaliação dos pontos focais da Área 4. Neste exemplo, o fator adequação obteve pior desempenho comparado aos fatores Linguagem e Resultado. O CQR total da resposta é de 61,6%, inferior ao limite definido por Hernández-Nieto (2002). No caso, a proposta de resposta deveria ser devolvida à Área 3, para elaboração de nova resposta e preenchimento dos hiatos identificados. Novamente, os pontos focais 10, 11 e 12 devem realizar nova avaliação até que o índice teórico mínimo seja alcançado.

**Tabela 3 – Exemplo de Cálculo de CQR – Cenário 3**

Área 3		Pontos Focais			CQRi	Erro	CQR
		10	11	12			
Linguagem	Linguagem Simples	4	5	3	4,00	0,80	0,037
	Clareza	3	3	3	3,00	0,60	0,037
Adequação	Alinhamento	2	1	1	1,33	0,27	0,037
	LAI	3	4	3	3,33	0,67	0,037
Resultado	Conclusividade	5	5	4	4,67	0,93	0,037
							<b>61,6%</b>

**Fonte:** Elaboração própria.

A metodologia não garante a total satisfação do cidadão com as respostas emitidas pela ouvidoria, mas mitiga fortemente os riscos de falta de compreensão, clareza e conclusividade.

Um dos ganhos colaterais do uso do CQR, corroborando Abreu (2018), indica a tendência de aumento da capacidade de integração organizacional. Também, é apontada a necessidade de transparência na prestação de serviços aos cidadãos pelo setor público, impondo a necessidade de integração dos processos produtivos nas organizações (Diogo; Kolbe Jr; Santos, 2019; Kaplan; Norton, 2009).

Processos integrados robustecem a cultura organizacional integrativa pela consistência do alinhamento das entregas e da ressonância estratégica (Gallouj; Savona, 2009; Goldratt; Cox, 2014; Ikeziri *et al.*, 2020; Raposo; Silva, 2017).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As ouvidorias, como canal estratégico de comunicação nas organizações, devem ser um espaço da prática de cidadania onde os brasileiros e brasileiras podem expressar-se por meio de manifestações como registro de reclamações, sugestões e elogios. O contexto legal visa garantir que a gestão pública seja mais transparente e responsiva às demandas da população, reforçando os direitos dos usuários de serviços públicos e o acesso a informações sobre atos de governo.

O objetivo da validação por especialistas é confirmar, teoricamente, a hipótese de que o coeficiente (CQR) representa adequadamente o construto qualidade de resposta de ouvidoria, baseado em Pasquali (2010). O CQR visa medir a qualidade da resposta por meio de uma avaliação endógena, de forma quantitativa, antes do envio da resposta ao cliente ou cidadão.

A metodologia teve por base a elaboração de escala psicométrica para validação de itens de pesquisa e, ainda, afere a aderência das respostas aos princípios e diretrizes da Linguagem Simples e à Lei de Acesso à Informação. Os principais resultados esperados são a disseminação da cultura de linguagem simples, o fortalecimento institucional, a valorização do papel dos pontos focais e da visão sistêmica organizacional.

O foco da metodologia proposta é o pedido de informação, mas pode ter sua aplicação estendida aos outros tipos de manifestações. Importante registrar que a seleção do ponto focal é fator crítico de sucesso para aplicação da metodologia. Recomenda-se que o ponto focal atenda aos seguintes requisitos: a) possuir conhecimento intensivo da área; b) ter visão sistêmica da organização; c) ter domínio do Plano Estratégico; d) ter domínio da Cadeia de Valor em todos os níveis referentes aos processos de sua área de atuação. Além do perfil citado, faz-se necessário formação em competências em Linguagem Simples e Lei de Acesso à Informação.

O artigo oferece contribuições para a atuação das ouvidorias, considerando a relativa escassez de estudos empíricos sobre avaliação de qualidade de resposta em ouvidoria, de forma antecipatória, principalmente na esfera pública. Tais contribuições são de ordem teórica, metodológica e prática para o exercício das ouvidorias.

Uso de modelo teórico já testado para validar a qualidade da resposta, revela uma preocupação significativa para adoção de arcabouço científico como suporte à gestão da atuação da ouvidoria. Sob o aspecto metodológico, foco do artigo, a pesquisa gera com alto grau de ineditismo para ouvidoria um método de avaliação antecipatória da qualidade da resposta, antes da mensagem chegar ao destinatário dos esforços das organizações públicas: o cidadão.

Sob a perspectiva prática, reforçado por Resende Jr, Guimarães e Bilhim (2013), a avaliação ambidestra orienta uma interação e integração entre áreas a jusante e a montante da cadeia de valor da organização. Como agenda de pesquisa futura, propõe-se a aplicação do método CQR em múltiplos casos de ouvidorias públicas e privadas, além do desenvolvimento de uma escala qualitativa complementar para os cinco critérios desenvolvidos aqui.

Ratificando o ineditismo da proposta apresentada neste artigo no contexto de ouvidoria, durante a Semana de Inovação 2024, realizada em outubro na Enap, houve sete eventos dentre *workshops*, cursos e palestras relacionados à Linguagem Simples e quatro sessões relacionadas ao cotidiano das ouvidorias públicas, com a participação de organizações dos mais diversos setores e esferas de governo, não sendo identificada prática análoga ao CQR em nenhuma das ouvidorias presentes. A amostra das organizações participantes foi significativa e representativa dos três poderes e de todos os estados da federação.

Essa inovação organizacional no âmbito das ouvidorias reforça a cultura da inovação por meio da capacidade integrativa das áreas (Ramos *et al.*, 2019). Como a ouvidoria é o termômetro estratégico da organização, os ganhos da inovação tendem a irradiar pelos demais níveis organizacionais (Resende Jr; Guimarães; Bilhim, 2013; Saunila; Ukko, 2012; Slack *et al.*, 2013).

## REFERÊNCIAS

- ABNT. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. ABNT NBR 24495-1:2024 - **Linguagem simples** - Parte 1: Princípios e diretrizes. Rio de Janeiro, 2024.
- ABREU, Pedro Henrique Camargo de. Perspectivas para a gestão do conhecimento no contexto da indústria 4.0. **South American Development Society Journal**, [S. l.], v. 4, n. 10, p. 126–145, 2018. DOI: 10.24325/issn.2446-5763.v4i10p126-145. Disponível em: <https://www.sadsj.org/index.php/revista/article/view/125>. Acesso em: 13 maio. 2025.
- BOWERSOX, Donald J.; CLOSS, David J.; COOPER, M. Bixby; BOWERSOX, John C. **Gestão logística da cadeia de suprimentos**. Porto Alegre: AMGH Editora, 2013.
- BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm). Acesso em: 13 maio 2025.
- BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 5 dez. 2024.
- BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm). Acesso em: 5 dez. 2024.
- CEPPI, Mariana Lima; COSTA, Ismia Kariny Correia da Silva; LYCARIÃO, Diógenes. Linguagem Simples aplicada na Comunicação Pública: uma Revisão Sistemática de Literatura (RSL). **ABC PÚBLICA**, v. 12, n. 3, p. 89-112, 2024.

DIOGO, Ricardo Alexandre; KOLBE JR, Armando; SANTOS, Neri. A transformação digital e a gestão do conhecimento: contribuições para a melhoria dos processos produtivos e organizacionais. **P2P & Inovação**, v. 5, n. 2, p. 154–175, 2019. Disponível em: <<https://revista.ibict.br/p2p/article/view/4384>>. Acesso em: 13 maio 2025.

FERLIE, Ewan; ASHBURNER, Lynn; FITZGERALD, Louise; PETTIGREW, Andrew. **The new public management in action**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

GALLOUJ, Faïz; SAVONA, Maria. Innovation in services: a review of the debate and a research agenda. **Journal of Evolutionary Economics**, v. 19, n. 2, p. 149–172, 2009. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s00191-008-0126-4>>. Acesso em: 13 maio 2025.

GIACOMIN, Anny Karollinny Riva; SILVEIRA, Rogério Zanon da; COSTA, Lourenço; BALDAM, Roquemar de Lima; COELHO JÚNIOR, Thalmo de Paiva. Linguagem simples em organizações públicas: uma revisão sistemática de literatura. **Gestão Pública UFES**, v. 19, n. 1, p. 45–67, 2024. Disponível em: <[https://gestaopublica.ufes.br/sites/gestaopublica.ufes.br/files/field/anexo/artigo\\_ebap\\_identificado.pdf](https://gestaopublica.ufes.br/sites/gestaopublica.ufes.br/files/field/anexo/artigo_ebap_identificado.pdf)>. Acesso em: 13 maio 2025.

GIL, Antônio Carlos; VERGARA, Sylvia Constant. **Tipo de pesquisa**. Rio Grande do Sul: Universidade Federal de Pelotas, 2015.

GOLDRATT, Eliyahu M.; COX, Jeff. **A meta**. 33. ed. Rio de Janeiro: Nobel, 2014.

GUIMARÃES, Tomás de Aquino. A Nova Administração Pública e a abordagem da competência. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, p. 125–140, 2000. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6284>>. Acesso em: 13 maio 2025.

HERNÁNDEZ-NIETO, Rafael Arturo. **Contribuciones al análisis estadístico**. Mérida: Universidad de Los Andes/IESINFO, 2002.

IKEZIRI, Lucas Moreira; MELO, João Carlos de; CAMPOS, Rodrigo Tavares; OKIMURA, Luciana Inês; GOBBO JÚNIOR, José Armando. A perspectiva da Indústria 4.0 sobre a filosofia de gestão Lean Manufacturing. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 6, n. 1, p. 1274–1289, jan. 2020. Disponível em: <<https://www.academia.edu/48954076>>. Acesso em: 13 maio 2025.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Putting the balanced scorecard to work**. In: SIESFELD, Tony; CEFOLA, Jacquelyn; NEEF, Dale. **THE ECONOMIC IMPACT OF KNOWLEDGE**. London: Routledge, 2009. p. 315–324.

MAIA, Tânia Sofia Vieira; CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro; RESENDE, Sônia Aparecida Leite. O papel da liderança na Administração Pública: desafios emergentes da Nova Gestão Pública. **Lex Humana**, v. 15, n. 4, p. 17–35, 2023.

MARTINS, Heloísa Tavares; SILVA, Adriano Rosa da; CAVALCANTI, Márcia Teixeira. Linguagem Simples: Um Movimento Social por Transparéncia, Cidadania e Acessibilidade. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, v. 25, n. 2, p. 134-156, 2023.

MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antonio Semeraro Rito (org.). **Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6601>>. Acesso em: 13 maio 2025.

PASQUALI, Luiz. **Testes referentes a construto: teoria e modelo de construção.** In: PASQUALI, Luiz (org.). Instrumentação psicológica: fundamentos e práticas. Porto Alegre: Artmed, p. 165–198, 2010.

RAMOS, Karoll Haussler Carneiro; MONTEZANO, Lana; COSTA JÚNIOR, Rogério Leal da; SILVA, Ana Cláudia Alves de Medeiros. Dificuldades e benefícios da implantação da gestão de processos em organização pública federal sob a ótica dos servidores. **Revista Gestão & Tecnologia**, v. 19, n. 4, p. 161–186, 2019. Disponível em: <<https://revistagt.fpl.emnuvens.com.br/get/article/view/1593>>. Acesso em: 13 maio 2025.

RAPOSO, Cláudio Filipe Lima; SILVA, Marina Lourenço. Gestão da qualidade e da produção: integração de técnicas avançadas e suas aplicabilidades na indústria moderna. **Revista Científica do Instituto Idea**, v. 2, n. 6, p. 187–195, 2017. Disponível em: <<https://www.academia.edu/40085413>>. Acesso em: 13 maio 2025.

RESENDE JR, Pedro Carlos. **Sistemas organizacionais promotores de aprendizado e inovação**. São Paulo: Scortecci, 2014.

RESENDE JR, Pedro Carlos; GUIMARÃES, Tomás de Aquino; BILHIM, João Abreu de Faria. Escala de orientação para inovação em organizações públicas: Estudo exploratório e confirmatório no Brasil e em Portugal. **RAI: Revista de Administração e Inovação**, v. 10, n. 1, p. 257–277, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.5773/rai.v1i1.1111>. Acesso em: 5 dez. 2024.

RESENDE JR, Pedro Carlos; SILVA, Luiz Fernando Costa Pereira da Silva; SANTANA, Ronaldo Soares; FUJIHARA, Ricardo Ken; VIANA, William Souza. Process integration model and artifacts consistency assessment in management systems. **Revista de Administração de Empresas**, v. 64, n. 4, p. e2023–0012, 2024. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rae/article/view/91286>. Acesso em: 10 mar. 2025.

RODRIGUES, Katherynne Michelynne Cruz. Proposta de definição de indicadores para a Ouvidoria da ARSAE-MG. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores: Estudos sobre a atuação das Ouvidorias em instituições brasileiras**, v. 1, n. 1-2017, p. 135, 2018. Disponível em: [http://www.arsae.mg.gov.br/images/Artigos/Proposta\\_de\\_definicao\\_de\\_indicadores\\_para\\_a\\_ouvidoria\\_da\\_arsae\\_mg.pdf](http://www.arsae.mg.gov.br/images/Artigos/Proposta_de_definicao_de_indicadores_para_a_ouvidoria_da_arsae_mg.pdf). Acesso em: 13 maio 2025.

SAUNILA, Minna.; UKKO, Juhani. A conceptual framework for the measurement of innovation capability and its effects. **Baltic Journal of Management**, v. 7, n. 4, p. 355–375, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/17465261211272139>. Acesso em: 13 maio 2025.

SILVA, Francisco de Assis Félix da; SILVA FILHO, Francisco de Assis Félix da; NITÃO, Fabio Formiga; MEDEIROS, Edna Maria Máximo de. O papel da ouvidoria pública e privada: uma evolução inconteste no mundo, no Brasil e na Paraíba. **Temas em Saúde**, [S. l.], p. 1–15, 2020. Disponível em: <<https://temasemsaudade.com/wp-content/uploads/2020/12/20616.pdf>>. Acesso em: 13 maio 2025.

SILVA, Gustavo Aguiar e; SILVA, Pedro Augusto Aguiar e; TEIXEIRA, Rodrigo Leal; VELOSO, Cynara Silde Mesquita. A inserção da linguagem simples no Poder Judiciário enquanto mecanismo de acesso à justiça. **Revista Brasileira de Estudos Jurídicos**, Montes Claros, v. 19, n. 1, p. 1-20, 2025. Disponível em: <<https://portalunifipmoc.emnuvens.com.br/rbej/article/view/133>>. Acesso em: 13 maio 2025.

SLACK, Nigel; CHAMBERS, Stuart; JOHNSTON, Robert; BETTS, Alan. **Gerenciamento de operações e de processos: princípios e práticas de impacto estratégico**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2013.

**Pedro Carlos Resende Junior**

<http://orcid.org/0000-0002-4220-8243>

Pós-Doutor em Ciências Econômicas e Empresariais pela Universidade do Algarve (UAlg). Pós-Doutorando em Administração pela Universidade Feevale. Doutor e Mestre em Administração de Empresas pela Universidade de Brasília (UnB). Doutor em Administração Pública pela Universidade de Lisboa (ULisboa). Pós-Doutor em Gestão da Inovação pela Universidade do Minho (UMinho).

pcrj73@gmail.com

# GOVERNANÇA CORPORATIVA DE SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA SOB CONTROLE ACIONÁRIO DO GOVERNO FEDERAL: ANÁLISE DOS EFEITOS DA LEI DAS ESTATAIS (LEI Nº 13.303/2016)

Sergio Augusto da Motta<sup>1</sup>  
Frederico Lustosa da Costa<sup>1</sup>  
Liliane Furtado<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Universidade Federal Fluminense (UFF), Rio de Janeiro – RJ, Brasil

<sup>2</sup>Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro – RJ, Brasil

O objetivo deste artigo é investigar a adequação das empresas de economia mista independentes, controladas pelo governo federal, à Lei 13.303/2016, a chamada lei das estatais, estabelecendo uma comparação entre o estado da arte antes e depois da promulgação da lei, com ênfase em quatro dimensões: práticas de gestão, *accountability*, gestão de riscos e conformidades e ações socioambientais. Em termos metodológicos, esse trabalho possui uma natureza descritiva, pois visa identificar a existência de associações entre variáveis, e uma abordagem quantitativa, fazendo uso da quantificação e do tratamento dos dados por meio de técnicas estatísticas. O referencial teórico é baseado na teoria da agência, notadamente na possibilidade da existência de conflito de interesse entre “agentes” e “principais”, ou mesmo entre “principais”. Devido aos objetivos sociais das empresas investigadas, foram consideradas outras contribuições teóricas, como o *stakeholder-oriented model*. Foram testadas 13 (treze) empresas, entre os anos de 2012 e 2020, e realizados testes estatísticos de comparação de médias pareadas, divididas em dois períodos quadriennais. Os resultados estatísticos apontam para a retenção da hipótese ( $H_1$ ) de que a lei das estatais teve efeitos positivos sobre a governança das empresas analisadas, com significância estatística de 5%, sendo esse resultado empírico a principal contribuição do trabalho.

**Palavras-chave:** governança corporativa; transparência; conformidades; lei das estatais; teoria da agência.

## GOBIERNO CORPORATIVO EN EMPRESAS FEDERALES DE ECONOMÍA MIXTA: ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LA LEY 13.303/2016

El objetivo de este artículo es investigar la adecuación de las empresas de economía mixta, controladas por el Gobierno Federal, a la Ley 13.303/2016, la llamada ley estatal, estableciendo una comparación entre el estado de la técnica antes y después de la promulgación de la ley, con énfasis en cuatro dimensiones: prácticas de gestión, rendición de cuentas, gestión de riesgos y cumplimiento y acciones socioambientales. En términos metodológicos, este trabajo tiene un carácter descriptivo, ya que pretende descubrir la existencia de asociaciones entre variables, y un enfoque cuantitativo, haciendo uso de la cuantificación y el procesamiento de datos mediante técnicas estadísticas. El referencial teórico referencial es basado en la teoría de la agencia, en particular en la posibilidad de existencia de un conflicto de intereses entre “agentes” y “principales”, o incluso entre “principales”. Debido a los objetivos sociales de las empresas investigadas, se consideraron otros aportes teóricos, como un modelo orientado a las partes interesadas. Se analizaron 13 (trece) empresas, entre 2012 y 2020, y se realizaron pruebas estadísticas para comparar medias pareadas, divididas en dos cuatrienios. Los resultados estadísticos apuntan a la retención de las hipótesis (h1) de que la Ley de Estadística tuvo efectos positivos en la gobernanza de las empresas demostradas, con una significación estadística del 5%, siendo este resultado empírico el principal aporte del trabajo.

**Palabras clave:** gobernanza corporativa; transparencia; cumplimiento; ley de empresas estatales; teoría de la agencia.

## CORPORATE GOVERNANCE IN FEDERAL MIXED ECONOMY COMPANIES: ANALYSIS OF THE EFFECTS OF LAW 13.303/2016

The objective of this article is to investigate the compliance of government-controlled companies by the Federal Government with Law 13.303/2016, the so-called law of state-owned companies, establishing a comparison between the state of the art before and after the enactment of the law, with emphasis on four dimensions: management practices, accountability, risk management and compliance, and socio-environmental actions. In methodological terms, this work has a descriptive nature, as it aims to discover the existence of associations between variables, and a quantitative approach, making use of quantification and data treatment through statistical techniques. The theoretical framework is based on agency theory, notably on the possibility of conflicts of interest between “agents” and “principals”, or even between “principals”. Due to the social objectives of the companies investigated, other theoretical contributions were considered, such as a model oriented to stakeholders. Thirteen (13) companies were tested between 2012 and 2020, and statistical tests were performed to compare paired means, divided into two four-year periods. The statistical results indicate the retention of the hypotheses (h1) that the Statistics Law had positive effects on the governance of the companies demonstrated, with a statistical significance of 5%. This empirical result is the main contribution of the work.

**Keywords:** corporate governance; transparency; compliance; stated-owned law; agency theory.

## 1. INTRODUÇÃO

A mudança recente da regulação das empresas estatais foi realizada em um momento muito particular da história econômica e política do país, pois estávamos no auge das revelações de casos de corrupção nas empresas estatais brasileiras, notadamente na Petrobras (Vilela *et al.*, 2018). Alguns autores defendem que os eventos de conflito de interesses nas estatais, no Brasil, produziram efeitos financeiros negativos nas empresas públicas, não somente devido aos superfaturamentos dos contratos para fazer jus aos pagamentos de desvios (subornos), mas também devido aos efeitos dos investimentos (*capex*) realizados na execução de projetos com viabilidade econômica e/ou sociais questionáveis (Ebeling, 2016; Silva, 2016).

Segundo essas mesmas análises, esses fatores, em conjunto, resultaram em impactos de diversas ordens: no aspecto econômico das empresas, foram observados resultados financeiros negativos, níveis de endividamento das empresas (*debt*) acima do recomendado, queda no valor das empresas (*market value*) listadas em bolsa de valores, resultando em perdas para o seu acionista majoritário, a União, e para os demais acionistas minoritários. No aspecto social e econômico das partes interessadas (*stakeholders*), foram observados efeitos negativos na cadeia de suprimentos (fornecedores), no crescimento econômico do país e das cidades mais expostas aos projetos, tais como os das refinarias de Itaboraí (RJ) e de Abreu e Lima (PE) (Ebeling, 2016; Torga *et al.*, 2021; Silva, 2016).

Nesse contexto, foi proposta a Lei 13.303, por iniciativa conjunta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e promulgada pelo Presidente da República em 30 de junho de 2016 (Brasil, 2016; Senado Federal, 2016). Ela tem como objetivo dispor “sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias”. O seu primeiro título trata de assuntos relacionados aos temas societários e de governança corporativa, tendo como objetivos buscar: - Aumento da obrigatoriedade de divulgação de informações e criação de novos mecanismos de transparência - Art. 8º e seus incisos; - maior responsabilização aos Conselhos de Administração quanto aos controles internos e na elaboração e verificação de cumprimento das metas das organizações (Art. 9º seus parágrafos e incisos, Art. 12º, 13º, 14º e Art. 17º).

Essa regulação se mostra alinhada com as recomendações da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para a governança corporativa de empresas estatais, as quais, conforme consta do primeiro relatório desta organização sobre a matéria, publicado no ano de 2005, tinham como princípios: o estabelecimento de um ambiente regulatório e legal para empresas estatais; as circunstâncias e critérios da atuação do Estado como proprietário; a equidade no tratamento com acionistas (minoritários); o tratamento da relação das estatais com os *stakeholders*; transparência e *disclosure*; e responsabilidades dos conselhos (OECD, 2015; fontes Filho; Picolin, 2008).

Segundo Fontes-Filho (2018), a Lei nº 13.303/16, denominada também como “Lei das Estatais”, “criou um novo marco legal para as empresas estatais no Brasil e buscou proporcionar condições para que essas empresas se tornassem mais orientadas a demandas do Estado que de grupos políticos situacionistas” (p. 211). Ainda segundo esse autor, “expuseram a relação umbilical dessas empresas com a conformação do modelo presidencialista de coalizão vigente no país, como identificado por Abranches (1988)” (Fontes Filho, 2018).

Com base no que foi acima contextualizado, o objetivo deste trabalho é o de investigar a adequação das empresas de economia mista não dependentes, controladas pelo governo federal, à Lei 13.303/16, no que se refere aos aspectos das práticas de governança corporativa, transparência (*accountability*), controles internos e gerenciamento de riscos e *outcomes* sociais. O referencial teórico baseia-se na teoria da firma, com a consequente separação entre propriedade e gestão, e nos postulados da teoria da agência, notadamente na possibilidade de conflito de interesses entre os *stockholders* – principais – e gestores – agentes. (Daiser; Ysa; Schmitt, 2017; Eisenhardt, 2015; Saito; Silveira, 2019).

Essa pesquisa se justifica pela necessidade da sociedade em geral e dos acionistas das empresas de economia mista federais, em particular, de que sejam verificados empiricamente os impactos nessas organizações, decorrentes das alterações introduzidas pela chamada “Lei das Estatais” (Lei 13.303/16) sobretudo no que se refere à evolução nas práticas de governança corporativa e os efeitos daí decorrentes.

Justifica-se, também, pela ausência na literatura de trabalhos que realizem uma medição quantitativa dos impactos da referida lei nas empresas de economia mista federais brasileiras. Reconhecemos que embora seja uma obrigação legal o cumprimento da lei, existem avaliações qualitativas a serem realizadas a respeito de como foram cumpridos os dispositivos desta lei. Ressalte-se que a maior parte dos trabalhos recentes identificados na literatura, nas bases de dados científicas, tem como foco um olhar jurídico sobre essa legislação, notadamente focados no título II (contratos e licitações) da lei em análise (Barcelos; Torres, 2018; Bittencourt, 2017).

Ressalte-se que no contexto administrativo, a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST) vem realizando um monitoramento das empresas estatais por meio do cálculo de um índice de governança, o IG-SEST, desde a promulgação da lei das estatais. Veremos mais adiante na seção de metodologia as semelhanças e diferenças entre o modelo da SEST e o desta investigação (Brasil, 2021).

## 2. METODOLOGIA

Em termos metodológicos, esse trabalho possui uma natureza descritiva, pois visa descobrir a existência de associações entre variáveis (Gil, 2002), e uma abordagem quantitativa, sendo que faz uso da quantificação na coleta e no tratamento dos dados por meio de técnicas estatísticas, podendo ser considerado um quase-experimento devido a não aleatoriedade nos dados utilizados (Diehel; Tatim, 2004). Pode ser classificada como bibliográfica e como *ex-post facto*, pois realizará uma revisão de literatura sobre o tema e utilizará dados secundários (Gil, 2002).

A coleta de dados foi realizada nos sites das organizações, tais como do Governo Federal, Senado Federal, Câmara dos Deputados, Ministério Público Federal, Sindicatos Setoriais, além de consulta ao banco de dados dos órgãos reguladores (CVM, Bolsa de Valores) e das próprias empresas analisadas. Ressalte-se que, nos casos das empresas Petrobras, Eletrobras e Banco do Brasil, foram consideradas as informações da empresa principal (ou considerada empresa holding).

Em uma segunda fase, com os fundamentos teóricos da literatura, foi utilizado um ferramental quantitativo/estatístico para validação ou rejeição das hipóteses formuladas, com base nas informações coletadas e índices produzidos. A metodologia adotada, sobretudo no aspecto quantitativo, se justifica pela necessidade de comprovação formal das conclusões que serão apresentadas, ressalvando as limitações desse ferramental para compreensão da realidade como um todo. Nos testes estatísticos para retenção (ou descarte) das 05 (cinco) hipóteses, utilizamos a ferramenta estatística de comparação de médias pareadas. (Anderson *et al.*, 2016, p. 443-465).

A pesquisa foi delimitada nas empresas federais de economia mista, identificadas a partir da consulta aos Boletins de Empresas Estatais elaborados pela SEST e pela consulta a outras fontes diretas nas empresas (Brasil, 2021). Outro aspecto importante da delimitação das empresas selecionadas, foi o de que elas possuíssem independência financeira/orçamentária em relação ao seu sócio controlador, desvinculando, dessa forma, a possibilidade de ingerência na governança dessas empresas devido à dependência orçamentária. (TCU, 2019). Essas delimitações resultaram em uma amostra composta de 13 (treze) empresas, listadas no Quadro 1. As empresas incluídas na amostra foram analisadas em todos os anos compreendidos na delimitação temporal da investigação, a qual é compreendida nos quatro anos anteriores à publicação da Lei 13.303/15 (2012 a 2015) e nos quatro anos posteriores à publicação (2017 a 2020).

**Quadro 1 – Lista empresas federais não dependentes de economia mista (controle direto)<sup>1</sup>**

Nome da empresa	Tipo de sociedade
Banco da Amazônia S.A.	aberta
Banco do Brasil S.A.	aberta
Banco do Nordeste do Brasil S.A.	aberta
Companhia de Entrepótos e Armazéns Gerais de São Paulo	fechada
Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. - CEASAMINAS	fechada
Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - ELETROBRAS	aberta
Companhia das Docas do Estado da Bahia – CODEBA	fechada
Companhia Docas do Ceará - CDC Fortaleza	fechada
Companhia Docas do Espírito Santo - CODESA	fechada
Companhia Docas do Pará - CDP	fechada
Companhia Docas do Rio De Janeiro - CDRJ	fechada
Companhia Docas do Rio Grande do Norte - CODERN	fechada
Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS	aberta

**Fonte:** < <https://www.gov.br/gestao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletim-das-empresas-estatais-federais>> e elaborada pelos autores com outras fontes de consulta.

## 2.1 Metodologia do Índice de Governança - IGC<sub>13.303</sub>

O modelo de cálculo do índice aqui investigado é uma adaptação do modelo utilizado pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais - SEST, em seu índice de governança das empresas estatais federais (IG-Sest). O IG-Sest é um instrumento de acompanhamento, que tem como objetivo avaliar o cumprimento dos requisitos exigidos pela Lei nº 13.303/2016, regulamentada pelo Decreto nº 8.945/2016 (Regulamento do indicador de governança - IG SEST 5º ciclo, 2021). Além do cumprimento dos artigos da lei das estatais, o IG-SEST investiga, ainda, algumas recomendações da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), sendo o índice consolidado composto pela análise das seguintes dimensões:

- Governança – Conselhos e Diretoria;
- Transparência; e
- Gerenciamento de riscos e controles.

Para o cálculo do índice de governança ICG<sub>13.303</sub>, em similaridade com a metodologia do IG-SEST, foram consideradas as 03 (três) dimensões utilizadas pela SEST e seus respectivos itens avaliados, com a adição de uma quarta dimensão, a qual tem o propósito de avaliar as

<sup>1</sup>Algumas empresas incluídas nesta relação, notadamente as do setor portuário e de abastecimento, possuíam um percentual baixo de participação de outros acionistas que não a União. Isso, contudo, não as descharacteriza como sociedades por ação e empresas de capital misto e suas implicações legais/estatutárias.

ações socioambientais das empresas. A inclusão desta quarta dimensão justifica-se pelo fato de que ações socioambientais e a transparência sobre elas são exigências impostas pela lei das estatais. Com efeito os pesos das 04 (quatro) dimensões foram calculados com base na proporcionalidade do número de itens investigados em cada uma dessas dimensões, conforme a metodologia do IGC-SEST, resultando na seguinte composição (Tabela 1):

**Tabela 1 – Dimensões e seus pesos**

dimensões	assuntos relacionados	Nº itens investigados	peso no IGC <sub>13.303</sub>
governança	mecanismos de governança e boas práticas	8	30,77%
transparência	práticas de transparência ( <i>accountability</i> )	9	34,62%
controles internos e gerenciamento de risco	gestão de riscos - controles internos e conformidade - Auditoria Interna - código de conduta e integridade - comitê de auditoria	6	23,08%
resultados socioambientais	resultados socioambientais	3	11,54%

**Fonte:** Elaboração própria.

A justificativa teórica para a utilização dessas dimensões está baseada na necessidade de aprimoramento da chamada governança corporativa nas organizações, como uma ferramenta para compreender e mitigar riscos envolvidos e harmonizar os interesses dos gestores, acionistas e demais *stakeholders* (Silveira, 2004; Cunha, 2011; Shleifer; Vishny, 1997; Lin; Hwang, 2010). O número de itens investigados está previsto no questionário utilizado pela SEST para a construção do seu índice. No caso da dimensão socioambiental, não considerada pela SEST, esses itens estão previstos na própria lei das estatais.

O sistema de atribuição de notas seguiu o seguinte critério: os itens identificados como tendo sido atendidos, nos termos da lei, foram validados com um “Sim” ou com “Parcialmente” e pontuaram, respectivamente, com 1 (um ponto) ou 0,5 (meio ponto). Já as respostas aos itens que “Não” foram respondidas/identificadas pelos dados disponíveis nos sítios das empresas e coletados pelo autor, não foram validados e receberam pontuação 0 (zero). O IGC<sub>13.303</sub> foi calculado por média ponderada das respostas dos itens, agrupadas nas dimensões, da seguinte forma:

1. Nota do Item (artigo da lei) – calculada pela multiplicação da nota atribuída ao item (0, 1 ou 0,50) multiplicado pelo peso do item avaliado.

$$\text{Nota do Item} = (\text{Item de Avaliação} \times \text{Peso Item de Avaliação})$$

Obs.: todos os pesos dos itens foram igualmente atribuídos como sendo igual a 1 (um).

2. Nota da dimensão (governança, transparência, controle de riscos, resultados socioambientais) – calculada pela soma da média das notas dos itens que compõem a dimensão, ponderada pelo peso da dimensão no índice global:

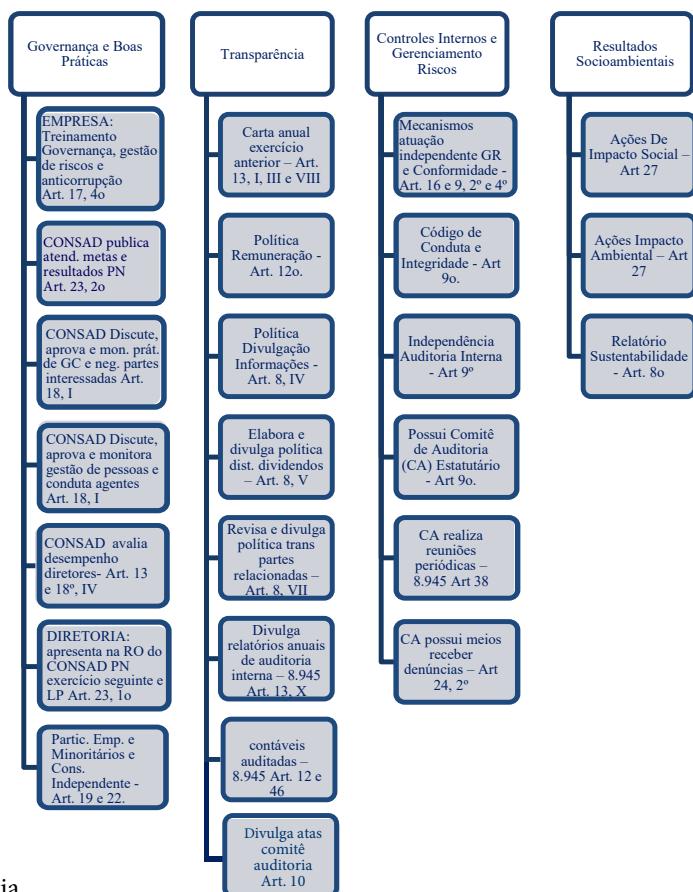
$$\text{Nota da Dimensão} = \left\{ \frac{\sum (\text{Nota do Item})}{\sum (\text{Pesos da Dimensão})} \right\} \times \frac{\sum (\text{Pesos da Dimensão})}{\sum (\text{Pesos do Índice})}$$

3. Índice IGC<sub>13.303</sub> – calculado pela soma das notas das 04 (quatro) dimensões:

$$\text{Índice IGC}_{13.303} = \Sigma (\text{Notas das Dimensões}) \times 10$$

Os documentos analisados e utilizados como fonte de informações para a atribuição das notas dos itens que compõem as dimensões do IGC<sub>13.303</sub> foram: as ATAs das assembleias de acionistas, ATAs das reuniões do conselho de administração e comitês; Relatórios anuais de gestão e de sustentabilidade; Demonstrações financeiras e contábeis; Cartas anuais conselhos; Relatórios de auditoria interna e externa e dos comitês de auditoria e remuneração; Políticas e regulamentos publicados; Estatutos e outros documentos específicos. Os dados foram captados durante o segundo semestre de 2022 e analisados em duplas - por assistente de pesquisa e validadas pelo autor. Concomitantemente, foram respondidas as perguntas constantes no modelo e tabulados em planilha Excel, e posteriormente tratados em software estatístico para os testes de comparação de médias pareadas.

Realizadas essas pontuações acima descritas, para cada empresa, o modelo estará adequado para a composição de uma matriz composta pelo valor das dimensões, suas médias por quadriênio e, consequentemente, do índice geral IGC<sub>13.303</sub>, conforme Tabela 1 e Figura 1 publicadas anteriormente. Essa será a base de dados para os testes de comparação de médias pareadas.

**Figura 1 – Composição IGC<sub>13.303</sub>, suas dimensões e itens investigados**

**Fonte:** Elaboração própria

### 3. AGÊNCIA E GOVERNANÇA DE ESTATAIS

A promulgação da Lei nº 13303 nasceu da necessidade de fortalecer a governança das empresas estatais, sobretudo do ponto de vista do acionista controlador. Contudo, faltava ao Estado um mecanismo centralizado para que ele pudesse exercer este papel, não possuindo a SEST os instrumentos necessários para exercer este papel de representante do principal nessa relação de agência (Fontes Filho, 2018).

O principal conceito utilizado pela literatura para caracterizar a relação entre a direção das empresas e seus *stockholders* é a teoria da agência. Essa teoria trata de um problema relativamente claro e pontual, qual seja: a assimetria de informações entre contratantes e contratados. Com efeito, a relação de agência pode ser entendida como um contrato entre principal(ais) e o(s) agente(s), consistindo este na realização de um trabalho em favor do(s) principal(ais), em que o(s) agente(s) possui(em) algum tipo de autonomia e autoridade na tomada de decisões e gestão das empresas. Jensen e Meckling (1976) definem esta relação como “um contrato onde uma ou mais pessoas – *principals* – engajam outra pessoa – *agents* – para desempenhar alguma tarefa em seu favor, envolvendo a delegação de autoridade para a tomada de decisão pelo agente” (p. 308).

Importante notar que a relação de agência surge a partir da separação entre propriedade e controle (gestão) nas corporações modernas, identificada originalmente no trabalho seminal de Berle e Mean (1933) sobre a “natureza das firmas”, onde são postos os princípios fundamentais das razões desta separação - gestão e propriedade (*stockholders*). Ou seja, quem fornece o capital, a princípio, não participa de forma direta nas decisões tomadas e execuções das estratégias empresariais nas organizações. A razão pela qual surge a assimetria informacional, notadamente caracterizada pela possibilidade de descontinuidade entre o que é executado pelo agente e o que é informado ou devolvido ao principal (Grossman; Hart, 1980).

Com efeito, este fenômeno, acima referido, provoca o risco de que os recursos dos *stockholders*, investidos nas empresas, ou seus interesses estratégicos, não sejam empregados de forma correta pelos agentes. Esta possibilidade de conflito de interesses é caracterizada e discutida no âmbito da teoria da agência (Jensen; Meckling, 1976). Eisenhardt (2015), ao realizar uma revisão da literatura sobre o tema, opina que “a conclusão geral é que a teoria da agência é uma útil adição às teorias organizacionais” e que “as evidências empíricas dão suporte à teoria, particularmente quando complementadas por outras perspectivas teóricas” (Eisenhardt, 2015, p. 4).

Corroborando o entendimento sobre a possibilidade de conflito de interesses, Silveira (2004) observa a identificação na literatura de “diversos registros de expropriação de riqueza dos acionistas por parte dos gestores em empresas com estrutura de propriedade pulverizada” (p. 31). Ou seja, existe a possibilidade de que os gestores possam perseguir a estratégia de maximização de seus interesses pessoais em detrimento da riqueza dos acionistas (Silveira, 2004). Diante disso, Jensen e Meckling (1976) propõem mecanismos de mitigação deste conflito, denominado “custo de agência” (Berle; Means, 1933; Jensen; Meckling, 1976). Devendo, ainda, ser tratado um segundo problema de agência, que ocorre quando gestores e acionistas possuem diferentes atitudes em relação ao risco a ser corrido pela organização em seus projetos de investimento (Eisenhardt, 2015).

Outra linha teórica variante da Teoria da Agência, proposta originalmente por Dharwadkar, George e Brandes (2000), conclui, a partir da verificação empírica das empresas privatizadas nos países emergentes na década de 1990, pela possibilidade de conflito entre os acionistas majoritários e os minoritários – *principal x principal*. A razão atribuída pelos autores é estrutura acionária dessas empresas – *ownership structures* –, caracterizadas por um alto grau de concentração de participação em um acionista controlador, gerando a possibilidade de conflito nos casos onde interesses desse último não sejam convergentes com os minoritários (Dharwadkar; George; Brandes, 2000). Essa proposição foi confirmada por investigação empírica posterior por Young *et al.*, (2008). Silveira (2004) identifica na literatura a ocorrência

de “diversos registros de expropriação de riqueza [...] dos acionistas minoritários por acionistas controladores em empresas com estrutura de propriedade concentrada” (p. 31).

Nessa mesma linha, La Porta *et al.* (1999) confirmam que o padrão de dispersão de controle proposto por Berle e Means (1933) não é tão frequente como eles supuseram. Estes autores realizaram uma investigação sobre a estrutura de propriedade de grandes corporações de 27 países desenvolvidos e concluíram que uma proporção baixa dessas empresas possui estrutura dispersa. Além disso, identificaram que as empresas que compuseram a amostra são controladas por famílias ou pelo Estado (La Porta; Lopez-De-Silanes; Shleifer, 1999).

Com efeito, em ambas as perspectivas, a literatura tende a uma visão econômico-financeira sobre os conflitos subjacentes sobre este tema. Shleifer e Vishny (1997), em extensa investigação sobre a literatura e estudos de casos, concluem que “a governança corporativa lida com o problema de agência: a separação entre gestão e finanças. A questão fundamental da governança corporativa é como garantir aos financistas que eles obtenham o retorno de seu investimento financeiro” (Shleifer; Vishny, 1997, p. 773).

Tais conflitos vêm impelindo a necessidade de aprimoramento da chamada governança corporativa nas organizações, podendo ser uma eficaz ferramenta para compreender e mitigar riscos envolvidos nos relacionamentos entre gestores e acionistas, tal como apontado acima. As práticas de governança corporativa caracterizam-se por um rol de medidas e ações que regulem a relação entre acionistas e órgãos de controle das organizações, visando atender os objetivos da empresa, otimizando o desempenho e, sobretudo, fornecendo garantias de continuidade do capital para todas as partes envolvidas (Silveira, 2004; Cunha, 2011).

A governança corporativa também pode ser entendida como uma maneira dos investidores tentarem garantir o retorno sobre o investimento realizado nas organizações, estabelecendo, para tal, um conjunto de restrições com o propósito de evitar a alocação errada de recursos pelos gestores *ex post*, e a indução para que forneçam excesso de recursos *ex ante* (Shleifer; Vishny, 1997). Para Lin e Hwand (2010), a governança corporativa se caracteriza por um sistema de gestão supervisionada e controlada, com o objetivo de mitigar os custos de agência e harmonizar os interesses da gestão com os dos investidores (Lin; Hwang, 2010).

Jensen e Meckling (1976) apontam a existência dos chamados “custo de agência”, decorrentes da introdução de boas práticas de governança nas organizações, quais sejam: monitoramento das ações do agente, por meio da publicidade de resultados e do estabelecimento de controles internos sobre a gestão; contratação de auditoria externa para verificação de resultados e movimentações patrimoniais, além de processos internos; e, custos residuais, relacionados as limitações dos controles da governança para proteção dos interesses do principal.

Diversos estudos quantitativos exploram essa perspectiva economicista e buscam encontrar correlação entre a introdução ou melhoria de práticas de governança corporativa com os resultados das empresas. Evidências positivas dessa correlação, inclusive no aumento do *market value*, foram encontradas na análise de uma amostra não probabilística de empresas brasileiras listadas nos níveis diferenciados de governança corporativa da bolsa de valores (Lameira; Junior; Macedo-Soares, 2007).

Para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC (2015), a “governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas” (p. 20). Sendo as boas práticas de governança corporativa norteadas por princípios de transparência, equidade, prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade corporativa, os quais têm a finalidade de maximizar o valor e perpetuidade das empresas, facilitar o acesso a recursos, contribuir para a qualidade da gestão, e para bem comum (IBGC, 2015).

Dentre os atores relevantes na estrutura da governança, deve-se destacar o conselho de administração eleito pelos sócios, que tem a função de formular e direcionar o plano estratégico, vigiar o cumprimento dos princípios, valores, além de monitorar a atuação da diretoria, sendo o elo entre esta e os sócios (IBGC, 2015). Os comitês funcionam como suporte ao Conselho de Administração, dando orientação geral nas atividades e decisões estratégicas (Silveira, 2004; IBGC, 2015). Por exemplo, o Comitê de Auditoria deve assegurar a fidelidade das demonstrações financeiras e contábeis, além do monitoramento das conformidades e controles internos, com vistas a confiabilidade das informações e o cumprimento das leis (IBGC, 2015).

Uma especificidade das empresas estatais, segundo Fontes Filho e Picolin (2008) é a existência de um terceiro ator, na correlação entre agentes e principais, a sociedade. Segundo esses autores, os objetivos, as definições de desempenho e a gestão dessas organizações além de estarem condicionadas às necessidades do controlador direto (governo), estão, também, sujeitas aos “interesses difusos de seu controlador indireto, a sociedade” (p. 1164). Sem falar das já mencionadas demandas por rentabilidade dos sócios privados (minoritários), fatos esses que compõem um quadro institucional diverso e com significativa complexidade.

Corroborando este entendimento, Silva (2019) ensina que, muito embora “o modelo teórico convencional que fundamenta a governança corporativa disponibiliza um amplo rol de contribuições para o desenvolvimento de políticas orientadas às empresas estatais” (p. 74). Tanto o protagonismo dado ao principal/*outsider*/investidor, quanto o foco na maximização de resultados, estabelecidos na teoria da agência, fica difuso no caso das empresas de controle estatal. Neste caso, a figura do principal é substituída pelo “governo”, mandatado pela sociedade para

nomear os gestores destas empresas. Além disso, para este autor, em decorrência da relevância assumida por um conjunto de *stakeholders*, “em termos de grau de interesse e legitimidade de participação nas decisões estratégicas relativas à empresa” (p. 73), implicaria na ruptura como o modelo da agência (*shareholder-oriented model*) para assunção de uma modelagem baseada no conjunto das partes constitutivas da corporação (*stakeholder-oriented model*) (Silva, 2019).

Para a OCDE, “empresa estatal” consiste em uma pessoa jurídica com atividade empresarial, sobre a qual o Estado exerce o controle acionário, seja por possuir a maioria das ações ordinárias ou por acordo de acionistas (OECD, 2015). Define, ainda, que as diretrizes devem ser aplicadas a empresas destinadas à execução clássica de “atividade econômica”, exclusivamente, ou em conjunto com a execução de objetivos de “interesse geral”, sendo essa última identificadas como “aqueles que atuam orientadas à produção permanente de bens e serviços públicos com o propósito primordial de atender ao conjunto da sociedade” (Silva, 2019, p. 75), sendo estas últimas, isoladamente, excluídas dos objetivos das diretrizes.

As recomendações da OCDE para as melhores práticas de governança das empresas estatais foram publicadas originalmente em relatório denominado “Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais” e tinham como princípios basilares: assegurar um ambiente regulatório e legal para empresas estatais; atentar para os diferenciais do Estado na sua atuação como proprietário; equidade no tratamento com acionistas; relações com *stakeholders*; transparência e *disclosure*; e responsabilidades dos conselhos (OECD, 2005; Fontes Filho; Picolin, 2008). Esses princípios foram revistos e atualizadas no ano de 2015, tendo em vista a experiência acumulada em uma década de implementação nos países signatários e o surgimento de novas questões relacionadas às empresas estatais. (OECD, 2015).

Devido ao fato das diretrizes da OCDE reconhecerem as especificidades das empresas estatais, notadamente a existência de multiplicidade de atores, interesses e da sua relevância na execução de políticas públicas, torna-se impreverível o entendimento das suas recomendações para as práticas de governança nas empresas estatais. Nessa mesma tona, Fontes Filho e Picolin (2008) ressaltam algumas especificidades das estatais quanto à plena adesão às práticas de governança comparadas a uma empresa privada:

1. menores restrições em termos orçamentários, que podem protegê-las contra *take over* via mercado e falência;
2. algumas estatais operam em setores cuja competição com o setor privado é pequena ou inexistente;
3. os padrões de *accountability* são diferentes, uma vez que orientados principalmente para o controle dos gastos públicos;
4. a definição do principal pode ser difusa, uma vez que podem existir “vários potenciais proprietários buscando objetivos diferentes. Ministérios – um ou vários – e o Parlamento

podem se alternar na condição de principal (proprietário) frente à empresa, em uma complexa relação de agência..."(p. 1171).

Em síntese, do ponto de vista das recomendações objetivas, a estruturação recente da regulação brasileira promovida pela lei das estatais, além de visar um alinhamento com as recomendações da OCDE, igualmente, também procuraram mitigar os conflitos de interesse entre seus agentes, acionista controlador e acionistas minoritários, tais como observados na realidade brasileira no passado recente. No campo teórico, observamos que as perspectivas de conflitos possuem previsão e respaldo na literatura organizacional sobre o tema e, basicamente, se divide em três linhas teóricas complementares (agente x principal; principal x principal; e orientada a partes relacionadas) (Eisenhardt, 2015; Berle; Means, 1933; Jensen; Meckling, 1976; Dharwadkar; George; Brandes, 2000; Fontes Filho; Picolin, 2008; Silva, 2019).

#### 4. RESULTADOS EMPÍRICOS

Conforme podemos identificar nas Tabelas 2 e 3, nos Gráficos 1, 2 e 3, a investigação observou uma evolução positiva da maioria das dimensões investigadas, assim como do índice composto IGC13.303. Este fato nos sugere, a princípio, que ocorreu uma adesão positiva por parte das empresas de economia mista federais, aqui analisadas, aos comandos da Lei 13.303/2016, notadamente no que refere as suas ações de governança (+157%), transparência (+171%), controles internos e gerenciamento de riscos (+118%). Já na dimensão de resultados socioambientais observamos um aumento de (31%), sinalizando que as empresas investigadas já vinham executando ações de natureza social e ambiental, mesmo antes da promulgação da lei.

**Tabela 2 – Médias gerais das dimensões - ano a ano**

ano	governança	transparência	controles internos e gerenciamento de riscos	resultados socioambientais	IGC
2012	0,5220	0,7830	0,6456	0,5220	2,4725
2013	0,7418	0,8379	0,6319	0,5495	2,7610
2014	0,6731	0,9341	0,7555	0,4945	2,8571
2015	0,8242	1,4148	1,0852	0,5769	3,9011
<b>2016</b>	<b>Ano publicação da Lei 13.303/16</b>				
2017	1,0577	1,9368	1,2637	0,6044	4,8626
2018	1,8681	2,6786	1,7582	0,7143	7,0192
2019	2,0055	3,0082	1,8132	0,7692	7,5962
2020	2,1703	3,1319	1,9505	0,7280	7,9808

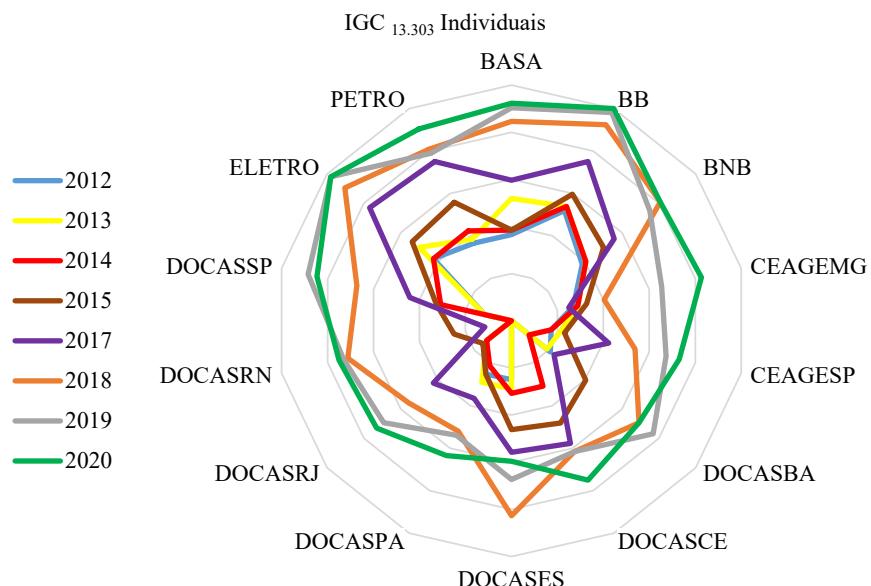
**Fonte:** Elaboração própria.

**Tabela 3 – Variações médias amostrais**

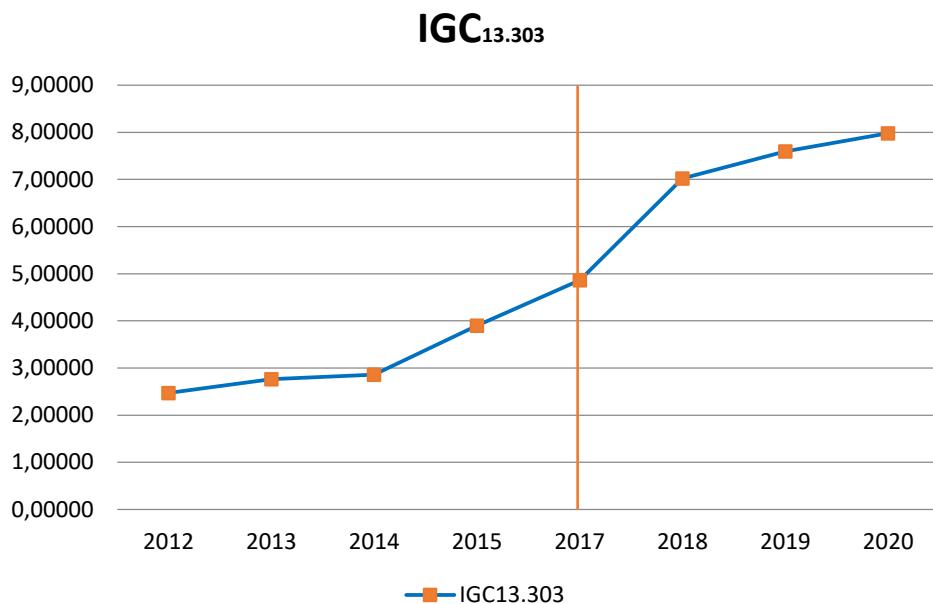
	No empresas	médias amostrais		
dimensão		x 1o_Q	x 2o_Q	Variação
governança	13	0,6902	1,7754	157%
transparência	13	0,9924	2,6889	171%
CIs e riscos	13	0,7795	1,6964	118%
Socioambientais	13	0,5357	0,7040	31%
IGC13.303	13	2,9979	6,8647	129%

**Fonte:** Elaboração própria.

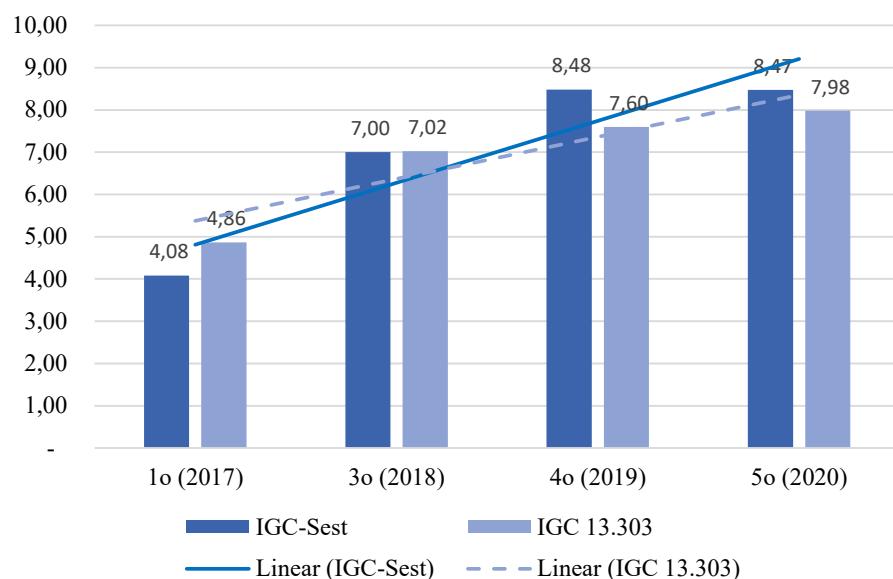
### Gráfico 1 - IGC<sub>13,303</sub> por empresa por año



**Fonte:** Elaboração própria.

**Gráfico 2 – Evolução do IGC<sub>13.303</sub>**

**Fonte:** Elaboração própria.

**Gráfico 3 – Evolução IG-Sest e IGC<sub>13.303</sub>**

**Fonte:** <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/empresas-estatais-federais/igsest/apresentacoes-1>

Por fim, antes de passarmos aos testes estatísticos, seria relevante relatar que, ao analisarmos os ciclos de análise realizados pela SEST (1º ao 5º), no tocante ao ambiente de governança das estatais federais, como base no modelo do IG-Sest, observamos uma correlação de tamanho e de tendência dos resultados deste índice com o índice do modelo utilizado nesta investigação (IGC<sub>13.303</sub>), o que pode ser observado no Gráfico 3 acima. Muito embora as alterações metodológicas

realizadas no IG-Sest ao longo dos ciclos e as próprias diferenças metodológicas entre os modelos possam resultar em uma dificuldade de correlação, entendemos que o resultado apresentado no Gráfico 3 possa ser interpretado como uma corroboração da percepção da evolução do ambiente corporativo das estatais identificados em ambos os modelos.

Com efeito, esta primeira análise das variações das médias amostrais, *a priori*, sinalizam que houve adesão relevante por parte das empresas federais de economia mista aos comandos da Lei 13.303/2016, considerando-se que existem alguns itens/artigos desta lei não cumpridos pelas empresas, ou mesmo cumpridos parcialmente do ponto de vista qualitativo. Veremos adiante, se os testes das hipóteses objetos deste estudo confirmam ou não estatisticamente a referida adesão, levando ao descarte das hipóteses nulas ( $H_0$ ) e a aceitação como verdadeira das hipóteses alternativas ( $H_1$ ).

#### 4.1 Teste Estatístico – COMPARAÇÃO MÉDIAS PAREADAS

Nesta seção descreveremos os resultados dos testes de comparação de médias pareadas ( $X_{1^{\circ}\text{quad}} \times X_{2^{\circ}\text{quad}}$ ) das dimensões e do índice IGC<sub>13.303</sub>. (Anderson *et al.*, 2016, p. 443-465). A estruturação das hipóteses testadas procurou medir a concorrência estatística da evolução (ou não) das dimensões investigadas. Essas últimas, por sua vez, foram configuradas com o objetivo de traduzir os pressupostos da literatura para a mitigação dos conflitos de interesse e assimetria de informações entre os *stakeholders* envolvidos. (Eisenhardt, 2015; Berle; Means, 1933; Jensen; Meckling, 1976; Dharwadkar; George; Brandes, 2000; Fontes Filho; Picolin, 2008; Silva, 2019; OECD, 2015).

O referido “custo de agência”, indicado pela literatura, foi contemplado nos itens de composição das dimensões, e consequentemente nas hipóteses testadas, notadamente a atuação dos conselhos de administração na governança das empresas, práticas mais robustas de *disclosure* das informações das empresas, as quais se configuraram pelas obrigatoriedades impostas pela nova legislação de divulgação nos seus sites as atas dos comitês, carta anual de metas do conselho de administração, política de distribuição de dividendos, política de remuneração da alta administração, demonstrações contábeis auditadas, dentre outros (Shleifer; Vishny, 1997; Lin; Hwang, 2010).

Premissas dos testes de comparação de médias pareadas das dimensões e do índice de governança corporativa foram as seguintes:

1. Suposição de independência das observações amostrais foi abandonada, tendo em vista a similaridade dos ambientes organizacionais internos das empresas entre os anos analisados. Assim como assumida a interdependência entre as empresas, decorrentes das condições similares macroeconômicas, políticas ou setoriais, sendo, portanto, recomendada a utilização do teste de comparação de médias pareadas;

2. A correlação entre as amostras é positiva e estatisticamente relevante;
3. A não diferença entre as médias quadriennais, estatisticamente relevante, indica um efeito não significativo da nova regulação sobre as práticas de governança das empresas;
4. Uma evolução estatisticamente relevante das médias indica, por outro lado, um efeito positivo sobre as práticas de governança das empresas.

Hipótese 1 - boas práticas de governança (conselhos e diretorias)

$$H_0 = x_{\text{Governança 2017-2020}} = x_{\text{Governança 2012-2015}};$$

$$H_1 = x_{\text{Governança 2017-2020}} < x_{\text{Governança 2012-2015}};$$

Hipótese 2 - transparência

$$H_0 = x_{\text{Índice transparência 2017-2020}} = x_{\text{Índice transparência 2012-2015}};$$

$$H_1 = x_{\text{Índice transparência 2017-2020}} > x_{\text{Índice transparência 2012-2015}};$$

Hipótese 3 - controles internos e gestão de riscos

$$H_0 = x_{\text{Dimensão controles e riscos 2017-2020}} = x_{\text{Dimensão controles e riscos 2012-2015}};$$

$$H_1 = x_{\text{Dimensão controles e riscos 2017-2020}} > x_{\text{Dimensão controles e riscos 2012-2015}};$$

Hipótese 4 - impactos socioambientais

$$H_0 = x_{\text{Dimensão Socioambientais 2017-2020}} = x_{\text{Dimensão Socioambientais 2012-2015}};$$

$$H_1 = x_{\text{Dimensão Socioambientais 2017-2020}} > x_{\text{Dimensão Socioambientais 2012-2015}};$$

Hipótese 5 - índice composto IGC<sub>13.303</sub>

$$H_0 = x_{\text{IGC}_{13.303 \text{ 2017-2020}}} = x_{\text{IGC}_{13.303 \text{ 2012-2015}}}$$

$$H_1 = x_{\text{IGC}_{13.303 \text{ 2017-2020}}} > x_{\text{IGC}_{13.303 \text{ 2012-2015}}}$$

Nos resultados observados nas Tabelas 3 e 4 abaixo, verificamos que em todas as dimensões as médias do segundo quadriênio foram superiores à do primeiro, resultando em valores positivos da diferença entre as médias quadriennais (média 2q – média 1q). Os testes resultaram em valores  $-p$  inferiores a 0,05 em todas a dimensões e no índice IGC<sub>13.303</sub>. Além deste fato, os intervalos de confiança das diferenças das médias, entre os dois quadriênios, não tinham o valor 0 (zero) neles contidos. Com efeito, concluímos que o valor  $p$  obtido é insignificante estatisticamente, ao nível de significância da estatística, de 5% (cinco por cento) utilizado no teste. Este resultado nos leva a recomendar o descarte da hipótese nula ( $H_0$ ) e a aceitação como verdadeira das hipóteses alternativas ( $H_1$ ).

**Tabela 3 – Estatísticas de Grupo – Amostras emparelhadas – Empresas agrupadas**

Estatísticas de amostras emparelhadas					
		Média	N	Desvio Padrão	Erro Padrão da Média
Par 1	Dim_1_2q	1,775416	56	,6928857	,0925908
	Dim_1_1q	,690234	56	,5196251	,0694378
Par 2	Dim_2_2q	2,688861	56	,7190571	,0960881
	Dim_2_1q	,992439	56	,4971517	,0664347
Par 3	Dim_3_2q	1,696441	56	,5340921	,0713711
	Dim_3_1q	,779518	56	,4939448	,0660062
Par 4	Dim_4_2q	,703955	56	,4480320	,0598708
	Dim_4_1q	,535693	56	,5169249	,0690770
Par 5	IGC_13.303_2q	6,864698	56	1,9570204	,2615178
	IGC_13.303_1q	2,997943	56	1,6084487	,2149380

**Fonte:** Elaboração própria. (extraído software estatístico)

Diante deste cenário, podemos afirmar que, do ponto de vista estatístico, existem sinais relevantes de que houve adesão por parte das empresas federais independentes de economia mista, aos comandos da Lei 13.303/2016. Esta constatação decorre do fato de as médias das dimensões (com as empresas agrupadas) e do índice IGC<sub>13.303</sub> do quadriênio seguinte ao ano de promulgação da lei, foram estatisticamente maiores do que as médias do quadriênio anterior à lei. (Anderson *et al.*, 2016, p. 443-465).

**Tabela 4 – Teste de amostras emparelhadas - empresas agrupadas**

		teste de amostras emparelhadas						t	gl	sig. (bilateral)			
		diferenças emparelhadas			95% intervalo de confiança da diferença								
		média	desvio padrão	erro padrão da média	inferior	superior							
par 1	dim_1_2q - dim_1_1q	1,08518	,684525	,091473	,901865	1,26849	11,863	55	,000				
par 2	dim_2_2q - dim_2_1q	1,69642	,656096	,087674	1,52071	1,87212	19,349	55	,000				
par 3	dim_3_2q - dim_3_1q	,916923	,580994	,077638	,761331	1,07251	11,810	55	,000				
par 4	dim_4_2q - dim_4_1q	,168262	,364978	,048772	,070520	,266004	3,450	55	,001				
par 5	IGC_13.303_2q - IGC_13.303_1q	3,86675	1,65335	,220938	3,42398	4,30952	17,501	55	,000				

(t (56) = t; p < 0,05).

**Fonte:** Elaboração própria , a partir de software estatístico.

Como já debatido anteriormente, esta lei teve como propósito recrudescer as práticas de governança no ambiente destas organizações, notadamente nas ações e atividades dos conselhos, nas práticas de transparência e de controle de riscos, assim como verificar o cumprimento dos objetivos sociais destas empresas. Desta forma, também é possível afirmar que os objetivos pretendidos pela lei foram alcançados pelos legisladores, e as recomendações da literatura sobre o tema e da OCDE, no sentido de que a criação de um ambiente de governança alinhado com as boas práticas de gestão foi de alguma forma cumprido (Eisenhardt, 2015; Jensen; Meckling, 1976; Dharwadkar; George; Brandes, 2000; Fontes Filho, 2018; Silva, 2019; OECD, 2015).

**Tabela 5 – Quadro resumo teste hipóteses**

<b>dimensão</b>	<b>hip.</b>	<b>Ho - hipótese nula</b>	<b>H1 - hipótese alternativa</b>	<b>média</b>	<b>valor teste estatístico</b>	<b>grau de liberdade</b>	<b>sig</b>	<b>Verif. hipóteses</b>
		x 2o Quad. - x 1o Quad.	x 2o Quad. - x 1o Quad.					
<b>governança</b>	1	= 0	> 0	1,08518	11,863	55,0000	0,0000	hipótese nula rejeitada
<b>transparência</b>	2	= 0	> 0	1,69642	19,349	55,0000	0,0000	hipótese nula rejeitada
<b>controles internos e gerenciamento de riscos</b>	3	= 0	> 0	,91692	11,810	55,0000	0,0000	hipótese nula rejeitada
<b>resultados socio ambientais</b>	4	= 0	> 0	,16826	3,450	55,0000	0,0010	hipótese nula rejeitada
<b>IGC13.303</b>	5	= 0	> 0	3,86675	17,501	55,0000	0,0000	hipótese nula rejeitada

**Fonte:** Elaboração própria, a partir de software estatístico.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi o de investigar a adequação das empresas de economia mista independentes, listadas nas bolsas e fechadas, controladas pelo governo federal, à Lei 13.303/2016, notadamente no que se refere aos aspectos das práticas de governança corporativa, transparência (*accountability*), controles internos e gerenciamento de riscos e *outcomes* sociais.

Foi realizada uma revisão da literatura sobre a teoria da agência e dos conceitos que procuram identificar a possibilidade de conflito de interesses entre gestores e acionistas (agente x principal), assim como entre acionistas minoritários e controladores (principal x principal). Neste campo, concluímos que os estudos teóricos e empíricos, que tratam do tema, em geral, corroboram a possibilidade da existência de conflitos de interesses, muito embora tenhamos identificado, também, estudos que questionem a homogeneidade desses conceitos e a dificuldade de verificação empírica.

Em geral a teoria da agência possui um enfoque financista, tendo a preocupação de preservar os interesses dos acionistas no sentido de assegurar a proteção e a rentabilização do capital investido nas empresas. Em outras palavras esse *approach* teórico, relacionado ao modelo da agência, tem um caráter *shareholder-oriented*, com claras recomendações de ações de governança inclinadas para mitigação da possibilidade de conflitos de interesses, tais como a implantação de conselhos, realização de auditorias, divulgação de informações etc. – denominadas custo de agência.

Contudo, ao investigarmos as referências teóricas relacionadas à gestão das empresas estatais, identificamos outros atores envolvidos na relação entre agentes e principais. A sociedade e o governo eleito por ela para exercício do direito de propriedade. Com efeito, os objetivos, as definições de desempenho e a gestão dessas organizações além de estarem condicionadas às necessidades do controlador direto (governo), estão, também, sujeitas aos interesses difusos de seu controlador indireto, a sociedade. Esses fatos compõem um quadro institucional diverso e com significativa complexidade, com uma modelagem baseada no conjunto das partes constitutivas da corporação (*stakeholder-oriented model*).

Neste contexto, identificamos um rol de diretrizes propostos pela OCDE que consideram esta peculiaridade da “empresa estatal”, as quais devem ser aplicadas a empresas destinadas à execução clássica de “atividade econômica”, exclusivamente, ou em conjunto com a execução de objetivos de “interesse geral”, orientadas à produção de bens e serviços públicos com o propósito de atender ao conjunto da sociedade. Estas diretrizes são: justificativas para a propriedade estatal; o papel do Estado como proprietário; empresas estatais no mercado; tratamento equitativo entre acionistas e outros investidores; relações com partes interessadas e responsabilidade empresarial; divulgação e transparência; e responsabilidades dos conselhos. Foi notada uma significativa correlação destas diretrizes com as normas estabelecidas pela lei das estatais.

Tanto a teoria da agência, quanto a teoria principal x principal e as próprias diretrizes da OCDE, recorrem às proposições fundamentais do conceito de governança corporativa. Com efeito, restou claro que a questão fundamental da governança corporativa é o, além de garantir aos financistas (principais) que eles obtenham o retorno de seu investimento financeiro,

também o de uma ferramenta capaz de ser utilizada para o atendimento das diretrizes da OCDE e, consequentemente, o de harmonizar o contexto das organizações com múltiplas partes interessadas - *stakeholder-oriented*.

Esse fato vem impelindo a necessidade de aprimoramento da chamada governança corporativa nas organizações, podendo ser uma eficaz ferramenta para compreender e mitigar riscos envolvidos nos relacionamentos entre gestores e acionistas. Sendo, portanto, as boas práticas de governança corporativa caracterizadas por um rol de medidas e ações que compatibilizem os interesses dos acionistas e da gestão das organizações, visando atender os objetivos da empresa, otimizando o desempenho e, sobretudo, fornecendo garantias de continuidade do capital para todas as partes envolvidas.

Do ponto de vista da gestão pública, as boas práticas de governança podem contribuir significativamente para o desenho, execução e aperfeiçoamento de políticas públicas, além de se apresentar como uma ferramenta de melhoria da prestação de contas (*accountability*), assim como de verificação do cumprimento dos objetivos sociais que motivaram a criação legal da estatal.

Importante ressaltar que a metodologia utilizada para o cálculo do índice de governança corporativa que denominamos IGC<sub>13.303</sub>, foi adaptada a partir da metodologia utilizada pela SEST para o IG-Sest em seus últimos ciclos, o qual vem sendo calculado e divulgado desde a promulgação da lei das estatais por esta secretaria do Ministério da Fazenda. A contribuição deste estudo foi o de incluir na composição do índice de governança (IGC<sub>13.303</sub>) a dimensão “socioambiental”, com uma consulta direta aos dados e informações tornadas públicas pelas empresas.

A principal contribuição desta investigação foi a de concluir, estatisticamente, que a lei das estatais teve um resultado positivo, no sentido de impor às empresas investigadas melhores práticas nas quatro dimensões investigadas, ou seja, governança corporativa, transparência, controles internos e de riscos, além de um recrudescimento de suas ações sociais e ambientais. Em outras palavras, foi percebido o respeito e adesão das empresas aos comandos da lei, o que implica na retenção das hipóteses alternativas em todas as dimensões e no índice consolidado. Esses achados são importantes para contribuição da discussão da governança pública, inclusive pelo seu ineditismo na literatura.

O presente estudo possui limitações. A mais relevante delas está relacionada ao tamanho da amostra, notadamente quanto ao número de empresas que compuseram o estudo, o qual não atendeu as recomendações estatísticas de tamanho ideal. Muito embora esta limitação esteja prevista na literatura, o número de 13 (treze) empresas analisadas era, de fato, a população das empresas federais de economia mista independentes.

Para superar a limitação acima relatada no presente estudo, recomendamos que investigações futuras ampliem o tamanho da amostra, expandindo para a totalidade das empresas

estatais federais, ou mesmo analisando os impactos da lei das estatais sobre as empresas públicas estaduais ou municipais. Recomendamos, ainda, que tais estudos incorporem em seu referencial teórico as perspectivas da abordagem *Environmental, social, and corporate governance* (ESG), com o objetivo de verificar em que medida as empresas estão, de fato, trabalhando em prol de objetivos sociais e ambientais.

Por fim, reconhecemos o esforço que foi feito pelas organizações analisadas no sentido de melhorar as suas práticas de gestão e controle e, também, de prestarem satisfação aos seus acionistas controladores e minoritários e, sobretudo, à população brasileira em razão dos compromissos e funções sociais que estas organizações possuem.

## REFERÊNCIAS

- ANDERSON, D. R.; Sweeney, D. J.; Williams, T. A.; Camm, J. D.; Cochran, J. J. **Statistics for Business & Economics**. 13a. ed. Boston: Cengage Learning, 2016. Disponível em: <<https://dokumen.pub/statistics-for-business-and-economics-revised-13thnbsped-1337094161-9781337094160.html>>.
- BARCELOS, D.; TORRES, R. C. L. DE. **Licitações e Contratos nas Empresas Estatais**. 1ª edição-Normal ed. [s.l.] Editora Juspodivm, 2018. ISBN: 9788544253250.
- BITTENCOURT, S. **A Nova lei das Estatais: Novo Regime de Licitações e Contratos nas Empresas Estatais**. 1ª edição ed. [s.l.] Editora JH Mizuno, 2017. ISBN: 978-8577893225.
- BRASIL. **Lei 13.303/2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF. . 30 jun. 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm)>.
- BRASIL. **Regulamento indicador de governança SEST - 5º ciclo**. Ministério da Economia, , 9 jun. 2021. Disponível em: <[https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/estatais/igsest/arquivos/ig-sest-regulamento-60-ciclo-26\\_04\\_2022-1.pdf](https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/estatais/igsest/arquivos/ig-sest-regulamento-60-ciclo-26_04_2022-1.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2022.
- BRASIL. **Boletim das empresas estatais federais**. Vol. 16. Ministério da Economia, (dez. 2020). Brasília: SEST/ME, 2021 Disponível em: <<https://www.gov.br/gestao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletim-das-empresas-estatais-federais>>. Acesso em: 20 ago. 2022.
- CUNHA, P. R. DA. **Proposta sistematizada de características e ações dos agentes internos da governança corporativa que possa contribuir à qualidade das demonstrações contábeis**. Doutorado—Blumenau: Universidade Regional de Blumenau, 2011. Disponível em: <<http://www.uniedu.sed.sc.gov.br/wp-content/uploads/2017/10/Tese-Paulo-Roberto-da-Cunha.pdf>>.
- DAISER, P.; YSA, T.; SCHMITT, D. Corporate governance of state-owned enterprises: a systematic analysis of empirical literature. **International Journal of Public Sector Management**, v. 30, n. 5, p. 447–466, 1 jan. 2017. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-10-2016-0163>

DHARWADKAR, R.; GEORGE, G.; BRANDES, P. Privatization in Emerging Economies: An Agency Theory Perspective. **The Academy of Management Review**, v. 25, n. 3, p. 650–669, 2000. <https://doi.org/10.2307/259316>

DIEHEL, A.; TATIM, D. **Pesquisa em Ciências Sociais Aplicadas: Métodos e Técnicas**. 1a. ed. [s.l.] Pearson Universidades, 2004. ISBN: 858791894X.

EBELING, F. Variedades de capitalismo e complementaridades institucionais: uma análise da política petrolífera brasileira e da viabilidade do “Projeto Pré-Sal”. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. spe, p. 418–439, jul. 2016. <https://doi.org/10.1590/1679-395117001>

EISENHARDT, K. M. Teoria da Agência: Uma Avaliação e Revisão. **Revista de Governança Corporativa**, v. 2, n. 1, 2015. <https://doi.org/10.21434/IberoamericanJCG.v2i1.14>

FONTES FILHO, J. R. A governança corporativa em empresas estatais brasileiras frente à Lei de Responsabilidade das Estatais (Lei nº 13.303/2016). **Revista do Serviço Público - RSP**, n. Edição Especial: Repensando o Estado Brasileiro, p. 209–237, dez. 2018. <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i0.3276>.

FONTES FILHO, J. R.; PICOLIN, L. M. Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 6, p. 1163 a 1188–1163 1188, 1 jan. 2008. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000600007>.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002. ISBN: 978-85-224-3169-4.

GROSSMAN, S.; HART, O. Takeover Bids, the Free-Rider Problem, and the Theory of the Corporation. **Bell Journal of Economics**, v. 11, n. 1, p. 42–64, 1980. Disponível em: <[https://econpapers.repec.org/article/rjebellje/v\\_3a11\\_3ay\\_3a1980\\_3ai\\_3aspring\\_3ap\\_3a42-64.htm](https://econpapers.repec.org/article/rjebellje/v_3a11_3ay_3a1980_3ai_3aspring_3ap_3a42-64.htm)>.

HAGOPIAN, F. Delegative Democracy Revisited: Brazil's Accountability Paradox. **Journal of Democracy**, v. 27, n. 3, p. 119–128, 2016. <https://doi.org/10.1353/jod.2016.0043>.

IBGC. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5a. ed. São Paulo: IBGC, 2015. Disponível em: <<https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=21138>>.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305–360, 1 out. 1976. [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X).

LA PORTA, R.; LOPEZ-DE-SILANES, F.; SHLEIFER, A. Corporate Ownership Around the World. **The Journal of Finance**, v. 54, n. 2, p. 471–517, 1999. <https://doi.org/10.1111/0022-1082.00115>.

LAMEIRA, V. DE J.; JUNIOR, W. L. N.; MACEDO-SOARES, T. D. L. VAN A. DE. Governança corporativa: impactos no valor das companhias abertas brasileiras. **Revista de Administração - RAUSP**, v. 42, n. 1, p. 64–73, 2007. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=223417433006>>.

LIN, J. W.; HWANG, M. I. Audit Quality, Corporate Governance, and Earnings Management: A Meta-Analysis. **International Journal of Auditing**, v. 14, n. 1, p. 57–77, 2010. <https://doi.org/10.1111/j.1099-1123.2009.00403.x>.

OECD. **OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises.** Paris: OECD, 2005. Acesso em: 7 ago. 2022. Disponível em: <[https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/06/oecd-guidelines-on-corporate-governance-of-state-owned-enterprises-2024\\_68fa05cd/18a24f43-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/06/oecd-guidelines-on-corporate-governance-of-state-owned-enterprises-2024_68fa05cd/18a24f43-en.pdf)>.

OECD. **Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais.** Paris: OECD, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/9789264181106-pt>>. Acesso em: 7 ago. 2022.

SAITO, R.; SILVEIRA, A. DI M. DA. Governança Corporativa: Custos de Agência e Estrutura de Propriedade. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, v. 48, n. 2, p. 79–86, 12 fev. 2019. Disponível em: <<https://rae.fgv.br/rae/vol48-num2-2008/governanca-corporativa-custos-agencia-estrutura-propriedade>>.

SENADO FEDERAL. **Lei Numerada - 13303 de 30/06/2016 Publicação Original [Diário Oficial da União de 01/07/2016] (p. 1, col. 2).** Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/602528/publicacao/15636229>>. Acesso em: 26 jun. 2021.

SHLEIFER, A.; VISHNY, R. W. A Survey of Corporate Governance. **The Journal of Finance**, v. 52, n. 2, p. 737–783, 1997. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6261.1997.tb04820.x>.

SILVA, W. C. DA. **Governança, gestão de riscos e conformidade: Petrobras e Eletrobras, antes e depois da Operação Lava Jato.** Mestrado—Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/23655>>.

SILVA, M. S. (Organizador). Teoria e política pública de governança corporativa de empresas estatais no Brasil. Em: **Empresas estatais, políticas públicas, governança e desempenho**. 1a. ed. Brasília: IPEA, p. 65–102, 2019. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9505>>.

SILVEIRA, A. DI M. DA. **Governança corporativa e estrutura de propriedade: determinantes e relação com o desempenho das empresas no Brasil.** Doutorado—São Paulo: Universidade de São Paulo, 2004. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-23012005-200501/pt-br.php>>.

TCU. 101/2000. TCU firma entendimento sobre o conceito de empresa estatal federal dependente. . 16 maio 2019. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-firma-entendimento-sobre-o-conceito-de-empresa-estatal-federal-dependente.htm>>.

TORGA, E. M. M. F. et al. Os Efeitos da Operação Lava Jato no Mercado de Capitais Brasileiro: O Caso Petrobras. **RAM. Revista de Administração Mackenzie**, v. 22, p. 1–27, 9 abr. 2021. <https://doi.org/10.1590/1678-6971/eRAMF210018>.

VILELA, E. H. P. et al. A Petrobras após os escândalos de corrupção da operação Lava-Jato: uma análise do valor da empresa até 2016. **Desenvolve-Revista de Gestão do Unilasalle**, v. 7, n. 3, p. 09–26, 13 nov. 2018. <https://doi.org/10.18316/desenv.v7i3.4664>.

**Sergio Augusto da Motta**

<https://orcid.org/0009-0000-8906-0891>

Mestre em Administração de Empresas pelo Programa de Pós Graduação em Administração (PPGAd) da Universidade Federal Fluminense (UFF). MBA em Finanças pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC). Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal Fluminense (UFF).  
[sergiomotta@id.uff.br](mailto:sergiomotta@id.uff.br)

**Frederico Lustosa da Costa**

<https://orcid.org/0000-0002-5298-7156>

Doutor em Gestão, pelo Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE/IUL), Portugal. Mestre em Administração Pública pela Fundação Getulio Vargas (EBAPE/FGV), e em Comunicação Política (DEA) pela Universidade Paris I (Pantheon-Sorbonne), França. Professor do Programa de Pós-graduação em Administração (PPGAd) da Universidade Federal Fluminense e membro da Academia Brasileira de Ciências da Administração.

[fredericolustosa@id.uff.br](mailto:fredericolustosa@id.uff.br)

**Liliane Furtado**

<https://orcid.org/0000-0003-3510-8321>

Doutora e Mestre em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (EBAPE/FGV). Professora Adjunta do Instituto COPPEAD de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPEAD/UFRJ).

[liliane.furtado@coppead.ufrj.br](mailto:liliane.furtado@coppead.ufrj.br)

# ENGAJAMENTO NO TRABALHO: ANALISANDO O IMPACTO DO RECONHECIMENTO E DOS AFETOS POSITIVOS

Carla Sabrina Xavier Antloga<sup>1</sup>  
Marina Maia do Carmo<sup>1</sup>  
Mauricio Miranda Sarmet<sup>2</sup>  
Fabio Iglesias<sup>1</sup>  
Veruska Albuquerque Pacheco<sup>1</sup>  
Wânia Cristina de Souza<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Universidade de Brasília (UnB), Brasília – DF, Brasil

<sup>2</sup>Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB), João Pessoa – PB, Brasil

O objetivo do artigo é apresentar evidências do efeito preditor dos fatores reconhecimento e crescimento no trabalho e de afetos positivos na variável engajamento no trabalho. Como hipótese, esperava-se que a Qualidade de Vida no Trabalho (QVT) pudesse impactar outras dimensões do comportamento de trabalhadores (as). Participaram do estudo 5.635 trabalhadores da Receita Federal do Brasil. Como instrumentos utilizou-se a Utrecht Work Engagement Scale e o Inventário de Avaliação de Qualidade de Vida no Trabalho. As análises de correlação indicaram associações entre QVT, engajamento e afetos, tendo o fator reconhecimento e crescimento profissional maior correlação tanto para fatores de engajamento quanto para afetos positivos e negativos. Identificou-se ainda que o efeito do fator reconhecimento e crescimento profissional foi parcialmente mediado por afetos positivos. Os resultados do estudo evidenciam que práticas de reconhecimento e oportunidades de crescimento são variáveis imprescindíveis para o engajamento no trabalho no órgão.

**Palavras-chave:** engajamento no trabalho; qualidade de vida no trabalho; reconhecimento do trabalho.

## **COMPROMISO LABORAL: ANALIZANDO EL IMPACTO DEL RECONOCIMIENTO Y DE LOS AFECTOS POSITIVOS**

El objetivo del artículo es presentar evidencia del efecto predictivo del reconocimiento y crecimiento en el trabajo y efectos positivos sobre la variable compromiso laboral. Como hipótesis, se esperaba que la Calidad de Vida Laboral (CVL) pudiera impactar otras dimensiones del comportamiento de los trabajadores. Participaron del estudio un total de 5.635 trabajadores de la Receita Federal de Brasil. Se utilizaron como instrumentos la Escala de Compromiso Laboral de Utrecht y el Inventario de Evaluación de la Calidad de Vida en el Trabajo. Los análisis de correlación indicaron asociaciones entre la CVL, el compromiso y los afectos, teniendo el reconocimiento y el crecimiento profesional la correlación más alta tanto para los factores de compromiso como para los afectos positivos y negativos. También se identificó que el efecto del factor reconocimiento y crecimiento profesional fue parcialmente mediado por afectos positivos. Los resultados del estudio muestran que las prácticas de reconocimiento y las oportunidades de crecimiento son variables esenciales para el compromiso laboral en la agencia.

**Palabras clave:** compromiso en el trabajo; calidad de vida laboral; reconocimiento de trabajo.

## **WORK ENGAGEMENT: ANALYZING THE IMPACT OF RECOGNITION AND POSITIVE AFFECTS**

The objective of the article is to present evidence of the predictive effect of recognition and growth at work and positive affects on the variable engagement at work. As a hypothesis, it was expected that Quality of Work Life (QWL) could impact other dimensions of workers' behavior. A total of 5,635 workers from the Federal Revenue of Brazil participated in the study. As instruments, the Utrecht Work Engagement Scale and the Quality of Life at Work Assessment Inventory were used. Correlation analysis indicated associations between QWL, engagement and affections, with recognition and professional growth having the highest correlation both for engagement factors and for positive and negative affections. It was also identified that the effect of the recognition and professional growth factor was partially mediated by positive affects. The results of the study show that recognition practices and opportunities for growth are essential variables for engagement in work at the organization.

**Keywords:** engagement at work; quality of work life; recognition of work.

## 1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é apresentar evidências do efeito preditor dos fatores “reconhecimento e crescimento no trabalho” e “afetos positivos” na variável “engajamento no trabalho”. Os dois fatores são parte integrante da abordagem teórico-metodológica da Ergonomia da Atividade Aplicada à Qualidade de Vida no Trabalho (EAAQVT) (Ferreira, 2008; 2011a; 2012; 2015). Já o construto de engajamento no trabalho foi mensurado a partir do modelo teórico-metodológico de Shaufeli e Bakker (2004).

A escolha por analisar as variáveis de qualidade de vida no trabalho em conjunto com o construto de engajamento no trabalho se deu em função da hipótese estrutural de que a Qualidade de Vida no Trabalho (QVT) poderia impactar em outras dimensões do comportamento dos trabalhadores e trabalhadoras, e por demandas de organizações acerca de evidências da utilidade de se mensurar QVT para além da diáde “bem-estar/mal-estar” no trabalho.

Apesar do aumento de evidências científicas sobre a relação positiva entre engajamento no trabalho e bem-estar, desempenho e satisfação de clientes, estudos sobre engajamento no trabalho no Brasil e, mais especificamente, no contexto do serviço público, ainda são escassos (Camões; Gomes, 2021).

Entretanto, há pesquisas suficientes na abordagem da Ergonomia da Atividade aplicada à Qualidade de Vida no Trabalho (EAAQVT), especialmente no serviço público brasileiro, que trazem evidências de dificuldades enfrentadas pelos trabalhadores que impactam o bem-estar no trabalho (Pádua; Ferreira, 2020; Paschoal *et al.*, 2022). No que se refere especificamente à gestão, Ferreira *et al.* (2009) e Ferreira, Alves e Tostes (2009) apontaram que os gestores enfrentam dificuldades na gestão de programas de qualidade de vida no trabalho, embora tenham interesse em melhorar a qualidade de vida no trabalho dos servidores.

Além disso, pesquisas trazem, há pelo menos uma década, evidências de que saúde e bem-estar no serviço público brasileiro, nas mais diferentes esferas, se encontram em risco em função da precarização no trabalho, redução no número de trabalhadores, sobrecarga, intensificação das atividades e novas tecnologias de gestão e informação e diversas transformações na organização do trabalho (Albuquerque *et al.*, 2015; Andrade, 2011; Fernandes; Ferreira, 2015; Ferreira; Mendes, 2003; Ferreira; Paschoal, 2023; Ferreira *et al.*, 2017; Pádua; Ferreira, 2020; Paschoal *et al.*, 2022;).

Um dos desafios para a área de qualidade de vida no trabalho é responder a uma singela questão, sistematicamente posta pelas organizações: “mas o que garante que vai haver melhora em outras esferas, como produtividade e engajamento, se investirmos em QVT?”. É sabido que, regra geral, os recursos destinados às áreas de saúde e bem-estar dos trabalhadores na esfera

pública são reduzidos se comparados a outros investimentos. A questãoposta pelas organizações é legítima e, de fato, se configura como uma lacuna nas pesquisas em QVT na abordagem da Ergonomia da Atividade.

Considerando tal conjuntura, pesquisas com trabalhadores e trabalhadoras do serviço público brasileiro podem trazer contribuições significativas para compreensão do engajamento no trabalho e de sua relação com outros construtos relacionados à Qualidade de Vida no Trabalho (QVT) – proposta deste artigo, além de avançar na agenda de pesquisa da própria EAAQVT.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

Verifica-se que Qualidade de Vida no Trabalho é um construto para o qual há diversas abordagens, que se dividem basicamente em preventivas e assistencialistas (Ferreira, 2011). A EAAQVT, abordagem adotada para este estudo, caracteriza-se como preventiva (Ferreira, 2008; 2011a; 2012; 2015) e define qualidade de vida no trabalho sob duas óticas interdependentes, das organizações e dos trabalhadores.

De acordo com Ferreira (2011b), verifica-se que:

A Qualidade de Vida no Trabalho (QVT) engloba duas perspectivas interdependentes. Sob a ótica das organizações, ela é um preceito de gestão organizacional que se expressa por um conjunto de normas, diretrizes e práticas no âmbito das condições, da organização e das relações socioprofissionais de trabalho que visa à promoção do bem-estar individual e coletivo, o desenvolvimento pessoal dos trabalhadores e o exercício da cidadania organizacional nos ambientes de trabalho. Sob a ótica dos sujeitos, ela se expressa por meio das representações globais que estes constroem sobre o contexto de produção no qual estão inseridos, indicando o predomínio de vivências de bem-estar no trabalho, de reconhecimento institucional e coletivo, de possibilidade de crescimento profissional e de respeito às características individuais. (p.219)

De acordo com o modelo teórico da EAAQVT, a avaliação da qualidade de vida no trabalho compreende a investigação das representações de trabalhadores e trabalhadoras acerca de três grandes dimensões (Ferreira, 2011a, 2012, 2017): contexto de trabalho, práticas de gestão e sentimentos.

- O **contexto de trabalho** compreende as **condições de trabalho** (que incluem as condições físicas, instrumentais e de suporte); a **organização do trabalho** (que trata das variáveis de tempo, jornada, tarefas, sobrecarga e prescrições do trabalho); as **relações socioprofissionais** (relação com chefia, pares, subordinados e usuários, conflitos no ambiente de trabalho e comunicação); o **reconhecimento e crescimento profissional** (que trata das oportunidades de crescimento, equidade, realização profissional) e **uso da informática** (que refere-se à qualidade e funcionamento dos sistemas de informação e comunicação);

- As **práticas gerenciais de trabalho** tratam do modo de gestão habitual na organização; e
- Os **sentimentos** referem-se aos **desgastes no trabalho**, bem como aos **afetos positivos ou negativos** que influenciam a atividade de trabalho.

Para a investigação das referidas dimensões na abordagem da EAAQVT, tem-se como principal instrumento o Inventário de Avaliação de Qualidade de Vida no Trabalho (IAQVT) (Ferreira, 2009 , 2017), instrumento utilizado também nesta pesquisa, em versão atualizada.

Apesar da robustez teórico-metodológica da EAAQVT, verifica-se a carência de um aprofundamento conceitual de alguns elementos chave para a abordagem, como o construto de reconhecimento no trabalho. Como, nas análises feitas para este estudo, tal dimensão se apresentou como fundamental para o engajamento, tratamos de propor uma definição que permita, inclusive, avanços no arcabouço conceitual da EAAQVT.

O conceito de reconhecimento não adquiriu, nas ciências do trabalho e no cotidiano das organizações, uma definição específica (Honneth, 2007). Por isso, recorre-se, neste estudo, às bases filosóficas do conceito.

Uma das primeiras noções de reconhecimento *lato sensu* é encontrada em Hegel, que na virada do século 19, utilizou o constructo reconhecimento para reconstruir o desenvolvimento histórico da ética humana. Em seus primeiros trabalhos, Hegel defendia que a autoconsciência de uma pessoa dependeria da experiência de reconhecimento social: os sujeitos dependem do respeito e da estima de seus pares para a conduta de suas vidas (Hegel, 1997).

Segundo Hegel, o processo de reconhecimento envolve uma interação dialética entre dois sujeitos conscientes de si. Cada indivíduo busca ser reconhecido pelo outro e, ao mesmo tempo, reconhecer o outro como um sujeito livre e autônomo. Essa relação é fundamental para a formação do self, pois a identidade de um sujeito só pode ser construída por meio do reconhecimento pelo outro (Hegel, 1992). Hegel argumentava que o reconhecimento ocorre em diferentes níveis. No nível mais básico, temos o reconhecimento de tipo "eu-tu", em que dois indivíduos se encontram face a face e se reconhecem mutuamente como sujeitos livres. Esse encontro implica um respeito mútuo pelas liberdades individuais e uma aceitação da igualdade inerente a todos os seres humanos.

No entanto, também destacava a importância do reconhecimento institucionalizado. Hegel acreditava que as estruturas sociais e políticas desempenham um papel crucial na promoção do reconhecimento mútuo. Por exemplo, a família, o Estado e outras instituições sociais fornecem contextos nos quais as pessoas podem se engajar em interações reconhecidas mais amplas. Por meio dessas interações, os indivíduos podem desenvolver uma identidade social e política mais complexa. Em que pese o fato de que Hegel não menciona explicitamente a dimensão “trabalho”,

este é tido pela EAAQVT (Ferreira, 2008) como ontológico e central na vida humana, podendo se enquadrar no que Hegel denomina “instituições” (Hegel, 1992).

A busca por reconhecimento pode levar a conflitos e tensões entre indivíduos e grupos. A luta por reconhecimento ocorre quando diferentes sujeitos competem entre si para terem suas identidades e perspectivas reconhecidas como válidas e legítimas. Essa luta é vista como um motor para o desenvolvimento histórico, pois é por meio dela que as contradições e as tensões sociais são resolvidas e superadas.

Do ponto de vista hegeliano, o reconhecimento é um aspecto fundamental das relações sociais e políticas: por meio do reconhecimento mútuo, os indivíduos podem desenvolver sua liberdade e autonomia, e por meio do reconhecimento institucionalizado, as sociedades podem criar estruturas que promovam a igualdade e a justiça. Além disso, o progresso ético ocorreria ao longo de uma série de etapas e padrões progressivamente mais exigentes, mediados por lutas intersubjetivas, onde os sujeitos buscam aceitação para reivindicações acerca de sua identidade.

O pensamento de Hegel sobre o reconhecimento continua a ser uma influência importante no campo da teoria social e política até os dias atuais, e no campo das ciências do trabalho. Considerando que a EAAQVT comprehende que o trabalho é ontológico e central, que o trabalho “forja” o sujeito (Ferreira, 2003), entende-se que identidade e trabalho são dimensões que caminham juntas. Se o reconhecimento está relacionado à obtenção de respeito, estima e aceitação, estas dimensões também são centrais para pensarmos o sujeito que trabalha.

Convocando outras ciências do trabalho, verifica-se que em estudos realizados na psicodinâmica do trabalho, por exemplo, a dimensão “reconhecimento no trabalho” é construída a partir de dois grandes julgamentos, de beleza e de utilidade (Dejours, 2022).

O julgamento de beleza é aquele proferido pelos pares, por trabalhadores que compartilham o “ofício” e que, portanto, podem fazer uma apreciação de ordem mais “qualitativa”, compreendendo que o trabalho vai além da técnica e contempla algo da “arte” do *savoir-faire* (saber fazer). Por sua vez, o julgamento de utilidade é aquele proferido pelos superiores, que apreciam o quanto o trabalho serve para a organização, ou o quanto o trabalho é útil, como o próprio nome diz.

Os dois julgamentos, de beleza e de utilidade, compõem a dimensão de reconhecimento e é por meio desta prática, de acordo com a psicodinâmica, que se encontram caminhos para o prazer e o bem-estar no trabalho (Dejours, 2022).

Para este artigo, define-se reconhecimento como uma prática de gestão que valida esforços dos trabalhadores e, ao mesmo tempo, percepções destes de que seus esforços e resultados são positivamente avaliados. Tal dimensão se conecta diretamente com os afetos no trabalho, considerando que o trabalho não é neutro em relação à saúde e mobiliza os afetos dos

trabalhadores, quer sejam positivos, quer sejam negativos (Dejours, 2022). Do ponto de vista da EAAQVT, afetos positivos compõem a dimensão de bem-estar no trabalho (Albuquerque *et al.*, 2015), que também inclui aspectos cognitivos.

Pensar a dimensão de afetos remete-nos à perspectiva de Diener e colaboradores (Diener, 1984; Diener; Suh, 1997; Diener *et al.*, 1999), para quem a dimensão afetiva é componente do bem-estar subjetivo e relaciona-se às reações emocionais dos indivíduos quanto aos eventos da vida, constituindo-se de afetos positivos, como alegria, contentamento, orgulho, e negativos, como inveja e tristeza (Diener *et al.*, 1999).

Pode-se pensar os afetos também na perspectiva de Paschoal, Torres e Porto (2010), que entendem os afetos positivos como a prevalência de emoções positivas no trabalho e a percepção do indivíduo de que sua atuação permite o desenvolvimento de seus potenciais e alcance de suas metas de vida. Segundo revisão realizada por Rossi *et al.* (2020), as diferentes proposições sobre o conceito de bem-estar no trabalho convergem para entender que os afetos positivos têm papel relevante para o bem-estar dos trabalhadores. Conforme a EAAQVT, o bem-estar no trabalho pode ser compreendido como um conjunto de emoções e humores positivos derivados das situações vivenciadas por trabalhadoras e trabalhadores durante a realização de suas atividades (Ferreira, 2017; Ferreira *et al.*, 2022). Nesse sentido, a vivência de bem-estar no trabalho está associada à manifestação de afetos positivos como alegria, entusiasmo e contentamento. Assim, considerando todo o cenário, emergiu a seguinte pergunta: teriam os afetos alguma capacidade preditiva no que se refere ao engajamento no trabalho? Entendendo que engajamento no trabalho é definido como um estado mental subjetivo, positivo e gratificante em relação ao trabalho (Schaufeli *et al.*, 2006), hipotetizamos que haveria relação entre as duas dimensões.

De acordo com Formiga *et al.* (2020), vem do estudo de Schaufeli e Bakker (2004) a definição mais comum para engajamento no trabalho, que sintetiza o construto a partir de três indicadores: **vigor** (altos níveis de energia e resiliência mental enquanto trabalha); **dedicação** (forte envolvimento no trabalho e sensação de um experimento de significado, entusiasmo e desafio); e **concentração** (concentração total no trabalho e sentir-se absorvido por este).

No Brasil, ainda são incipientes tanto a avaliação organizacional quanto os estudos acadêmicos sobre engajamento (Magnan *et al.*, 2016). Embora não se verifique causalidade direta, a relação entre engajamento no trabalho e desempenho profissional tem sido corroborada em estudos científicos da área (Alessandri *et al.*, 2015; Reijseger *et al.*, 2012; Taris; Schaufeli, 2015). Diversos cuidados devem ser tomados ao se falar de engajamento e desempenho, mas as evidências apontam para tal relação, bem como para a relação entre a saúde do trabalhador e o engajamento no trabalho (Schaufeli; Taris, 2014).

Bakker, Albrecht e Leiter (2011) defenderam que para despertar o estado de engajamento dos trabalhadores, tanto empregadores quanto funcionários necessitariam construir uma relação de trabalho positiva, confiável, civil, respeitosa e mutuamente benéfica, de modo que as partes percebam real equidade, justiça e oportunidade de crescimento dentro do sistema. Para isso, Bakker (2011) aponta como principais preditores de engajamento: os recursos pessoais (por exemplo, a autoavaliação positiva) e os recursos de trabalho (por exemplo, o apoio social de colegas e supervisores) que se tornam relevantes quando há mais demandas no trabalho.

De acordo com o autor (Bakker, 2011), o engajamento no trabalho faz com que os trabalhadores estejam abertos a novas demandas organizacionais e de trabalho e ajam proativamente. Todavia, não se pode perder de vista que, para garantir o engajamento a longo prazo, é preciso que haja condições organizacionais estáveis, que sejam percebidas como sólidas e confiáveis.

Para Camões e Gomes (2021), há uma agenda ampla de pesquisa que precisa ser contemplada no contexto do serviço público e, para os autores, variáveis de nível organizacional são mais importantes para o engajamento que as de nível individual. Neste estudo, estamos mensurando o impacto de variáveis organizacionais relacionadas ao construto de QVT e a possível relação com o construto de engajamento, cumprindo, assim, parte da agenda proposta pelos pesquisadores citados.

### 3. METODOLOGIA

A ergonomia da atividade aplicada à qualidade de vida no trabalho caracteriza-se, epistemologicamente, como uma abordagem teórico-metodológica que confere centralidade aos trabalhadores, buscando compreender suas representações acerca do contexto de trabalho e outras variáveis que possam impactar a realidade de trabalho (Ferreira, 2011).

As pesquisas em EAAQVT tem, comumente, delineamento quanti-qualitativo. No caso específico deste estudo, em função do volume de trabalhadores na organização e dos tipos de variáveis a serem investigadas, optamos por uma exclusivamente abordagem quantitativa (Creswell; Creswell, 2021).

Este é um estudo transversal e quantitativo, tendo sido a coleta de dados realizada por meio de questionário on-line, cujo link foi encaminhado para todos os trabalhadores da organização, incluindo estagiários e terceirizados. No início do questionário, os participantes declaravam concordar com os termos da pesquisa e com seu caráter voluntário. Foi realizado na Receita Federal do Brasil, mediante projeto de cooperação científica.

### 3.1 Participantes

Participaram deste estudo 5.635 trabalhadores da Receita Federal do Brasil. Considerando os participantes, verificou-se o seguinte perfil: 49,6% foram homens; 62,3% se autodeclararam brancos; a idade média foi de 50,49 ( $DP = 9,86$ ); 52,1% eram casados; 74% com ensino superior completo. Em termos profissiográficos, o tempo de trabalho na instituição foi de 19,52 ( $DP = 10,25$ ), sendo 33,8% ocupantes do cargo de auditor(a) e 31,2% analistas, lotados nas 10 regiões fiscais que compõem o órgão.

### 3.2 Instrumentos

Apresenta-se a seguir a caracterização dos instrumentos de coleta de dados utilizados no estudo.

#### 3.2.1 Engajamento no trabalho

Para medir o construto engajamento, foi utilizada a versão de 17 itens da *Utrecht Work Engagement Scale - UWES*. É a escala mais indicada atualmente pela literatura científica da área para medir o construto de engajamento, devido à sua qualidade psicométrica. Ela foi validada e adaptada para o Brasil em 2015 (Vazquez *et al.*, 2015; Magnan *et al.*; 2016) e é de uso público. A UWES é uma escala do tipo *Likert* de frequência com 11 pontos, sendo 0 para nunca e 10 para sempre. A escala Utrecht mostrou *alpha* de 0,96 para estrutura unidimensional e apresentou também uma estrutura tridimensional como em outros estudos presentes na literatura (Vazquez *et al.*, 2015). Considerando os três fatores que compõem a escala, foram encontrados índices de confiabilidade de 0,95 para vigor (sete itens), 0,86 para concentração (seis itens) e 0,92 para dedicação (quatro itens).

#### 3.2.2 Qualidade de vida no trabalho

Foi realizada a adaptação do IAQVT versão 2.0 (Ferreira, 2009, 2017). O IAQVT 2.0, em sua parte quantitativa, é composto por três escalas: “contexto de trabalho”, “práticas de gestão” e “impactos do trabalho”. São escalas do tipo *Likert* de concordância com 11 pontos, variando de 0 = Discordo Totalmente a 10 = Concordo Totalmente. A Escala 1, “nosso contexto de trabalho”, é composta por itens que estão agrupados nos seguintes fatores: condições de trabalho, organização do trabalho, relações socioprofissionais, reconhecimento e crescimento profissional e uso da informática. A Escala 2, “nossas práticas de gestão”, avalia comportamentos relacionados aos modos de gestão. A Escala 3, “como nos sentimos no trabalho”, é composta por itens que mensuram desgaste proveniente do trabalho, afetos positivos e afetos negativos. A parte qualitativa do IAQVT 2.0 é composta por quatro perguntas: “na minha opinião, qualidade

de vida no trabalho é...”; “quando penso no meu trabalho, o que me causa mais bem-estar é...”; quando penso no meu trabalho, o que me causa mais mal-estar é...”; e “comentários adicionais”.

Para a pesquisa, optou-se por retirar itens que não faziam sentido para o momento da coleta, por exemplo “o funcionamento da rede elétrica contribui positivamente para o funcionamento da informática”, “a comunicação entre funcionários é insatisfatória” e “o modo de gestão supervaloriza a obediência à hierarquia”. Retirou-se também itens que eram muito semelhantes em seu conteúdo. Permaneceram itens que faziam sentido considerando a parte de aplicativos e sistemas, já que parte do coletivo de trabalhadoras e trabalhadores estava em contexto remoto.

No caso do IAQVT, as análises fatoriais dos eixos principais com rotação Promax revelaram uma estrutura pentafatorial. Os índices de confiabilidade para cada fator foram: 0,89 para reconhecimento e crescimento profissional (nove itens), 0,91 para condições de trabalho (cinco itens), 0,87 para relações socioprofissionais (seis itens), 0,83 para uso da informática (quatro itens) e 0,75 para o fator organização de trabalho (cinco itens).

Com relação aos fatores de Afetos positivos e negativos, a escala utilizada foi composta por 18 itens, sendo avaliada por escala de frequência de 11 pontos, onde 0 representava “nunca” e 10 “sempre”. A análise da estrutura resultou em solução bifatorial, com 8 itens de afeto positivo ( $\alpha = 0,94$ ) e 10 itens de afeto negativo ( $\alpha = 0,93$ ).

### **3.3 Procedimentos de coleta de dados e cuidados éticos**

Para dar início à coleta de dados, foi realizada a sensibilização dos trabalhadores e das trabalhadoras por meio de palestras e de convites para participação na pesquisa por meio de mídias, chamadas na intranet e memorandos.

O formulário da pesquisa foi hospedado no serviço on-line de pesquisas *SurveyMonkey* e a coleta de dados durou um período de 15 dias. O link da pesquisa foi disponibilizado por mensagens de e-mail encaminhadas pela equipe responsável pela gestão de pessoas do órgão. Ao entrar no formulário, o (a) participante era informado (a) sobre: o sigilo e a confidencialidade dos dados fornecidos; a possibilidade de desistência a qualquer momento; e sobre o tratamento agrupado dos dados para fins do diagnóstico, conforme Resolução nº 466/2012, do Conselho Nacional de Saúde - CNS.

### **3.4 Análise dos dados**

Além das análises fatoriais desenvolvidas para buscar evidências de validade de construto dos instrumentos e suas estruturas dimensionais, foram utilizadas Anovas e Ancovas para testar diferenças entre grupos, assim como regressões lineares múltiplas.

## 4. RESULTADOS

Conforme apresentado na Tabela 1, as análises de correlação indicaram diversas associações entre QVT, engajamento e afetos. Dentre os fatores de QVT, os resultados das análises evidenciaram que o fator ‘reconhecimento e crescimento profissional’ foi o de mais alta correlação tanto para os fatores de engajamento quanto para afetos positivos ( $r = 0,76$ ) e negativos ( $r = -0,56$ ).

**Tabela 1 – Correlações entre QVT, engajamento e afetos considerando seus fatores constituintes**

	UWES_FG	UWES_V	UWES_C	UWES_D	IAQVT_RC	IAQVT_CT	IAQVT_RSP	IAQVT_UI	IAQVT_OT	AF_POS	AF_NEG
UWES_FG	-	0,97	0,92	0,93	0,73	0,39	0,48	0,37	0,39	0,84	-0,56
UWES_V		-	0,82	0,87	0,73	0,39	0,48	0,37	0,46	0,86	-0,60
UWES_C			-	0,79	0,63	0,35	0,40	0,32	0,30	0,71	-0,43
UWES_D				-	0,67	0,35	0,45	0,32	0,30	0,78	-0,51
IAQVT_RC					-	0,45	0,68	0,50	0,45	0,76	-0,56
IAQVT_CT						-	0,43	0,58	0,40	0,39	-0,34
IAQVT_RSP							-	0,39	0,37	0,52	-0,42
IAQVT_UI								-	0,42	0,40	-0,36
IAQVT_OT									-	0,48	-0,52
AF_POS										-	-0,66
AF_NEG											-

UWES\_FG – UWES Fator Geral; UWES\_V – Fator Vigor; UWES\_C – UWES Concentração; UWES\_D – UWES Dedicação; IAQVT\_RC – IAQVT Reconhecimento e Crescimento no Trabalho; IAQVT\_CT – IAQVT Condições de Trabalho; IAQVT\_RSP – IAQVT Relações Socioprofissionais; IAQVT\_UI – IAQVT Uso da Informática; IAQVT\_OT – IAQVT Organização do Trabalho; AF\_POS – Afetos Positivos; AF\_NEG – Afetos Negativos. Todas as correlações apresentadas foram significativas ( $p < 0,001$ ).

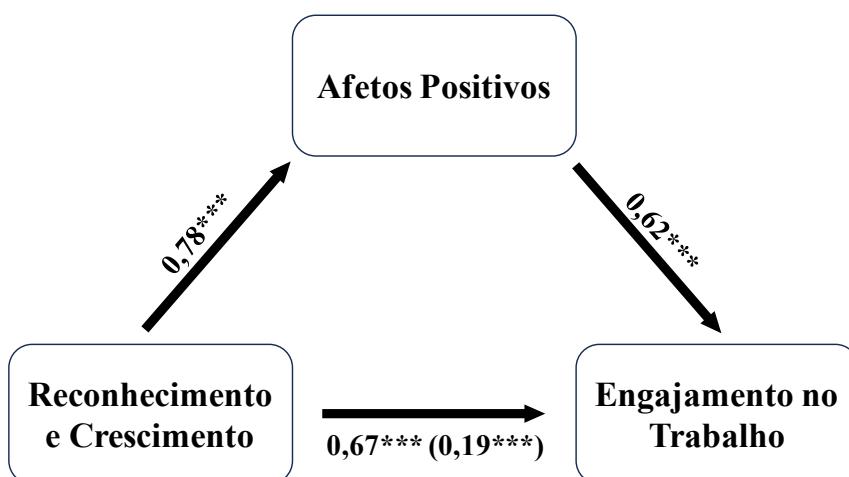
**Fonte:** Elaboração própria.

Com o intuito de aprofundar as possíveis interpretações do papel dos fatores de QVT no engajamento e afetos no trabalho, realizou-se um conjunto de regressões múltiplas. O fator ‘Reconhecimento e crescimento profissional’ foi o maior preditor de afetos negativos ( $\beta = -0,40$ ), seguido de ‘organização do trabalho’ ( $\beta = -0,30$ ). Foi, também, o maior preditor de afetos positivos ( $\beta = 0,72$ ), seguido de ‘organização do trabalho’ ( $\beta = 0,17$ ). As variáveis que melhor predizem engajamento (se analisado como fator único) são afetos positivos ( $\beta = 0,69$ ) e ‘reconhecimento e crescimento profissional’ ( $\beta = 0,21$ ). Por sua vez, os fatores ‘condições de trabalho’, ‘uso da informática’ e ‘relações socioprofissionais’ não predizem afetos positivos e negativos. As relações entre engajamento, reconhecimento e crescimento profissionais e afetos

positivos independem, nesta análise, de variáveis profissiográficas ou demográficas, o que foi testado por Regressão, Anovas e Ancovas.

O papel central de afetos positivos nas análises apresentadas até o momento resultou na investigação de relações de mediação. Como pode ser observado na Figura 1, o efeito do fator de reconhecimento crescimento profissional foi parcialmente mediado pelos afetos positivos. Como pode ser observado na figura, o efeito indireto encontrado foi de 0,48. A significância desse efeito foi testada por meio de procedimentos de *bootstrapping* (5000 amostras), e os resultados encontrados sugerem um efeito indireto significativo a  $p < 0,001$ .

**Figura 1 – Análise de mediação considerando Afetos Positivos como mediadora**



**Fonte:** Elaboração própria.

Dos fatores de engajamento, o fator vigor é o que melhor prediz afetos positivos ( $\beta = 0,74$ ) e afetos negativos ( $\beta = -0,73$ ). Ao controlar o efeito preditivo do fator reconhecimento e crescimento profissional, o fator vigor se mantém como melhor preditor de afetos positivos ( $\beta = 0,58$ ) e afetos negativos ( $\beta = -0,57$ ). Com base nesses resultados, infere-se que o fator vigor é mais importante do que reconhecimento e crescimento profissional para prever afetos positivos no contexto de trabalho.

## 5. DISCUSSÃO

Os resultados deste estudo fornecem evidências de que as práticas de reconhecimento e as oportunidades de crescimento profissional se configuram como variáveis organizacionais imprescindíveis para o engajamento no trabalho na organização estudada. Esse achado corrobora os apontamentos de Baker (2011) e Camões e Gomes (2021) sobre a relevância de variáveis do nível organizacional para o engajamento no trabalho. Tais variáveis podem

possibilitar intervenções organizacionais mais precisas, evitando inclusive o desperdício de recursos públicos com ações que não viabilizem transformações efetivas.

Destaca-se que, para despertar o estado subjetivo de engajamento e garantir sua manutenção a longo prazo, é necessário que as condições organizacionais sejam percebidas como estáveis e confiáveis (Baker, 2011). Ou seja, as práticas de reconhecimento e as oportunidades de crescimento devem ser consolidadas em políticas organizacionais e percebidas como válidas para avivar o engajamento no trabalho. Para tanto, importa também a realização de microanálises que identifiquem fatores específicos, em cada organização, que se relacionem aos fatores de engajamento.

Como a relação entre reconhecimento e crescimento profissional e engajamento no trabalho é parcialmente mediada por afetos positivos, infere-se que as práticas de reconhecimento e as oportunidades de crescimento não podem ser neutras em termos afetivos. Ao contrário, devem provocar sentimentos positivos para serem validadas e despertarem o engajamento. Nesse sentido, é fundamental investigar quais ações de reconhecimento são mais valorizadas por determinado grupo de trabalhadores e trabalhadoras. Os resultados demonstram que os afetos positivos devem estar relacionados a percepções positivas de práticas organizacionais.

Os dados evidenciaram ainda que, entre as dimensões de engajamento no trabalho, o fator vigor é o que melhor prediz afetos positivos e afetos negativos. Essa dimensão se refere aos níveis de energia dispendidos enquanto se está trabalhando. É possível que o (a) trabalhador (a) avaliará a pertinência do investimento de energia se houver evidências do reconhecimento da energia investida. Nesse sentido, não se trata necessariamente do reconhecimento do resultado do trabalho, mas da energia aplicada durante a atividade.

O efeito preditor do engajamento nos afetos (positivo e negativo) também merece destaque. Em princípio, pode levar à conclusão de que cabe ao (à) trabalhador (a) manter-se engajado (a) para, a partir disso, sentir-se melhor com o trabalho que faz. Sem desconsiderar a relevância dos fatores individuais na percepção de bem-estar no trabalho, argumenta-se neste estudo que a implementação de ações de reconhecimento e crescimento no trabalho pode permitir um estado de engajamento que pode contribuir com o efeito das práticas organizacionais na manutenção de estados afetivos positivos.

Articulando os construtos engajamento e QVT, é possível perceber que o engajamento dos (as) trabalhadores (as) e sua qualidade de vida no trabalho estão intrinsecamente interligados, desempenhando um papel fundamental no sucesso e na eficácia de uma organização e na saúde de quem trabalha. Quando os (as) trabalhadores (as) estão engajados (as), eles (as) tendem a experimentar mais afetos positivos e a vivenciar mais bem-estar em relação ao trabalho que realizam. Isso, por sua vez, influencia positivamente sua qualidade de vida no trabalho, pois um maior envolvimento muitas vezes está associado a um senso de propósito e significado nas

tarefas diárias. Trabalhadores engajados tendem a ser mais produtivos, colaborativos e criativos, o que cria um ambiente de trabalho mais agradável.

Além disso, um ambiente de trabalho que prioriza o engajamento geralmente investe em fatores que também impactam a qualidade de vida no trabalho. Isso inclui oferecer oportunidades de desenvolvimento profissional, promover um ambiente organizacional saudável e implementar políticas e práticas de gestão humanizadas. Cabe destacar que trabalhar a construção dessas políticas de forma coletiva pode fortalecer essa edificação. Esses elementos contribuem para uma maior percepção de bem-estar nos contextos de trabalho.

Por outro lado, a qualidade de vida no trabalho também pode influenciar o nível de engajamento dos (as) trabalhadores (as). Quando as condições e a organização do trabalho são inadequadas, o estresse, a insatisfação e o mal-estar no trabalho podem surgir, levando a um menor engajamento. Problemas como falta de reconhecimento, falta de suporte da gestão, relações socioprofissionais precárias, sobrecarga de trabalho e falta de oportunidades de crescimento podem minar o engajamento no trabalho.

A relação entre engajamento e qualidade de vida no trabalho é cíclica: trabalhadores (as) mais engajados (as) tendem a perceber uma melhor qualidade de vida no trabalho, enquanto uma melhor qualidade de vida no trabalho pode aumentar o engajamento. Portanto, as organizações devem adotar uma abordagem holística para melhorar ambos os aspectos. Isso envolve fornecer oportunidades para que os funcionários se sintam valorizados, ouvidos e envolvidos nas decisões das organizações. Também inclui a criação de políticas e práticas que promovam um ambiente de trabalho saudável, flexível e inclusivo.

Tais aspectos mostram, portanto, que a relação entre engajamento e qualidade de vida no trabalho é profunda e complexa. Funcionários engajados tendem a experimentar uma melhor qualidade de vida, enquanto uma qualidade de vida positiva no trabalho pode aumentar o nível de engajamento. As empresas que priorizam ambos os aspectos colhem os benefícios de um coletivo de trabalhadoras e trabalhadores mais produtivo, motivado e saudável, resultando em maior eficiência e sucesso organizacional. Portanto, é crucial que as empresas adotem uma abordagem equilibrada, investindo em estratégias que promovam tanto o engajamento quanto a qualidade de vida no trabalho.

Investir em programas de bem-estar, de melhorias na comunicação organizacional, horários flexíveis, benefícios abrangentes e iniciativas de desenvolvimento profissional são exemplos de como as organizações podem melhorar tanto o engajamento quanto a qualidade de vida no trabalho. O *feedback* regular dos funcionários também é essencial para identificar áreas de melhoria e tomar medidas corretivas.

Trazendo a reflexão para o contexto pesquisado, sabemos que existe uma queixa significativa no que se refere ao reconhecimento no serviço público brasileiro: “o reconhecimento para quem trabalha bem é mais trabalho”, como mencionou um dos participantes deste estudo. Neste sentido, é de fundamental importância que estratégias efetivas de reconhecimento sejam traçadas, sob pena de, a médio e longo prazo, desenvolver-se nos trabalhadores um sentimento de que não vale a pena investir no trabalho. Em última instância, isso comprometeria a produtividade e os resultados da organização.

## 6. CONCLUSÃO

Ainda que de maneira tácita, sabe-se que o reconhecimento é um elemento importante para o engajamento dos trabalhadores. Entretanto, há escassez de estudos que apontem, empiricamente, evidências da correlação entre os fatores, o que muitas vezes fragiliza uma argumentação em defesa de programas de qualidade de vida no trabalho, especialmente quando ancorados na EAAQVT, já que nesta abordagem pretende-se uma transformação do trabalho e não elementos paliativos ou assistencialistas em QVT.

Algo semelhante acontece com os afetos positivos: sabe-se que pessoas que se sentem bem trabalhando tendem a se engajar melhor nas tarefas, mas também são escassas pesquisas que relacionam afetos positivos com engajamento. Considera-se que esta é a principal contribuição deste estudo: apresentar evidências de que reconhecimentos e afetos positivos são preditores de engajamento. Além disso, tem-se que a pesquisa foi realizada com uma amostra substancial de trabalhadores.

Pensar engajamento no trabalho remete à necessidade de avaliar variáveis organizacionais, em detrimento de pensar este conceito apenas do ponto de vista individual. Requer, também, coragem e disponibilidade das organizações para tocar em pontos sensíveis da estrutura organizacional, assumindo responsabilidade pela forma como trabalhadores venham a se sentir ou se comportar, ao invés de atribuir isto a aspectos pessoais.

Da mesma forma, a qualidade de vida no trabalho, especialmente no tocante a reconhecimento e afetos, requer um enfrentamento, por parte das organizações, de problemas críticos no contexto de trabalho, que não podem continuar sendo jogados “para debaixo do tapete”. Isso requer enfrentar uma cultura individualista que se instalou no mundo do trabalho, acompanhada de uma perspectiva de positividade quase tóxica, em que se demanda dos trabalhadores que individualmente deem conta de sua motivação, de sua alegria em trabalhar e do seu próprio engajamento.

Um dos limites deste estudo é que o recorte contempla apenas dados quantitativos, em uma única organização, além dos vieses decorrentes de pesquisa e respostas baseadas em autorrelato,

ou seja, há uma propensão aos respondentes terem opiniões mais contundentes. Outro limite é que o recorte transversal inviabiliza uma caracterização mais processual do engajamento.

Embora o foco deste estudo não seja a produtividade, seria interessante, como agenda de pesquisa, avaliar como a QVT e o engajamento se relacionam a ela. Verifica-se, no cotidiano das organizações, que trabalhadores efetivamente engajados e que nutrem afeto por seu trabalho tendem a produzir mais e melhor, mas ainda há carência de evidências científicas sobre o tema, principalmente no serviço público.

Ainda como possível agenda de pesquisa, sugere-se a investigação de quais práticas organizacionais estão associadas à percepção positiva de reconhecimento e crescimento do trabalho. Para tanto, recomenda-se realizar estudos comparativos entre carreiras distintas no setor público (fiscalização, pesquisa etc.) e mais pesquisas que investiguem a relação entre engajamento e qualidade de vida no trabalho.

Por fim, pesquisar elementos de comportamento organizacional e bem-estar no trabalho no serviço público brasileiro é, além de uma questão de aprimoramento da produtividade, uma questão de ética. Se há um produto no serviço público este é, sem dúvida, a cidadania do povo brasileiro, um dos direitos mais importantes a ser promovido.

## REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, V.; FERREIRA, M. C.; ANTLOGA, C.; MAIA, M. Representações de qualidade de vida no trabalho em uma agência reguladora brasileira. *Revista Subjetividades*, Fortaleza, v. 15, n. 2, p. 287-301, 2015. DOI: <https://doi.org/10.5020/23590777.15.2.287-301>.
- ALESSANDRI, G.; BORGOGNI, L.; SCHAUFELI, W. B.; CAPRARA, G. V.; CONSIGLIO, C. From positive orientation to job performance: The role of work engagement and self-efficacy beliefs. *Journal of Happiness Studies*, Online, v. 16, n. 3, p. 767-788, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10902-014-9533-4>.
- ANDRADE, P. P. *Sentimento de (In) justiça na Justiça: fatores (des) estruturantes de QVT sob a ótica dos servidores de um órgão do Poder Judiciário*. 2011. 151f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, 2011.
- BAKKER, A. B.; ALBRECHT, S. L.; LEITER, M. P. Work engagement: Further reflections on the state of play. *European journal of work and organizational psychology*, On-line, v. 20, n. 1, p. 74-88, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1080/1359432X.2010.546711>.
- BAKKER, A. B. An evidence-based model of work engagement. *Current Directions in Psychological Science*, (SAGE Publications), v. 20, n. 4, p. 265–269, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1177/0963721411414534>.
- CAMÕES, M. R. S.; GOMES, A. O. Engajamento no trabalho: Conceitos, Teorias e Agenda de Pesquisa para o Setor Público. *Administração Pública & Gestão Social*, Viçosa, v. 13, n. 3, 2021. DOI: <https://doi.org/10.21118/apgs.v13i3.10572>. Acesso em: 02 ago. 2023.

CRESWELL, J. W.; CRESWELL, J. D. **Projeto de pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto.** Penso Editora, 2021.

DEJOURS, C. **Trabalho vivo: trabalho e emancipação.** São Paulo: Editora Blucher, 2022.

DIENER, E. Subjective well-being. **Psychological Bulletin**, v. 95, p. 542-575, 1984. DOI: <https://doi.org/10.1037/0033-2909.95.3.542>.

DIENER, E.; SUH, E. M. Measuring quality of life: Economic, social and subjective indicators. **Social Indicators Research**, v. 40, p. 189-216, 1997. DOI: <https://doi.org/10.1023/A:1006859511756>.

DIENER, E.; SUH, E. M.; LUCAS, R. E.; SMITH, H. L. Subjective well-being: Three decades of progress. **Psychological Bulletin**, v. 125, p. 276-302, 1999. DOI: <https://doi.org/10.1037/0033-2909.125.2.276>.

FERREIRA, M. C. **Qualidade de Vida no Trabalho. Uma Abordagem Centrada no Olhar dos Trabalhadores.** 3. ed. Brasília DF: Paralelo 15, v. 1. 344p, 2017.

FERREIRA, M. C. Ergonomia da Atividade aplicada à Qualidade de Vida no Trabalho: lugar, importância e contribuição da Análise Ergonômica do Trabalho (AET). **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**, Rio de Janeiro, v. 40, p. 18-29, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/0303-7657000074413>.

FERREIRA, M. C. **Qualidade de Vida no Trabalho. Uma Abordagem Centrada no Olhar dos Trabalhadores.** 2<sup>a</sup> edição. Porto Alegre: Paralelo 15, 2012.

FERREIRA, M. C. A Ergonomia da Atividade pode promover a Qualidade de Vida no Trabalho? Reflexões de Natureza Metodológica. **Revista Psicologia: Organizações e Trabalho**, Brasília, v. 11, p. 8-20, 2011.

FERREIRA, M.C. Qualidade de Vida no Trabalho. In: Cattani, A.D.; L. Holzmann (orgs.). **Dicionário: Trabalho e Tecnologia**. Porto Alegre: Zouck Editora, p. 285-289, 2011.

FERREIRA, M. C. A ergonomia da atividade se interessa pela qualidade de vida no trabalho? Reflexões empíricas e teóricas. **Cadernos de Psicologia Social do Trabalho**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 83-99, 2008. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.1981-0490.v11i1p83-99>.

FERREIRA, M. C. O sujeito forja o ambiente, o ambiente forja o sujeito: Mediação Indivíduo-ambiente em Ergonomia da Atividade. In: Ferreira, M. C.; Rosso, S. D. (org.). **A regulação social do trabalho**. Porto Alegre: Paralelo 15, p. 21-46, 2003.

FERREIRA, M.C.; ALVES, L.; TOSTES, N. Gestão de qualidade de vida no trabalho (QVT) no serviço público federal: o descompasso entre problemas e práticas gerenciais. **Psicologia: teoria e pesquisa**, v. 25, p. 319-327, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-37722009000300005>.

FERREIRA, R.; FERREIRA, M.C.; ANTLOGA, C.; BERGAMASCHI, V. Concepção e implantação de um programa de qualidade de vida no trabalho no setor público: o papel estratégico dos gestores. **Revista de Administração-RAUSP**, v. 44, n. 2, p. 147-157, 2009.

FERREIRA, M. C.; FERREIRA, R. R.; LIMA, I. M.; FIGUEIRA, T. G.; MORGANTTI, P. A. O. **Qualidade de Vida no Trabalho (QVT) no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)**: diagnóstico, política e programa. Brasília: Paralelo, v. 15, 2017.

FERREIRA, M.C.; MENDES, A.M. **Trabalho e riscos de adoecimento: o caso dos auditores-fiscais da previdência.** LPA Edições, 2003.

FERREIRA, M.C.; PASCHOAL, T. As principais fontes de mal-estar no trabalho no Depen/MJSP. **Revista Brasileira de Execução Penal-RBEP**, v. 4, n. 1, p. 151-162, 2023.

FERREIRA, M. C.; SANTOS, L. A.; PASCHOAL, T. Well-being, malaise, and quality of working life management. **Revista de Psicologia: teoria e prática (on-line)**, v. 24, p. 1-12, 2022. DOI: <https://doi.org/10.5935/1980-6906/eptpss15511.en>.

FERNANDES, L. C.; FERREIRA, M. C. Qualidade de vida no trabalho e risco de adoecimento: estudo no poder judiciário brasileiro. **Psicologia USP**, São Paulo, v. 26, p. 296-306, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-656420130011>.

FORMIGA, N. S.; RIBEIRO, A. W. de A.; ARAÚJO, I. T.; PAULA, N. H. M. M.; TOMÉ, A. M. Evidência de construto e invariância fatorial da Escala de Engajamento no trabalho em diferentes organizações no Brasil. **Psicologia e Saúde em Debate**, Patos de Minas, v. 6, n. 1, p. 70-90, 2020. DOI : <https://doi.org/10.22289/2446-922X.V6N1A6>. Acesso em: 02 ago. 2023.

HEGEL, G. W. F. **Princípios da filosofia do direito.** São Paulo: Martins Fontes, 1997.

HEGEL, G. W. F. **Fenomenologia do espírito.** 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1992.

HONNETH, A. Reconhecimento ou redistribuição? A mudança de perspectivas na ordem moral da sociedade. In: Souza, J.; Mattos, P. (org.). **Teoria Crítica no século XXI.** São Paulo: Annablume, p. 79-93, 2007.

MAGNAN, E. D. S.; VAZQUEZ, A. C.; PACICO, J. C.; HUTZ, C. S. Normatização da versão brasileira da Escala Utrecht de engajamento no trabalho. **Avaliação Psicológica**, Campinas, v. 15, n. 2, p. 133-140, 2016. DOI: <https://doi.org/10.15689/ap.2016.1502.01>.

PÁDUA, L. S.; FERREIRA, M.C. Avaliação do custo humano do trabalho e das estratégias de mediação dos médicos de uma unidade de pronto atendimento. **Trabalho (En) Cena**, v. 5, n. 1, p. 28-52, 2020. DOI: <https://doi.org/10.20873/2526-1487V5N1P28>.

PASCHOAL, T.; SILVA, P. M.; DEMO, G., FOGAÇA, N.; FERREIRA, M. C. Qualidade de vida no teletrabalho, redesenho do trabalho e bem-estar no trabalho de professores de ensino público no Distrito Federal. **Contextus: Revista Contemporânea de Economia e Gestão**, Fortaleza, v. 20, n.1, p. 1-12, jan./dez. 2022.

PASCHOAL, T.; TORRES, C.; PORTO, J. B. Felicidade no trabalho: relações com suporte organizacional e suporte social. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 14, n. 6, p. 1054-1072, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1415-65552010000700005>

REIJSEGER, G.; SCHAFELI, W. B.; PEETERS, M. C. W.; TARIS, T. W. Ready, set, go! A model of the relation between work engagement and performance. In: Gonçalves, S. P.; Neves, J. G. (eds.). **Occupational Health Psychology: from burnout to well-being.** Scientific & Academic Publishing: USA, p. 289-306, 2012.

ROSSI, V. A.; MARTINS, M. D. C. F.; TASCHIMA-CID, D. P.; DIAS, M. Reflexões sobre bem-estar subjetivo, bem-estar psicológico e bem-estar no trabalho. **Revista Organizações em Contexto**, v. 16, n. 31, p. 151-175, 2020.

SCHAUFELI, W. B.; TARIS, T. W. A critical review of the Job Demands-Resources Model: implications for improving work and health. In: Bauer, G.; Hummig, O. (ed.). **Bridging occupational, organizational and public health**. New York: Springer, p. 43-68, 2014.

SCHAUFELI, W. B.; BAKKER, A. B.; SALANOVA, M. The Measurement of Work Engagement with a Short Questionnaire: A Cross-National Study. **Educational and Psychological Measurement**, v. 66, n. 4, p. 701–716, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1177/0013164405282471>.

SCHAUFELI, W. B.; BAKKER, A. B. Job demands, job resources, and their relationship with burnout and engagement: A multi-sample study. **Journal of Organizational Behavior**, (SAGE Publications), v. 25, n. 3, p. 293-315, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1002/job.248>.

TARIS, T. W.; SCHAUFELI, W. B. Individual well-being and performance at work: a conceptual and theoretical overview. In: Van Veldhoven, M. (ed.). **Well-being and performance at work: the role of context**. London: Psychology Press, p. 24-43, 2015.

VAZQUEZ, A. C.; MAGNAN, E. S.; PACICO, J. C.; HUTZ, C. S.; SCHAUFELI, W. B. Adaptação e validação da versão brasileira da Utrecht Work Engagement Scale. **Psico-USF**, Campinas, v. 20, n. 2, p. 207-217, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-82712015200202>. Acesso em: 02 ago. 2023.

**Carla Sabrina Xavier Antloga**

<https://orcid.org/0000-0003-4105-6708>

Pós-Doutora em Psicologia pela Universidade de São Paulo (USP), com estágio técnico no Conservatoire d'Arts et Métiers, Paris. Doutora em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações, pela Universidade de Brasília (UnB). Professora Associada do Departamento de Psicologia Clínica (PCL) e do Programa de Pós-Graduação em Psicologia Clínica e Cultura (PPG-PsiCC), da UnB.

antlogacarla@gmail.com

**Marina Maia do Carmo**

<http://orcid.org/0000-0002-1935-2992>

Doutora em Psicologia Clínica e Cultura, pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações pela UnB. Bacharela em Psicologia e Psicóloga pela UnB. Professora no Centro Universitário Projeção. Integrante do Grupo de Estudos em Psicodinâmica do Trabalho Feminino (Psitrafem), na UnB.

m.maiacarmo@gmail.com

**Mauricio Miranda Sarmet**

<https://orcid.org/0000-0001-7342-2712>

Doutor em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações e Mestre em psicologia pela Universidade de Brasília (UnB). Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB). msarmet@gmail.com

**Fabio Iglesias**

<http://orcid.org/0000-0002-2217-5296>

Pós-doutor em Psicologia Social pela University of Victoria (UVIC). Doutor e Mestre em Psicologia pela Universidade de Brasília (UnB). Professor do Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações e do Programa de Pós-Graduação em Psicologia Clínica e Cultura, da Universidade de Brasília. Integrante do Grupo Influência de Ciências Comportamentais, UnB.

iglesias@unb.br

**Veruska Albuquerque Pacheco**

<https://orcid.org/0000-0001-7161-6062>

Doutora e Mestre em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista: em Docência no Ensino Superior e Metodologias Ativas pela Metropolitan Educação Ltda (FAMEESP); em Gestão Pública e de Pessoas pela Faculdade Única de Ipatinga (Funip); em Gestão de Negócios em Turismo pela UnB.

albuquerque.veruska@gmail.com

**Wânia Cristina de Souza**

<https://orcid.org/0000-0002-6994-1752>

Doutora em Medicina na área de neurofisiologia pela Toyama Medical And Pharmaceutical University no Japão. Bacharel e Psicóloga pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Neuropsicologia pelo Instituto de Pós-graduação e Graduação IPOG/Brasília. Professora associada do Instituto de Psicologia da Universidade de Brasília.

wcsouza@unb.br

# A PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALIZADA EM CONSELHOS GESTORES NA REGULAMENTAÇÃO DE ZONAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL EM NATAL-RN<sup>1</sup>

**Ana Celecina Lucena da Costa  
Raquel Franco de Souza  
Raquel Maria da Costa Silveira**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal – RN, Brasil.

Os gestores de Natal têm proposto políticas públicas sustentáveis, como as Zonas de Proteção Ambiental, definidas pela participação social em seus conselhos. No entanto, os Índices de Desenvolvimento Sustentável relacionados à participação institucionalizada em Natal ainda são considerados baixos. Nessa perspectiva, o artigo investigou a institucionalização da participação nos Conselhos Gestores que atuaram na regulação das Zonas de Proteção Ambiental em Natal, utilizando como bases teóricas a democracia participativa, a participação social e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no âmbito dos conselhos. A efetividade democrática foi avaliada a partir dos graus de institucionalização, de democratização e de representação. A análise temática ocorreu a partir das abordagens dedutiva e quali-quantitativa, mediante o uso do *software MAXQDA Analytics Pro 2022*. Verificou-se o alto potencial de institucionalização dos conselhos estudados e o médio com condicionantes nos demais graus. Foram sugeridas alterações às regras de exercício da presidência e à capacidade de agenda.

**Palavras-chave:** democracia participativa; desenho institucional; efetividade democrática; desenvolvimento sustentável.

<sup>1</sup>Esse estudo contou com financiamento da CAPES, à qual expressa-se agradecimentos.

## INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS CONSEJOS DE GESTIÓN EN LA REGULACIÓN DE LAS ZONAS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL EN NATAL-RN

Los gestores de Natal han propuesto políticas públicas sostenibles, como las Zonas de Protección Ambiental, definidas por la participación social en sus consejos. Sin embargo, los Índices de Desarrollo Sostenible relacionados con la participación institucionalizada en Natal aún se consideran bajos. Por esto, el artículo investigó la institucionalización de la participación en los Consejos de Gestión que actuaron en la regulación de las Zonas de Protección Ambiental de Natal, utilizando como bases teóricas la democracia participativa, participación social y Objetivos de Desarrollo Sostenible en el ámbito de los consejos. La efectividad democrática se evaluó a partir de los grados de institucionalización, democratización y representación. El análisis temático se realizó desde los enfoques deductivo y cuali-cuantitativo, utilizando el software MAXQDA Analytics Pro 2022. Se verificó el alto potencial de institucionalización de los consejos estudiados, y el medio con limitaciones en los demás grados. Se sugirieron cambios en las normas sobre el ejercicio de la presidencia y la capacidad de programación.

**Palabras clave:** democracia participativa; diseño institucional; efectividad democrática; desarrollo sostenible.

## INSTITUTIONALIZATION OF THE PARTICIPATION OF MANAGEMENT COUNCILS IN THE REGULATION OF ENVIRONMENTAL PROTECTION ZONES IN NATAL-RN

Natal managers have proposed sustainable public policies, such as Environmental Protection Zones, defined by social participation in their councils. However, the Sustainable Development Indices related to institutionalized participation in Natal are still considered low. From this perspective, the article investigated the institutionalization of participation in the Management Councils that acted in the regulation of the Environmental Protection Zones in Natal, using as theoretical bases the participatory democracy, social participation and Sustainable Development Goals within the scope of the councils. Democratic effectiveness was evaluated based on the degrees of institutionalization, democratization and representation. The thematic analysis took place from the deductive and quali-quantitative approaches, using the MAXQDA Analytics Pro 2022 software. The high potential for institutionalization of the councils studied was verified, and the medium with constraints in the other degrees. Changes to the rules on the exercise of the presidency and scheduling capacity were suggested.

**Keywords:** participatory democracy; institutional design; democratic effectiveness; sustainable development.

## 1. INTRODUÇÃO

A participação social é a chave para a democracia, onde os cidadãos podem influenciar as decisões políticas que afetam suas vidas. Aquela desempenha papel fundamental na formulação de políticas públicas, promovendo a transparência, responsabilidade e legitimidade das ações governamentais (Silva; Jaccoud; Beghin, 2005). Nesse sentido, a sociedade civil exerce papel ativo na construção e no acompanhamento das políticas públicas (Programa Cidades Sustentáveis, 2020).

Com a Constituição Federal (Brasil, 1988), os “conselhos gestores de políticas públicas” surgiram como um dos modelos predominantes (Almeida *et al.*, 2018, p. 33) para o estabelecimento e a gestão de políticas públicas, com a representação e a participação dos segmentos governamentais e da sociedade civil.

O Plano Diretor de Natal (PDN) (Natal, 2007a), baseado na Carta Magna e no Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), objetivando conciliar a tríade econômica, social e ambiental, constante nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) 11, 16 e 17, estabeleceu dez Zonas de Proteção Ambiental (ZPA) desde o PDN anterior (Natal, 1994).

A ZPA constitui porção do território do município do Natal com particularidades físic-naturais e socioeconômicas que exigem restrições variáveis no uso e ocupação do solo urbano. Para a regulamentação das ZPA, fez-se necessária sua discussão e aprovação, pela atuação da sociedade civil e do governo, através do mecanismo institucionalizado denominado Conselhos Gestores de Políticas Públicas do Município do Natal. Assim, as deliberações devem ocorrer no Conselho de Planejamento do Município do Natal (CONPLAM), no Conselho da Cidade do Natal (Concidade), no Conselho Municipal de Saneamento Básico (COMSAB) e no Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CONHABINS) (Natal, 2014b). Cada Colegiado possui diferenciadas arquiteturas institucionais ou desenhos institucionais.

A participação social nas instituições constitui meta presente nos ODS (Agenda 2030). A gestão de Natal indicou os referidos Objetivos como referência para o planejamento de políticas públicas voltadas à promoção do desenvolvimento sustentável da cidade nos âmbitos social, econômico, ambiental e institucional (Natal, 2021a). Contudo, os Índices de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (IDSC) relativos à institucionalização da participação em Natal são considerados muito baixos, entre 0 e 39,99 (Instituto Cidades Sustentáveis, 2023).

Diante disso, o objetivo do artigo foi investigar a participação social institucionalizada via conselhos gestores de políticas públicas que atuaram nos processos de regulamentação das Zonas de Proteção Ambiental em Natal/RN. A investigação ocorreu a partir de metodologia especificada no tópico seguinte. Ademais, utilizou como bases teóricas a democracia participativa, a participação social e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável no âmbito dos conselhos gestores.

## 2. METODOLOGIA

O desenho institucional dos Conselhos que atuaram na regulamentação das ZPA entre 2014 e 2019 (Concidade, CONPLAM, COMSAB e CONHABINS) foi analisado a partir das abordagens dedutiva (Gil, 2008) e quanti-qualitativa (Richardson, 2012). As fontes documentais foram leis de criação, regimentos internos (RI), resoluções, instruções normativas, entre outras.

Segundo Cunha (2009, p. 221), o desenho institucional constitui um “conjunto de regras que estruturam uma determinada forma institucional”, que podem restringir ou promover “a participação e a deliberação” institucionais. O desenho foi aferido pelos graus (Quadro 1) da efetividade democrática (Faria; Ribeiro, 2010; 2011).

Os graus foram aferidos a partir de três variáveis, com pesos iguais (Faria; Ribeiro, 2010; 2011). Os potenciais de institucionalização, democratização e representação classificaram-se em alto, médio ou baixo. O primeiro ocorre quando todas as variáveis estavam presentes; o segundo, quando inexistir ao menos uma variável; e o terceiro, com a ausência delas.

**Quadro 1 – Variáveis institucionais aferidas, de acordo com os respectivos graus**

Grau	Alcance	Variável institucional
Institucionalização	Aferir os papéis de estruturação e intermediação	Tempo do Conselho e do seu Regimento Interno (RI) Estrutura Organizacional do Conselho Frequência das reuniões do Conselho
Democratização	Aferir os papéis democratizante e inclusivo do Conselho	Composição do Conselho (cargos existentes no Conselho; regras de admissão e de distribuição de poderes; possibilidades de manifestação e/ou influência nas decisões)
		Processo decisório (alteração dos RI, definição das pautas, votações e tomada de decisões) Mecanismos de capacitação (Comissões, Câmaras Técnicas e Conferências) e de informações no Conselho
Representação	Aferir o papel representativo do Conselho	Entidades/Segmentos no Conselho Quantitativo de assentos por segmento Formas de definição dos segmentos e dos assentos

**Fonte:** Elaboração própria a partir de Faria e Ribeiro (2010, 2011).

Para a análise temática (Bardin, 1977; Fonseca Junior, 2017), utilizou-se o *software MAXQDA Analytics Pro 2022*, gerando quatro figuras do tipo *single-code model* (Gizzi; Rädiker, 2021; Verbi Software, 2022). O código único (sigla do conselho) localiza-se no centro da ilustração, em tamanho maior que os seus respectivos segmentos codificados nos documentos normativos. A conexão do código aos segmentos codificados foi estabelecida a partir de linhas de formatação uniformes. Essas possuem espessuras variáveis, a depender da frequência em que os segmentos codificados aparecerem. Além da espessura, a frequência determina a direção das

linhas de conexão. No caso do artigo, o maior quantitativo de membros pelo ramo/segmento apresenta-se sucessivamente no sentido anti-horário.

### **3. REFERENCIAL TEÓRICO – DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NOS CONSELHOS GESTORES**

A democracia participativa ocorre pela influência coletiva nas decisões, expressão de opiniões diversas, compartilhamento de conhecimentos e formulação de políticas públicas (Santos; Avritzer, 2002). Assim, supera a simples representação que objetivava preservar o poder da elite política (Pateman, 1992; Gaspardo, 2018), pelo voto, apoio partidário e filiação dos interesses da sociedade, evitando a exclusão de grupos marginalizados ou historicamente desfavorecidos (Dahl, 1998).

As instituições participativas (Almeida, 2018), como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, são estruturas onde a sociedade civil se envolve em decisões políticas (Avritzer, 2008). Porém, ainda que tenham ocorrido medidas para desinstitucionalização dos Conselhos (Paredes; Tatagiba; Gallegos, 2022) a partir de 2013 (Tatagiba; Galvão, 2018), esses constituem importantes espaços de participação social, que propiciam uma democracia inclusiva e transparente. Segundo Cunha (2009), os Conselhos são:

Espaços institucionais que possibilitam a expressão de diferentes discursos e posicionamentos sobre questões que são de interesse público, o debate público sobre elas e sobre os possíveis encaminhamentos para suas soluções assim como a produção de acordos e decisões sobre essas soluções, sobre os quais exerce algum nível de controle, tendo como participantes os representantes daqueles que estarão sujeitos às decisões. Eles são, portanto, espaços de expressão do conflito, de produção de acordos acerca de prioridades e ações em relação às políticas públicas e de controle público sobre a execução dessas ações (Cunha, 2009, p. 124).

As normas, como a Lei nº 13.019 (Brasil, 2014) restringem o conceito dos Conselhos Gestores. As pesquisas recentes é que vêm remodelando continuamente as definições, com base em suas funções, como *accountability* (Oliveira *et al.*, 2018); ou novas tipologias, como interface socioestatal, e mecanismo de indução normativa e especificação institucional, por exemplo (Lüchmann, 2020; Lavalle; Guicheney; Vello, 2021); ou, ainda, as efetividades democrática e/ou deliberativa (Martelli; Coelho, 2021). Além de consultivos, os conselhos detêm múltiplas naturezas (Quadro 2).

No contexto das políticas urbanas, os governantes promovem desenvolvimento sustentável (Brasil, 2001) ao estabelecerem conselhos gestores. Nesse sentido, a Agenda 2030 (United

Nations, 2016) é um pacto internacional que estabelece 17 objetivos e 169 metas interligados, abrangendo as dimensões social, econômica, ambiental e institucional (Carvalho, 2019; Peixoto; Montaño, 2023). A primeira dimensão está presente nos ODS 1 a 5 e 10. A segunda abrange os ODS 7 a 9 e 12. A terceira consta nos ODS 6, 11 e 13 a 15. E a quarta é abordada nos ODS 16 e 17 (Silva, 2018).

Embora os ODS detenham natureza multidisciplinar, sobressaem-se as pesquisas em ciências ambientais, administração pública e estudos urbanos (Garlet *et al.*, 2022). Portanto, os ODS são referências na promoção da sustentabilidade no planejamento, gestão e atuação, especialmente nos níveis regionais e locais (CNM, 2016).

#### **Quadro 2 – Classificação e conceituação da natureza jurídica das funções dos Conselhos Gestores**

Natureza jurídica	Conceito
Consultiva	“Processo público de discussão”, onde os atores interveem (Côrtes, 2009, p. 102), debatendo e “emitindo posicionamentos e avaliações que subsidiam as decisões” (IBGE, 2017, p. 34) tomadas em políticas públicas, mas sem caráter decisório.
Deliberativa	“Atribuição de determinada instância, legalmente definida, de produzir decisões” (Côrtes, 2009, p. 102). Os agentes coletivos discutem e decidem, através do seu plenário (Rocha; Moreira; Bispo Júnior, 2020), acerca de uma política pública.
Normativa	Emane ato cogente interno (regimento interno, resolução, portaria, etc.) ou externo (regulamento, etc.) ao Conselho, a depender da matéria. Nesse último caso, necessita de ratificação do Poder Executivo e/ou do Poder Legislativo. De acordo com Kleba <i>et al.</i> (2010), as ações de autorização, permissão e/ou concessão também estão compreendidas na dimensão normativa.
Controle social	Atuação da sociedade civil e do governo na gestão de políticas públicas, visando atender demandas da coletividade (Pastor, 2018; Paz; Francalanza, 2020).
Fiscalizadora	Prerrogativa para acompanhar, supervisionar e avaliar a execução de políticas públicas, examinar a aplicação de recursos financeiros e/ou fiscalizar entidades. Também inclui ações relacionadas à recepção, encaminhamento e análise de denúncias, a depender da área de atuação do Conselho (Kleba <i>et al.</i> , 2010).
Recursal	Instância para julgamento inicial e/ou de recurso em processo administrativo.
Assessoramento	Formula prescrições direcionadas à política pública ou a um conjunto de políticas públicas setoriais (meio ambiente, planejamento urbano, habitação social, etc.). Conjuntamente, “contempla ações como apreciar contratos” (Kleba <i>et al.</i> , 2010, p. 795), articular convênios, instrumentos de cooperação, parcerias, etc.

**Fonte:** Elaboração própria a partir de Côrtes (2009); Kleba *et al.* (2010); IBGE (2017); Pastor (2018); Rocha, Moreira e Bispo Júnior (2020); Paz e Francalanza (2020).

A degradação do ambiente, causada pela expansão das cidades, exige gestão eficaz. Nesse sentido, o ODS 11 busca tornar os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, promovendo o aprimoramento de capacidades para o planejamento, controle e gestão integrada (United Nations, 2023), através de políticas públicas adequadas (Gomes; Ferreira, 2018). Para isso, os ODS 16 e 17 destacam a necessidade de ampliar e fortalecer a

participação governamental e da sociedade civil, por meio de instituições transparentes e eficazes, a depender do desenho institucional adotado para a participação social em políticas públicas (United Nations, 2016; 2023).

#### **4. SÍNTESE DOS CONSELHOS ATUANTES NA REGULAMENTAÇÃO DAS ZONAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL EM NATAL-RN**

O Conselho de Planejamento do Município do Natal (CONPLAM) foi estabelecido no Decreto nº 1.335 (Natal, 1973). A Lei nº 2.211, que instituiu o PDN de 1974, estabeleceu à natureza deliberativa daquele Órgão em matéria de planejamento urbano (Quadro 3), e sobre o funcionamento, composição e atribuições (Natal, 1974). O referido Conselho de políticas públicas atua desde a década de 1970 (Natal, 1976).

**Quadro 3 – Áreas de atuação dos Conselhos Municipais de Natal**

Conselho Municipal	Área de atuação	Atribuição	Natureza jurídica da função
CONPLAM	Planejamento urbano Meio ambiente Recursos públicos	Diretrizes e projetos urbanísticos e ambientais	Consultiva /Deliberativa Normativa /Assessoramento Fiscalizadora /Instância recursal
Concidade	Planejamento urbano Meio ambiente	Política urbana Desenvolvimento sustentável	Consultiva /Deliberativa Normativa /Assessoramento Fiscalizadora /Controle social
CONHABINS	Planejamento urbano	Habitação social	Consultiva /Deliberativa Assessoramento /Fiscalizadora Controle social
COMSAB	Planejamento urbano	Saneamento básico	Consultiva /Deliberativa Normativa /Assessoramento Fiscalizadora /Controle social Instância recursal

**Fonte:** Elaboração própria a partir de Natal (1973, 1982, 1994, 2001a, 2002, 2005a, 2007a, 2009c, 2012b, 2013, 2018, 2019b).

A partir de 1980, o CONPLAM foi influenciado por diversas alterações normativo-institucionais (Duarte, 2010), como seu Regimento Interno (RI) (Natal, 1982), os PDN das décadas de 1980 e 1990 (Natal, 1984, 1994; Santos, 1998), a Lei Orgânica do Município do Natal (LOM) (Natal, 1990), e o Código Municipal do Meio Ambiente (Lei nº 4.100) (Natal, 1992).

Entre os PDN de 1994 e 2007, o CONPLAM foi o Colegiado supervisor (Natal, 1994, 2007a; Ataíde, 2013), nos quais os demais Conselhos estavam aglutinados. Entre esses, destacou-se o CONHABINS. Além do Decreto nº 8.837, ocorreram modificações no seu RI, que versaram sobre competência, estrutura, composição, operacionalização e dinâmica de funcionamento (Duarte, 2010; Natal, 2009a, 2009b, 2019b).

Já o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CONHABINS) foi citado primeiramente no PDN (Natal, 1994). Esse e o CONPLAM compunham a estrutura da SEMURB. Sua criação decorreu da implantação de programas como o Habitar-Brasil/BID (Duarte, 2010). As principais contribuições do Órgão no período foram o estabelecimento de projetos de melhoria na comunidade África e a participação na aprovação da AEIS de Mãe Luiza (Ataíde, 2013).

Até o PDN de 2007, CONPLAM e CONHABINS mantinham regularidade no funcionamento, embora fossem desarticulados institucionalmente (Duarte, 2010). Mas, o primeiro realizou bem mais reuniões (Ataíde, 2013). Por isso que nesse período (1994-2007), o CONHABINS foi perdendo sua efetividade enquanto Conselho.

No PDN de 2007, o CONHABINS foi reestruturado como colegiado setorial, assim como CONPLAM e COMSAB, e aglutinados ao Concidade. Aquela norma também criou a Secretaria Municipal de Habitação, Regularização Fundiária e Projetos Estruturantes (SEHARPE), no qual o CONHABINS passou a integrar estruturalmente (Duarte, 2010), além das suas composição e atribuições (Natal, 2007a).

Ainda que o CONHABINS tivesse sido reestruturado, sua atuação iniciou em 2012, quando publicado seu primeiro Regimento Interno (Natal, 2012b), funcionando até a atualidade (2023). Posteriormente, ocorreram alterações das suas regras quanto às atribuições e composição (Natal, 2014a), e do seu RI (Natal, 2018).

O Conselho Municipal de Saneamento Básico (COMSAB) foi criado pela Lei nº 5.285 (Natal, 2001b), e regulamentado pelo Decreto nº 6.877 (Natal, 2001a). Aquele Conselho compunha com o CONPLAM a estrutura da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Estratégica (Sempla) (Natal, 2007a). Em 2002, foi publicado o RI do COMSAB. Entre 2004 e 2008, passou por diversas alterações normativo-institucionais na composição e atribuições (Natal, 2004, 2005a, 2005b, 2007a, 2008).

Além do PDN de 2007, foi publicada a Lei nº 11.445 (Brasil, 2007), estabelecendo diretrizes nacionais do saneamento básico, influenciando a implementação da Política Municipal de Saneamento Básico (Lei nº 6.880) (Natal, 2019c). Todavia, o COMSAB, que iniciou suas atividades em 2003, atua sem regularidade (Natal, 2003). E, desde 2018, não há informações sobre seu funcionamento.

Entre 1990 e os “anos 2000 ocorreram mudanças” na gestão “das políticas de desenvolvimento urbano” (Almeida *et al.*, 2018, p. 35) pela publicação do Estatuto das Cidades e institucionalização do Conselho das Cidades, a nível nacional, pelo Decreto nº 5.790/2006. Sob a influência dessas políticas indutoras (Serafim, 2012; Lavalle; Guicheney; Vello; 2021), o PDN

de 2007 (LC nº 082) definiu dez Zonas de Proteção Ambiental e criou o Conselho da Cidade do Natal (Concidade) (Natal, 2007a).

Apesar de a implementação do Concidade ter iniciado ainda em 2007 (Natal, 2007b, 2011), a sua primeira sessão ocorreu em 15/10/2012 (Natal, 2012a), funcionando até a atualidade (2023). A Lei nº 6.013 regulamentou o Concidade (Natal, 2009c), detalhando funções, estrutura, tramitação e composição. O seu RI foi publicado em 2013, tendo passado pela mais recente alteração em 2019.

## 5. RESULTADOS E DISCUSSÕES – EFETIVIDADE DEMOCRÁTICA

Esse tópico aborda as variáveis e graus de institucionalização, democratização e representação no CONPLAM, Concidade, COMSAB e CONHABINS.

### 5.1 Grau de Institucionalização dos Conselhos Municipais do Natal

Nesse grau, analisou-se o tempo de existência do Conselho e do seu Regimento Interno, a estrutura organizacional e a frequência das suas reuniões.

#### 5.1.1 Tempo de existência dos Conselhos e do seu Regimento Interno

Políticas indutoras federais diversas (Faria; Ribeiro, 2010, 2011) influenciaram a criação dos Conselhos Gestores que atuaram nas regulamentações das ZPAs (Quadro 4). O CONPLAM foi estabelecido primeiramente (1973), seguido do CONHABINS, entre 1990 e 1994. Já o COMSAB e Concidade foram criados em 2001 e 2007, respectivamente. Os resultados evidenciam que o tempo de existência do Colegiado ressalta sua estabilidade enquanto instituição participativa (Avritzer; Ramos, 2016).

**Quadro 4 – Tempo de existência do Conselho e do seu Regimento Interno**

Conselho Municipal	Criação	Natureza jurídica do ato de criação	Regimento Interno
CONPLAM	1973	Decreto	1982
Concidade	2007	Lei Complementar	2013
CONHABINS	1994 <sup>1</sup> / 2007	Lei Complementar	2012
COMSAB	2001	Lei	2002

**Fonte:** Elaboração própria a partir de Natal (1973, 1982, 1994, 2001a, 2002, 2007a, 2012b, 2013).

Somente o CONPLAM foi constitutivo por ato do Executivo Municipal. Aquele ainda passou por onze alterações normativas entre 1980 e 2009, e 2019, inclusive no seu RI (Natal, 1982). No demais Colegiados foram realizadas duas modificações em cada (Natal, 1984, 1990, 1994, 2007c, 2008, 2009b, 2019a, 2019b).

<sup>1</sup>O ano foi indicado pela indisponibilidade na detecção e coleta da lei de criação do referido Conselho.

Os resultados corroboram com Bezerra *et al.* (2022), onde os conselhos criados por lei passaram por menos modificações, garantindo, assim, maior estabilidade institucional. Ou seja, decretos, portarias e resoluções passam por processo legislativo mais brando, comparativamente às leis, e seriam, em tese, passíveis de mais mudanças.

Contudo, as alterações em si não fragilizariam a efetividade do Conselho. O CONPLAM constitui exemplo disso. Fatores como tempo de existência ou atuação antes da Constituição exigiriam modificações legais para readequação institucional.

Quanto aos RI, o CONPLAM passou a contar com normas regimentais somente em 1982, quando se discutia o PDN de 1984 (NATAL, 1982). Os RI do COMSAB, CONHABINS e Concidade foram promulgados em 2002, 2012 e 2013, respectivamente (Natal, 2012b, 2013). Portanto, entre a criação dos Conselhos e dos seus RI verificou-se transcurso de considerável período<sup>2</sup>, exceto no COMSAB.

Ainda cabe ressaltar que essas normas regimentais seriam passíveis de mais alterações, em função das mudanças nas legislações, ou para reajustes de suas novas características ou atribuições (Rocha; Almeida, 2022). Porém, evidenciou-se que nos quatro Conselhos estudados ocorreram poucas alterações nos RI ou essas inexistiram (Concidade e COMSAB).

A defasagem documental (Rocha; Almeida, 2022), ou defasagem normativo-institucional, é importante para análise da efetividade dos Conselhos. Todavia, no caso, deve ser considerada a natureza da legislação dos citados Órgãos, que dificultaria mudanças normativas, revelando, portanto, estabilidade desses espaços participativos. Ainda para reforçar tal aspecto, ressalte-se que a maioria das modificações ocorreram antes do início dos processos das ZPA não regulamentadas, em 2014.

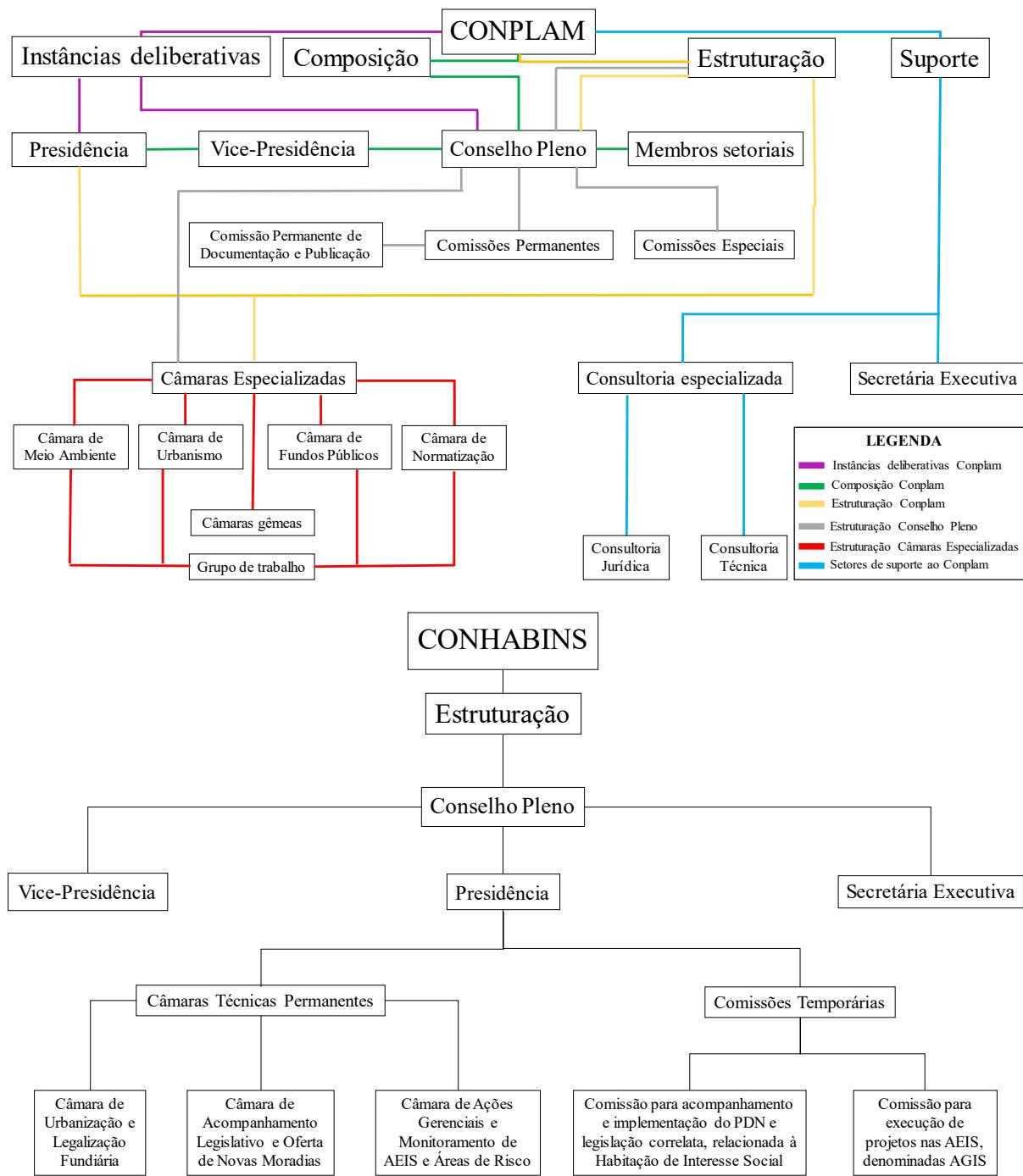
### 5.1.2 Estrutura organizacional dos Conselhos

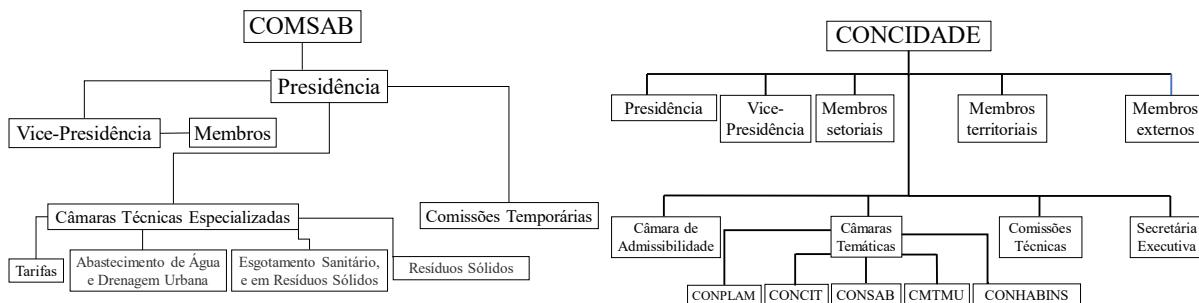
A estrutura organizacional é um indicativo da efetividade dos Colegiados (Faria; Ribeiro, 2011). Diante disso, constatou-se que todos os Conselhos estudados, exceto o COMSAB, possuem Conselho Pleno, Secretaria Executiva e Câmaras Técnicas (Figura 1), que são as denominadas “estruturas burocráticas” (Faria; Ribeiro, 2010, p. 71).

O CONPLAM possui maior detalhamento quanto a estrutura. A especificação no seu organograma inclui, além das citadas estruturas, duas Comissões Permanentes e uma de caráter especial, duas Consultorias (jurídica e técnica) e quatro Câmaras Técnicas com Grupos de Trabalho (GTs) (Figura 1A). O CONHABINS também detém estrutura pormenorizada (Figura 1B), pois além do arranjo mínimo, contém três Câmaras Técnicas permanentes e duas Comissões Temporárias.

<sup>2</sup>Os RI do CONPLAM, Concidade e CONHABINS foram publicados com nove, seis e cinco anos após suas criações, respectivamente.

**Figura 1 – Estrutura organizacional CONPLAM, CONHABINS, COMSAB e Concidade**





**Fonte:** Elaboração própria a partir de Natal (2002; 2005a; 2009c; 2013; 2018; 2019b; 2023).

Além da estrutura-base, o Concidade (Figura 1D) possui cinco Câmaras Técnicas, formadas pelos Conselhos de Natal, uma Câmara de Admissibilidade, e Comissões Técnicas temporárias. Essa formatação ratificou o seu papel central. Já o COMSAB (Figura 1C) detém reduzida capilaridade<sup>3</sup> institucional, pois existem somente quatro Câmaras Técnicas.

### 5.1.3 Frequência das reuniões dos Conselhos

Essa seção trata sobre periodicidade, dias, horários e tempo de duração das reuniões. A periodicidade das reuniões ocorre com frequência mensal, exceto no Concidade, que se realizam a cada sessenta dias. Os documentos pesquisados ainda informam sobre o tempo de duração das sessões, exceto no Concidade. No COMSAB foram especificados os dias e horários em que as reuniões ocorrem. E no Concidade explicitou-se o dia de ocorrência das reuniões, mas não o horário.

Ainda sobre as reuniões dos citados Órgãos, impende ressaltar aspectos não considerados em outros estudos sobre Conselhos Gestores, relacionados ao início da atuação e das sessões, e ao total de reuniões dos Conselhos no período estudado (Quadro 5). Comparando-se os Quadros 4 e 5, constatou-se que todos os Conselhos iniciaram suas atividades proximamente às datas de suas criações, anteriormente à estipulação dos seus Regimentos Internos. Diante disso, pressupõe-se que as normas regimentais são definidas autonomamente pelos citados colegiados.

<sup>3</sup>A capilaridade constitui expressão comumente utilizada na Física e nas Ciências Empresariais. Esses ramos diferenciam-se da capilaridade institucional. Na falta de uma conceituação consagrada, define-se como a capacidade de configuração ramificada e interligada da arquitetura organizacional das instituições participativas, estruturadas administrativamente a partir de órgãos e/ou setores.

**Quadro 5 – Início da atuação e quantitativo das reuniões dos Conselhos entre 2014 e 2019**

Conselho Municipal	Atuação	Quantitativo de reuniões (2014-2019)					
		2014	2015	2016	2017	2018	2019
CONPLAM	1975	7	11	12	11	13	9
CONCIDADE	2012	4	4	12	10	4	3
CONHABINS	1994/ 2012	4	2	7	5	11	11
COMSAB	2003	9	8	13	6	0	0

**Fonte:** Elaboração própria a partir de Natal (1976, 2003, 2012a, 2012b, 2021b, 2021c, 2021d, 2023).

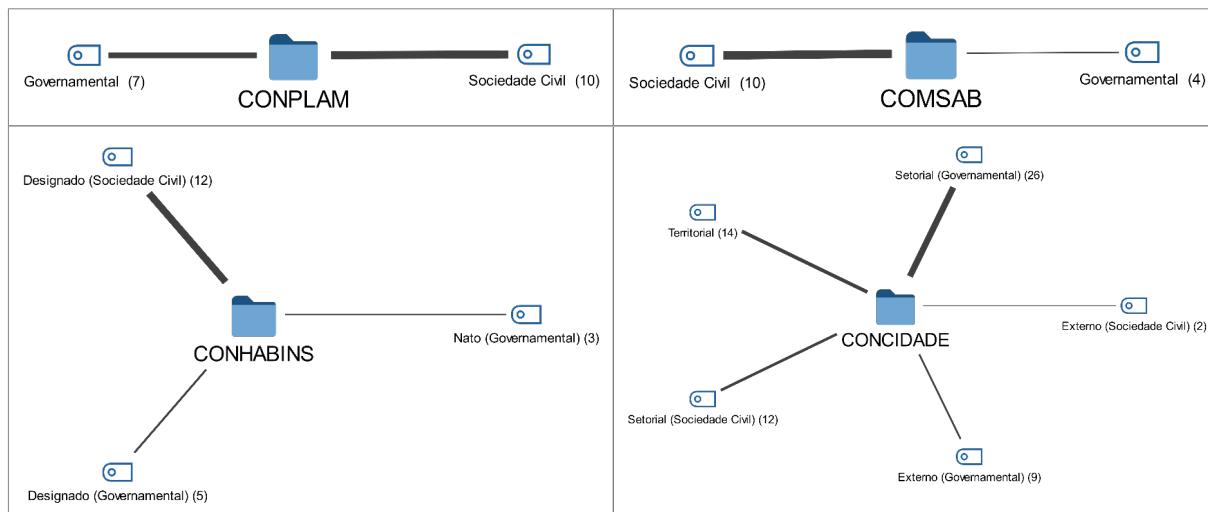
Houve variabilidade na frequência das reuniões entre os Conselhos. CONPLAM, CONHABINS, Concidade e COMSAB tiveram, respectivamente, um total de 63 (sessenta e três), 40 (quarenta), 37 (trinta e sete) e 36 (trinta e seis) reuniões. O CONPLAM teve mais reuniões entre 2015 e 2018, e no COMSAB foi em 2016. No entanto, a atuação foi ínfima nos demais anos, inclusive sem registro de reuniões desde 2018 (Natal, 2023). O CONHABINS realizou poucas reuniões entre 2014 e 2017, aumentando em 2018 e 2019. Portanto, patenteou-se novamente a perenidade institucional do CONPLAM.

## 5.2 Grau de Democratização dos Conselhos Municipais do Natal

Nessa seção são analisados composição, processo decisório e mecanismos de capacitação e de recursos informacionais do Colegiado.

### 5.2.4 Composição do Conselho

As regras de admissão e de distribuição de poderes dispõem sobre os cargos no Conselho e quem pode ocupá-los, além de quem pode se expressar e/ou influenciar nas decisões. Nesse sentido, a composição consta nas normas dos Conselhos estudados, dispondo, inclusive, sobre paridade. Todavia, na análise quanto aos segmentos (governamental e sociedade civil), quantitativo de membros e regras de admissão, perceberam-se diferenciações entre eles (Figura 2).

**Figura 2 – Composição por segmentos – CONPLAM, COMSAB, CONHABINS e Concidade**

**Fonte:** Elaboração pelas autoras a partir de Natal (1984, 2005a, 2005b, 2007a, 2008, 2009c, 2014a, 2018, 2019b; 2021e).

O CONHABINS é o único que detalhou regras sobre composição no seu RI. Os demais estão estabelecidos legalmente. CONPLAM e COMSAB possuem representação setorial do governo e da sociedade civil (Figuras 2A e 2B). Além dessa, a representação no Concidade é territorial e externa (Figuras 2D). Já o CONHABINS possui representantes natos ou indicados (Figura 2C).

COMSAB, CONPLAM, CONHABINS e Concidade possuem quantidades variáveis de membros da sociedade civil, entre representantes de associações, organizações representativas do movimento estudantil e das pessoas portadoras de necessidades especiais, e das entidades profissional, acadêmica, empresarial e comunitária. Na representação territorial da sociedade civil no Concidade existem catorze membros, sendo dois conselheiros em cada conjunto de três ou quatro bairros, divididos pelas Regiões Administrativas de Natal (RAN).

Diante do exposto, constatou-se a presença de normas sobre composição nos conselhos e paridade quantitativa entre os segmentos da sociedade civil e do governo. Contudo, considerando somente a categoria comunitária, inexiste paridade em relação ao ramo governamental e às demais categorias da sociedade civil.

As regras de distribuição de poderes e de manifestação nas reuniões também são diferenciadas. No CONPLAM (Natal, 2019b) e Concidade (Natal, 2009c; 2013) constataram-se a inflexibilidade nessas normas, em que prepondera o ramo governamental, comprometendo internamente os processos democráticos. Já no CONHABINS e COMSAB existem poucas regras sobre distribuição de poderes e participação (Natal, 2001a; 2002). Assim, as normas conferiram igualdade formal aos conselheiros. Tradicionalmente, o Presidente é do ramo governamental,

detendo maior poder de agenda e de pauta (Fonseca, 2011). Todavia, a diferenciação nas regras dos quatro Conselhos, com prevalência de um ramo sobre os demais, deve ser analisada conjuntamente a partir da participação e da discussão de políticas públicas.

### 5.2.5 Processo decisório no Conselho

O CONPLAM possui regras de alteração dos RI, definição das pautas e decisões, exceto com relação as votações. Já as normas são idênticas no CONHABINS e Concidade (Natal, 2009c; 2013), especialmente quanto à alteração do RI e às votações nas reuniões. Mas o estabelecimento das pautas difere, pois o primeiro detém diretrizes restritas, direcionando o controle para o Presidente (Natal, 2018). Por fim, o COMSAB possui somente as regras sobre as deliberações (Natal, 2002).

### 5.2.6 Mecanismos de capacitação e de recursos informacionais no Conselho

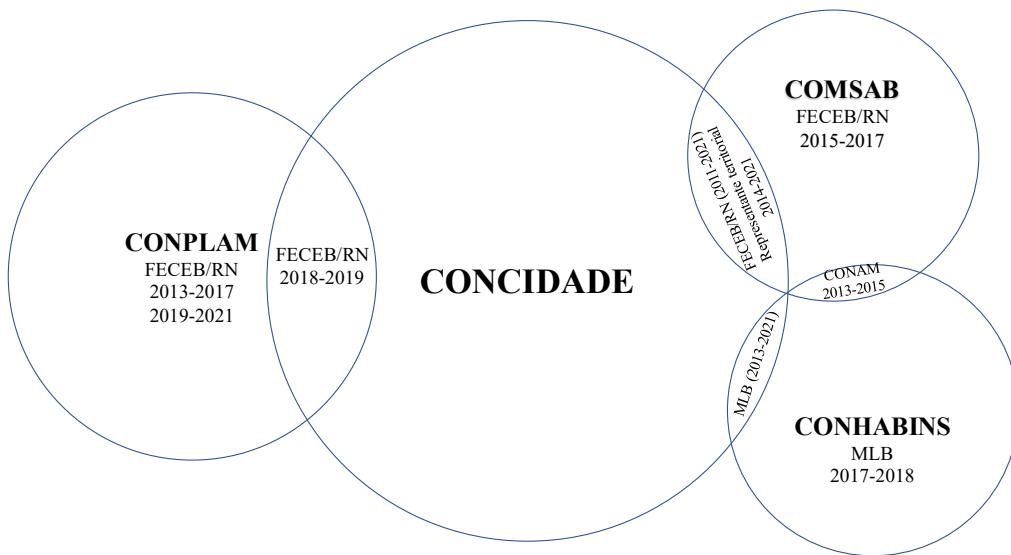
Quanto aos mecanismos, constatou-se que inexistem regras sobre a realização de conferências ou de capacitação no CONPLAM e CONHABINS, embora possuam Câmaras Técnicas e comissões. O CONPLAM também tem consultorias técnica e jurídica. O Concidade e COMSAB estimulam a realização de Conferências. Além disso, o Concidade possui Câmaras Técnicas, comissões e realiza eventos (Natal, 2009c). O COMSAB é menos efetivo, detendo somente Câmaras Técnicas.

## 5.3 Grau de Representação dos Conselhos Municipais do Natal

Todos os Conselhos estudados possuem regras sobre categorias e quantitativo de cadeiras por segmento. Quanto à forma de composição, constatou-se uma variabilidade sutil entre os quatro Colegiados de Natal. O ingresso ocorre de forma nata, por indicação ou eleição. As duas primeiras modalidades foram estabelecidas no CONHABINS. Os membros natos são do ramo governamental, e os demais membros são indicados. Essa última forma aplica-se a todos os membros, exceto o Presidente do CONPLAM e COMSAB, e no Concidade abrange somente os representantes setoriais do ramo governamental. Os representantes da sociedade civil e territoriais são eleitos por seus membros, e em fóruns locais, respectivamente (Natal, 2009c).

Todavia, comparando as normas sobre ingresso e as nomeações dos representantes, constataram-se superposições do mandato de idêntico membro em Conselhos diversos. Nesse sentido, os conselheiros comunitários da sociedade civil, no âmbito do COMSAB e CONHABINS, por exemplo, representaram conjuntamente no Concidade e em outros Conselhos (Figura 3), ainda que em períodos distintos da regulamentação das ZPA (Natal, 2014b).

**Figura 3 – Sobreposições de mandato no CONPLAM, Concidade, CONHABINS e COMSAB**



**Fonte:** Elaboração própria a partir de Natal (2014b, 2019b, 2022).

**Notas:** Confederação Nacional de Associações de Moradores (Conam), Federação dos Conselhos Comunitários e Entidades Beneficentes do Rio Grande do Norte (FECEB/RN); Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB).

Pelo exposto, o Grau de Institucionalização dos Conselhos estudados, considerados o lapso temporal entre as criações e a promulgação dos seus RIs, e as alterações ocorridas durante suas atividades, foi considerado alto, com poucas condicionantes (Quadro 6). Todos, exceto o COMSAB, demoraram período considerável para definirem suas disposições regimentais. No entanto, ocorreram poucas alterações dessas regras, em comparação às demais normas.

**Quadro 6 – Graus da efetividade democrática nos Conselhos Municipais do Natal**

Conselho Municipal	Institucionalização	Democratização	Representação
Conplam	Alto	Médio	Médio
Concidade	Alto	Médio	Médio
Conhabins	Alto	Médio	Médio
Comsab	Alto	Baixo	Médio

**Fonte:** Elaboração própria.

O potencial de Democratização dos Conselhos pesquisados foi considerado médio, com condicionantes. As normas estabeleceram a paridade, composição e quantitativo de membros. O principal fator que influenciou o *score* dos conselhos gestores de Natal relacionou-se diretamente com a composição dos seus representantes. O ramo governamental supera numericamente os componentes da sociedade civil. A figura do Presidente dos Conselhos, em que é admitido o exercício somente pelo Prefeito, ou seus indicados, os Secretários Municipais. As regras da participação de conselheiros ou não conselheiros e da distribuição dos poderes também direcionam e concentram, na maioria dos casos, para o Presidente ou membros governamentais.

Por fim, os Conselhos investigados detêm ao menos um mecanismo de capacitação; e a maioria preveem conferências, exceto CONPLAM e CONHABINS.

O nível de Representação foi considerado médio para todos Colegiados, com condicionantes. As normas dispõem sobre segmentos (e quantitativo) e formas de ingresso. Porém, a representação foi afetada pela paridade real dos segmentos e a superposição de membros da sociedade civil em Conselhos diversos.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo reforça a necessidade constante da análise dos desenhos institucionais estabelecidos para os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, principalmente considerando bases teóricas diversas e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Nesse sentido, os conselhos municipais de Natal que atuaram durante as regulamentações das Zonas de Proteção Ambiental, foram capazes de propiciar uma participação social e uma deliberação relativamente efetiva no processo democrático, tendo em vista os elementos identificados a partir da aplicação da metodologia detalhada na seção “Métodos e Técnicas” no contexto local.

Nesse sentido, o estabelecimento e as contínuas reformulações normativas dos conselhos municipais de Natal ao longo do tempo, demonstraram o aprimoramento das suas áreas de atuação e composição, garantindo espaços institucionais que ampliaram a gestão compartilhada, igualitária e inclusiva com a sociedade. Conjuntamente, a atuação democrática dos conselhos estudados propiciou sustentabilidade, pela participação governamental e da sociedade civil no planejamento e gestão de regiões que visam relevante proteção ambiental na cidade.

Ainda assim, diante das constatações detalhadas na seção “Resultados e Discussões – Efetividade Democrática” faz-se premente empreender reformulações nas normas estabelecidas para o desenho institucional dos quatro conselhos municipais estudados. Por isso, sugerem-se alterações que promovam o revezamento do exercício da presidência entre os ramos governamental e da sociedade civil, bem como com relação às regras concernentes à inclusão ou à retirada de pautas ou capacidade de agenda nas reuniões colegiadas. Outrossim, é importante salientar que as mudanças das regras do desenho institucional de conselhos gestores requerem o conhecimento integrado sobre a efetividade e o funcionamento das referidas instituições participativas.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carla. A participação política nas democracias contemporâneas: mapeando o debate. In: MARTELLI, Carla Gandini Giani; JARDIM, Maria Chaves; GIMENES, Éder Rodrigo (Coords.). **Participação política e democracia no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2018. p. 11-32.

ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento *et al.* Os movimentos sociais urbanos em Natal-Brasil: Um olhar acerca da sua atuação nos espaços institucionalizados de participação social. **Agenda Política**, São Carlos, v. 6, p. 28-56. 2018.

ATAÍDE, Ruth Maria da Costa. **Interés ambiental frente a interés social**: La gestión de los conflictos socio-espaciales en los espacios naturales protegidos: los retos de la regulamentación urbanísticas de los asentamientos informales en Natal, RN. Brasil. 2013. 608 f. Tesis (Doctorado en Geografía Humana). Facultad de Geografía e Historia. Universitat de Barcelona, Barcelona, 2013.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>. Acesso em: 5 ago. 2023.

AVRITZER, Leonardo; RAMOS, Alfredo. Democracia, escala y participación. Reflexiones desde las instituciones participativas brasileñas. **Revista Internacional de Sociología**, Córdoba, v. 74, n. 3, p. 30-57, jul./sept. 2016. DOI: <https://doi.org/10.3989/ris.2016.74.3.040>. Acesso em: 8 mai. 2023.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 8 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. Brasília: Presidência da República, 2007. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445compilado.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Brasília: Presidência da República, 2014. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/L13019compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/L13019compilado.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2023.

CARVALHO, Francisco Toniolo de. A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável da ONU e seus atores: o impacto do desenvolvimento sustentável nas relações internacionais. **Confluências**, Niterói, v. 21, n. 3, p. 5-19, dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.22409/conflu.v21i3.34665>. Acesso em: 26 jun. 2023.

CNM. **Guia para localização dos objetivos de desenvolvimento sustentável nos municípios brasileiros**. O que os gestores municipais precisam saber. Brasília: CNM, 2016.

CÓRTES, Soraya Vargas (Org.). **Participação e saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2009.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Efetividade deliberativa**: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997/2006). Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

DAHL, Robert Alan. **On democracy**. New Haven: Yale University Press, 1998.

DUARTE, Marise Costa de Souza. **Espaços especiais em Natal (moradia e meio ambiente)**: um necessário diálogo entre direitos e espaços na perspectiva de proteção aos direitos fundamentais na cidade contemporânea. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

FARIA, Cláudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 57-92.

FARIA, Cláudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, Roberto Rocha (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. v. 7, p. 125-136.

FONSECA, Igor Ferraz da. Relações de poder e especificidades do contexto em fóruns participativos. In: PIRES, Roberto Rocha. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. v. 7, p. 159-170.

FONSECA JUNIOR, Wilson Corrêa da. Análise de conteúdo. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antônio. (Orgs.). **Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação**. São Paulo: Editora Atlas, 2017. p. 280-304.

GARLET, Valéria *et al.* Sustainable Development Goals – SDG: an analysis of the main characteristics of publications. **RISUS – Journal on Innovation and Sustainability**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 14-26, abr./jun. 2022.

GASPARDO, Murilo. Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 32, n. 92, p. 65-88, jan./abr. 2018. DOI: <https://doi.org/10.5935/0103-4014.20180006>. Acesso em: 26 jul. 2023.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIZZI, Michael; RÄDIKER, Stefan (Eds.). **The practice of qualitative data analysis**: research examples using MAXQDA. Berlin: MAXQDA Press, 2021.

GOMES, Magno Federici; FERREIRA, Leandro José. Políticas públicas e os objetivos do desenvolvimento sustentável. **Direito & Desenvolvimento – Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito**, João Pessoa, v. 9, n. 2, p. 156-178, ago./dez. 2018. DOI: <https://doi.org/10.25246/direitoedesenvolvimento.v9i2.667>. Acesso em: 28 ago. 2023.

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros**: 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101595>>. Acesso em: 1 jul. 2023.

INSTITUTO CIDADES SUSTENTÁVEIS. **Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades**. Natal: Instituto Cidades Sustentáveis, 2023. Disponível em: <<https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/profiles/2408102/>>. Acesso em: 1 jul. 2023.

KLEBA, Maria Elisabeth *et al.* O papel dos conselhos gestores de políticas públicas: um debate a partir das práticas em Conselhos Municipais de Chapecó (SC). **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 3, p. 793-802, mai. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232010000300022>. Acesso em: 10 jul. 2023.

LAVALLE, Adrian Gurza; GUICHENEY, Hellen; VELLO, Bruno Grisoto. Conselhos e regimes de normatização padrões decisórios em municípios de grande porte. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 36, n. 106, p. 1-27, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/3610610/2021>. Acesso em: 10 set. 2023.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Interfaces socioestatais e instituições participativas: dimensões analíticas. **Lua Nova**, São Paulo, n. 109, p. 13-49, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-013049/109>. Acesso em: 15 abr. 2023.

OLIVEIRA, Adriel Rodrigues *et al.* Participação e funcionamento dos conselhos gestores de políticas públicas. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 47-65, maio/ago. 2018. DOI: [http://dx.doi.org/10.21446/scg\\_ufrj.v13i2.13691](http://dx.doi.org/10.21446/scg_ufrj.v13i2.13691). Acesso em: 05 abr. 2023.

NATAL. **Decreto nº 1.335, de 6 de setembro de 1973**. Cria o Conselho de Planejamento Urbano do Município do Natal e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte: Natal, RN, n. 2.933 p. 4, 11 set. 1973.

NATAL. **Lei nº 2.211, de 10 de julho de 1974**. Aprova o Plano Diretor do Município do Natal e dá outras providências. Natal, RN: Câmara Municipal do Natal, 1974.

NATAL. Secretaria Municipal de Planejamento. Conselho Municipal de Planejamento. **Relatório das proposições formuladas pelo CONPLAN à Prefeitura e Resoluções no período de 20/12/74 e 12/06/76**. Natal, RN: Secretaria Municipal de Planejamento, 1976.

NATAL. Secretaria Municipal de Planejamento. Conselho Municipal de Planejamento. **Relatório 3ª Gestão - CONPLAN - Período - 16/09/80 a 17/09/82**. Natal, RN: Secretaria Municipal de Planejamento, 1982.

NATAL. **Lei nº 3.175, de 29 de fevereiro de 1984**. Dispõe sobre o Plano Diretor de organização físico-territorial de Natal. *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte*: Suplemento, Natal, RN, ano 84, n. 5.767 p. 1-55, 29 fev. 1984.

NATAL. **Lei Orgânica do Município do Natal, de 3 de abril de 1990.** Natal: Câmara Municipal, 1990. Disponível em: <[https://www.cmnat.rn.gov.br/\\_ups/arquivos/lei-organica-Natal-RN.pdf](https://www.cmnat.rn.gov.br/_ups/arquivos/lei-organica-Natal-RN.pdf)>. Acesso em: 22 ago. 2023.

NATAL. **Lei nº 4.100, de 19 de junho de 1992.** Dispõe sobre o Código do Meio Ambiente do Município do Natal. Natal: Câmara Municipal, 1992. Disponível em: <<https://natal.rn.gov.br/storage/app/media/arsban/leis/LeiMunicipal4100-1992.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2023.

NATAL. **Lei Complementar nº 007, de 05 de agosto de 1994.** Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: Câmara Municipal, [1994]. Disponível em: <[https://planodiretor.natal.rn.gov.br/anexos/24\\_Plano\\_Diretor.pdf](https://planodiretor.natal.rn.gov.br/anexos/24_Plano_Diretor.pdf)>. Acesso em: 20 mai. 2023.

NATAL. **Decreto nº 6.877, de 19 de dezembro de 2001.** Regulamenta o Conselho Municipal de Saneamento Básico e dá outras providências. Natal: Câmara Municipal, 2001a. Disponível em: <<https://natal.rn.gov.br/storage/app/media/arsban/leis/DecretoMunicipal6877-2001.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2023.

NATAL. **Lei nº 5.285, de 25 de julho de 2001.** Cria o Conselho Municipal de Saneamento Básico e estabelece outras disposições. Natal: Câmara Municipal, 2001b. Disponível em: <<http://www2.natal.rn.gov.br/arsban/paginas/File/legislacao/LeiMunicipal5285-2001.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2023.

NATAL. **Conselho Municipal de Saneamento Básico:** Regimento Interno. Natal: Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal – ARSBAN, 2002.

NATAL. **Relatório de Gestão 2003.** Natal: Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Estratégica, 2003. Disponível em: <[https://portal.natal.rn.gov.br/storage/app/media/sempala/relatorio\\_sempala\\_2003.pdf](https://portal.natal.rn.gov.br/storage/app/media/sempala/relatorio_sempala_2003.pdf)>. Acesso em: 22 ago. 2023.

NATAL. **Resolução nº 002, de 29 de julho de 2004.** Regulamenta a escolha dos membros para compor a Câmara Técnica Especializada de Tarifas, a fim de realizar estudos sobre alterações tarifárias. Natal: COMSAB, 2004. Disponível em: <[https://natal.rn.gov.br/storage/app/media/DOM/anexos/dom\\_20040804.pdf](https://natal.rn.gov.br/storage/app/media/DOM/anexos/dom_20040804.pdf)>. Acesso em: 22 ago. 2023.

NATAL. **Decreto nº 7.629, de 10 de junho de 2005.** Regulamenta o Conselho Municipal de Saneamento Básico e dá outras providências. Natal: Gabinete do Prefeito, 2005a. Disponível em: <<https://natal.rn.gov.br/storage/app/media/arsban/leis/DecretoMunicipal7629-2005.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2023.

NATAL. **Lei nº 0233, de 26 de abril de 2005.** Cria o Conselho Municipal de Saneamento Básico e estabelece outras disposições. Natal, 2005b. Disponível em: <<https://www.natal.rn.gov.br/dom>>. Acesso em: 22 ago. 2023.

NATAL. **Lei Complementar nº 82, de 21 de junho de 2007.** Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: Câmara Municipal, 2007a. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rn/natal/lei-complementar/2007/9/82/lei-complementar-n-82-2007-dispoe-sobre-o-plano-diretor-de-natal-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 22 ago. 2023.

NATAL. **Portaria nº 054/2007 - GP.** Natal: Gabinete do Prefeito, 2007b. Disponível: <[https://natal.rn.gov.br/storage/app/media/DOM/anexos/dom\\_20071005.pdf](https://natal.rn.gov.br/storage/app/media/DOM/anexos/dom_20071005.pdf)>. Acesso em: 22 ago. 2023.

**NATAL. Resolução nº 005, de 17 de setembro de 2007.** Cria a Comissão Especial para analisar o Contrato de Concessão celebrado entre o Município do Natal e Companhia de Águas e Esgotos do RN – CAERN, a fim de propor adequações que entender necessárias. Natal: COMSAB, 2007c. Disponível em: <[https://natal.rn.gov.br/storage/app/media/DOM/anexos/dom\\_20070919.pdf](https://natal.rn.gov.br/storage/app/media/DOM/anexos/dom_20070919.pdf)>. Acesso em: 22 ago. 2023.

**NATAL. Decreto nº 8.551, de 30 de setembro de 2008.** Regulamenta a Lei nº 5.871/2008, altera o § 1.º e os incisos I e VI do art. 2.º, da Lei nº 5.285, de 25 de julho de 2001, que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Saneamento Básico e altera o inciso II do art. 1.º, do Decreto nº 6.877, de 19 de dezembro de 2001. Natal: Gabinete do Prefeito, 2008. Disponível em: <<http://www2.natal.rn.gov.br/arsban/paginas/File/legislacao/DecretoMunicipal8551-2008.pdf>>. Acesso em: 1 jul. 2023.

**NATAL. Atas.** Natal: SEMURB/CONPLAM, 2009a. Disponível em: <<https://www.natal.rn.gov.br/semurb/conplam/atas>>. Acesso em: 1 jul. 2023.

**NATAL. Decreto nº 8.837, de 6 de agosto de 2009.** Regulamenta o Fundo de Urbanização – FURB do Município de Natal, disciplinado pelo art. 61 da Lei Complementar n. 82, de 21 de junho de 2007. Natal: Gabinete do Prefeito, 2009b. Disponível em: <[https://www.natal.rn.gov.br/storage/app/media/furb/dec\\_8837.pdf](https://www.natal.rn.gov.br/storage/app/media/furb/dec_8837.pdf)>. Acesso em: 1 jul. 2023.

**NATAL. Decreto nº 8.837, de 6 de agosto de 2009.** Regulamenta o Fundo de Urbanização – FURB do Município de Natal, disciplinado pelo art. 61 da Lei Complementar n. 82, de 21 de junho de 2007. Natal: Gabinete do Prefeito, 2009b. Disponível em: <[https://www.natal.rn.gov.br/storage/app/media/furb/dec\\_8837.pdf](https://www.natal.rn.gov.br/storage/app/media/furb/dec_8837.pdf)>. Acesso em: 1 jul. 2023.

**NATAL. Lei nº 6.013, de 9 de dezembro de 2009.** Dispõe sobre a regulamentação do Conselho da Cidade do Natal – CONCIDADE/NATAL, estabelecendo suas competências, composição, entre outras providências. Natal: Câmara Municipal, 2009c. Disponível em: <[https://www.natal.rn.gov.br/storage/app/media/concidade/LEI\\_N\\_6013\\_de\\_2009\\_-\\_Regulamenta\\_o\\_Concidade\\_Natal.pdf](https://www.natal.rn.gov.br/storage/app/media/concidade/LEI_N_6013_de_2009_-_Regulamenta_o_Concidade_Natal.pdf)>. Acesso em: 1 jul. 2023.

**NATAL. Portaria nº 013/2011 – GP.** Natal: Gabinete do Prefeito, 2011. Disponível em: <[https://natal.rn.gov.br/storage/app/media/DOM/anexos/dom\\_20110427.pdf](https://natal.rn.gov.br/storage/app/media/DOM/anexos/dom_20110427.pdf)>. Acesso em: 1 jul. 2023.

**NATAL. Atas.** Natal: SEGAP/CONCIDADE, 2012a. Disponível em: <<https://natal.rn.gov.br/segap/concidade-atas>>. Acesso em: 1 jul. 2023.

**NATAL. Relatório de Gestão FUNHABINS – Período: 01 de janeiro de 2012 a 31 de dezembro de 2012.** Natal, 2012b. Disponível em: <<https://www.natal.rn.gov.br/storage/app/media/seharpe/conhabins/arquivos/SEHARPE-CONHABINS-RelatorioGestaoFUNHABINS2012.pdf>>. Acesso em: 1 jul. 2023.

**NATAL. Conselho da Cidade do Natal. Resolução nº 004, de 4 de julho de 2013.** Natal: Conselho da Cidade do Natal, 2013. Disponível em: <[https://natal.rn.gov.br/storage/app/media/DOM/anexos/dom\\_20130716.pdf](https://natal.rn.gov.br/storage/app/media/DOM/anexos/dom_20130716.pdf)>. Acesso em: 1 jul. 2023.

**NATAL. Lei Complementar nº 144, de 30 de outubro de 2014.** Altera dispositivos da Lei Complementar nº 081/2007, de 20 de junho de 2007, da Lei Complementar nº 108/2009, de 26 de junho de 2009, e dá outras providências. Natal: Câmara Municipal, 2014a. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/rn/natal/lei-complementar/2014/14/144/>>. Acesso em: 1 jul. 2023.

**NATAL. Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo do Município de Natal (SEMURB).** Processo nº 57829/2014-08. **Processo de regulamentação da ZPA 09 (Rio Doce).** Natal, 2014b.

**NATAL. Regimento Interno do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social.** Natal: SEHARPE, 2018.

**NATAL. Decreto nº 11.691, de 5 de fevereiro de 2019.** Dispõe sobre a tramitação de Projetos de Lei perante os Conselhos intitulados como Câmara Temática no âmbito do CONCIDADE/Natal. Natal: Gabinete do Prefeito, 2019a. Disponível em: <[https://www.natal.rn.gov.br/storage/app/media/concidade/Decreto\\_11.691.19.pdf](https://www.natal.rn.gov.br/storage/app/media/concidade/Decreto_11.691.19.pdf)>. Acesso em: 1 jul. 2023.

**NATAL. Decreto n.º 11.741, de 28 de maio de 2019.** Aprova o Regimento Interno do Conselho de Planejamento Urbano do Município do Natal – CONPLAM, e dá outras providências. Natal: Gabinete do Prefeito, 2019b. Disponível em: <[https://www2.natal.rn.gov.br/\\_anexos/publicacao/dom/dom\\_20190614\\_7d3cd44523b589262ea1a400d3463f92.pdf](https://www2.natal.rn.gov.br/_anexos/publicacao/dom/dom_20190614_7d3cd44523b589262ea1a400d3463f92.pdf)>. Acesso em: 1 jun. 2023.

**NATAL. Lei nº 6.880, de 27 de março de 2019.** Estabelece a Política Municipal de Saneamento Básico do Município de Natal, e dá outras providências. Natal: Câmara Municipal, 2019c. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rn/n/natal/lei-ordinaria/2019/688/6880/lei-ordinaria-n-6880-2019-estabelece-a-politica-municipal-de-saneamento-basico-do-municipio-de-natal-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 1 jun. 2023.

**NATAL. Decreto nº 12.180, de 11 de março de 2021.** Estabelece a Agenda 2030 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas – ODS como referência para o planejamento de médio e longo prazo das políticas públicas municipais. Natal: Gabinete do Prefeito, 2021a. Disponível em: <[https://www2.natal.rn.gov.br/\\_anexos/publicacao/dom/dom\\_20210318\\_305c57c0b4d5aa8901aae4767d38cb0e.pdf](https://www2.natal.rn.gov.br/_anexos/publicacao/dom/dom_20210318_305c57c0b4d5aa8901aae4767d38cb0e.pdf)>. Acesso em: 1 jun. 2022.

**NATAL. Atas.** Natal: SEHARPE/CONHABINS, 2021b. Disponível em: <<https://www.natal.rn.gov.br/conhabins/atas>>. Acesso em: 1 jun. 2022.

**NATAL. Atas.** Natal: SEMPLA/CONPLAM, 2021c. Disponível em <<https://www.natal.rn.gov.br/semurb/conplam/atas>>. Acesso em: 1 jun. 2022

**NATAL. Atas.** Natal: SEMPLA/COMSAB, 2021d. Disponível em: <<https://portal.natal.rn.gov.br/sempla/comsab>>. Acesso em: 1 jun. 2022.

**NATAL. CONPLAM - Representantes.** Natal: SEMPLA/CONPLAM, 2021e.

**NATAL. Portarias.** Natal: SEGAP/CONCIDADE, 2022. Disponível em: <<https://natal.rn.gov.br/secretaria/segap/concidade-portarias>>. Acesso em: 1 jun. 2022.

**NATAL. Ata sumária referente à reunião extraordinária do CONCIDADE Natal.** Natal: SEGAP/CONCIDADE, 2023. Disponível em: <<https://natal.rn.gov.br/segap/concidade-atas>>. Acesso em: 1 jul. 2023.

PAREDES, Juan Pablo; TATAGIBA, Luciana; GALLEGOS, Franklin Ramírez. Tiempos turbulentos. Giros políticos y horizontes inciertos en América Latina. **Polis**, Santiago, v. 21, n. 61, p. 1-8, 2022.

PASTOR, Márcia. Gestão de políticas sociais e os desafios para a participação nos territórios. In: ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento; LAISNER, Regina Cláudia (Orgs.). **Políticas públicas e participação social**. Natal: EDUFRN, 2018. p. 318-338.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAZ, Mariana Gutierres Arteiro; FRANCALANZA, Ana Paula. Controle social no saneamento básico em Guarulhos (SP): o Conselho Municipal de Política Urbana. **Revista Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 23, p. 1-20, 2020.

PEIXOTO, Dante José de Oliveira e; MONTAÑO, Marcelo. A participação da sociedade em processos de tomada de decisão de caráter ambiental: os casos do Ministério Públíco Estadual e do Conselho Municipal do Meio Ambiente no município de São Carlos - SP. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 61, p. 304-331, jan./jun. 2023.

PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. **Guia de introdução à participação cidadã**. [S. l.]: Programa Cidades Sustentáveis, 2020. Disponível em: <[https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/participacao-cidada/Guia-de-introducao-a-participacao-cidada\\_final.pdf](https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/participacao-cidada/Guia-de-introducao-a-participacao-cidada_final.pdf)>. Acesso em: 1 jul. 2023.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

ROCHA, Maricélia Braga; MOREIRA, Diane Costa; BISPO JÚNIOR, José Patrício. Conselho de saúde e efetividade participativa: estudo sobre avaliação de desempenho. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. e00241718, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00241718>. Acesso em: 02 mai. 2023.

ROCHA, Wagner Tadeu Silva; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. Instituições participativas e efetividade deliberativa: um estudo do Conselho Municipal de Assistência Social do Natal/RN (2020/2021). **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, Campinas, v. 10, n. 3, p. 333-359, set./dez. 2022. DOI: <https://doi.org/10.25245/rdspp.v10i3.1339>. Acesso em: 12 abr. 2023.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SANTOS, Pedro Antônio de Lima. **Natal século XX**: do urbanismo ao planejamento urbano. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

SERAFIM, Lizandra. Construção de práticas de gestão participativa no governo Lula (2003-2010): o caso do Ministério das Cidades. **Tempo da Ciência**, Toledo, v. 19, n. 37, p. 31-55, jan./jun. 2012. DOI: <https://doi.org/10.48075/rtc.v19i37.9096>. Acesso em: 20 mar. 2023.

SILVA, Enid Rocha Andrade da. Os objetivos do desenvolvimento sustentável e os desafios da nação. In: DE NEGRI, João Alberto; ARAÚJO, Bruno César; BACELETTE, Ricardo (Orgs.). **Desafios da nação**: artigos de apoio. Brasília: IPEA, 2018. v. 2, p. 659-678.

SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana de Barros; BEGHIN, Nathalie. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, Luciana de Barros (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p. 373-407.

TATAGIBA, Luciana; GALVÃO, Andreia. Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016). **Opinião Pública**, Campinas, v. 25, n. 1, p. 63-96, jan./abr. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/1807-0191201925163>. Acesso em: 23 fev. 2023.

UNITED NATIONS. **Transforming our world:** the 2030 Agenda for Sustainable Development. [S. l.], 2016. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acesso em: 22 jun. 2023.

UNITED NATIONS. **Objetivos do desenvolvimento sustentável.** [S. l.], 2023. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acesso em: 22 jan. 2023.

VERBI Software. **MAXQDA 2022.** Berlin: VERBI Software, 2021. Disponível em: <<https://www.maxqda.com/>>. Acesso em: 22 dez. 2022.

### **Ana Celicina Lucena da Costa**

<https://orcid.org/0000-0002-7985-1996>

Doutora em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Pesquisadora em Desenvolvimento Social e Econômico Regional, Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

[anaceluc@gmail.com](mailto:anaceluc@gmail.com)

### **Raquel Franco de Souza**

<https://orcid.org/0000-0001-8818-0605>

Doutora em Engenharia de Recursos Naturais, Universidade de Tohoku (Japão). Mestre em Engenharia de Minas, Universidade de Akita (Japão). Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

[raquel.franco@ufrn.br](mailto:raquel.franco@ufrn.br)

### **Raquel Maria da Costa Silveira**

<https://orcid.org/0000-0003-4560-1451>

Doutora em Ciências Sociais e Mestre em Estudos Urbanos e Regionais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Professora do Instituto de Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

[raquel.silveira@ufrn.br](mailto:raquel.silveira@ufrn.br)

# DESAFIOS NAS AQUISIÇÕES DE MEDICAMENTOS: ESTUDO DAS LICITAÇÕES DO INSTITUTO NACIONAL DO CÂNCER (2018-2022)

Anna Luiza Nunes Motta  
Claudia de Oliveira Passos  
Mario Jorge Sobreira da Silva  
Virginia Luiz de Sousa  
Elaine Lazzaroni

Instituto Nacional de Câncer (INCA), Rio de Janeiro – RJ, Brasil

O estudo analisou as licitações fracassadas envolvendo a compra de medicamentos conduzidas na modalidade de pregão eletrônico pelo Instituto Nacional de Câncer (INCA), na intenção de elucidar as motivações dos fracassos nestes processos de aquisição. Trata-se de estudo com abordagem exploratória e descritiva, de base documental, para o qual foram utilizados os documentos de domínio público disponíveis no portal de compras do governo federal brasileiro – o Comprasnet. Do total de 3.721 medicamentos licitados entre janeiro de 2018 e dezembro de 2022, 46,0% (n=1.713) restaram fracassados. Os principais motivos identificados para o fracasso foram o preço superior (44,6%), a licitação deserta (38,5%) e o parecer técnico desfavorável (11,3%). As classes terapêuticas mais impactadas pelos fracassos corresponderam aos antineoplásicos e imunomoduladores, anti-infecciosos de uso sistêmico e substâncias de ação no sistema nervoso. Os achados desse estudo reforçam a importância da etapa de precificação, do parecer técnico farmacêutico, da transição de gestão e dos aspectos mercadológicos nos desfechos das compras públicas de medicamentos.

**Palavras-chave:** institutos de câncer; serviço hospitalar de compras; medicamentos; proposta de concorrência; assistência farmacêutica.

## **DESAFÍOS EN LA ADQUISICIÓN DE MEDICAMENTOS: ESTUDIO DE LAS LICITACIONES DEL INSTITUTO NACIONAL DEL CÁNCER (2018-2022)**

El estudio analizó licitaciones fallidas de compra de medicamentos realizadas mediante subasta electrónica por parte del Instituto Nacional del Cáncer (INCA), con la intención de dilucidar las razones de los fracasos en esos procesos de adquisición. Se trata de un estudio con enfoque exploratorio y descriptivo, basado en documentos, para el cual se utilizaron documentos de dominio público disponibles en el portal de compras del gobierno federal brasileño – Comprasnet. Del total de 3.721 medicamentos licitados entre enero de 2018 y diciembre de 2022, el 46,0% (n=1.713) quedaron sin éxito. Los principales motivos identificados del fracaso fueron el mayor precio (44,6%), la oferta desierta (38,5%) y la opinión técnica desfavorable (11,3%). Las clases terapéuticas más impactadas por fracasos correspondieron a los antineoplásicos e inmunomoduladores, los antiinfecciosos de uso sistémico y las sustancias que actúan sobre el sistema nervioso. Los hallazgos de este estudio refuerzan la importancia de la etapa de fijación de precios, la opinión técnica farmacéutica, la transición de gestión y los aspectos de marketing en los resultados de las compras públicas de medicamentos.

**Palabras clave:** instituciones oncológicas; departamento de compras en hospital; propuestas de licitación; medicamentos; servicios farmacéuticos.

## **CHALLENGES IN DRUG PROCUREMENT: A STUDY OF THE BIDDING PROCESSES AT THE NATIONAL CANCER INSTITUTE (2018-2022)**

The study analyzed failed public tenders involving the purchase of medicines conducted via electronic auction by the National Cancer Institute (INCA), with the intention of elucidating the reasons for failures in these procurement processes. This is a study with an exploratory and descriptive approach, based on documents, for which public domain documents available on the Brazilian federal government's purchasing portal – Comprasnet – were used. Of the total of 3,721 medicines tendered between January 2018 and December 2022, 46.0% (n=1,713) remained unsuccessful. The main reasons identified for failure were the higher price (44.6%), the deserted bid (38.5%) and the unfavorable technical opinion (11.3%). The therapeutic classes most impacted by failures corresponded to antineoplastics and immunomodulators, anti-infectives for systemic use and substances that act on the nervous system. The findings of this study reinforce the importance of the pricing stage, pharmaceutical technical opinion, management transition and marketing aspects in the outcomes of public drug purchases.

**Keywords:** cancer care facilities; hospital purchasing; competitive bidding; medicines; pharmaceutical services.

## 1. INTRODUÇÃO

De acordo com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, o mercado de compras públicas movimenta cerca de 12% do Produto Interno Bruto (PIB) dos países-membros. No Brasil, as compras realizadas em 2019 por entes da administração direta e indireta federal movimentaram R\$388 bilhões, equivalente a 4,7% do PIB brasileiro (Thorstensen; Giesteira, 2021).

Apesar do extenso arcabouço normativo-jurídico que embasa as compras públicas no Brasil, nem sempre os resultados são bem-sucedidos. O fracasso nas aquisições pode impactar no desenvolvimento das atividades-meio e fim da administração pública, bem como gerar custos adicionais aos cofres públicos, quer na realização de novo processo para contratação de fornecedores, quer no retrabalho administrativo (Arantes *et al.*, 2019).

Especificamente nas compras públicas de medicamentos, as consequências dos maus resultados podem repercutir nos cuidados diretos aos usuários e pacientes do sistema público de saúde. E a expansão do mercado farmacêutico nacional nos últimos anos, com aumento de 52,3% nas compras públicas de medicamentos entre 2017 e 2022 (Interfarma, 2022), torna o cenário mais desafiador aos gestores locais que prezam por maior eficiência no uso dos recursos aplicados nas transações governamentais.

Apesar da pertinência do assunto, a literatura carece de estudos que abordem o tema sob perspectiva multidimensional, e Costa e Terra (2019) criticam essa visão reduzida. Salientam que as discussões acerca das compras públicas brasileiras focam sobretudo na complexidade procedural, carecendo de visão mais integrada. Variáveis externas, para além das normas e jurisdições, também podem influenciar negativamente nos resultados das compras públicas.

Nesse contexto, esse estudo objetivou analisar as possíveis razões para os fracassos nas compras públicas de medicamentos sob a perspectiva de um instituto nacional especializado em oncologia.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Gestão de suprimentos

A gestão da cadeia de suprimentos visa disponibilizar os insumos necessários ao processo produtivo com qualidade, em quantidades suficientes, no tempo correto e ao menor custo possível. Baseia-se no encadeamento eficiente dos processos de planejamento, implementação e controle do fluxo e armazenagem de insumos, bem como das informações relativas a essas atividades, desde a origem até o consumo, visando atender as necessidades do usuário (Ballou, 2011).

De acordo com Fitzsimmons e Fitzsimmons (2014), gerenciar uma cadeia de suprimentos é gerenciar incertezas, sobretudo aquelas associadas à seleção adequada de produtos e fornecedores, ao desempenho destes e às oscilações da demanda. Além das incertezas, o gerente da cadeia de suprimentos também é responsável pela manutenção do tênuo equilíbrio entre os interesses dos usuários, dos fornecedores e da própria organização.

## 2.2 Compras públicas de medicamentos

No Brasil, as transações comerciais celebradas com instituições da administração pública, direta e indireta, são resultantes de procedimentos administrativos regidos pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133/2021 – e demais normativos associados. Segundo essa lei, a licitação é o procedimento administrativo pelo qual o ente público abre ao mercado a possibilidade de formulação de propostas para a venda de bens ou serviços, dentre as quais será selecionada a mais vantajosa para a celebração de contrato (Neves; Moré, 2020).

A modalidade pregão eletrônico é utilizada para a aquisição de bens comuns, ou seja, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado, tais como os medicamentos. Nessa modalidade, o julgamento das propostas segue o critério de menor preço ou maior desconto, fundamentado pela pesquisa de mercado realizada previamente pela administração pública (Brasil, 2021b).

No Brasil, a estimativa de preço do item é peça-chave no processo licitatório, visto que a mesma serve de balizador para classificação das propostas dos licitantes. Valores superestimados para a compra podem resultar em aquisições antieconômicas, enquanto preços inexequíveis inviabilizam a participação de fornecedores capazes de competir em termos de qualidade e tempestividade (Reis; Cabral, 2018).

O cálculo do preço de referência depende diretamente da especificidade do item. A Lei nº 14.133/2021 regulamenta que a estimativa do valor da contratação seja compatível com os valores praticados pelo mercado (Brasil, 2021b). Nesse aspecto, os procedimentos para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral estão descritos na Instrução Normativa Sege/ME nº 65/2021 (Brasil, 2021a).

Entre os procedimentos estabelecidos para a pesquisa de mercado encontra-se a consulta ao sítio eletrônico “Painel de Preços”, onde podem ser consultados dados e informações de compras públicas homologadas no sistema de compras do governo federal brasileiro. Tal ferramenta objetiva dar transparência quanto aos preços praticados pela administração pública e estimular o controle social (CGU, 2022).

A eficiência da licitação pode também ser impactada pela incapacidade do ofertante em executar adequadamente o contrato. Por isso, na condução do certame, após o resultado provisório da fase de lances, o pregoeiro conduz na sequência a análise documental para averiguar a idoneidade da empresa quanto aos aspectos fiscal, social, trabalhista e econômico-financeiro. O descumprimento das exigências editalícias resulta na desclassificação da proposta e na inabilitação do licitante (Brasil, 2021b).

No âmbito das compras públicas de medicamentos, a participação do farmacêutico junto às equipes de compras e licitação tem caráter estratégico ao contribuir na análise dos preços estimados para a compra, ao definir os critérios exigidos para seleção de produtos e empresas, e ao emitir parecer técnico-sanitário nas etapas de habilitação do fornecedor e qualificação do produto ofertado (Costa *et al.*, 2020). O parecer visa garantir a qualidade dos medicamentos adquiridos e dos fornecedores contratados, além de mitigar eventuais comportamentos oportunísticos de empresas.

### 3. METODOLOGIA

O estudo consiste na análise das licitações para a compra de medicamentos conduzidos na modalidade de pregão eletrônico pelo Instituto Nacional de Câncer (INCA). Trata-se de estudo com abordagem exploratória e descritiva, visto que se pretendeu trazer visão abrangente do problema ao considerar os variados aspectos relativos à aquisição de medicamentos, além de explicitar fatos que poderão contribuir para a busca de soluções.

O INCA, *lócus* do estudo, é órgão vinculado diretamente ao Ministério da Saúde, com autonomia administrativa e gestão orçamentária própria. Em 2022, as despesas com medicamentos representaram 38,8% do orçamento de R\$145,75 milhões aplicados na aquisição de material de consumo. Neste mesmo ano foram realizados 96 pregões para a aquisição de cerca de 600 medicamentos. A análise das licitações do instituto desperta interesse não só pelo volume operacional e financeiro, mas também por sua capacidade administrativa, reconhecida por outros órgãos públicos que rotineiramente solicitam participação conjunta nessas contratações (INCA, 2023).

Para tanto, recorreu-se à análise documental dos pregões eletrônicos conduzidos para a compra de medicamentos pelo INCA (UASG nº 250052), cujas sessões públicas aconteceram entre janeiro de 2018 e dezembro de 2022. A consulta ao Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), por meio do portal de compras do governo federal brasileiro, o Comprasnet, permitiu acesso aos dados abertos das compras do instituto. Foram consultados editais de licitação, atas de realização de pregão eletrônico e termos de adjudicação e homologação. Também foram revisados os processos administrativos de compras que embasaram os pregões

analisados, disponíveis no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), com a ciência e concordância da Direção Geral do INCA por meio de Termo de Anuência.

Nesse estudo foram incluídas as licitações concluídas na modalidade de pregão eletrônico, haja vista que esta é a principal modalidade praticada pelo INCA na aquisição de medicamentos (INCA, 2023). Somente foram analisados os itens cujas licitações não obtiveram sucesso, ou seja, os fracassados, seja por não aceitação das propostas apresentadas (frustrado), seja por ausência de fornecedores interessados (deserto).

A coleta dos dados ocorreu entre janeiro e julho de 2023. As variáveis coletadas foram: número da licitação, data de abertura do processo, data do pregão eletrônico, data de homologação do item, quantidade de itens licitados no certame, descrição completa do item, quantidade licitada do item, valor unitário estimado para o item, valor da proposta mais vantajosa (melhor lance), situação do item licitado em relação a compra (fracassado, frustrado ou adjudicado – adquirido com sucesso), motivo para o fracasso do item na licitação e o motivo para o parecer técnico-farmacêutico desfavorável à aquisição.

Destaca-se que um único item pode ter sido alvo de propostas de diferentes fornecedores. Logo, as motivações para o fracasso podem ser múltiplas. Para elucidar as causas de fracassos nas licitações de medicamentos foram considerados todos os motivos publicados nos documentos fontes.

As motivações identificadas foram categorizadas em cinco categorias principais: preço superior; parecer técnico desfavorável; declínio do licitante; questões jurídico-administrativas e deserto. Ainda que para o fracasso de determinado item tenha sido identificado mais de uma motivação, cada motivação foi inserida em uma única categoria.

A categoria “questões jurídico-administrativas” engloba as motivações de caráter jurídico e administrativas identificadas pelo pregoeiro, tais como cadastro do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf) vencido e empresas inidôneas, suspensas e/ou impedidas de licitar com a administração pública.

Os medicamentos cuja licitação restou fracassada foram classificados conforme o primeiro nível do sistema Anatômico Terapêutico Químico (ATC/WHO). Os dados foram tabulados e analisados no *Microsoft Office Excel® 365*. Para análise das variáveis, utilizou-se estatística descritiva. Para as categóricas, considerou-se a frequência absoluta e relativa. A mediana foi adotada como medida de tendência central para análise da variável contínua quantidade de itens licitados no certame e para o cálculo do tempo de tramitação dos processos de compra de medicamento na modalidade pregão eletrônico, estabelecido em dias, dada a heterogeneidade dos valores observados.

## 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O INCA realizou 217 sessões públicas para a aquisição de medicamentos na modalidade pregão eletrônico no período estudado, com o total de 3.721 itens licitados. Desse total, 46,0% (n=1.713) resultaram fracassados.

A Tabela 1 mostra o total de pregões conduzidos e a quantidade de itens adjudicados e fracassados. Observou-se que, entre 2020 e 2022, o instituto não logrou êxito na aquisição de quase metade dos medicamentos licitados, com destaque para 2021, ano marcado pela maior proporção de fracassos da série (54%).

**Tabela 1 – Número de pregões eletrônicos de medicamentos, itens licitados, adjudicados e fracassados e distribuição do número de itens por pregão, por ano, INCA, 2018–2022**

Ano	Nº de pregões eletrônicos	Total de itens licitados	Adjudicados (%)	Fracassados (%)	Distribuição do nº de itens por pregão		
					Mediana	Limite inferior	Limite superior
2018	30	720	452 (62,8%)	268 (37,2%)	13	1	91
2019	6	306	214 (69,9%)	92 (30,1%)	56	3	105
2020	35	660	347 (52,6%)	313 (47,4%)	20	1	59
2021	50	727	334 (45,9%)	393 (54,1%)	16	1	31
2022	96	1308	661 (50,5%)	647 (49,5%)	13	1	32
Total (%)	217	3721	2008 (54,0%)	1713 (46,0%)	--	--	--

**Legenda:** Adjudicado: item adquirido com sucesso. Fracassado: item não adquirido.

**Fonte:** Elaboração própria.

Interessante notar como os resultados dos processos de compra refletem a dinâmica administrativo-operacional da instituição. Ao final de 2018 ocorreu a transição da gestão administrativa e operacional nos setores envolvidos com suprimentos e compras do INCA (2020). Não obstante, apenas seis sessões públicas de pregão eletrônico foram realizadas em 2019, com metade da grade de medicamentos licitada.

O comportamento singular das compras em 2019 é reforçado pela observação da existência de grandes processos licitatórios, contendo até 105 medicamentos em um único edital. A estratégia de aglomerar elevado número de itens na licitação poderia ser considerada desfavorável, dado o volume de propostas e documentos para avaliação, os quais podem comprometer a qualidade da análise e o tempo até homologação do certame (Almeida; Sano, 2018). Contudo, o ano de 2019 apresentou a menor taxa de fracassos da série (30,1%).

A condução de grandes certames é descrita como vantajosa na literatura científica, visto que grandes volumes de compra permitem diluir os custos fixos associados à transação comercial. Tanto a economia de escala (quantidades maiores do mesmo item) como de escopo (diversos itens ofertados pelo mesmo fornecedor) tende a resultar em maiores descontos ao comprador nas aquisições pela modalidade pregão eletrônico (Bastos; Cavalcante, 2021; Chaves, 2020; Faria *et al.*, 2010).

Contudo, processos de compra com muitos itens podem comprometer a celeridade processual, o que também é determinante para o êxito da licitação. Neves e Moré (2020) apontam para a possibilidade de abandono das sessões públicas do certame pelos licitantes devido à morosidade da fase externa em processos de aquisição contendo elevada quantidade de itens. Cabe ao gestor de suprimentos equilibrar os interesses da organização, fornecedores e usuários, para alcançar o sucesso na licitação com a contratação de fornecedores qualificados e devidamente remunerados.

A elevação da proporção de fracassos nas licitações de medicamentos do INCA observada a partir de 2020, com ápice em 2021, parece ter sofrido forte influência das consequências da pandemia pela Covid-19. O isolamento social resultou na paralisação de processos produtivos em países centrais para o mercado farmacêutico, como China e Índia, reduzindo a oferta de produtos, enquanto os elevados índices de óbito pelo SARS-CoV-2 explodiram a demanda por insumos e serviços de saúde (Chaves *et al.*, 2022; Freitas *et al.*, 2022).

Os efeitos restritivos sobre os fluxos logísticos e operacionais mundo afora ainda têm gerado escassez, desabastecimento e elevação dos preços de produtos nos mercados nacional e internacional (Da Vitória; Francisco Jr., 2023). Esse cenário preocupante acentua as dificuldades para precificação nas compras públicas de medicamentos e reduz o interesse de fornecedores em firmar contratos de longo prazo, como o caso das licitações para registro de preço conduzidas na modalidade pregão eletrônico adotadas pelo INCA.

Conforme pode ser observado na Tabela 2, foram identificados 1.932 registros de motivações para o fracasso na licitação de medicamentos nos cinco anos analisados. Quase metade das motivações correspondeu à categoria preço superior (44,6%), seguido de deserto (38,5%).

Os achados permitem afirmar que os fracassos nas licitações ocorreram principalmente por motivos comerciais. Nessa perspectiva, é importante dar luz a dois aspectos distintos: a definição do valor (preço) máximo estimado para o item no certame e a dinâmica do mercado farmacêutico (Chaves, 2020).

No horizonte dos procedimentos para estimar os preços de medicamentos, oportuno destacar os desafios para a precificação do item no processo de compras públicas. O mercado farmacêutico possui especificidades que o diferenciam na prática diária dos responsáveis

pelas estimativas de preços (Chaves, 2020). Trata-se de mercado altamente regulado, tanto na perspectiva sanitária quanto nos preços praticados no Brasil.

Os medicamentos são considerados bens credenciais, portanto somente podem ser comercializados no Brasil mediante credenciamento junto a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Brasil, 1976). Além disso, o medicamento deve ter o preço máximo de venda determinado pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED), que estabelece anualmente os parâmetros para o reajuste dos preços tanto para a venda ao consumidor quanto para a venda aos órgãos públicos (Brasil, 2003).

Tal dinâmica requer das instituições de saúde sistema informacional e recursos humanos que permita organizar as etapas de instrução processual de forma a evitar que a etapa do cálculo de estimativas de preços fique aproximada à data estabelecida para o reajuste anual, bem como evitar a realização da sessão pública do pregão eletrônico neste período. Os índices de reajustes podem majorar os preços praticados e tornar os preços estimados pelo órgão defasados perante o mercado, aumentando exponencialmente as chances de fracasso do item.

**Tabela 2 – Total de motivações para os fracassos nas licitações de medicamentos por categoria e por ano, INCA, 2018–2022**

Motivações	Ano					Total (%)
	2018	2019	2020	2021	2022	
Preço superior	122	61	178	203	297	861 (44,6%)
Parecer técnico desfavorável	80	29	21	34	55	219 (11,3%)
Declínio do licitante	11	6	3	2	10	32 (1,7%)
Questões jurídico-administrativas	39	15	11	5	6	76 (3,9%)
Deserto	108	20	122	174	320	744 (38,5%)
Total (%)	360 (18,6%)	131 (6,8%)	335 (17,4%)	418 (21,6%)	688 (35,6%)	1.932 (100,0%)

**Fonte:** Elaboração própria.

Outro ponto de destaque se refere à *expertise* da equipe envolvida, haja vista que as questões tributárias relacionadas aos preços de medicamentos incluem isenções e variações entre as Unidades Federativas que podem gerar confusão no momento do estabelecimento de preços para a região onde a instituição de saúde está localizada.

A questão se torna ainda mais desafiadora quando a instrução normativa vigente pressupõe a consulta aos preços já praticados em outras compras públicas para a definição do valor máximo para o item na licitação. Preços de lances e disputas já realizados, numa perspectiva histórica podem, por si só, comprometer a acurácia da estimativa de preços para uma compra futura.

Ressalta-se que a Controladoria-Geral da União (CGU) emitiu relatório constatando que as informações divulgadas no Painel de Preços carecem de confiabilidade, sobretudo devido da falta de integridade e consistência dos dados. Foram identificadas inconsistências nas descrições e códigos dos itens e, por consequência, na qualidade dos preços retornados nas pesquisas na plataforma. A coerência entre o objeto de aquisição e a descrição contida nos catálogos é fundamental para possibilitar a comparabilidade dos valores estimados pela administração pública, quando da definição de preços de novas aquisições (CGU, 2022).

O cenário desafiador torna a especificação a etapa mais crítica do processo de compra de medicamentos, sendo o preço estimado destacado nesse estudo como a principal causa de fracasso da licitação. À equipe responsável pelas estimativas de preços é imputada enorme responsabilidade, desde o conhecimento da dinâmica do mercado farmacêutico até o juízo crítico acerca dos dados obtidos de outras compras governamentais, seja em termos de especificação do produto, unidade de fornecimento ou variação de preços (CGU, 2022).

Estudos sobre o tema destacam outros fatores determinantes para a variação dos preços unitários nos processos de licitação, como o número de participantes do pregão eletrônico, a relação comprador-fornecedor, o tempo de processo de contratação e a quantidade de produtos licitados (Bastos; Cavalcante, 2021; Faria *et al.*, 2010; Cibils, 2019).

O incremento no número de interessados no certame transforma a estrutura do processo licitatório, de modo que os monopólios e oligopólios cedem ao mercado competitivo. Como consequência, a ampla concorrência promove a disputa e prevalece na formação do preço final (Fernandez; Ribas, 2021).

Por seu turno, a depender do item, o detalhamento excessivo da descrição pode restringir a concorrência na licitação (Faria *et al.*, 2010). Neste ponto, as Comissões de Farmácia e Terapêutica, responsáveis pela seleção e padronização de medicamentos nas instituições de saúde (CFF, 2006), devem garantir especificações e descritivos que estimulem o caráter competitivo da licitação.

Bastos e Cavalcante (2021) afirmam que grandes volumes de compra proporcionam aumento no poder de negociação do comprador. Nesse diapasão, os órgãos de controle estimulam a prática da participação de outros órgãos públicos nas compras. O dispositivo de Intenção de Registro de Preços possibilita a inclusão de outros órgãos como participantes interessados na mesma aquisição (Brasil, 2023).

O acréscimo no volume da aquisição, proporcionado pela compra compartilhada, pode tornar o contrato mais atrativo aos fornecedores, os quais tendem a ceder nas negociações por maiores descontos no preço do item. Contudo, incertezas jurídicas derivadas do próprio modelo

de aquisição podem influenciar negativamente nos preços e levar ao fracasso, ou até mesmo, à deserção do item no pregão eletrônico.

Gomes (2015) aponta que o uso do Sistema de Registro de Preços (SRP) no pregão eletrônico pode reduzir pela metade a probabilidade de sucesso na contratação do item. Apesar disso, esse instrumento representa a melhor opção de aquisição na perspectiva do gestor da assistência farmacêutica hospitalar, por permitir melhor gestão e controle dos estoques.

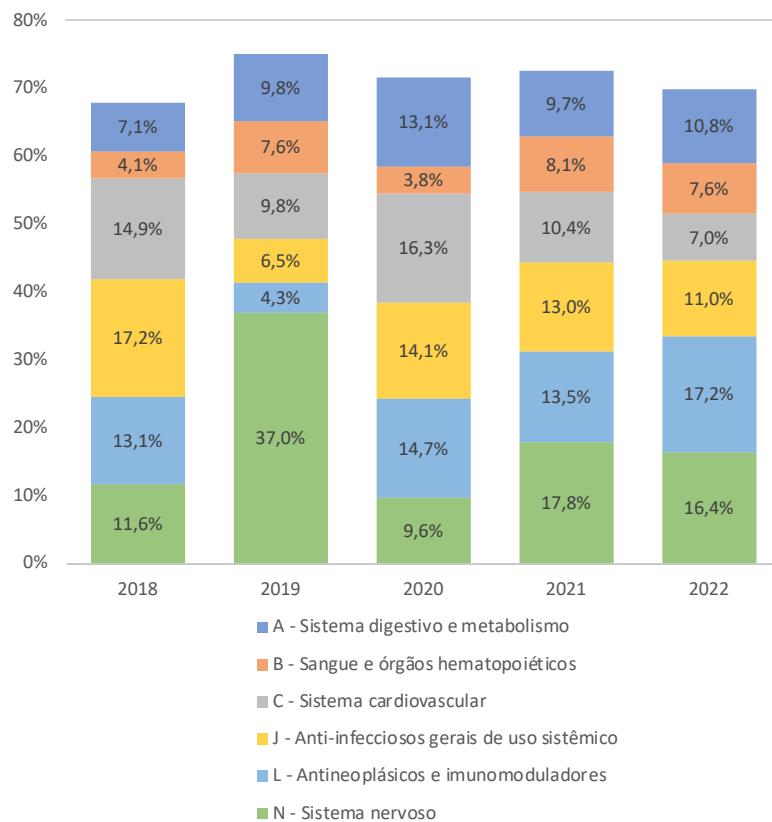
O procedimento de SRP, ao flexibilizar as entregas conforme a demanda institucional, desobriga a administração pública de adquirir o produto no quantitativo total contratado e mantém o preço obtido na licitação registrado por doze meses subsequentes, o que pode gerar insegurança comercial ao fornecedor.

Ademais, há risco de encarecimento dos custos de frete devido ao parcelamento das entregas. O Decreto nº 11.462/2023, que regulamenta o registro de preço na nova Lei de Licitações, trouxe a possibilidade de reajuste do preço da ata de SRP, na tentativa de minimizar tais inseguranças e manter o equilíbrio nas relações contratuais.

A dificuldade para adquirir medicamentos não é novidade para os sistemas de saúde, e representa obstáculo importante para a garantia do acesso aos medicamentos no mundo (Chaves *et al.*, 2019). Na última década, a escassez no mercado farmacêutico tem afetado a disponibilidade de algumas classes terapêuticas, como antineoplásicos e imunomoduladores, anti-infecciosos de uso sistêmico, substâncias de ação no sistema cardiovascular e no sistema nervoso. Estudos apontam ainda redução na oferta global, em menor escala, das substâncias que atuam no sangue e órgãos hematopoiéticos e no trato alimentar e metabolismo (IQVIA, 2023a; WHO, 2023).

Tais questões suscitaram a necessidade de identificar se os itens fracassados por preço superior, ou mesmo desertos, tinham alguma relação com escassez ou desabastecimento internacional de medicamentos. O Gráfico 1 apresenta as classes terapêuticas que concentraram o maior percentual de insucesso nas licitações do INCA.

**Gráfico 1 – Percentual de fracasso das principais classes terapêuticas, segundo ATC/WHO, por ano, INCA, 2018–2022**



**Fonte:** Elaboração própria.

A Sociedade Americana de Farmácia Hospitalar (ASHP, 2023) monitora o desabastecimento de medicamentos no mercado americano e indica os antineoplásicos como a classe de maior criticidade assistencial no contexto de escassez. Nossos achados corroboram tal preocupação, dada importante proporção de antineoplásicos e imunomoduladores nos fracassos, principalmente em 2020 e 2022. Medicamentos como 5-fluorouracil, fludarabina, ciclofosfamida, lomustina, metrotrexato e tacrolimo apareceram frequentemente na lista de itens fracassados.

Os anti-infecciosos gerais de uso sistêmico também restaram fracassados em elevadas proporções nas licitações analisadas, com destaque para metronidazol, norfloxacino, tetraciclina, clindamicina, amoxicilina e associações e sulfametoxazol com trimetoprima. E tal situação parece se repetir em outros países. O Centro Nacional de *Stewardship* de Antimicrobianos australiano (NCAS, 2023) elaborou cartilha de orientação aos prescritores quanto à substituição por possíveis alternativas terapêuticas, e alertou que tais alternativas podem ser mais custosas, menos efetivas e com menor risco-benefício.

Importante destacar que a classe do Sistema Nervoso representou mais de um terço do total de medicamentos fracassados em 2019, dado coerente com o fato de que esses medicamentos totalizaram cerca de 40% da grade licitada no referido ano. Tal representação pode ser considerada atípica, visto que apenas metade da grade de medicamentos ( $n=306$ ) foi adquirida por meio de pregão eletrônico em 2019. A aquisição dos demais medicamentos ocorreu por outros meios, como compras diretas e adesões às atas SRP de outros órgãos, não analisadas neste estudo.

Já em 2020, ano de início da pandemia pelo SARS-CoV-2, observa-se redução dos fracassos nessa classe, contudo, retoma sua preponderância em 2021, sendo o Sistema Nervoso a classe terapêutica mais afetada, provavelmente como reflexo do desabastecimento legado pela pandemia (Chaves *et al.*, 2022). Desta classe, os analgésicos e anestésicos foram os medicamentos mais afetados pelos fracassos nos processos licitatórios.

A constatação de que as classes terapêuticas em situação de escassez e desabastecimento no mundo foram também aquelas mais impactadas pelos fracassos nas licitações realizadas pelo INCA parece refletir grave problema de saúde pública, cuja resolução requer análise caso a caso devido à multiplicidade de causas e atores envolvidos. Estudo da Organização Mundial de Saúde (OMS) mostrou que, no Brasil, a escassez de medicamentos para o tratamento do câncer e outras doenças não transmissíveis foi causada por “motivo comercial”, isto é, saída de fornecedores do mercado (WHO, 2023).

Como em diversos países, o Brasil apresenta alta dependência das cadeias de produção global de medicamentos. Houve retração do setor farmacêutico no cenário nacional, com redução de 48% e 35% do número de indústrias farmoquímicas e farmacêuticas, respectivamente, entre 2006 e 2019 (Vieira, 2022).

A concentração de mercado fragiliza a relação vendedor-comprador, ao desequilibrar as forças de negociação de preços, com impactos no cálculo da estimativa de valor máximo a ser praticado. As empresas dominantes podem determinar valores acima daqueles praticados em compras públicas anteriores ou optar por direcionar seus produtos a compradores dispostos a pagar o preço mais elevado. No caso dos antineoplásicos, o mercado norte-americano se destaca, sendo o maior consumidor dessa classe de medicamentos, deixando em situação desfavorável os países com menor volume de vendas e considerados periféricos, como o Brasil (IQVIA, 2023b).

O agente responsável pela precificação de medicamentos se vê em xeque-mate: ou utiliza valores determinados pelo mercado, discrepantes em relação às compras anteriores, e sujeita-se aos questionamentos dos órgãos de controle por ineficiência e mau uso do dinheiro público; ou ignora os valores determinados pelos fornecedores na precificação, e utiliza médias históricas com preços inferiores, aumentando as chances de o item resultar fracassado na licitação.

A despeito de representarem baixa proporção das motivações para os fracassos nas licitações de medicamentos (11,3%), os problemas identificados pelo farmacêutico no parecer técnico também merecem atenção. Na expectativa de impedir a seleção do fornecedor baseada apenas no preço proposto para o item, o pregoeiro solicita ao farmacêutico colaboração na análise da proposta e dos documentos do licitante provisoriamente em primeiro lugar no certame.

O parecer técnico-sanitário de medicamentos é atribuição privativa do farmacêutico (Brasil, 1981), motivo pelo qual o mesmo é instado a emitir parecer acerca da adequação sanitária e da qualidade, tanto do produto ofertado quanto da empresa ofertante. Caso seja identificada alguma inconformidade pelo parecerista, o pregoeiro aciona as propostas subsequentes para seguimento da análise técnica.

Ao longo da série temporal estudada, 14,0% dos medicamentos licitados frustraram devido a problemas observados pelo farmacêutico nas documentações técnico-sanitárias, exigidas em edital ou solicitadas em diligências realizadas pelo pregoeiro. Foram identificadas 249 inconformidades, envolvendo principalmente os documentos: Declaração do Produtor (29,3%), Laudo de Equivalência Farmacêutica (16,1%) e Registro/Notificação Sanitária (14,5%), conforme pode ser observado na Tabela 3.

Os editais de licitação do INCA preveem a exigência, dentre outros documentos, de apresentação do registro sanitário do produto, bem como a possibilidade de verificação da Declaração do Produtor e do Laudo de Equivalência Farmacêutica, em sede de diligência, como critérios complementares para a qualificação técnica da proposta (INCA, 2022). Reis e Cabral (2018) sugerem que o advento da licitação eletrônica, ao passo que proporciona maior alcance de fornecedores e comportamentos mais agressivos na disputa dos lances, também tornou a administração pública mais vulnerável a condutas de empresas oportunísticas.

O destaque para a inconformidade da Declaração do Produtor (29,3%) remete à atual dinâmica do mercado farmacêutico em contratações públicas. Esse documento é solicitado ao licitante quando o mesmo não é o fabricante do produto ofertado, ou seja, distribuidores ou operadores logísticos. A elevada proporção de inobservância desse item pelas empresas traz importante alerta acerca de eventuais fragilidades na relação comercial entre fabricantes e empresas que comercializam medicamentos no Brasil.

Antes de 2010, era possível estabelecer nas licitações de medicamentos a exigência de apresentação de outro documento denominado Carta de Credenciamento dos distribuidores junto ao fabricante como requisito para habilitação da empresa. Ocorre que o Tribunal de Contas da União entendeu que tal exigência seria excessiva e a mesma foi revogada em 2012 (Brasil, 2010; Brasil, 2012; Brasil, 2014). Desde então, não há mais previsão para exigência em edital de

documento que demonstre a existência de acordos comerciais estabelecidos entre fabricantes e distribuidores para as compras públicas de medicamentos.

Nesse cenário, empresas oportunísticas participam do certame sem vinculação formal com o fabricante do medicamento, deixando obscura a origem do produto ofertado e trazendo insegurança sanitária ao processo aquisitivo. Os resultados desse estudo corroboram tal fato, ao apontar a elevada proporção de problemas com relação a Declaração do Produtor quando solicitada aos distribuidores nas licitações analisadas.

**Tabela 3 – Inconformidades identificadas nos pareceres técnicos e a respectiva frequência absoluta e relativa, por ano, INCA, 2018–2022**

Inconformidades observadas <sup>(1)</sup>	Ano					Total (%)
	2018	2019	2020	2021	2022	
Ausência de Declaração do Produtor	37	14	9	11	2	73 (29,3%)
Ausência do Laudo de Equivalência Farmacêutica	20	4	6	10	0	40 (16,1%)
Ausência ou caducidade de Registro/ Notificação Sanitária	6	2	2	7	19	36 (14,5%)
Ausência ou apresentação de Bula desatualizada	10	3	1	3	10	27 (10,8%)
Produto divergente do especificado	4	0	7	4	4	19 (7,6%)
Ausência ou caducidade de Certidão de Regularidade Técnica	1	4	1	1	5	12 (4,8%)
Ausência ou caducidade de Autorização de Funcionamento/ Especial	0	0	1	1	7	9 (3,6%)
Ausência de cópia do rótulo do produto	1	0	0	0	7	8 (3,2%)
Ausência ou caducidade de Licença de funcionamento	0	0	1	1	5	7 (2,8%)
Apresentação de proposta de farmácia/ drogaria	3	2	2	0	0	7 (2,8%)
Não localização de documentação técnico-sanitária	5	0	0	0	0	5 (2,0%)
Ausência de Laudo de Controle de Qualidade: produto biológico não novo	0	2	0	0	0	2 (0,8%)
Apresentação de produto com validade inferior a 60% da validade plena	0	0	2	0	0	2 (0,8%)

Inconformidades observadas <sup>(1)</sup>	Ano					Total (%)
	2018	2019	2020	2021	2022	
Apresentação de marcas distintas, no caso de compra por lote	0	0	0	0	2	2 (0,8%)
Total (%)	87 (34,9%)	31 (12,4%)	32 (12,9%)	38 (15,3%)	61 (24,5%)	249 (100,0%)

<sup>(1)</sup> Os critérios de aceitação do produto ofertado e da empresa licitante estão listados no sítio eletrônico do instituto (INCA, 2022).

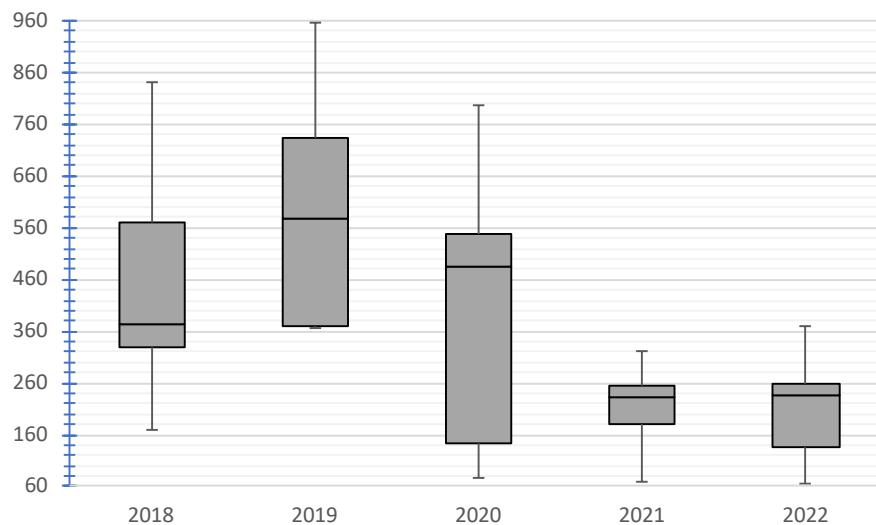
**Fonte:** Elaboração própria.

A OMS alerta que um em cada dez produtos médicos que circulam em países de baixa e média renda são de baixa qualidade ou falsificados (WHO, 2020). A nova Lei de Licitações resgata essa preocupação ao prever a possibilidade de exigência de Carta de Solidariedade (inciso V, art. 41) nas compras e contratações públicas, restando clara sua aplicação nas aquisições de medicamentos dada a singularidade do objeto e dos riscos inerentes ao mercado envolvido (Brasil, 2021b).

Oportuno apontar outro fator determinante para o sucesso do item no pregão eletrônico: o intervalo de tempo entre o momento da apresentação da proposta e a efetivação da compra. Se muito dilatado, pode induzir o fornecedor a elevar os valores dos produtos, motivado por flutuações cambiais e de taxas de juros, ou mesmo alterações nas alíquotas de tributos (Bastos; Cavalcante, 2021).

O Gráfico 2 revela a extensa amplitude de dias necessários para a finalização das licitações de medicamentos conduzidas pelo INCA, sobretudo nos primeiros anos da série. Foi possível observar que o tempo de tramitação processual caiu quase pela metade ao longo da série histórica.

**Gráfico 2 – Tempo de tramitação, em dias, dos processos de compra de medicamentos na modalidade pregão eletrônico, por ano, INCA, 2018–2022**



**Fonte:** Elaboração própria.

Em 2021, 75% dos processos de licitação de medicamentos foram concluídos em 254 dias, com mediana de 231 dias. Intervalos semelhantes foram observados no ano seguinte. Em contraste, em 2019, ano após a transição da gestão administrativa do instituto, o processo mais curto demorou 366 dias para ser concluído, enquanto o mais longo perdurou 956 dias, com mediana de 579 dias de duração dos pregões eletrônicos para a compra de medicamentos. A maior proporção de êxito observada, porém, não reflete necessariamente melhor abastecimento. O tempo processual alongado pode ter gerado ruptura nos estoques dos itens, fato que mereceria estudos específicos para melhor compreensão do fenômeno.

Os resultados mostram, também, que a fase processual, desde a elaboração do pedido de compra até a realização do pregão eletrônico, consumiu mais de 80% do intervalo de tempo dedicado aos processos licitatórios de medicamentos conduzidos pelo INCA em todos os anos da série. Almeida e Sano (2018), em estudo sobre os tempos de condução de contratações em uma base militar nacional, identificaram que a fase preparatória do certame consumiu cerca de 62% do tempo dedicado à execução dos pregões eletrônicos.

A licitação comprehende uma complexa e extensa estrutura processual em virtude do rigor legal e da intricada rede envolvendo diversos atores que participam do processo em suas fases interna (antes da publicidade do edital) e externa (após publicação do edital). Desde a publicação da nova Lei de Licitações diversos artefatos digitais estão disponíveis nas plataformas de compras públicas do governo federal para uso das equipes de planejamento, compras e licitação, visando maior celeridade nos processos.

A atenuação dos tempos de tramitação das licitações nos anos finais da série também pode ser atribuída aos rearranjos estabelecidos pela nova equipe de gestão junto aos processos de compras a partir de 2020. Publicado no final de 2019, o novo decreto do pregão eletrônico (Decreto nº 10.024, 2019) trouxe mudanças na plataforma informatizada, orientando a realização de certames contendo menor quantidade de itens, de forma a tornar mais célere as etapas de especificação, lances no pregão eletrônico e parecer técnico (Brasil, 2019).

Outra ação importante foi a organização dos pedidos de compras de medicamentos por classe terapêutica ou similaridade de forma farmacêutica. O agrupamento por classe terapêutica estimula maior participação das empresas nos certames contendo itens conforme seus portifólios de venda (por exemplo, oncológicos, antibióticos e sistema nervoso). Da mesma forma, o agrupamento por similaridade de forma farmacêutica, como, por exemplo, a aquisição de colírios ou soluções parenterais de grande volume, também possibilita ao mesmo fornecedor apresentar propostas para diferentes itens do edital (Bastos; Cavalcante, 2021). A oportunidade de incremento nos lucros torna o certame mais atrativo aos licitantes (Gomes, 2015).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da escassez de literatura especializada no assunto, esse estudo trouxe luz para externalidades e internalidades que impactam nos resultados dos processos licitatórios, e pode ser útil a outros órgãos públicos do país, tanto como comparador para estudos prospectivos acerca do fenômeno, como na tomada de decisão para as compras públicas de medicamentos.

Portanto, vale ressaltar as limitações desse estudo. A primeira diz respeito ao recorte temporal do estudo, marcado pelos efeitos restritivos impostos pela recente pandemia, o qual retrata período atípico para os setores de compras e suprimentos no país. Outro aspecto relevante refere-se ao meio de investigação do estudo, que foi restrito à análise documental dos processos de compras concluídos conduzidos na modalidade de pregão eletrônico.

Não obstante, a relevância do tema oferece oportunidades para investigações mais profundas acerca do tema, no sentido de ampliar o espectro de processos de compras de medicamentos incluídos na análise, e também capturar, na perspectiva dos profissionais envolvidos, as motivações para os fracassos e suas possíveis soluções.

E ainda na perspectiva de instituto de referência em oncologia, esse estudo suscita a iniciativa de formulação de arcabouço jurídico-administrativo que propicie maior segurança aos gestores de compras públicas na tomada de decisão.

O estudo mostra que a aquisição de medicamentos pela modalidade pregão eletrônico representou um grande desafio para o INCA na série histórica analisada, sobretudo entre 2020 e 2022, com quase metade dos itens licitados restando fracassados. O compromisso em

demonstrar os fracassos nas licitações de medicamentos na série histórica estudada permitiu elucidar alguns dos desafios diários enfrentados pelas equipes de compras e licitações, mesmo em ambiente de elevado nível organizacional e orçamentário.

Os desafios da especificação do objeto de licitação nas compras públicas e a carência de corpo técnico especializado nos processos de aquisição do INCA reforçam a importância da capacitação das equipes envolvidas com as compras de medicamentos e da participação do farmacêutico para a garantia do acesso a medicamentos seguros e de qualidade nas instituições públicas de saúde. Por fim, espera-se que o estudo apresentado estimule a continuidade deste tipo de debate em instituições de saúde de diferentes níveis organizacionais do sistema único de saúde (SUS).

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. A. M.; SANO, H. Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 89-106, jan. 2018. DOI: 10.1590/0034-7612164213. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-7612164213>>. Acesso em: 13 jun. 2024.

ARANTES, T. et al. Avaliação dos desfechos em processos licitatórios na modalidade pregão eletrônico de um hospital universitário. **Revista de Administração em Saúde**, São Paulo, v. 19, n. 76, e174, jul. 2019. DOI: 10.23973/ras.76.174. Disponível em: <<https://doi.org/10.23973/ras.76.174>>. Acesso em: 13 jun. 2024.

ASHP – American Society of Health-System Pharmacists. **Severity and impact of current drug shortages**. [S.I.]: American Society of Health-System Pharmacists, 2023. Disponível em: <<https://news.ashp.org/-/media/assets/drug-shortages/docs/ASHP-2023-Drug-Shortages-Survey-Report.pdf>>. Acesso em: 12 jun 2024.

BALLOU, R. H. **Logística empresarial**: transportes, administração de materiais e distribuição física. São Paulo: Atlas, 2011.

BASTOS, E. F.; CAVALCANTE, L. R. T. Pregão eletrônico e dispensa de licitação: uma análise dos valores contratados pela Administração Pública Federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 72, n. 01, p. 41–66, mar. 2021. DOI: 10.21874/art-2-2022-01-19-61e8631b4c000. Disponível em: <<https://doi.org/10.21874/art-2-2022-01-19-61e8631b4c000>>. Acesso em: 13 jun. 2024.

BRASIL. Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019. 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, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 184, p. 4–9, 23 set. 2019.

BRASIL. Decreto nº 11.462, de 31 de março de 2023. Regulamenta os art. 82 a art. 86 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o sistema de registro de preços para a contratação de bens e serviços, inclusive obras e serviços de engenharia, no âmbito da Administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 161, n. 63-C, p. 3–5, 31 mar. 2023.

BRASIL. Decreto nº 85.878, de 7 de abril de 1981. Estabelece normas para execução da Lei nº 3.820, de 11 de novembro de 1960, sobre o exercício da profissão de farmacêutico, e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 114, n. 184, p. 6631–6632, 09 abr. 1981.

BRASIL. Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021. Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 159, n. 127, p. 76, 08 jul. 2021a.

BRASIL. Lei nº 10.742, de 6 de outubro de 2003. Define normas de regulação para o setor farmacêutico, cria a Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos - CMED e altera a Lei nº 6.360, de 23 de setembro de 1976, e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 140, n. 194, p. 1–2, 7 out. 2003.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 159, n. 61-F, p. 1, 1 abr. 2021b.

BRASIL. Lei nº 6.360, de 23 de setembro de 1976. Dispõe sobre a vigilância sanitária a que ficam sujeitos os medicamentos, as drogas, os insumos farmacêuticos e correlatos, cosméticos, saneantes e outros produtos, e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 114, n. 184, p. 12647–1251, 24 set. 1976.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (1ª Câmara). **Acórdão 1.350, de 16 de março de 2010.** Processo 017.358/2006-1. Representação. Licitação para compra de medicamentos. Portaria ilegal. Restrição à competitividade. Procedência. Determinação. Arquivamento. Relator: Weder de Oliveira, 16 de março de 2010. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1144367/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1144367/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse)>. Acesso em: 19 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão 140, de 01 de fevereiro de 2012.** Processo 009.625/2011-9. Relator: Walton Alencar Rodrigues, 01 de fevereiro de 2012. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*NUMACORDAO%253A140%2520ANOACORDAO%253A2012%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*NUMACORDAO%253A140%2520ANOACORDAO%253A2012%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0)>. Acesso em: 19 jun. 2024

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão 718, de 26 de março de 2014.** Processo 019.497/2012-1. Auditoria de conformidade. Aquisição de materiais farmacológicos, hospitalares e laboratoriais. Recomendações. Determinações. Relator: José Jorge, de 26 de março de 2014. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*NUMACORDAO%253A718%2520ANOACORDAO%253A2014%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*NUMACORDAO%253A718%2520ANOACORDAO%253A2014%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0)>. Acesso em: 19 jun. 2024.

CFF – Conselho Federal de Farmácia. Resolução CFF nº 735, de 30 de setembro de 2022. Dispõe sobre as atribuições do farmacêutico na Comissão de Farmácia e Terapêutica. Presidência do Conselho Federal de Farmácia. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 160, n. 192, p. 71–72, 07 out. 2022.

CGU – Controladoria-Geral da União. **Relatório de avaliação:** secretaria de gestão: exercício 2021. Brasília: CGU, 2022. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1251751>>. Acesso em: 12 jun. 2024.

CHAVES, L. A. **Desabastecimento de medicamentos no Brasil e no mundo:** uma reflexão sobre suas causas e estratégias de enfrentamento para a garantia do acesso a medicamentos. 2020. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <[https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/48844/2/luisa\\_arueira\\_chaves\\_ensp\\_dout\\_2020.pdf](https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/48844/2/luisa_arueira_chaves_ensp_dout_2020.pdf)>. Acesso em: 13 jun. 2024.

CHAVES, L. A. *et al.* Desabastecimento de medicamentos na literatura científica da saúde: uma revisão narrativa. **Physis:** Revista de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, e290107, 2019. DOI: 10.1590/s0103-73312019290107. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/s0103-73312019290107>>. Acesso em: 13 jun. 2024.

CHAVES, L. A. *et al.* Desabastecimento, uma questão de saúde pública global: sobram problemas, faltam medicamentos. In: PORTELA, M. C.; REIS, L. G. C.; LIMA, S. M. L. (eds.). **Covid-19:** desafios para a organização e repercussões nos sistemas e serviços de saúde. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2022, parte II, p. 103-115. DOI: 10.7476/9786557081587.0006. Disponível em: <<https://doi.org/10.7476/9786557081587.0006>>. Acesso em: 13 jun. 2024.

CIBILS, F. G. **Pregão Eletrônico:** uma análise de sua utilização em um órgão público federal sob o aspecto da economicidade. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/201925/001105836.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 13 jun. 2024.

COSTA, C. C. M.; TERRA, A. C. P. **Compras públicas:** para além da economicidade. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: <[https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4277/1/1\\_Livro\\_Compras%20p%C3%A3Blicas%20para%20al%C3%A9m%20da%20economicidade.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4277/1/1_Livro_Compras%20p%C3%A3Blicas%20para%20al%C3%A9m%20da%20economicidade.pdf)>. Acesso em: 13 jun. 2024.

DA VITÓRIA (coord.); FRANCISCO JR. **Retomada econômica e geração de emprego e renda no pós-pandemia.** Brasília: Edições Câmara, 2023. E-book. Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/acamara/estruturaadm/altosestudos/retomada\\_economica\\_V1.pdf](https://www2.camara.leg.br/acamara/estruturaadm/altosestudos/retomada_economica_V1.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2024.

FARIA, E. R. *et al.* Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 6, p. 1405-1428, dez. 2010. DOI: 10.1590/s0034-76122010000600007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/s0034-76122010000600007>>. Acesso em: 13 jun. 2024.

FERNANDEZ, R. N.; RIBAS, T. G. Uma análise quantitativa do processo de concorrência em compras públicas dos pregões da Prefeitura Municipal de Pelotas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 72, n. 01, p. 67-100, mar. 2021. DOI: 10.21874/art-3-2022-01-19-61e8631b4c05b. Disponível em: <<https://doi.org/10.21874/art-3-2022-01-19-61e8631b4c05b>>. Acesso em: 13 jun. 2024.

FITZSIMMONS, J. A.; FITZSIMMONS, M. J. **Administração de serviços:** operações, estratégias e tecnologia da informação. 7. ed. Porto Alegre: AMGH, 2014.

FREITAS, C. M. *et al.* Observatório Covid-19 Fiocruz: uma análise da evolução da pandemia de fevereiro de 2020 a abril de 2022. **Ciência & Saúde Coletiva**, [S.I.], v. 28, n. 10, p. 2845-2855, out. 2023. DOI: 10.1590/1413-812320232810.10412023. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-812320232810.10412023>>. Acesso em: 13 jun. 2024.

GOMES, R. J. S. **Um estudo sobre as variáveis que influenciam na eficiência dos pregões Eletrônicos como ferramenta das compras públicas**. 2015. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/25291/1/DISSERTA%c3%87%c3%83O%20Renato%20Jos%c3%a9%20de%20Sena%20Gomes.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2024.

INCA – Instituto Nacional de Câncer. Medicamentos – **Orientações gerais**: informações gerais sobre medicamentos para fornecedores do INCA. Brasília: INCA, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/inca/pt-br/acesso-a-informacao/llicitacoes-e-contratos/orientacoes-para-fornecedores/medicamentos>>. Acesso em: 28 fev. 2024.

INCA – Instituto Nacional de Câncer. **Relatório de Gestão INCA 2019**. Rio de Janeiro: INCA, 2020. Disponível em: <[https://www.inca.gov.br/sites/ufu.sti.inca.local/files//media/document/relatorio\\_de\\_gestao\\_2019-web\\_0.pdf](https://www.inca.gov.br/sites/ufu.sti.inca.local/files//media/document/relatorio_de_gestao_2019-web_0.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2024.

INCA – Instituto Nacional de Câncer. **Relatório de Gestão INCA 2022**. Rio de Janeiro: INCA, 2023. Disponível em: <[https://www.inca.gov.br/sites/ufu.sti.inca.local/files//media/document//rg\\_inca\\_2022\\_060623\\_final\\_web.pdf](https://www.inca.gov.br/sites/ufu.sti.inca.local/files//media/document//rg_inca_2022_060623_final_web.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2024.

INTERFARMA – Associação da Indústria Farmacêutica de Pesquisa. **Guia Interfarma 2022**. [S.I.]: Interfarma, 2022. Disponível em: <<https://www.interfarma.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Guia-Interfarma-2022.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2024.

IQVIA – Institute for Human Data Science. **Drug Shortages in the U.S. 2023**: a closer look at volume and price dynamics. New Jersey: IQVIA, 2023a. Disponível em: <[https://www.acadpharm.org/dos\\_public/IQVIA\\_DRUG\\_SHORTAGES\\_USA\\_2023.PDF](https://www.acadpharm.org/dos_public/IQVIA_DRUG_SHORTAGES_USA_2023.PDF)>. Acesso em: 12 jun. 2024.

IQVIA – Institute for Human Data Science. **Global Oncology Trends 2023**: outlook to 2027. New Jersey: IQVIA, 2023b. Disponível em: <<https://www.iqvia.com/-/media/iqvia/pdfs/institute-reports/global-oncology-trends-2023/iqvia-institute-global-oncology-trends-2023-forweb.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2024.

NCAS – National Center for Antimicrobial Stewardship. **Antibiotic prescribing in primary care**: Therapeutic Guidelines summary table 2023. [S.I.], Therapeutic Guidelines Limited, 2023. Disponível em: <<https://www.ncas-australia.org/ClinicalFactSheets#medshortage>>. Acesso em: 03 fev. 2024.

NEVES, M. Y.; MORÉ, R. P. O. Pregão eletrônico: um estudo das causas de cancelamento de itens no âmbito de uma universidade federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 71, n. 1, mar. 2020. DOI: 10.21874/rsp.v71i1.3937. Disponível em: <<https://doi.org/10.21874/rsp.v71i1.3937>>. Acesso em: 13 jun. 2024.

REIS, P. R. C.; CABRAL, S. Para além dos preços contratados: fatores determinantes da celeridade nas entregas de compras públicas eletrônicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 107-125, jan. 2018. DOI: 10.1590/0034-7612164442. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-7612164442>>. Acesso em: 13 jun. 2024.

THORSTENSEN, V.; GIESTEIRA, L. F. (coord.). **Cadernos Brasil na OCDE: compras Públicas**. Brasília: IPEA, 2021. DOI: 10.38116/cbocdecp/compraspublicas. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/210707\\_cb\\_ocde\\_compras\\_publicas.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/210707_cb_ocde_compras_publicas.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2024.

VIEIRA, F. S. **Políticas de fomento ao desenvolvimento de fármacos e medicamentos no Brasil: panorama de 1998 a 2020**. Brasília: IPEA, 2022. DOI: 10.38116/td2783. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11241>>. Acesso em 12 jun. 2024.

WHO – World Health Organization. **Access to NCD medicines**: emergent issues during the COVID-19 pandemic and key structural factors. Geneva: WHO, 2023. Disponível em: <<https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/366528/9789240069442-eng.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 11 jun. 2023.

WHO – World Health Organization. **The WHO member state mechanism on substandard and falsified medical products**: how WHO member states work together to safeguard access to safe and effective medicines, vaccines and other medical products. Geneva: WHO, 2019. Disponível em: <<https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/332635/WHO-MVP-EMP-SAV-2019.04-eng.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 11 jun. 2023.

### **Anna Luiza Nunes Motta**

<https://orcid.org/0000-0002-9278-744X>

Especialista em Oncologia pelo Instituto Nacional de Câncer (INCA). Bacharel em Farmácia pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

anna-luizamotta@hotmail.com

### **Claudia de Oliveira Passos**

<https://orcid.org/0000-0001-9561-9997>

Doutora em Saúde Coletiva pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre em Saúde Pública, pela Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ). Bacharel em Farmácia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Docente no Programa de Residência Multiprofissional em Oncologia do Instituto Nacional de Câncer (INCA).

caupassos23@gmail.com

### **Mario Jorge Sobreira da Silva**

<https://orcid.org/0000-0002-0477-8595>

Doutor e Mestre em Saúde Pública pela Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP/Fiocruz), Bacharel em Farmácia pela Universidade do Grande Rio (Unigranrio), Professor do Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva e Controle do Câncer (PPGCan), do Programa de Pós-Graduação em Oncologia (PPGO) e do Programa de Residência Multiprofissional em Oncologia do Instituto Nacional do Câncer (INCA). mjsobreira@yahoo.com.br

**Virginia Luiz de Sousa**

<https://orcid.org/0009-0004-1254-8126>

Mestre em Ciências Farmacêuticas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Farmacêutica e Bioquímica pela Universidade Paulista. Especialista em Farmacologia e em Gestão Hospitalar; Bacharel em Direito pela Universidade Estácio de Sá. Membro da Comissão de Farmacovigilância/INCA, Membro da Comissão de Farmácia e Terapêutica CFT/INCA.

[virginialuiz@gmail.com](mailto:virginialuiz@gmail.com)

**Elaine Lazzaroni**

<https://orcid.org/0000-0002-7903-5550>

Doutora em Saúde Coletiva pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre em Ciências Farmacêuticas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Bacharel em Farmácia pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Professora no Programa de Pesquisa em Saúde Coletiva e Controle do Câncer do Instituto Nacional de Câncer.

[elaine.lazzaroni12@gmail.com](mailto:elaine.lazzaroni12@gmail.com)

**enap**

**RSP**

# Revista do Serviço Público

Brasília - 2025