

# RSP

## Revista do Serviço Público

vol. 76 n. 3

jul-set / 2025

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

### Compras públicas sustentáveis: um estudo bibliométrico baseado na Web of Science

Ana Paula Castro Lombardi, Saulo Cardoso Maia,  
Paulo Henrique de Lima Siqueira

### Dumping social e terceirização na administração pública brasileira

Lucimar Rizzo Lopes dos Santos Rizzo, Valentina Gomes Haensel Schmitt

### Percepções dos usuários sobre serviços de e-gov no Brasil: uma análise qualitativa

Jhennifer Pereira Silva, Lorena Caroline Fernandes Santos, Nathália de Melo Santos.

### The use of machine learning to address floods: a case study of the Municipality of Pelotas

Rodrigo Nobre Fernandez, Gabrielito Rauter Menezes, Greike Maia Aguiar, Naurienni Dutra Freitas

### Barreiras à implementação de políticas públicas de mobilidade urbana: um estudo na Grande Florianópolis

Milena Pales Quaresma de Oliveira, Bernardo Meyer, Nairon Nícolas da Silva Gomes, Ana Cristina de Amorim

### Universidade Aberta do Brasil: uma análise do desenho da política em relação à distribuição dos polos, aos perfis dos municípios e à oferta de cursos

Dayane da Silva Rodrigues de Souza, Luciano Sampaio/Raquel Sampaio

### A xenofobia e seus impactos em docentes imigrantes na educação superior brasileira

Antonio Andretti Albuquerque da Costa, Napiê Galvê Araújo Silva

enap

**RSP**

# Revista do Serviço Público

vol. 76 n. 3

jul-set / 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); Francisco Longo (Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas - Espanha); Frank Fisher (Rutgers University - Estados Unidos); Guy Peters (University of Pittsburgh - Estados Unidos); James L. Perry (Indiana University Bloomington - Estados Unidos); José Antônio Puppim de Oliveira (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP / United Nations University - Estados Unidos); José Carlos Vaz (Universidade de São Paulo - USP); Marcelo Fabián Repetto (Universidad de Buenos Aires - Argentina); Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Marcus André Melo (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE); Maria Paula Dallari Bucci (Universidade de São Paulo - USP); Maria Rita Loureiro (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP); Mariana Llanos (German Institute of Global and Area Studies - Alemanha); Michael Barzelay (London School of Economics - Reino Unido); Nuria Cunill Grau (Universidad De Los Lagos - Chile); Paulo Carlos Du Pin Calmon (Universidade de Brasília - UnB); Tânia Bacelar de Araújo (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE).

*Corpo Editorial Científico:* Ciro Campos Christo Fernandes (Escola Nacional de Administração Pública - Enap); Frederico Lustosa da Costa (Universidade Federal Fluminense - UFF); Gabriela Spanghero Lotta (Fundação Getúlio Vargas - FGV); Luciana Leite Lima (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Márcia Miranda Soares (Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG); Mariana Batista da Silva (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE); Claudio Dijsssey 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, Valdinei Costa Souza, 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 e 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.

Editeda 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)

**enap**

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

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

# SUMÁRIO/CONTENTS

Editorial	365
Compras públicas sustentáveis: um estudo bibliométrico baseado na Web of Science	367
Contratación pública sostenible: un estudio bibliométrico basado en la Web of Science	
<i>Sustainable public procurement: a bibliometric study based on Web of Science</i>	
<i>Ana Paula Castro Lombardi, Saulo Cardoso Maia, Paulo Henrique de Lima Siqueira</i>	
Dumping social e terceirização na administração pública brasileira	391
Social dumping and outsourcing in the brazilian public administration	
<i>Dumping social y externalización en la administración pública brasileña</i>	
<i>Lucimar Rizzo Lopes dos SantosRizzo, Valentina Gomes Haensel Schmitt</i>	
Percepções dos usuários sobre serviços de e-gov no Brasil: uma análise qualitativa	417
Percepciones de los usuarios sobre los servicios de e-gov en Brasil: un análisis cualitativo	
<i>User perceptions of e-gov services in Brazil: a qualitative analysis</i>	
<i>Jhennifer Pereira Silva, Lorena Caroline Fernandes Santos, Nathália de Melo Santos.</i>	
The use of machine learning to address floods: a case study of the Municipality of Pelotas	440
O uso de machine learning para o enfrentamento das enchentes: um estudo de caso para o Município de Pelotas	
<i>El uso de machine learning para enfrentar inundaciones: un estudio de caso en el municipio de Pelotas</i>	
<i>Rodrigo Nobre Fernandez, Gabrielito Rauter Menezes, Greike Maia Aguiar, Naurienni Dutra Freitas</i>	
Barreiras à implementação de políticas públicas de mobilidade urbana: um estudo na Grande Florianópolis	460
Barreras a la implementación de políticas públicas de movilidad urbana: un estudio en la Gran Florianópolis	
<i>Barriers to the implementation of public policies for urban mobility: a study in Greater Florianópolis</i>	
<i>Milena Pales Quaresma de Oliveira, Bernardo Meyer, Nairon Nícolas da Silva Gomes, Ana Cristina de Amorim</i>	

## SUMÁRIO/CONTENTS

Universidade Aberta do Brasil: uma análise do desenho da política em relação à distribuição dos polos, aos perfis dos municípios e à oferta de cursos Universidad Abierta de Brasil: un análisis del diseño de políticas en relación a la distribución de centros, los perfiles de los municipios y la oferta de cursos <i>Open University of Brazil: an analysis of the policy design in relation to the distribution of centers, the profiles of municipalities and the offering of courses</i> <i>Dayane da Silva Rodrigues de Souza, Luciano Sampaio/Raquel Sampaio</i>	484
A xenofobia e seus impactos em docentes imigrantes na educação superior brasileira La xenofobia y sus impactos en docentes inmigrantes en la educación superior brasileña <i>Xenophobia and its impacts on immigrant faculty in Brazilian higher education</i> <i>Antonio Andretti Albuquerque da Costa, Napiê Galvê Araújo Silva</i>	511

## EDITORIAL

Prezados leitores e leitoras,

É com satisfação que apresentamos a edição 76.3, de julho a setembro de 2025, da Revista do Serviço Público (RSP), a qual reúne estudos que dialogam com temáticas centrais da agenda contemporânea de políticas públicas, quais sejam: sustentabilidade, trabalho e regulação, inovação tecnológica, mobilidade urbana, educação e inclusão social.

No primeiro artigo, **Compras públicas sustentáveis: um estudo bibliométrico baseado na Web of Science**, de Ana Paula Castro Lombardi, Saulo Cardoso Maia e Paulo Henrique de Lima Siqueira, as autoras analisam a produção científica internacional sobre o tema, identificando tendências e lacunas, além de destacar o papel das compras governamentais como instrumento de promoção de práticas sociais e ambientais responsáveis.

O segundo artigo, **Dumping social e terceirização na administração pública brasileira**, de Lucimar Rizzo Lopes dos Santos e Valentina Gomes Haensel Schmitt, discute os efeitos da terceirização e do *dumping* social sobre a gestão pública, apontando os riscos de precarização do trabalho e os desafios para alinhar práticas de contratação com os princípios constitucionais.

No terceiro artigo, **Percepções dos usuários sobre serviços de e-gov no Brasil: uma análise qualitativa**, de Jhennifer Pereira Silva, Lorena Caroline Fernandes Santos e Nathália de Melo Santos, as autoras investigam as experiências dos cidadãos com os serviços digitais do governo, trazendo evidências que podem orientar o aprimoramento da oferta de serviços públicos digitais e o fortalecimento da confiança institucional.

Já o quarto artigo, **The use of machine learning to address floods: a case study of the Municipality of Pelotas**, de Rodrigo Nobre Fernandez, Gabrielito Rauter Menezes, Greike Maia Aguiar e Naurienni Dutra Freitas, apresenta um estudo sobre o emprego de ferramentas de *machine learning* no enfrentamento de enchentes, demonstrando como a inteligência artificial pode apoiar a gestão de riscos e desastres ambientais em nível local.

No quinto artigo, **Barreiras à implementação de políticas públicas de mobilidade urbana: um estudo na Grande Florianópolis**, de Milena Pales Quaresma de Oliveira, Bernardo Meyer, Nairon Nícolas da Silva Gomes e Ana Cristina de Amorim, as autoras exploram os obstáculos institucionais, políticos e culturais que dificultam a efetividade das políticas de mobilidade, contribuindo para o debate sobre governança urbana sustentável.

O sexto artigo, **Universidade Aberta do Brasil: uma análise do desenho da política em relação à distribuição dos polos, aos perfis dos municípios e à oferta de cursos**, de Dayane da Silva Rodrigues de Souza, Luciano Sampaio e Raquel Sampaio, avalia como o desenho da política influencia a expansão e a equidade da oferta de ensino superior a distância, discutindo os desafios da democratização do acesso educacional.

Por fim, o artigo **A xenofobia e seus impactos em docentes imigrantes na educação superior brasileira**, de Antonio Andretti Albuquerque da Costa e Napiê Galvê Araújo Silva, reflete sobre os efeitos da discriminação nas trajetórias de docentes imigrantes, destacando as implicações para a produção de conhecimento e para a construção de ambientes acadêmicos inclusivos.

Ao reunir pesquisas que articulam sustentabilidade, justiça social, inovação tecnológica, mobilidade, educação e diversidade, esta edição reafirma o compromisso da Revista do Serviço Público (RSP) em difundir conhecimento científico de excelência, fomentando a reflexão crítica e o aprimoramento das políticas públicas no Brasil, em diálogo com experiências internacionais.

Desejamos uma boa leitura!

**Alexandre de Ávila Gomide**

Editor-Chefe

# COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: UM ESTUDO BIBLIOMÉTRICO BASEADO NA WEB OF SCIENCE

Ana Paula Castro Lombardi

Saulo Cardoso Maia

Paulo Henrique de Lima Siqueira

Universidade Federal de São João del Rei (UFSJ), São João del-Rei – MG, Brasil

A sustentabilidade está firmemente estabelecida como uma prioridade na agenda global. O papel dos governos em promover práticas de compras públicas sustentáveis é fundamental para alcançar os objetivos de desenvolvimento sustentável. O objetivo deste trabalho é analisar a produção científica sobre compras públicas sustentáveis por meio de uma análise bibliométrica abrangente. Foi utilizada a base de dados da *Web Of Science*, onde foram identificados e analisados artigos relevantes publicados entre 2006 e 2023. Foram examinadas métricas bibliométricas como o número de publicações e citações, índice h, principais países, periódicos e autores, além de mapas temáticos gerados pelo aplicativo *Biblioshiny*. Este estudo contribuiu para melhor compreensão do campo, identificando as tendências e lacunas para futuras pesquisas. Foram identificadas oportunidades de novas pesquisas especialmente no desenvolvimento de modelos adaptáveis para diferentes contextos regionais, governança eficaz e capacitação para a promoção da sustentabilidade no setor público.

**Palavras-chave:** sustentabilidade; compras públicas sustentáveis; setor público.

## CONTRATACIÓN PÚBLICA SOSTENIBLE: UN ESTUDIO BIBLIOMÉTRICO BASADO EN LA WEB OF SCIENCE

La sostenibilidad está firmemente establecida como una prioridad en la agenda global. El papel de los gobiernos en la promoción de prácticas sostenibles de contratación pública es fundamental para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible. El objetivo de este trabajo es analizar la producción científica sobre Contratación Pública Sostenible a través de un análisis bibliométrico integral. Se utilizó la base de datos Web Of Science, donde se identificaron y analizaron artículos relevantes publicados entre 2006 y 2023, métricas bibliométricas como número de publicaciones y citaciones, índice h, principales países, revistas y autores, así como mapas temáticos generado por la aplicación Biblioshiny. Este estudio contribuyó a una mejor comprensión del campo, identificando tendencias y brechas para futuras investigaciones. Se identificaron oportunidades para nuevas investigaciones, especialmente en el desarrollo de modelos adaptables a diferentes contextos regionales, gobernanza efectiva y capacitación para promover la sostenibilidad en el sector público.

**Palabras clave:** sostenibilidad; compras públicas sostenibles; sector público.

## SUSTAINABLE PUBLIC PROCUREMENT: A BIBLIOMETRIC STUDY BASED ON WEB OF SCIENCE

Sustainability is firmly established as a priority on the global agenda. The role of governments in promoting sustainable public procurement practices is essential to achieving the sustainable development goals. The objective of this work is to analyze the scientific production on Sustainable Public Procurement through a comprehensive bibliometric analysis. The Web of Science database was used, where relevant articles published between 2006 and 2023 were identified and analyzed. Bibliometric metrics such as number of publications and citations, h-index, main countries, journals and authors, as well as thematic maps generated by the Biblioshiny application were examined. This study contributed to a better understanding of the field, identifying trends and gaps for future research. Opportunities for new research were identified, especially in the development of adaptable models for different regional contexts, effective governance and training to promote sustainability in the public sector.

**Keywords:** sustainability; sustainable public purchasing; public sector.

## 1. INTRODUÇÃO

A agenda global tem hoje, como prioridade, a pauta da sustentabilidade, o que influencia a forma como governos, empresas e indivíduos operam, traçam estratégias e tomam decisões. Especialmente na administração pública, a definição de sustentabilidade ganha uma proporção ainda mais expressiva, em virtude do protagonismo dos governos na construção de comportamentos e promoção de práticas sustentáveis por meio de suas ações e políticas. A incorporação de práticas sustentáveis é essencial para, além de garantir eficiência administrativa, impulsionar um desenvolvimento sustentável equilibrado e duradouro. Nesse contexto, o processo de compras públicas torna-se um dos processos mais importantes à disposição dos governos para fomentar a sustentabilidade.

Os governos desempenham um papel significativo no mercado, atuando como um dos maiores consumidores de bens e serviços. Nos países que integram a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), as compras públicas representam cerca de 12% do produto interno bruto (PIB), percentual semelhante ao registrado no Brasil, onde também correspondem a aproximadamente 12% do PIB (Thorstensen *et al.*, 2021). Esse volume substancial de transações comerciais revela que os governos têm um grande poder de compra e, dessa maneira, suas decisões de aquisições e contratações têm um impacto considerável no meio ambiente e na sociedade.

Segundo Walker e Brammer (2012), os governos podem liderar iniciativas para promover a gestão sustentável da cadeia do abastecimento, exigindo de seus fornecedores produtos e serviços responsáveis do ponto de vista social, influenciando assim o mercado. As compras públicas sustentáveis consistem em incorporar considerações sobre os impactos sociais e ambientais nas aquisições feitas por órgãos governamentais ou entidades do setor público (Walker; Brammer, 2009). Ao orientar as compras públicas com base em critérios sustentáveis, o setor público pode contribuir simultaneamente para minimizar impactos ambientais e sociais, além de incentivar o crescimento do mercado voltado a produtos e serviços sustentáveis (Soares; Deglinomeni; da Rosa, 2021).

O conceito de consumo sustentável foi introduzido durante o Processo de Marrakech, na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável em 2002 e, mais tarde, esse conceito foi reforçado na Agenda 2030 da ONU, com o objetivo de promover mudanças nos padrões globais de consumo e produção, especialmente abordados nos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com destaque para o Objetivo 12, que foca esses padrões, inclusive no setor público (Lopes; Caldeira-Pires, 2023).

Apesar da crescente relevância global do tema da sustentabilidade e da implementação de compras públicas sustentáveis na administração pública, além de uma produção literária sólida

e em expansão, o assunto ainda carece de uma abordagem bibliométrica. Buscas por estudos bibliométricos ou revisões sistemáticas da literatura com esse foco não obtiveram resultados satisfatórios. Diante disso, este estudo busca revisar a literatura sobre compras públicas sustentáveis utilizando a base de dados *Web of Science* (*WoS*).

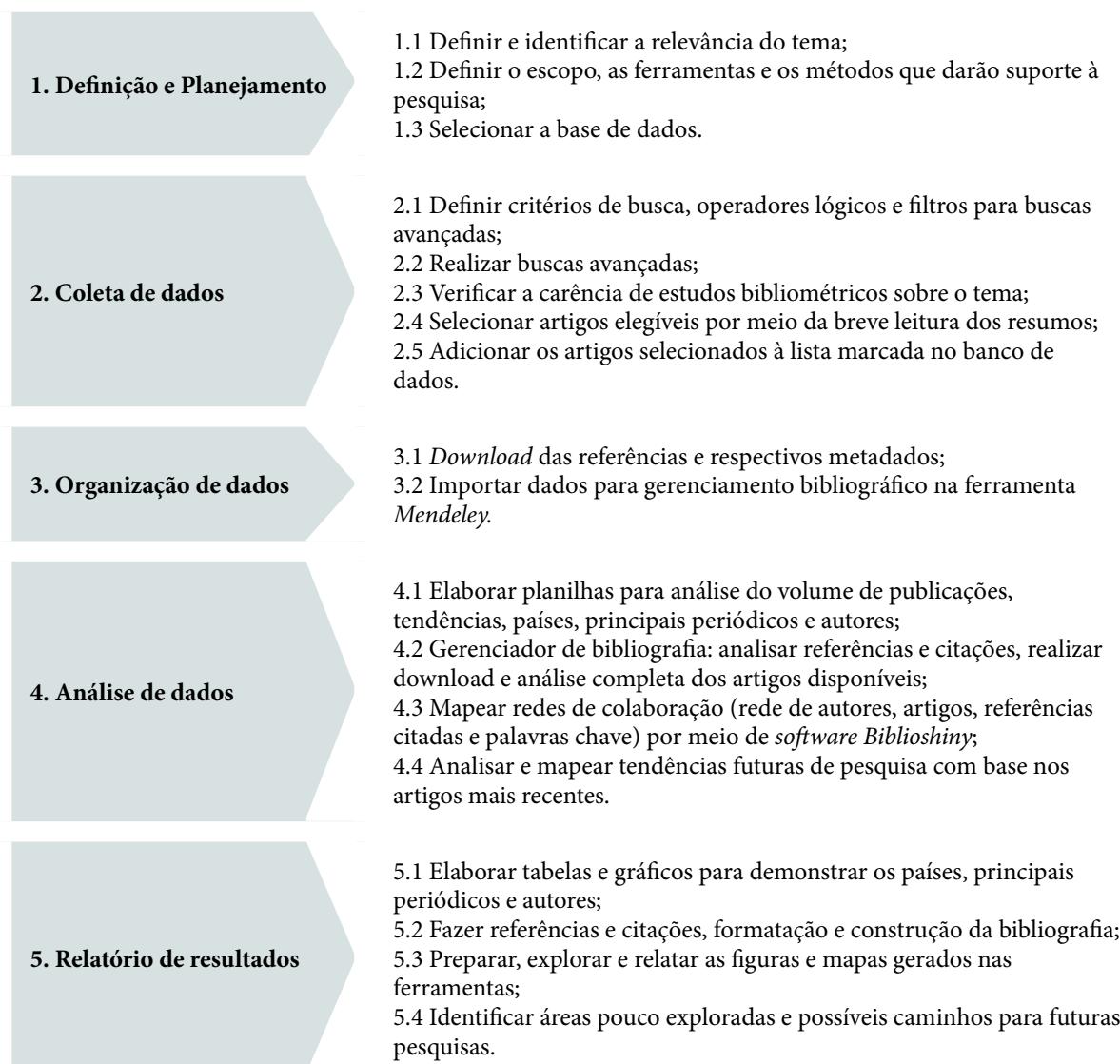
O objetivo desta pesquisa foi mapear a produção científica sobre sustentabilidade no processo de compras públicas, identificando tendências de pesquisa, principais desafios e oportunidades discutidos na literatura, contribuições de autores, redes de colaboração, além dos principais periódicos e áreas temáticas abordadas. Este estudo visa fornecer uma visão abrangente do tema e servir como um guia para futuras pesquisas.

## 2. METODOLOGIA

A análise bibliométrica é uma ferramenta robusta que permite a compreensão e exploração do desenvolvimento da produção científica sobre campos de estudo específicos por meio de uma abordagem estruturada e quantitativa (Liu *et al.*, 2014). É importante destacar que se trata de um método particularmente relevante de pesquisa na avaliação da produção e comunicação científica (Araújo; Alvarenga, 2011). Um estudo bibliométrico possibilita identificar aspectos significativos utilizando técnicas quantitativas como citações, cocitações, autores, coautores, periódicos, palavras-chave, além de outros atributos como o crescimento e distribuição da produção científica (do Prado *et al.*, 2016). Ao mapear o estado da pesquisa nessa temática, espera-se contribuir com os pesquisadores da área fornecendo *insights* sobre as principais tendências, desafios e oportunidades existentes.

É importante reconhecer que esse tipo de pesquisa, ainda que realizada de forma minuciosa, possui limitações e possibilidade de vieses, em virtude de polissemia, erros na coleta de dados ou visão geral do campo (Taşkın; Al, 2014). Para garantir a qualidade e a relevância da pesquisa de análise bibliométrica foram definidas cinco etapas metodológicas, adaptando o processo sistematizado de do Prado *et al.* (2016), conforme demonstrado na Figura 1.

### Figura 1 – Etapas Metodológicas



**Fonte:** elaboração própria e adaptado de do Prado *et al.* (2016).

#### Etapa 1: Definição e planejamento

O primeiro passo foi definir e apurar a relevância do tema. Em uma análise inicial da literatura, observou-se que as compras públicas sustentáveis podem ser utilizadas como uma estratégia governamental para gerar impactos positivos nas dimensões social, econômica e ambiental. Ao adotarem essas práticas, os governos influenciam padrões de produção e consumo, promovendo uma produção mais limpa, prevenindo a degradação ambiental e contribuindo para o bem-estar das comunidades (Rodriguez-Plesa *et al.*, 2022).

Como parte da investigação preliminar, utilizou-se a ferramenta *Google Acadêmico* para fazer uma busca preliminar usando o termo ‘compras públicas sustentáveis’, e a pesquisa

retornou aproximadamente 65.700 resultados. Nos últimos anos, observa-se uma intensificação de estudos voltados à aplicação de critérios socioambientais nas aquisições públicas, às barreiras institucionais enfrentadas por gestores e aos efeitos das compras públicas sustentáveis na promoção de valor público (Crovella, Lagioia; Paiano, 2023). Além disso, a crescente demanda por práticas sustentáveis no setor público e a ampliação da legislação voltada à temática refletem a relevância de se compreender o panorama científico acerca das compras públicas sustentáveis (Paes *et al.*, 2020).

A literatura recente também tem se dedicado em compreender como práticas sustentáveis têm sido incorporadas nas rotinas administrativas, especialmente em países em desenvolvimento como o Brasil, onde há forte heterogeneidade entre os entes federativos (Lopes; Caldeira-Pires, 2023). Diante desse contexto, é importante mapear sistematicamente a produção científica existente, com vistas a identificar tendências, lacunas e oportunidades para avanço do campo, bem como subsidiar gestores e formuladores de políticas com evidências qualificadas.

A base de dados *Web of Science* (WoS) foi escolhida por sua ampla aceitação na comunidade científica internacional e pela cobertura de periódicos com elevado rigor editorial e impacto científico (do Prado *et al.*, 2016). Além disso, a WoS apresenta compatibilidade com ferramentas analíticas como o *Biblioshiny*, aplicação gráfica do pacote *Bibliometrix* no ambiente R, que permite a realização de análises descritivas, redes de coocorrência, produção por autores, instituições e países, entre outras funcionalidades (Aria; Cuccurullo, 2017). Também é amplamente recomendada para a condução de análises bibliométricas com foco multidisciplinar e internacional, especialmente no caso de estudos que envolvem artigos de periódicos (Mongeon; Paul-Hus, 2016). Segundo dados atualizados da Clarivate (2024), a base conta com mais de 22 mil periódicos indexados, sendo considerada uma das mais completas e robustas para levantamentos científicos comparativos e para o mapeamento de tendências temáticas emergentes.

## **Etapa 2: Coleta de dados**

Na segunda etapa, foram definidas as palavras chaves, *tags* de campo e operadores booleanos, para executar a busca na base de dados da WoS. As buscas foram realizadas em agosto de 2024 e primeiramente realizou-se a seguinte combinação: *TS=*("public sector" or "public administration") and *TS=*("sustainability" OR "sustainable public procurement\*" or "sustainable procurement\*"), o que retornou 1.483 resultados.

Diante do elevado número de resultados encontrados e com o intuito de localizar especificamente a literatura sobre compras no contexto da sustentabilidade na administração pública, foi acrescentado o termo "procurement\*" no campo de título da busca avançada. Dessa forma, realizou-se uma segunda busca utilizando a seguinte combinação: *TS=*("public sector"

*or "public administration") and TS=("*sustainability" OR "sustainable public procurement\*" or "sustainable procurement\*") and TI=("procurement\*"), que retornou 90 resultados. Vale destacar que os resultados foram encontrados utilizando filtro apenas por tipo de documento, refinando a busca por artigos, e não foram impostas restrições à língua e aos campos científicos.

Para certificar se já existem trabalhos bibliométricos na plataforma da WoS com o mesmo enfoque deste trabalho foi realizada a busca utilizando a seguinte combinação: *TS=("*public sector" or "public administration") and TS=("sustainability" OR "sustainable public procurement\*" or "sustainable procurement\*") and TI=("procurement\*") and TS=("bibliometric\*" or "scientometric\*" or "infometric\*"), e a pesquisa não retornou nenhum resultado.

Em seguida, realizou-se a análise, seleção e armazenamento dos artigos elegíveis. Para isso, foi feita a leitura dos títulos e resumos dos 90 artigos encontrados, observando sua relação direta com o tema para excluir os artigos fora do escopo deste trabalho. Após a leitura, constatou-se que todos os artigos encontrados possuem relação direta ou tangenciam o tema compras públicas sustentáveis. Em seguida, todos esses artigos elegíveis foram salvos utilizando a ferramenta lista marcada, o que ajudou a registrar, armazenar, baixar e gerenciar os artigos relevantes.

### **Etapa 3: Organização de dados**

Nesta etapa, foi realizada a organização dos dados coletados a partir da lista marcada, com o apoio de ferramentas de análise de dados. Para fazer o gerenciamento bibliográfico, os metadados foram importados para a ferramenta de *Mendeley*.

Também foi utilizada a interface *Biblioshiny* da *Bibliometrix* para analisar e visualizar os dados bibliométricos de maneira aprofundada, identificando padrões e tendências na literatura sobre compras públicas sustentáveis. A partir da importação dos metadados coletados, essa ferramenta viabiliza, entre outras funcionalidades, a criação de uma análise descritiva de dados bibliográficos e o mapeamento das redes de colaboração entre os pesquisadores (Aria; Cuccurullo, 2017).

### **Etapa 4: Análise de dados**

A análise é uma etapa crucial da metodologia, pois é onde os dados coletados são transformados em informações úteis. Foram utilizadas as ferramentas *Biblioshiny*, *Microsoft Excel* e *Mendeley*. Após a importação dos metadados nas ferramentas escolhidas, foi possível mapear as redes de coautoria, tendências, países, colaborações entre autores, bem como cocitações em referências e periódicos. Foram gerados mapas para representar os resultados das análises por meio da interface *Biblioshiny*.

O *Microsoft Excel* foi amplamente utilizado para organizar e analisar arquivos de texto com metadados da WoS, além de gerar tabelas e gráficos. Com essa ferramenta, foi possível

estruturar e resumir os dados, resultando em diversas tabelas e gráficos que apresentam as análises sob diferentes perspectivas, como países, periódicos, autores e artigos. Cada análise identifica e ordena os principais elementos do campo de acordo com a contagem de citações.

### **Etapa 5: Relatório de resultados**

Na última etapa, são apresentadas as tabelas, gráficos representativos e interpretações dos resultados das análises. A partir daí é realizada a discussão sobre o estado da arte, as principais tendências observadas na literatura bem como são identificadas as áreas pouco exploradas. As análises foram organizadas em sete subseções, como segue: 'Base de dados', 'Países', 'Periódicos', 'Autores', 'Artigos' e 'Tendências de pesquisas futuras'.

## **3. RESULTADOS E DISCUSSÃO**

### **3.1 Base de dados**

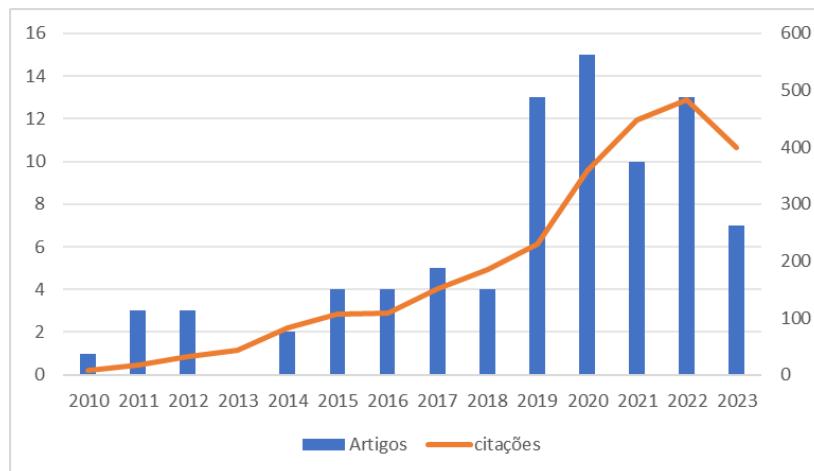
Foi analisada exclusivamente a base da *Web of Science*, onde a busca resultou em 90 artigos publicados entre os anos de 2006 e 2023, relacionados ao tema compras públicas sustentáveis. A análise dos dados extraídos do relatório de citações dessa base revelou que 2.915 artigos citaram os trabalhos encontrados, sendo 2.638 sem autocitações, resultando em uma média de 32,39 citações por artigo. Esses números indicam um interesse crescente na temática, refletindo a importância crescente de práticas de compras públicas alinhadas com os princípios de sustentabilidade.

Observando a evolução temporal das citações, percebe-se uma tendência crescente na atenção dedicada ao tema de compras públicas sustentáveis. Apesar de o primeiro artigo encontrado ter sido publicado em 2006, as publicações começam a ter maior representatividade a partir de 2010. O Gráfico 1 mostra que a quantidade de citações anuais aumentou a partir de 2020, coincidentemente com a intensificação dos debates globais sobre sustentabilidade e as mudanças nas políticas públicas relacionadas, em grande parte devido à pandemia de COVID-19. A crise global trouxe à tona a importância de práticas sustentáveis, tanto em termos ambientais, quanto sociais e econômicos. Em particular, o ano de 2022 destacou-se como um período de maior citação, sugerindo um aumento na produção de conhecimento e interesse acadêmico.

Contudo, esse crescimento também reflete um contexto mais amplo: o avanço das discussões sobre aquecimento global, energias limpas, desmatamento e mudanças climáticas, que passaram a influenciar diretamente a formulação de políticas públicas e o comportamento de consumo, inclusive no setor governamental. Tais temas vêm sendo cada vez mais associados às estratégias de governança ambiental, e as compras públicas sustentáveis aparecem como ferramentas potenciais para mitigar impactos negativos e fomentar cadeias produtivas mais responsáveis (Viveros-Uehara,

2024). O destaque observado em 2022, ano de maior citação na série analisada, pode sinalizar não apenas uma retomada pós-crise sanitária, mas também uma consolidação das compras públicas sustentáveis como instrumento central nas agendas de sustentabilidade em escala global.

**Gráfico 1 – Evolução da literatura**



**Fonte:** elaboração própria com base em dados da WoS (2010 a 2023).

### 3.2 Países

Para entender onde geograficamente a pesquisa mais tem se desenvolvido, a Tabela 1 destaca as informações extraídas da *Web of Science*, contendo os países que mais publicaram artigos sobre o tema compras públicas sustentáveis. A análise da distribuição geográfica revela que a produção científica está concentrada em alguns países líderes, o que demonstra a importância e a prioridade dada ao assunto em diferentes regiões do planeta. Nota-se que Inglaterra, Austrália e Espanha são os países que mais contribuíram com publicações sobre o tema.

**Tabela 1 – Principais países**

	País	Artigos	Citações
1	Inglaterra	21	1660
2	Austrália	12	271
3	Espanha	9	88
4	País de Gales	8	837
5	Brasil	6	55
6	Itália	6	203
7	Estados Unidos	6	215
8	Alemanha	5	171
9	China	5	123
10	Canadá	4	27

**Fonte:** elaboração própria com base nos dados da WoS (2024).

A Inglaterra lidera a produção científica sobre compras públicas sustentáveis, com um total de 21 artigos publicados. O governo inglês tem sido um dos pioneiros na integração de práticas sustentáveis em suas políticas públicas. Os temas mais abordados nos artigos daquele país incluem os modelos de implementação de compras públicas sustentáveis, práticas em instituições de ensino superior, perspectivas atuais para o desenvolvimento sustentável e contratos públicos, refletindo suas prioridades nacionais em termos de sustentabilidade.

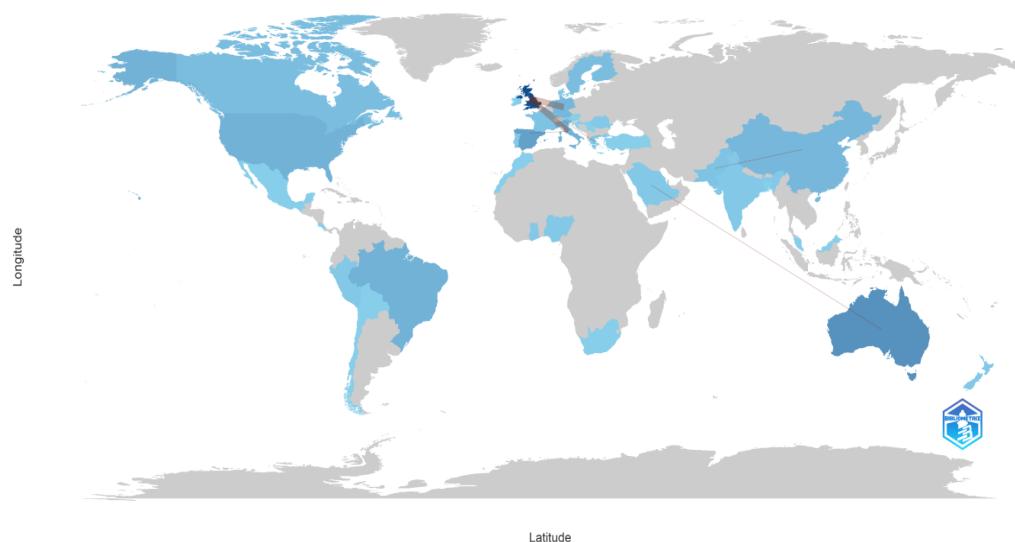
Outro país chave na pesquisa sobre compras públicas sustentáveis é a Austrália, com 12 publicações. Isso é reflexo do forte compromisso do país com a sustentabilidade, a qualidade e inovação de suas instituições acadêmicas, e o apoio governamental substancial para pesquisas que abordam os desafios ambientais.

Com nove publicações, a Espanha ocupa a terceira posição em termos de volume de publicações. Desde a adoção de estratégias nacionais de sustentabilidade até a implementação de leis que incentivam práticas verdes, como a Lei nº 9/2017, Lei de Contratos do Setor Público (LCSP), o país tem promovido a integração de critérios ambientais nas compras públicas. Esse contexto incentiva a pesquisa e a inovação, especialmente em como aplicar essas políticas de maneira eficaz. Além disso, vale destacar a influência da União Europeia, pois, como membro, o país tem acesso a financiamentos e programas de pesquisa que promovem a sustentabilidade em compras públicas.

Com base nos dados extraídos da WoS, a Figura 2 apresenta a localização geográfica dos autores que publicaram trabalhos sobre compras públicas sustentáveis, bem como a colaboração entre eles. Podemos visualizar uma concentração substancial de pesquisas na Europa, com destaque

para Inglaterra, e na Austrália, bem como trabalhos em colaboração entre os dois países. O mapa ainda revela outras regiões que também colaboram em menor escala, como Estados Unidos, Brasil, China e Canadá. Entretanto, de forma geral, observa-se que ainda há pouca interação e colaboração entre os países.

**Figura 2 – Mapa de colaboração**



**Fonte:** elaboração própria via *Biblioshiny*.

A concentração da produção científica em países como Inglaterra, Austrália e Espanha sugere um grau mais avançado de institucionalização das práticas de compras sustentáveis, em contraste com a menor expressividade de países em desenvolvimento, como o Brasil. Isso é um indicativo de fragilidade institucional que se reflete na prática: apesar de haver diretrizes nacionais que incentivam as compras sustentáveis, como o Decreto nº 10.936/2022 (Política Nacional de Resíduos Sólidos) e as exigências previstas na Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), sua implementação ainda encontra barreiras como baixa capacitação técnica, falta de articulação entre os entes federativos e resistência cultural por parte dos gestores. Ademais, em contextos de desenvolvimento como o brasileiro, as limitações orçamentárias do setor público costumam ser apontadas como um dos principais entraves à implementação de políticas inovadoras voltadas para as compras públicas verdes (Cheng *et al.*, 2018).

### 3.3 Periódicos

A Tabela 2 apresenta os dez principais periódicos que mais publicam sobre compras públicas sustentáveis. Os dez principais periódicos representam 66% das 2.915 citações. Destacam-se dois periódicos onde foram publicados dez ou mais artigos. Além disso, são apresentados

os indicadores JIF e JCR de cada periódico, o que demonstra que as pesquisas sobre compras públicas sustentáveis foram publicadas em periódicos de alto nível e com fatores de alto impacto.

A revista *Journal of Cleaner Production* se destaca como o principal periódico em termos de número de publicações sobre compras públicas sustentáveis e também maior fator de impacto. Esse periódico é reconhecido internacionalmente por sua abordagem multidisciplinar sobre produção mais limpa, focando práticas que promovem a sustentabilidade em diversos setores. Os 13 artigos publicados nessa revista receberam 417 citações na WoS, correspondendo a 14,30% das citações contabilizadas na busca. A segunda revista é a *Sustainability*, conhecida por seu escopo amplo e interdisciplinar, abordando a sustentabilidade de maneira holística. Os dez artigos publicados nessa revista receberam 118 citações na WoS, correspondendo a 4% das citações contabilizadas na busca.

**Tabela 2 – Principais periódicos**

Periódicos	ISSN	Nº de artigos	JIF	JCR	País de origem
Journal of Cleaner Production	0959-6526	13	9,7	1,52	Reino Unido
Sustainability	2071-1050	10	3,3	0,68	Suíça
Journal of Public Procurement	1535-0118	4	1,6	0,72	Estados Unidos
Journal of Purchasing and Supply Management	1478-4092	4	6,8	1,60	Reino Unido
International Journal of Operations & Production Management	0144-3577	3	7,1	1,81	Reino Unido
Supply Chain Management-an International Journal	1359-8546	3	7,9	1,63	Reino Unido
Ciriec-España Revista de Economía Pública Social y Cooperativa	0213-8093	2	1,0	0,24	Espanha
Journal of Rural Studies	0743-0167	2	5,1	1,65	Reino Unido
British Food Journal	0007-070X	2	3,4	1,04	Reino Unido
Cleaner Logistics and Supply Chain	2772-3909	2	6,9	1,51	Países Baixos (Holanda)

**Fonte:** elaboração própria com base nos dados da WoS (2024).

### 3.4 Autores

As buscas revelaram que 258 autores participaram dos 90 artigos encontrados na base de dados da WoS. A Tabela 3 apresenta os dez autores com maior número de publicações, suas respectivas afiliações e países, as contagens de citações e o índice h de cada autor. Existem duas linhas para cada autor. A primeira refere-se aos indicadores de produção especificamente da literatura sobre compras públicas sustentáveis, e a segunda se refere à produção total dos respectivos autores na base de dados.

Walker é a autora com maior número de artigos publicados sobre o tema, com cinco publicações, 927 citações e um índice h geral 30, porém podemos observar que eles representam apenas 5% de todos seus artigos publicados. Em seguida temos o autor Brammer, com três artigos publicados, 837 citações, índice h geral 29, o que também denota baixa representatividade em suas publicações totais, representando apenas 7,7%.

Alguns autores entre os dez principais são notados por suas colaborações internacionais, o que não só amplia o alcance de suas pesquisas, mas também contribui para a diversidade e robustez dos estudos. Por exemplo, podemos observar que os dois autores com maior número de artigos possuem trabalhos em conjunto, sendo que os três artigos de Brammer são em colaboração com Walker. Os trabalhos de ambos se concentram na temática das compras públicas sustentáveis fazendo comparativos internacionais.

**Tabela 3 – Principais autores**

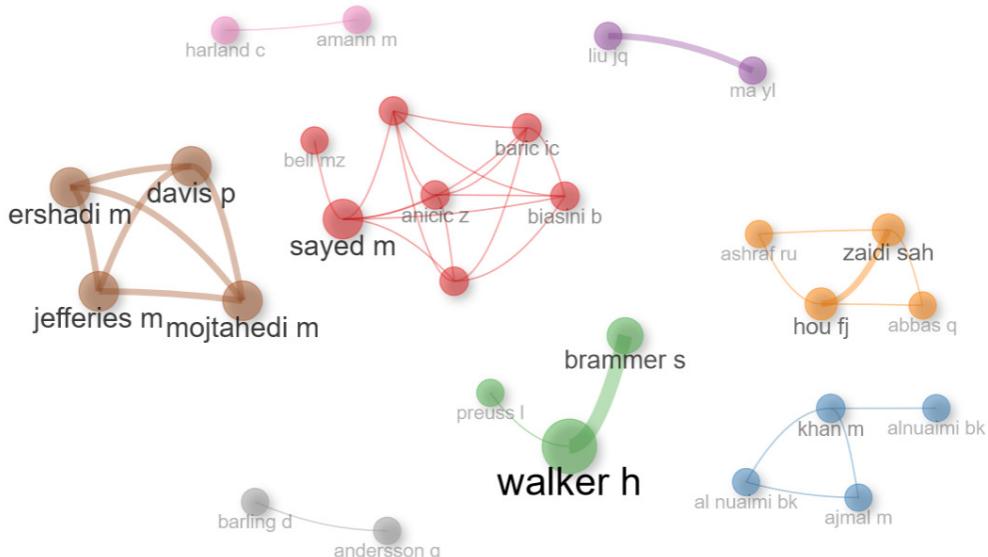
Autor	País	Afiliação	Artigos		Citações	Índice h
			Compras públicas sustentáveis (total)	Compras públicas sustentáveis (total)		
Walker H	País de Gales	Cardiff University	5 (97)	927 (5.555)	5 (30)	
Brammer S	Austrália	Macquarie University	3 (39)	837 (7.855)	3 (29)	
Davis P	Estados Unidos	United States Lifesaving Assoc	2 (324)	20 (5.625)	2 (36)	
Ershadi M	Austrália	University of Newcastle	2 (17)	20 (129)	2 (7)	
Grönman K	Finlândia	Lappeenranta-Lahti University of Technology	2 (20)	24 (517)	1 (8)	
Harland C	Itália	Polytechnic University of Milan	2 (14)	151 (863)	2 (11)	
Jefferies M	Austrália	University of Newcastle	2 (44)	20 (783)	2 (15)	
Hou FJ	China	Beijing Institute of Technology	2 (85)	70 (4.880)	2 (28)	
Islam MM	Arábia Saudita	King Abdulaziz University	2 (21)	114 (415)	2 (13)	
Khan M	Emirados Árabes	University of Sharjah	2 (64)	53 (1.903)	2 (22)	

**Fonte:** elaboração própria com base nos dados da WoS (2024).

A Figura 3 revela as redes de autores engajados em pesquisas sobre compras públicas sustentáveis e seus respectivos vínculos de coautoria. As colaborações entre os principais autores indicam uma rede de pesquisa em expansão, onde o *network* contribui para inovação no campo. Essas colaborações também ajudam na expansão do impacto dos trabalhos publicados, ao integrar diferentes contextos e desafios locais.

Esse processo de colaboração é fundamental para o desenvolvimento de abordagens interdisciplinares e para o fortalecimento da pesquisa aplicada, que é crucial para resolver desafios complexos relacionados à sustentabilidade. Além disso, as parcerias internacionais observadas nas redes de coautoria refletem a importância de uma perspectiva global no enfrentamento das questões de sustentabilidade, promovendo a troca de conhecimentos e a implementação de práticas mais adaptadas e eficazes em diferentes regiões e setores.

**Figura 3 – Redes de colaboração**



**Fonte:** elaboração própria via *Biblioshiny*, 2024.

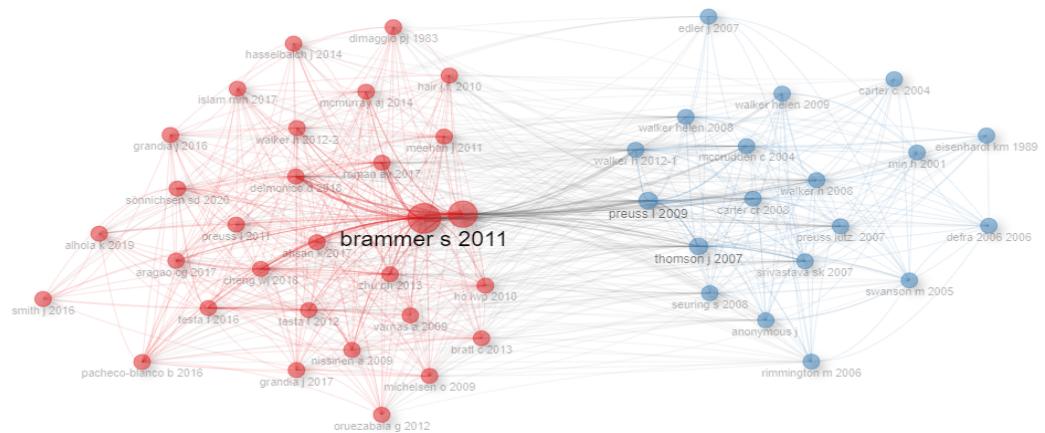
Para entender a estrutura intelectual de um campo de pesquisa é fundamental conhecer as redes de referências citadas que mapeiam as conexões entre os trabalhos acadêmicos com base nas referências que compartilham. No contexto das compras públicas sustentáveis, essas redes revelam como certos estudos formam núcleos centrais de conhecimento, influenciando significativamente o desenvolvimento e a disseminação de ideias nesse domínio. A análise dessas redes permite identificar não apenas os trabalhos mais influentes, mas também como diferentes linhas de pesquisa convergem ou divergem ao longo do tempo.

As redes de referências citadas em pesquisas sobre compras públicas sustentáveis e seus respectivos vínculos de cocitação são apresentadas na Figura 4. A coocorrência entre os principais

trabalhos indicam duas densas redes de referências citadas. Destaca-se o trabalho de Brammer e Walker (2011), que, além de figurar entre os trabalhos mais citados na frente de pesquisa, também aparece como a principal referência citada. Esse trabalho aponta que a extensão e a natureza das práticas de compras públicas variam significativamente entre diferentes contextos regionais. Além disso, os autores chamam a atenção para a relevância das compras públicas no PIB dos países da Europa.

Ademais, essa análise revela como novos estudos são construídos sobre as bases estabelecidas por Brammer e Walker, ampliando o debate sobre a eficácia das práticas sustentáveis em diferentes contextos econômicos e geográficos, conectando diferentes perspectivas e abordagens no campo.

**Figura 4 – Redes de Referências Citadas**



**Fonte:** elaboração própria via *Biblioshiny*.

### 3.5 Artigos

Dentre os artigos encontrados na WoS, destacamos, no Quadro 1, os dez trabalhos (Amann *et al.*, 2014; Brammer; Walker, 2011; Lehtinen, 2012; McMurray *et al.*, 2014; Oruezabala; Rico, 2012; Preuss, 2009; Roman, 2017; Smith *et al.*, 2016; Walker; Brammer, 2009, 2012) com maior número de citações, indicando sua relevância e impacto na área de estudo. Por exemplo, o artigo de Brammer e Walker (2011), intitulado *Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study*, foi o mais citado, com um total de 374 citações. Esse estudo aborda as lacunas para implementação de compras públicas sustentáveis no âmbito da esfera pública, com o objetivo de compreender o desenvolvimento de políticas em níveis governamentais, contribuindo significativamente para o entendimento das melhores práticas em sustentabilidade em compras públicas.

Outro artigo altamente citado dos mesmos autores, Walker e Brammer (2009), intitulado *Sustainable procurement in the United Kingdom public sector*, explora o processo de compras públicas sustentáveis no Reino Unido. A alta taxa de citação desses trabalhos indica que eles são amplamente reconhecidos como referências fundamentais na área.

O índice h para o conjunto de artigos analisados é 29, o que reflete tanto a quantidade quanto a qualidade das publicações sobre o tema. Esse índice indica que um número significativo de artigos não apenas é publicado, mas também recebe uma quantidade substancial de citações, demonstrando a relevância acadêmica e prática do tema. Além disso, outros indicadores, como o número médio de citações por artigo (30,38), reforçam a ideia de que a pesquisa sobre compras públicas sustentáveis tem gerado resultados de alto impacto na comunidade acadêmica.

O impacto desses artigos também pode ser atribuído à sua capacidade de combinar análises teóricas robustas com estudos empíricos, o que fortalece a aplicabilidade de seus resultados em diferentes contextos geográficos e setoriais. Esse conjunto de trabalhos, além de direcionar a pesquisa no campo, serve como uma importante referência para formuladores de políticas e profissionais que buscam implementar práticas de compras públicas mais sustentáveis e eficazes.

#### Quadro 1 – Os dez artigos mais citados

Artigo	Autores	Ano de publicação	Nº de citações
Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study	Brammer, S and Walker, H	2011	374
Sustainable procurement in the United Kingdom public sector	Walker, H and Brammer, S	2009	305
Addressing sustainable development through public procurement: the case of local government	Preuss, L	2009w	191
The relationship between sustainable procurement and e-procurement in the public sector	Walker, H and Brammer, S	2012	153
Sustainable procurement in Malaysian organizations: Practices, barriers and opportunities	McMurray, AJ; Islam, MM; (...); Fien, J	2014	92
Driving sustainable supply chain management in the public sector The importance of public procurement in the European Union	Amann, M; Roehrich, JK; (...); Harland, C	2014	92
The impact of sustainable public procurement on supplier management - The case of French public hospitals	Oruezabala, G and Rico, JC	2012	92
Balancing competing policy demands: the case of sustainable public sector food procurement	Smith, J; Andersson, G; (...); Barling, D	2016	91

Artigo	Autores	Ano de publicação	Nº de citações
Institutionalizing sustainability: A structural equation model of sustainable procurement in US public agencies	Roman, AV	2017	77
Sustainability and local food procurement: a case study of Finnish public catering	Lehtinen, U	2012	74

Fonte: elaboração própria com base nos dados da WoS (2024).

### 3.6 Tendências de pesquisas futuras

Esta subsecção apresenta a análise dos principais temas nos quais os pesquisadores de compras públicas sustentáveis têm trabalhado, bem como as tendências para futuras pesquisas. Seguindo as etapas metodológicas, inicialmente foram analisados e resumidos os artigos da busca publicados em 2023. No total, a busca retornou sete artigos relacionados ao tema.

O artigo intitulado *Green public procurement for a sustainable public administration in a resilience context* (Crovella; Lagioia; Paiano, 2023) analisa as compras públicas verdes no contexto da administração pública na Itália. Esse trabalho sugere que pesquisas futuras devem investigar a transição das compras verdes para compras sustentáveis, contemplando os aspectos de sustentabilidade ambiental, econômica e social, além de favorecer a aplicação de abordagens de custeio do ciclo de vida. Dessa forma, os governos podem se beneficiar sem prejudicar o meio ambiente e a humanidade.

O trabalho *Environmental and sustainability aspects in public procurements: perceptions of the Brazilian public sector* (Lopes; Caldeira-Pires, 2023) discute a importância das contratações governamentais na economia brasileira e destaca a necessidade de incorporar padrões de produção e consumo sustentáveis nas políticas de compras do governo, bem como a falta de clareza sobre aspectos ambientais e de sustentabilidade é apontada como uma barreira significativa. A participação ativa dos servidores, associada a programas de capacitação e aperfeiçoamento, foi considerada crucial para o sucesso futuro das políticas de contratação sustentável.

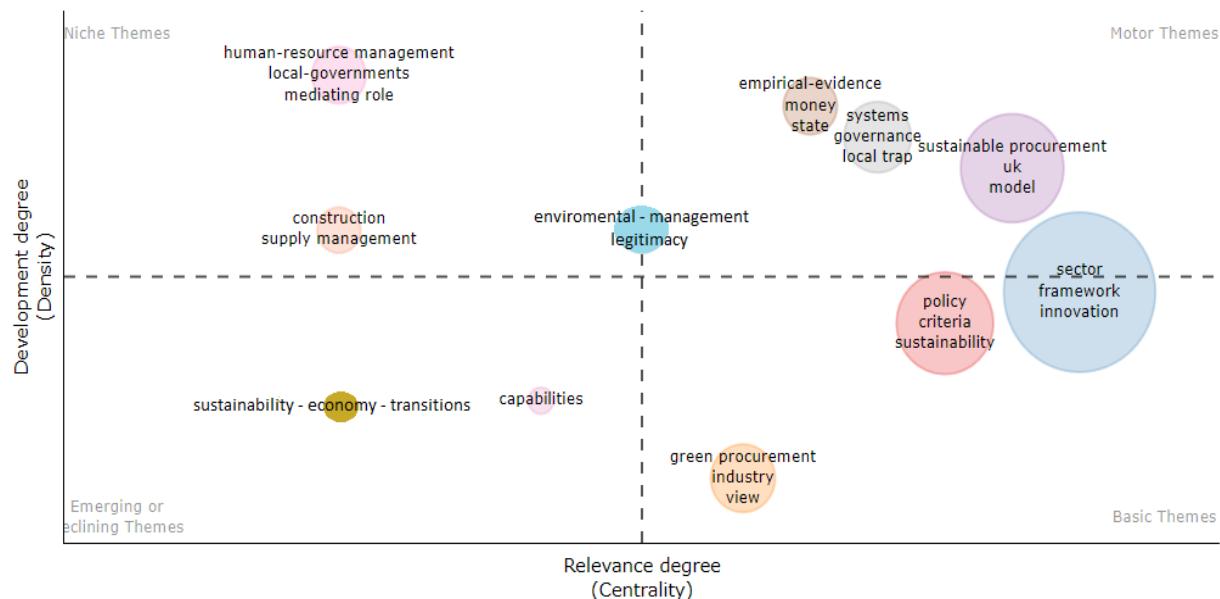
No artigo *Sustainability at stake – the obstacle race in sustainable public procurement* (Santiago; Neto; de Souza, 2023), são abordados, por meio de um estudo de caso, baseado em eventos reais e fundamentado na literatura científica, os desafios enfrentados por uma equipe em uma agência ambiental na implementação de compras públicas sustentáveis, destacando os obstáculos do setor público na adoção de práticas sustentáveis em suas aquisições. Esse trabalho promove o debate sobre a importância de critérios de sustentabilidade e o engajamento dos agentes públicos na implementação dessas políticas.

Em seguida, foi gerado um mapa temático bidimensional (Figura 6) no aplicativo *Biblioshiny*

a partir dos dados da busca extraídos da *WoS*. O mapa é dividido em quatro quadrantes: no quadrante superior direito, estão os temas motores; no quadrante superior esquerdo, estão os temas altamente desenvolvidos, mas com baixa centralidade; no quadrante inferior direito, estão os temas básicos e transversais; e no quadrante inferior esquerdo, estão os temas emergentes. Por meio desse mapa, é possível visualizar o estado da arte, identificando áreas que precisam de maior exploração e direcionando futuros estudos.

A Figura 6 revela uma estrutura clara dos principais temas abordados em compras públicas sustentáveis. No quadrante superior direito, observam-se os temas motores, como '*sustainable procurement*', o que indica que a pesquisa em compras públicas sustentáveis está no centro das discussões acadêmicas e é amplamente explorada, além de ser um pilar para o desenvolvimento de políticas públicas na área. Outros termos desse quadrante, como '*model*', '*systems*', '*governance*' e '*local trap*', sugerem que o campo está focado não apenas em entender o que constitui compras sustentáveis, mas também desenvolver estruturas e sistemas para implementar e gerenciar essas práticas de maneira eficaz. A presença do termo *local trap* denota uma ideia crítica sobre os desafios de aplicar esses modelos de forma uniforme em diferentes contextos locais, pois, embora bem estabelecidos, esses conceitos estão em constante evolução e precisam ser adaptados a cada realidade específica.

**Figura 6 – Mapa Temático**



**Fonte:** elaboração própria via *Biblioshiny*.

Em contrapartida, temas emergentes como '*capabilities*' e '*sustainability economy transitions*', no quadrante inferior esquerdo, estão ganhando visibilidade e podem ser a tendência de estudos futuros da pesquisa na área. Esses temas sugerem uma tendência ascendente em explorar como os princípios de sustentabilidade podem ser integrados mais profundamente nos sistemas

econômicos e nas capacidades organizacionais. Destaca-se o termo *transitions*, que aponta para um interesse em entender as dinâmicas de mudanças necessárias para alcançar uma economia mais sustentável, e o termo *capabilities*, que reflete a necessidade de desenvolver competências para apoiar essas transições. Esses termos conjecturam os caminhos promissores para futuras pesquisas, enfatizando como transformar práticas e sistemas para alcançar uma sustentabilidade mais abrangente e eficaz.

Com base nesses achados, os formuladores de políticas públicas podem se apoiar nesses temas emergentes para orientar agendas estratégicas de médio e longo prazo. Ao reconhecer a transição para economias sustentáveis como um processo contínuo e multifacetado — que demanda competências técnicas, mudanças culturais e reorganização institucional —, as compras públicas sustentáveis deixam de ser meramente operacionais e passam a ocupar o lugar de políticas estruturantes. Isso implica, por exemplo, que programas de capacitação de servidores, a inclusão sistemática de critérios sustentáveis nos editais públicos e a articulação entre planejamento institucional e orçamento público devem ser concebidos de forma integrada, como elementos de uma estratégia mais ampla de transformação do setor público.

Especialmente nos temas recorrentes da literatura e nos países com maior produção científica sobre compras públicas sustentáveis, é possível realizar uma análise preliminar sobre como a governança e os modelos de compras públicas sustentáveis podem ser adaptados a diferentes contextos regionais e econômicos. A predominância de países como Inglaterra, Austrália e Espanha indica que modelos bem-sucedidos tendem a emergir em ambientes institucionais com capacidade técnica elevada, marcos regulatórios consolidados e forte articulação entre níveis de governo (Brammer; Walker, 2011). Esses achados sugerem que a governança eficaz está vinculada à presença de estruturas coordenadas e à existência de instrumentos operacionais que favorecem a internalização de critérios de sustentabilidade nas compras públicas.

Para contextos como o brasileiro, marcados por disparidades regionais e diferentes níveis de maturidade institucional, os dados sinalizam a importância de modelos adaptativos e escaláveis. A literatura aponta que barreiras como a falta de clareza normativa, a ausência de capacitação e o baixo engajamento institucional dificultam a implementação das compras públicas sustentáveis no Brasil, especialmente em níveis subnacionais (Lopes; Caldeira-Pires, 2023). Estratégias como a promoção de consórcios intermunicipais, o desenvolvimento de editais padronizados com flexibilidade local e a capacitação contínua dos servidores públicos podem contribuir para adaptar modelos de governança sustentável às realidades subnacionais. Assim, mesmo diante de variações econômicas e institucionais, é possível implementar práticas sustentáveis mais responsivas e alinhadas ao contexto.

Não foi viável abordar cada tópico ou artigo em profundidade, dado o grande número de temas, as limitações de escopo e extensão deste trabalho. Recomenda-se que pesquisadores e profissionais interessados em compras públicas sustentáveis consultem os artigos citados para obter mais detalhes.

#### 4. CONCLUSÃO

Este estudo forneceu uma análise bibliométrica sob a ótica abrangente da produção científica sobre compras públicas sustentáveis, destacando as principais tendências, temas centrais e lacunas na literatura existente. A análise revelou que o campo está em crescimento, com a Inglaterra, Austrália e Espanha se destacando como os principais países contribuidores, refletindo seu compromisso com a implementação de práticas de sustentabilidade em políticas públicas. Explorou-se a literatura disponível na base de dados da WoS, o que permitiu identificar, de forma abrangente, as citações e artigos de diferentes países, periódicos e autores, além de indicar direções para pesquisas futuras sobre o tema. Além disso, o uso do aplicativo *Biblioshiny* permitiu mapear as redes de coautoria, cocitações e palavras-chave na pesquisa sobre compras públicas sustentáveis.

Entre os periódicos com maior volume de publicações sobre o assunto, o *Journal of Cleaner Production* e o *Sustainability* aparecem como os principais veículos de disseminação de pesquisas na área, sugerindo que as discussões sobre compras sustentáveis estão fortemente ligadas à sustentabilidade ambiental e à economia verde. Esses periódicos desempenham um papel crucial na consolidação do conhecimento e na promoção de novas abordagens para integrar práticas sustentáveis nas compras públicas. Alguns dos principais autores se destacam por seus trabalhos em colaborações internacionais, ampliando o alcance de suas pesquisas e enriquecendo a diversidade e a robustez dos estudos na área.

Analizando o estado da arte, observou-se que temas como *sustainable procurement* e *governance* são centrais e bem estabelecidos, com uma ênfase crescente em modelos teóricos e sistemas de governança eficazes. Porém, temas emergentes como *sustainability*, *economy*, *transitions* e *capabilities* destacam áreas onde mais pesquisas são necessárias, especialmente em relação às transições econômicas e ao desenvolvimento de capacidades organizacionais para a implementação de práticas sustentáveis. Além disso, o termo *local trap* sublinha a importância de adaptar práticas globais de sustentabilidade às especificidades locais, um desafio que merece maior atenção nas pesquisas futuras. Esse foco permitirá a criação de políticas e práticas mais flexíveis e eficazes que possam ser aplicadas em diversos contextos.

Em síntese, este artigo contribui para o entendimento do campo de compras públicas sustentáveis, oferecendo uma base sólida para pesquisadores e formuladores de políticas que buscam promover práticas mais sustentáveis no setor público. Este estudo também sugere que

futuras pesquisas devem explorar mais profundamente como a governança e os modelos de compras públicas sustentáveis podem ser adaptados para diferentes contextos regionais e econômicos. Há uma necessidade clara de estudos empíricos que examinem as barreiras e os facilitadores para a adoção dessas práticas em diferentes setores e regiões. As direções sugeridas para futuras pesquisas, além de abordar lacunas críticas na literatura, também apoiarão o desenvolvimento de soluções inovadoras para os desafios globais de sustentabilidade.

É importante reconhecer as limitações deste estudo. A primeira delas refere-se à restrição da busca bibliográfica à base de dados Web of Science (WoS), que, embora reconhecida por sua curadoria rigorosa e ampla cobertura temática, pode não abranger determinadas publicações relevantes indexadas em outras bases, como Scopus, SciELO, BD TD ou Redalyc. Além disso, a própria definição e padronização dos descritores utilizados representa um desafio, dada a natureza multidimensional do tema "compras públicas sustentáveis", que transita entre os campos da administração pública, sustentabilidade, economia e direito. Essa complexidade pode gerar variações terminológicas e dificultar a recuperação de todos os estudos potencialmente relevantes. Soma-se a isso a constante evolução do campo, impulsionada por mudanças normativas, avanços tecnológicos e emergências globais — como as crises climáticas e sanitárias —, que tornam o tema dinâmico e em permanente transformação. Diante disso, sugere-se que pesquisas futuras ampliem o escopo das bases consultadas, refinem os descritores utilizados e aprofundem a análise das especificidades regionais, setoriais e institucionais, com vistas à formulação de soluções mais contextualmente adaptadas, inovadoras e eficazes.

## REFERÊNCIAS

- AMANN, M. *et al.* Driving sustainable supply chain management in the public sector: the importance of public procurement in the European Union. *Supply Chain Management-An International Journal*, [s. l.], v. 19, n. 3, p. 351-366, 2014. DOI: 10.1108/SCM-12-2013-0447
- ARAÚJO, R. F.; ALVARENGA, L. A bibliometria na pesquisa científica da pós-graduação brasileira de 1987 a 2007. **Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação**, [s. l.], v. 16, n. 31, p. 51-70, 2011. DOI: 10.5007/1518-2924.2011v16n31p51
- ARIA, M.; CUCCURULLO, C. bibliometrix: An R-tool for comprehensive science mapping analysis. **Journal of Informetrics**, [s. l.], v. 11, n. 4, p. 959-975, 2017. DOI: 10.1016/j.joi.2017.08.007
- BRAMMER, S.; WALKER, H. Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study. **International Journal of Operations & Production Management**, [s. l.], v. 31, n. 4, p. 452-476, 2011. DOI: 10.1108/01443571111119551
- BRASIL. Decreto nº 10.936, de 12 de janeiro de 2022. Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Diário Oficial da União: seção 1**, Brasília, DF, ano 159, n. 9, p. 1, 13 jan. 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.936-de-12-de-janeiro-de-2022-375990507>

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Agenda 2030: ODS — Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com\\_content&view=article&id=38248%3A2021-07-09-20-13-35&catid=406%3Arelatorio-institucional&directory=1&Itemid=1](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=38248%3A2021-07-09-20-13-35&catid=406%3Arelatorio-institucional&directory=1&Itemid=1)

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União: seção 1**, Brasília, DF, ano 158, n. 61, p. 1, 1 abr. 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm)

CLARIVATE. **Web of Science Core Collection – Overview**. 2024. Disponível em: <https://clarivate.com/webofsciencegroup/solutions/web-of-science-core-collection/>

CHENG, W.; APPOLLONI, A.; D'AMATO, A.; ZHU, Q. Green public procurement, missing concepts and future trends: a critical review. **Journal of Cleaner Production**, v. 176, p. 770-784, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.12.027>.

CROVELLA, T.; LAGIOIA, G.; PAIANO, A. Green public procurement for a sustainable public administration in a resilience context. **Environmental Engineering and Management Journal**, [s. l.], v. 22, n. 10, p. 1703-1716, 2023. DOI: [10.30638/eemj.2023.145](https://doi.org/10.30638/eemj.2023.145)

DO PRADO, J. W. *et al.* Multivariate analysis of credit risk and bankruptcy research data: a bibliometric study involving different knowledge fields (1968–2014). **Scientometrics**, [s. l.], v. 106, n. 3, p. 1007-1029, 2016. DOI: [10.1007/s11192-015-1829-6](https://doi.org/10.1007/s11192-015-1829-6)

LEHTINEN, U. Sustainability and local food procurement: a case study of Finnish public catering. **British Food Journal**, [s. l.], v. 114, n. 8-9, p. 1053-1071, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1108/00070701211252048>

LIU, W. *et al.* Profile of developments in biomass-based bioenergy research: a 20-year perspective. **Scientometrics**, [s. l.], v. 99, n. 2, p. 507-521, 2014. DOI: [10.1007/s11192-013-1152-z](https://doi.org/10.1007/s11192-013-1152-z)

LOPES, J. A.; CALDEIRA-PIRES, A. A. Environmental and sustainability aspects in public procurements: perceptions of the Brazilian public sector. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, [s. l.], v. 62, p. 1218-1240, 2023. DOI: <https://doi.org/10.5380/dma.v62i0.85495>

MCMURRAY, A. J. *et al.* Sustainable procurement in Malaysian organizations: practices, barriers and opportunities. **Journal of Purchasing and Supply Management**, [s. l.], v. 20, n. 3, p. 195-207, 2014. DOI: [10.1016/j.pursup.2014.02.005](https://doi.org/10.1016/j.pursup.2014.02.005)

MONGEON, P.; PAUL-HUS, A. The journal coverage of Web of Science and Scopus: a comparative analysis. **Scientometrics**, v. 106, p. 213-228, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11192-015-1765-5>

ORUEZABALA, G.; RICO, J. C. The impact of sustainable public procurement on supplier management - The case of French public hospitals. **Industrial Marketing Management**, [s. l.], v. 41, n. 4, p. 573-580, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.indmarman.2012.04.004>

PAES, C. O.; ZUCOLOTO, I. E.; ROSA, M.; COSTA, L. Práticas, benefícios e obstáculos nas compras públicas sustentáveis: uma revisão sistemática de literatura. **Environmental and Social Management Journal**, v. 13, n. 2, p. 21-39, 2020. DOI: <https://doi.org/10.24857/rgsa.v13i2.1798>

PINTO, C. F.; SERRA, F. R.; FERREIRA, M. P. A bibliometric study on culture research in international business. **BAR - Brazilian Administration Review**, [s. l.], v. 11, n. 3, p. 340-363, 2014. DOI: 10.1590/1807-7692bar2014309

PREUSS, L. Addressing sustainable development through public procurement: the case of local government. **Supply Chain Management-An International Journal**, [s. l.], v. 14, n. 3, p. 213-223, 2009. DOI: 10.1108/13598540910954557

RODRIGUEZ-PLESA, E.; DIMAND, A. M.; ALKADRY, M. G. Capital social comunitário, valores políticos ou capacidade organizacional? Indicadores de engajamento em compras públicas sustentáveis em nível local. **Journal of Cleaner Production**, v. 338, p. 130556, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2022.130556>

ROMAN, A. V. Institutionalizing sustainability: a structural equation model of sustainable procurement in US public agencies. **Journal of Cleaner Production**, [s. l.], v. 143, p. 1048-1059, 2017. DOI: 10.1016/j.jclepro.2016.12.014

SANTIAGO, A. S. M.; NETO, J. M. M.; DE SOUZA, C. P. G. Sustainability at stake - the obstacle race in sustainable public procurement. **Revista de Gestão e Secretariado-Gesec**, [s. l.], v. 14, n. 9, p. 16168-16185, 2023. DOI: 10.7769/gesec.v14i9.2752

SMITH, J. *et al.* Balancing competing policy demands: the case of sustainable public sector food procurement. **Journal of Cleaner Production**, [s. l.], v. 112, p. 249-256, 2016. DOI: 10.1016/j.jclepro.2015.07.065

SOARES, C. S.; DEGLINOMENI, R. L.; ROSA, F. S. Compras públicas sustentáveis: análise dos critérios de sustentabilidade e sua aplicação nas universidades federais no Rio Grande do Sul. **RACEF - Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace**, v. 12, n. 1, p. 59-74, 2021. Disponível em: <https://racef.fundace.org.br/index.php/racef/article/view/715> DOI: <https://doi.org/10.13059/racef.v12i1.715>

TAŞKIN, Z.; AL, U. Standardization problem of author affiliations in citation indexes. **Scientometrics**, [s. l.], v. 98, n. 1, p. 347-368, 2014. DOI: 10.1007/s11192-013-1004-x

THORSTENSEN, V. C. *et al.* **Brasil na OCDE**: compras públicas. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10687>.

VIVEROS-UEHARA, T. **Climate change and inequality**: pushing the boundaries of judicialization. Heidelberg: Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL), 2024. (Research Paper No. 2024-26). Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=5004372>. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.5004372>.

WALKER, H.; BRAMMER, S. Sustainable procurement in the United Kingdom public sector. **Supply Chain Management-An International Journal**, [s. l.], v. 14, n. 2, p. 128-137, 2009. DOI: 10.1108/13598540910941993

WALKER, H.; BRAMMER, S. The relationship between sustainable procurement and e-procurement in the public sector. **International Journal of Production Economics**, [s. l.], v. 140, n. 1, p. 256-268, 2012. DOI: 10.1016/j.ijpe.2012.01.008

**Ana Paula Castro Lombardi**

<https://orcid.org/0009-0009-3104-8967>

Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de São João Del-Rei (UFSJ). Servidora da UFSJ.  
anacastro@ufs.edu.br

**Saulo Cardoso Maia**

<https://orcid.org/0000-0001-6117-4037>

Doutor em Administração pela Universidade Federal de Lavras (UFLA), com estágio de pesquisa, na UQ Business School, University of Queensland, Austrália. Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor adjunto do Departamento de Ciências Administrativas e Contábeis da Universidade Federal de São João Del-Rei (UFSJ).  
saulocm@ufs.edu.br

**Paulo Henrique de Lima Siqueira**

<https://orcid.org/0000-0001-8204-7846>

Doutor em Administração pela Universidade Federal de Lavras (UFLA). Mestre em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Professor Adjunto da Universidade Federal de São João Del-Rei (UFSJ).

paulosiqueira@ufs.edu.br

# DUMPING SOCIAL E TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

**Lucimar Rizzo Lopes dos Santos<sup>1</sup>**  
**Valentina Gomes Haensel Schmitt<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Fundação Getúlio Vargas (FGV), Brasília – DF, Brasil

<sup>2</sup>Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (PUCV), Valparaíso, Chile

Investigar os impactos da contratação pelo critério de menor preço e sua relação com a precarização do trabalho é importante para a gestão pública. O presente estudo analisa a relevância da contratação de serviços terceirizados com mão de obra exclusiva para a ocorrência de *dumping* social nos contratos administrativos do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), entre 2019 e 2023. A pesquisa envolveu levantamento bibliográfico, consulta a documentos institucionais e entrevistas semiestruturadas durante o primeiro semestre de 2024, com treze profissionais com experiência prática no tema, incluindo gestores, trabalhadores terceirizados, representantes sindicais e auditores fiscais do trabalho. As entrevistas foram transcritas e codificadas com técnicas de análise de conteúdo com o software Atlas.ti. Entre as práticas da gestão pública, os resultados revelam problemas relacionados à terceirização baseada no menor preço, destacando a prática de *dumping* social, como atrasos em salários e benefícios, falhas no recolhimento dos benefícios sociais dos trabalhadores e no direito a férias, além de reduções salariais. Os resultados evidenciam a existência de um ciclo de invisibilidade e fragilização de vínculos contratuais, que compromete a eficácia dos princípios constitucionais da dignidade humana, do valor social do trabalho e da justiça social.

**Palavras-chave:** terceirização; licitação; contratação de serviços; *dumping* social.

## DUMPING SOCIAL Y EXTERNALIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA BRASILEÑA

Investigar los impactos de la contratación con el criterio del precio más bajo y su relación con la precariedad laboral es importante para la gestión pública. Este estudio analiza la relevancia de la contratación de servicios tercerizados con dedicación exclusiva para la ocurrencia de *dumping* social en los contratos administrativos del Ministerio de Gestión e Innovación (MGI) en los Servicios Públicos entre 2019 y 2023. La investigación consistió en un relevamiento bibliográfico, consulta de documentos institucionales y entrevistas semiestructuradas durante el primer semestre de 2024, a trece profesionales con experiencia práctica en el tema, incluyendo gestores, trabajadores subcontratados, representantes sindicales e inspectores laborales. Una vez concluidas las entrevistas, fueron transcritas y codificadas mediante técnicas de análisis de contenido con el software Atlas.ti. Entre las prácticas de gestión pública, los resultados revelan problemas relacionados con la subcontratación basada en el precio más bajo, destacando la práctica del *dumping* social, como retrasos en los salarios y prestaciones, incumplimientos en el cobro de las prestaciones sociales y derechos de vacaciones de los trabajadores, así como reducciones salariales. Los resultados evidencian la existencia de un ciclo de invisibilidad y debilitamiento de los vínculos contractuales, lo que compromete la eficacia de los principios constitucionales de dignidad humana, valor social del trabajo y justicia social.

**Palabras clave:** subcontratación; licitación; servicios de contratación; *dumping* social.

## SOCIAL DUMPING AND OUTSOURCING IN THE BRAZILIAN PUBLIC ADMINISTRATION

Investigating the impacts of contracting using the lowest price criterion and its relationship with job insecurity is essential for public management. This study analyses the relevance of contracting outsourced services with exclusive dedicated labour to the occurrence of social *dumping* in the administrative contracts of the Ministry of Management and Innovation in Public Services (MGI) between 2019 and 2023. The research involved a bibliographic survey, consultation of institutional documents and semi-structured interviews during the first half of 2024, with thirteen professionals with practical experience on the topic, including managers, outsourced workers, union representatives and labour inspectors. All the interviews were recorded with consent. Once completed, the interviews were transcribed and coded using content analysis techniques with Atlas.ti software. Among the public management practices, the results reveal problems related to outsourcing based on the lowest price, highlighting the practice of social *dumping*, such as delays in salaries and benefits, failures to collect workers' social benefits and holiday entitlements, as well as salary reductions. The results show the existence of a cycle of invisibility and weakening of contractual ties, which compromises the effectiveness of the constitutional principles of human dignity, the social value of work, and social justice.

**Keywords:** outsourcing; tendering; contracting of services; social *dumping*.

## 1. INTRODUÇÃO

O principal objetivo da Administração Pública é atender às necessidades públicas, garantindo os direitos e interesses dos cidadãos protegidos por lei (Cunha, 2021), buscando excelência e efetividade nos resultados operacionais. Para aliar economicidade e eficiência (Amorim; da Costa, 2020), visa otimizar a arrecadação e aplicação de recursos (Pardo *et al.*, 2013). Uma administração eficiente pressupõe qualidade, presteza e resultados positivos, constituindo um dever de mostrar rendimento funcional e rapidez dos interesses coletivos.

Para atender aos interesses públicos, a Administração Pública frequentemente recorre ao mercado, contratando particulares para suprir demandas internas de serviços, bens e obras (Mello, 2006; Carvalho Filho, 2014), sendo essencial que a contratação seja eficiente, equilibrada e competitiva (Mota, 2021). Nesse contexto, a terceirização é o fenômeno que permite dissociar a relação econômica trabalhista da relação justrabalhista correspondente (Delgado, 2017), envolvendo a contratação de trabalhadores por empresa intermediária, visando a redução de custos e externalização de conflitos trabalhistas (Napoleão, 2023). A expressão, em um sentido amplo, estabelece uma relação tripartite composta de trabalhador, organização contratada e organização contratante.

Portanto, a eficácia de uma economia de mercado depende da regulação e fiscalização do Estado, garantindo igualdade no processo competitivo (Nelson; Teixeira, 2019). Contudo, a terceirização na administração pública apresenta preocupações sobre a proteção dos trabalhadores, sua menor proteção legal e dos princípios do Direito do Trabalho devido ao distanciamento dos princípios fundamentais dessa área (Delgado, 2017).

Logo, se põe em evidência a noção do termo “dumping”, do inglês “dump”, que significa “despejar”. Na terceirização, o “Dumping social” descreve a violação contínua dos direitos trabalhistas, onde empresas frequentemente desrespeitam direitos sociais básicos (Nelson; Teixeira, 2019). Seus efeitos jurídicos, chamados “dano social”, impactam negativamente a sociedade (Azevedo, 2004), incluindo prejuízos patrimoniais e trabalhistas, resultando em condições de trabalho precárias, baixos salários e falta de proteção social, afetando a estabilidade econômica e a coesão social. Considerando a relevância do aspecto social no desenvolvimento, e desde uma perspectiva sustentável, o conceito tem se tornado cada vez mais relevante no contexto das relações de trabalho, despertando preocupações tanto entre acadêmicos quanto entre legisladores e profissionais do Direito do Trabalho.

A Constituição brasileira (Brasil, 1988) assegura direitos sociais e individuais como valores supremos de uma sociedade fraterna e sem preconceitos. Ademais, no contexto da administração pública, constitucionalmente, existe a responsabilidade de acompanhar e controlar obrigações

trabalhistas em contratos de terceirização. O princípio da eficiência se soma aos demais, sem se sobrepor sob pena de riscos à segurança jurídica (Di Pietro, 2019). De modo que Santos e Biavaschi (2014) afirmam que a terceirização no Brasil, baseada na redução de custos e precarização do trabalho, é inaceitável para instituições públicas, que devem promover trabalho justo e equitativo. Logo, o estudo sobre *dumping social*, com dedicação exclusiva de mão de obra, no contexto brasileiro, baseia-se na legislação que exige a busca pelo menor preço, envolvendo as atividades de terceirização.

Ainda, é importante esclarecer que o termo “mão de obra” é uma expressão prevista na legislação brasileira, especialmente nas normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, Lei nº 14.133/2021, abrangendo não apenas o aspecto físico do trabalho manual, mas englobando a força de trabalho humana com habilidades, conhecimentos e competências necessárias para a execução de determinadas atividades contratadas (Brasil, 2021).

Este estudo foca na terceirização na administração pública brasileira e sua regulamentação sob os direitos privado e público, analisando questões legais, constitucionais e laborais relacionadas à terceirização para entender o *dumping social* e identificar lacunas nas regulamentações e práticas administrativas. Essa abordagem visa aprimorar políticas públicas e práticas de contratação de serviços terceirizados na Administração Pública Federal, focando na terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra e no critério de menor preço. O presente estudo analisa a relevância da contratação de serviços terceirizados com mão de obra dedicada exclusiva para a ocorrência de *dumping social* nos contratos administrativos do Ministério da Gestão e da Inovação (MGI) em Serviços Públicos entre 2019 e 2023. Por fim, os resultados evidenciam a existência de um ciclo de invisibilidade e fragilização de vínculos contratuais, que compromete a eficácia dos princípios constitucionais da dignidade humana, do valor social do trabalho e da justiça social.

## 2. BASES TEÓRICAS

### 2.1 *Dumping social*

A análise do conceito jurídico de “*dumping social*” requer uma compreensão da sua origem etimológica, inicialmente usado no contexto econômico. O termo *dumping* foi definido no Tratado Internacional *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) de 1947, no item I do art. VI. Segundo o GATT, *dumping* ocorre quando produtos são introduzidos no comércio de outro país a um valor inferior ao normal, causando prejuízo ou ameaça significativa a uma indústria nacional (GATT, 1947). Essa proposição foi o resultado tangível das negociações para a criação de uma Organização Internacional do Comércio (Marques, 2008), além de desempenhar um papel significativo na regulação das relações comerciais, visando fortalecer e preservar o equilíbrio

entre os mercados pela implementação de políticas aduaneiras entre Estados (Oliveira, 2017).

A prática do *dumping* é frequentemente observada em estratégias de empresas que buscam expandir seus mercados, comercializando seus produtos a preços extremamente baixos, ou abaixo do custo de produção. Essa tática é adotada temporariamente, visando eliminar a concorrência durante um determinado período (Frota, 2014). Entre as modalidades de *dumping* se evidenciam o *dumping* por excedente, o *dumping* predatório, o *dumping* estrutural, o *dumping* ecológico, o *dumping* cambial e o *dumping* social – sendo o último influenciado pelo custo da mão de obra e direitos trabalhistas (Silva, 2005).

O termo *dumping* é adequado para descrever práticas econômicas que suprimem a concorrência no mercado interno, e quando essas práticas envolvem a redução dos custos sociais – desconsiderando os direitos trabalhistas e previdenciários –, elas são justamente denominadas “*dumping social*” (Souto Maior *et al.*, 2014; Dutra, 2017). Ademais, entender o trabalho humano apenas como um fator de produção para lucro, sem o devido respeito aos trabalhadores, é uma visão equivocada (Fernandez, 2014). Portanto, o *dumping social* considera que práticas nacionais e globais se influenciam mutuamente, afetando a economia geral (Fernandez, 2014; Souto Maior *et al.*, 2014).

A concepção de *dumping social* no direito interno da abordagem tradicional do direito internacional pode ser evidenciada por destacar duas formas de reduzir os custos de mão de obra: 1. Supressão direta de direitos trabalhistas, configurando um risco calculado ou presumido pelos empregadores; 2. Transferência de unidades fabris para regiões com pouca ou nenhuma regulamentação de direitos sociais, com garantias laborais mínimas desrespeitadas (Dutra, 2017). A prática reflete uma vertente de concorrência desleal, oferecendo produtos e serviços a preços baixos devido a condições de trabalho precárias, comprometendo a justiça econômica, causando danos sociais, prejudicando as condições de trabalho e a concorrência justa (Fernandez, 2014). Ademais, representa a deterioração das condições de trabalho para aumentar o lucro do empregador, sacrificando obrigações sociais e direitos dos empregados, comprometendo a proteção social e as condições mínimas de trabalho (Pinto, 2011).

Portanto, a prática do *dumping social* é, em certa medida, reflexo das reformas presentes relativas às práticas laborais e que têm impactos no Estado de bem-estar social (Cordella; Grilo, 2001; Guillén; Matsaganis, 2000; Kay, 2000). Ademais, essa prática, mesmo que não alcance seus objetivos econômicos, causa danos significativos aos trabalhadores e à sociedade (Souto Maior; Moreira; Severo, 2014).

### 2.1.1 *Dumping social no contexto brasileiro*

A intensificação de estratégias empresariais voltadas à redução de custos e ao aumento da competitividade tem gerado preocupação entre estudiosos do Direito do Trabalho, sobretudo diante dos efeitos prejudiciais que tais práticas produzem sobre os direitos dos trabalhadores e a estrutura social (Araujo, 2011). Esse cenário tem sido associado ao fenômeno do *dumping social*, que ainda não é formalmente reconhecido como objeto do Direito do Trabalho no ordenamento jurídico brasileiro (Leão, 2020).

Embora o *dumping social* não esteja explicitamente contemplado na legislação trabalhista, o Direito Social, essencialmente valorizado na Constituição Federal, é uma noção axiológica que confere incidência prática independentemente de uma legislação específica, e que pode influenciar a realidade, até mesmo contrariando leis existentes se necessário (Souto Maior, 2007). Portanto, entre algumas práticas prejudiciais aos direitos garantidos à classe trabalhadora se podem exemplificar o atraso reiterado no pagamento de salários, e a demissão frequente sob alegação de justa causa sem o pagamento sequer das verbas incontroversas, pagamento de salários informalmente, trabalho em horas extras de forma habitual, não recolhimento dos benefícios sociais, não concessão de férias, não concessão de intervalo para refeição e descanso, trabalho em condições insalubres ou perigosas, prática de assédio moral coletivo no ambiente de trabalho (Souto Maior; Moreira; Severo, 2014).

Portanto, em vez de ser aceito como uma prática legítima de concorrência, o *dumping social* deve ser combatido como uma ameaça aos direitos trabalhistas e à dignidade dos trabalhadores (Nascimento, 2011). Logo, o “*dumping social*” configura uma forma de competição desleal com a exploração de trabalho precário, sendo uma preocupação crescente no contexto das legislações e práticas empresariais, fenômeno que não se restringe apenas ao comércio internacional, mas se manifesta também em práticas internas, principalmente em contextos de terceirização de serviços (Fernandez, 2014).

## 2.2 Terceirização na administração pública

A terceirização é um fenômeno que separa a relação econômica de trabalho da relação trabalhista correspondente. Nesse processo, o trabalhador é inserido no processo produtivo do órgão contratante, mas não mantém uma relação de emprego direta com ele. Em vez disso, os laços trabalhistas são estabelecidos com uma empresa intermediária. Segundo Delgado (2017), a terceirização cria uma relação tripartite na contratação de mão de obra no mercado capitalista: o trabalhador, que executa suas funções para o órgão contratante; a empresa terceirizada, que emprega o trabalhador e estabelece os vínculos trabalhistas; e o órgão contratante, que determina as tarefas a serem realizadas, mas não assume o papel tradicional de empregador em relação

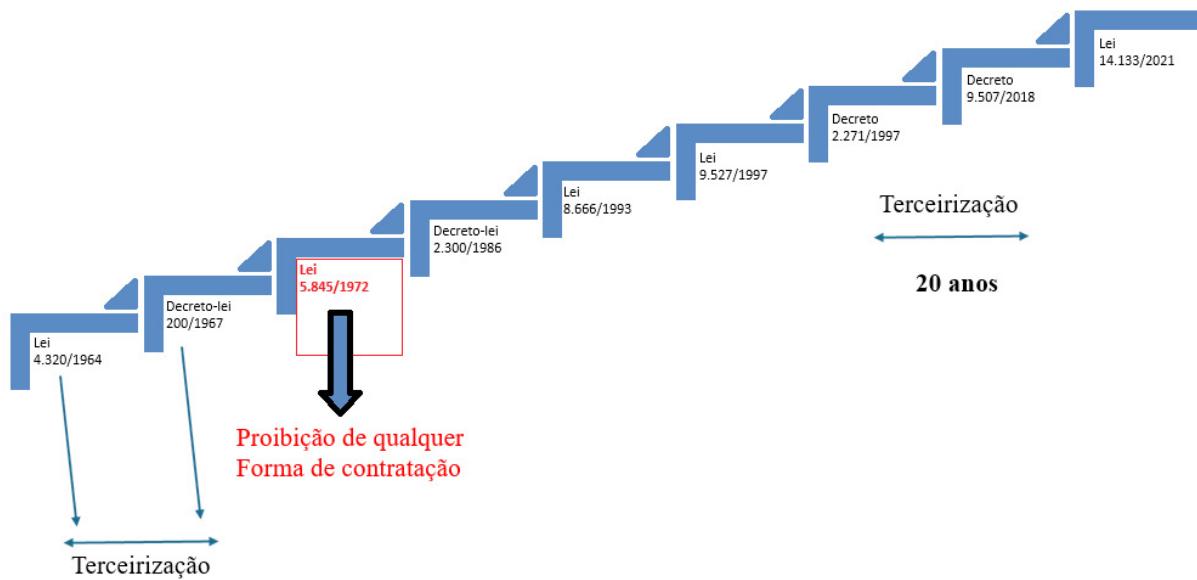
ao trabalhador envolvido. Ainda, o autor demonstra preocupação com as consequências desse modelo de contratação, especialmente quando se trata da proteção do trabalhador que possui menos recursos, já que ele se distancia dos princípios fundamentais do Direito do Trabalho.

Neste contexto, a terceirização se tornou um fenômeno global, que embora apresente semelhanças internacionais, suas características variam conforme fatores estruturais, conjunturais, históricos, culturais, econômicos e políticos, tanto nacionais quanto internacionais (Santos, 2022). A terceirização na Administração Pública esteve, por muito tempo, concentrada nas atividades-meio, sendo tratada com cautela pelo ordenamento jurídico e pela jurisprudência, especialmente diante das preocupações com a precarização das relações de trabalho. Contudo, esse entendimento sofreu uma inflexão a partir do julgamento da ADPF 324/DF e do RE nº 958.252/MG (Tema 725 da repercussão geral), quando o Supremo Tribunal Federal passou a considerar lícita a terceirização em todas as atividades, inclusive as finalísticas, tanto na esfera pública quanto na privada, desde que garantida a devida fiscalização das obrigações trabalhistas.

A contratação de serviços pela Administração Pública com empresas privadas é uma das principais formas de execução indireta de serviços pelo Estado Brasileiro. Essa prática ocorre quando o Estado delega a prestação de determinados serviços a terceiros, buscando aproveitar a especialização e os recursos disponíveis no setor privado. Nesse contexto, a seleção das empresas se faz, em geral, por meio do procedimento licitatório, que é o processo formal estabelecido por lei para a contratação de bens e serviços pelo poder público (Santos; Oliveira, 2010).

## 2.2.2 Terceirização na administração pública brasileira

No Brasil, a contratação pública evoluiu com diversas legislações (Alves, 2020). A terceirização no setor público começou com a Lei nº 4.320/1964, que, embora não mencione explicitamente a terceirização, aborda a contratação de serviços pela Administração Pública e legislações subsequentes moldaram essa prática, considerando aspectos como atividades executivas e de apoio (Decreto-Lei nº 200/1967), atividades como transporte e limpeza (Lei nº 5.645/1970), licitações e contratos (Decreto-Lei nº 2.300/1986), rigor em licitações (Lei nº 8.666/1993), execução indireta (Decreto nº 2.271/1997, vigente até 2018), definição de condições para terceirização na Administração Pública (Decreto nº 9.507/2018), a consolidação e inovação de procedimentos licitatórios (Lei nº 14.133/2021). Ainda assim, a legislação brasileira é ambígua, não distinguindo claramente entre terceirização e intermediação de força de trabalho (Carelli, 2003). Figura 1.

**Figura 1 – Contexto histórico da legislação**

**Fonte:** Elaboração própria.

A terceirização no setor público brasileiro, conforme observado pela doutrinadora Vieira (2006), tornou-se mais evidente na década de 1990, após a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, se concentrando na criação de novas carreiras de nível superior e na extinção de cargos de nível médio e intermediário. Com isso, o contexto brasileiro permite que a Administração Pública contrate uma empresa privada para fornecer serviços sem estabelecer vínculo direto com os funcionários, focando nos serviços prestados e não nas pessoas (Freitas, 2011). Portanto, apesar da legislação afirmar que trabalhadores terceirizados não devem estar subordinados ao tomador de serviço, na prática, ocorre uma subordinação direta desses trabalhadores, evidenciada por diversos fatores (Carelli, 2003; Grillo; Carelli, 2021). Ainda, as práticas de terceirização podem ser qualificadas de “terceirização falsa”, com contratos que disfarçam a alocação de mão de obra como serviços técnicos especializados, que embora pareçam legais, não envolvem a prestação real de serviços, mas o fornecimento de mão de obra ao Estado, contornando a exigência de concurso público, favorecendo o nepotismo político e comprometendo o interesse público (Di Pietro, 2009).

Adicionalmente, nos contratos administrativos com dedicação exclusiva de mão de obra, o custo trabalhista influencia diretamente o preço final, pois o salário é a base para encargos trabalhistas e tributários, impactando a viabilidade econômica da proposta (Sarai, 2021). Portanto, buscando minimizar o impacto negativo da prática de gestão, Carvalho *et al.* (2020) sugerem avaliar custos, realizar análises criteriosas, conduzir diligências e consultar outros órgãos públicos

para evitar contratações baseadas apenas em preços baixos, comprometendo a execução dos serviços e os direitos dos trabalhadores. De outra parte, Justen Filho (2013) enfatiza que agentes públicos devem realizar uma análise minuciosa das propostas para verificar sua viabilidade. Complementarmente, uma análise rigorosa é fundamental, pois propostas com preços inexequíveis podem comprometer a qualidade dos serviços e a eficiência administrativa (Niebuhr, 2011).

Propostas com valores muito baixos podem resultar em serviços de menor qualidade, prejudicando os interesses públicos e a eficácia das atividades. Porém, apesar de a Lei de Licitações brasileira tenha previsto vários critérios de julgamento, a busca pelo menor preço ainda predomina, conduzindo a preços inexequíveis e contratações ineficazes (Signor *et al.*, 2022), o que requer a realização de diligências para avaliar a viabilidade (Lima, 2022). Ademais, apesar das melhorias nas regulamentações, a terceirização baseada no menor preço gera precarização, com frequentes denúncias de descumprimento de obrigações trabalhistas, como atrasos salariais e falta de benefícios (Freitas, 2011).

### **3. METODOLOGIA**

Esta pesquisa adota uma abordagem qualitativa, fundamentada na percepção humana (Stake, 2011). A metodologia exploratória-descritiva foi escolhida por permitir familiarizar-se com o tema (Gil, 2002), o método indutivo para desenvolver proposições gerais a partir de observações particulares (De Barba, 2022), enquanto a abordagem dialética interpretou fenômenos sociais (Souza, 2023). A pesquisa incluiu etapas como a identificação da população-alvo, abrangendo gestores, trabalhadores terceirizados, representantes sindicais e auditores fiscais do trabalho.

#### **3.1 População**

A seleção da amostra focou em indivíduos diretamente envolvidos nas contratações de serviços de secretariado e apoio administrativo do MGI em Serviços Públicos.

#### **3.2 Amostra**

A amostra foi composta por treze profissionais, sendo eles: nove trabalhadores terceirizados da área de secretariado e apoio administrativo, um gestor, dois representantes sindicais e um auditor fiscal. A amostragem intencional assegurou representatividade e diversidade, ajustando o tamanho conforme a saturação dos dados.

#### **3.3 Coleta de dados**

A coleta de dados se amparou em entrevistas semiestruturadas e análise documental. As entrevistas individuais foram realizadas entre 30 de janeiro e 9 de fevereiro de 2024, com um

roteiro de 14 perguntas aprovado pelo Comitê de Ética da instituição de ensino e pesquisa dos autores. Todas as entrevistas, foram gravadas com consentimento dos participantes.

### 3.3.1 Transcrição das entrevistas

Concluídas, as entrevistas foram transcritas – com apoio da ferramenta Cockatoo.IA –, os textos foram revisados e serviram para posterior análise de conteúdo – conforme indicado por Gibbs (2009).

### 3.3.2 Codificação dos dados

As transcrições foram codificadas com técnicas de análise de conteúdo – conforme indicado por Bardin (2011) – com o apoio do software Atlas.ti (versão web). Os temas, conceitos e ideias das respostas foram identificados e categorizados, capturando a diversidade e complexidade dos fatores que influenciam o fenômeno estudado, conforme apresentado no Quadro 1.

**Quadro 1 – Categoria e código analítico**

Categorias	Aspectos Analisados	Códigos Analíticos
Experiência de Trabalho	Descrição da experiência como terceirizado no Ministério	EXP01: Descrição geral da experiência no Ministério EXP02: Aspectos positivos da experiência EXP03: Aspectos negativos da experiência
Execução do Contrato e Mudança de Empresa	Principais motivos de mudança de empresa	ECME01: Experiência de terceirizados com a não execução do contrato pela empresa contratada ECME02: Motivos que levaram à mudança de empresa terceirizada devido à não execução do contrato ECME03: Impacto da não execução do contrato na rotina de trabalho dos terceirizados ECME04: Medidas adotadas diante da não execução do contrato pela empresa terceirizada
Remuneração e Benefícios	Percepção das mudanças salariais e nos benefícios	RB01: Percepção dos terceirizados sobre mudanças salariais ao longo do tempo RB02: Experiência dos terceirizados com redução salarial ao mudar de empresa terceirizada RB03: Experiência dos terceirizados com redução ou retirada de benefícios ao mudar de empresa terceirizada
Prejuízos Trabalhistas	Situações específicas de prejuízo em verbas trabalhistas	PT01: Experiência dos terceirizados com atrasos no pagamento PT02: Consequências dos atrasos no pagamento para os terceirizados PT03: Experiência dos terceirizados com descontos indevidos no salário PT06: Percepção dos terceirizados sobre a responsabilidade das empresas terceirizadas em relação aos prejuízos trabalhistas

Categorias	Aspectos Analisados	Códigos Analíticos
Férias e Procedimentos de Marcação	Gozo de férias anuais e procedimentos de marcação	FL01: Experiência dos terceirizados com a impossibilidade de usufruir férias devido a mudanças frequentes de empresa FL02: Impacto da falta de usufruto de férias na vida profissional e pessoal dos terceirizados FL03: Opinião dos terceirizados sobre a política de marcação de férias adotada pelas empresas terceirizadas FL04: Consequências das férias não usufruídas para os terceirizados em termos de saúde e bem-estar
Processo de Pagamento do Salário	Opinião sobre o processo de pagamento do salário	PP01: Experiência dos terceirizados com atrasos nos pagamentos por parte das empresas terceirizadas PP02: Impacto financeiro e emocional dos atrasos nos pagamentos para os terceirizados
Falta de Depósito do FGTS	Experiências com a falta de depósito do FGTS	FGTS01: Experiência dos terceirizados com a falta de depósito do FGTS FGTS02: Consequências financeiras da falta de depósito FGTS03: Providências tomadas diante da situação
Intervenção do Ministério nos Pagamentos	Reação à intervenção do ministério nos pagamentos	INT01: Reação dos terceirizados à intervenção do ministério INT02: Percepção sobre a responsabilidade do ministério nos pagamentos PP05: Opinião dos terceirizados sobre a eficácia das medidas adotadas pelo ministério para lidar com a situação de atrasos nos pagamentos
Tratamento e Discriminação no Ambiente de Trabalho	Avaliação do tratamento e casos de discriminação	TRAT01: Avaliação do tratamento dado aos terceirizados TRAT02: Experiências de discriminação no ambiente de trabalho DISCR01: Relatos de discriminação baseada em gênero, raça, ou outros aspectos
Conhecimento e Utilização de Canais de Denúncia	Conhecimento e uso de canais formais de denúncia	DEN01: Conhecimento sobre canais formais de denúncia DEN02: Experiências pessoais ou conhecidas de utilização desses canais DEN03: Preocupações com retaliações após denúncia
Percepção sobre a Equidade de Direitos	Percepção sobre a falta de direitos em relação aos servidores	EQ01: Impacto da falta de direitos dos terceirizados EQ02: Opinião sobre a equiparação de direitos entre terceirizados e servidores EQ03: Sugestões para melhorar a equidade no ambiente de trabalho

**Fonte:** elaboração própria (2024).

Ainda, nuvens de palavras foram usadas para visualizar termos frequentes, facilitando a interpretação e garantindo a fidelidade das informações (Heimerl *et al.*, 2014).

### **3.3.3 Identificação de padrões**

A análise sistemática das codificações buscou identificar padrões, tendências e relações entre os temas emergentes. Foram destacadas similaridades e divergências nas respostas dos diversos atores envolvidos, visando compreender suas perspectivas individuais e coletivas.

### **3.3.4 Interpretação dos resultados**

Paralelamente, foram analisados relatórios governamentais, contratos, editais e relatórios de auditoria dos últimos cinco anos, e outros documentos relacionados a serviços terceirizados de apoio administrativo e secretariado. Utilizando o Sistema Eletrônico de Informação (SEI) do MGI, foram acessadas informações sobre contratos firmados pelo então ministério da Economia no período de 2019 a 2023. Embora os contratos e documentos analisados, inclusive aqueles obtidos por meio do SEI do MGI, sejam de acesso público, a Comissão de Ética do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos foi devidamente científica sobre a utilização dessas fontes institucionais, em observância aos princípios éticos. A análise crítica dos resultados explorou as interações entre os atores envolvidos e suas influências nas contratações públicas, embasada em teorias e legislações relevantes.

### **3.3.5 Apresentação dos resultados**

Os resultados da pesquisa, se apresentam a partir da análise, que buscou extrair significados e inferências das informações, utilizando categorias preestabelecidas e emergentes. Dados foram ilustrados com citações e recursos visuais para facilitar a compreensão. Vale ressaltar que se respeitou a privacidade dos participantes, mantendo a confidencialidade e anonimato. Os resultados ajudaram a identificar questões-chave e formular recomendações pertinentes.

### **3.3.6 Triangulação dos dados**

Adicionalmente, se realizou a triangulação de dados para comparar informações de diversas fontes, buscando validar e aumentar a confiabilidade dos resultados. A documentação adequada das fontes de dados utilizadas e a transparência no processo de análise foram garantidas, permitindo que a pesquisa seja replicada e validada por outros pesquisadores.

## 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise documental focou nos contratos de serviços de secretariado e apoio administrativo do Ministério da Economia (2019–2023) – atual MGI. Regidos pela Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993), esses contratos, com duração inicial de um ano e possibilidade de prorrogação por mais um, não atingiram o prazo máximo de sessenta meses, apresentando rescisões antecipadas e penalidades. Detalhes sobre cada contrato apresentados a seguir.

- a) Do contrato de secretariado – O contrato foi de novembro de 2019 a outubro de 2022, totalizando 2 anos, 10 meses e 7 dias. De janeiro a outubro de 2022, o Ministério da Economia assumiu o pagamento de salários, insumos e benefícios legais, incluindo FGTS, INSS e verbas rescisórias. Durante menos de um ano de contrato, a empresa contratada atrasou os pagamentos dos salários de agosto/2023 e dos benefícios de setembro/2023. Em menos de cinco anos, foram contratadas duas empresas.
- b) Do contrato de auxiliar administrativo – O contrato iniciado em novembro de 2019 durou dois anos, encerrando-se em novembro de 2021. A empresa contratada não cumpriu obrigações trabalhistas, especialmente o recolhimento de benefícios sociais, resultando em notificações e penalidades. O contrato foi rescindido antes do prazo, e a empresa foi temporariamente impedida de participar de novas licitações. Uma nova licitação levou à contratação de outra empresa com proposta reduzida, alterando salários e benefícios dos colaboradores. O contrato, planejado até novembro de 2026, foi prorrogado até novembro de 2023, mas a empresa decidiu não estender além de janeiro de 2023. Entre 2019 e 2023, foram realizadas três licitações e contratadas três empresas.

### 4.1 Da discussão do menor preço contratado, a partir do resultado obtido

A prática de contratar serviços terceirizados com base no menor preço é aceita na Administração Pública brasileira, visando economia e eficiência, conforme a Lei de Licitações e Contratos (Brasil, 2021a). Contudo, essa abordagem impacta nas condições de trabalho dos terceirizados, resultando em diversas consequências adversas, para o trabalhador, pela falta de um modelo específico de contratação. A própria legislação, e as instituições normativas no âmbito federal, trazem inconsistências no seu bojo, permitindo que empresas a praticar atos para ganhar licitação – muitas vezes qualificados como ilícitos –, como a sonegação e a supressão de direitos – seja pelo salário ou benefícios. Nesse contexto, Lima (2022), Justen Filho (2013) e Niebuhr (2011) enfatizam a importância da exequibilidade dos preços nas planilhas de custos em licitações. Lima (2022) destaca a necessidade de verificar a viabilidade dos preços em contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra. Niebuhr (2011) alerta que propostas muito baixas podem resultar em contratos mal executados e serviços de baixa qualidade.

Justen Filho (2013) observa que propostas abaixo do orçamento da Administração aumentam a presunção de inexequibilidade.

A inadimplência da empresa em relação às obrigações trabalhistas e previdenciárias gera insegurança jurídica para o Ministério que, conforme jurisprudência do Superior Tribunal Federal, pode ser responsabilizado de forma subsidiária, desde que demonstrada a omissão no dever de fiscalização nos termos do Tema 246/STF da Repercussão Geral, RE nº 760931/DF. Como destacam Carvalho Filho (2022) e Justen Filho (2021), o descumprimento dessas obrigações pode ensejar a responsabilização subsidiária da Administração especialmente em contextos marcados por precarização das condições de trabalho e recorrente inadimplemento de direitos por parte das contratadas.

Para garantir os direitos dos trabalhadores, se deve adotar medidas cautelares e procedimentos para novas contratações (Brasil, 2021b), situação que afeta diretamente os trabalhadores envolvidos, gerando insegurança e instabilidade. Porém, a falta de critérios objetivos para avaliar a exequibilidade dos preços nas licitações de serviços terceirizados, para evitar incertezas no julgamento, aumenta a complexidade do problema enfrentado pela Administração Pública. Isso evidencia a necessidade de um processo mais criterioso na seleção de fornecedores e na avaliação das propostas, reduzindo o risco de contratação a preços excessivamente baixos (Carvalho *et al.*, 2020).

A administração deve analisar detalhadamente os custos apresentados pelo licitante e solicitar informações adicionais, especialmente quando há grande discrepância entre o valor proposto e o orçamento elaborado pela Administração (Justen Filho, 2013). Porém, evidências apontam a inexistência de acompanhamento e monitoramento próximo do processo por parte da gestão pública, em relação às características e capacidades das empresas postulantes e seu potencial de cumprimento das propostas apresentadas. Entretanto, apesar da necessidade de análise detalhada das planilhas de preços, a Lei de Licitações e Contratos não oferece diretrizes específicas para essa avaliação, diferentemente das obras e serviços de engenharia. Com isso propostas abaixo de 75% do orçamento devem ser consideradas inexequíveis (Brasil, 2021c).

A viabilidade das propostas para serviços terceirizados com mão de obra dedicada depende da disposição das empresas em garantir a exequibilidade com lucros reduzidos (Lima, 2022). Tal fato se vê refletido em situações em que a empresa postulante apresenta propostas com orçamentos de lucro reduzido e condições não condizentes às contingências em potencial, que não devem ser questionados pelos gestores públicos, e que, muitas vezes, resultam em contratos adjudicados e futuramente interrompidos. Portanto, a lacuna no processo licitatório permite propostas com preços irrisórios, comprometendo a qualidade dos serviços e as condições de trabalho dos terceirizados.

Discute-se, ainda, a regularidade de a empresa utilizar o benefício da desoneração da folha de pagamento ao formular proposta para licitação cujo objeto difere da atividade principal que o vincula a esse regime (Lei nº 12.546/11). A discussão é pelo fato de já entrarem no certame com vantagem econômica ao aplicarem a alíquota reduzida de encargos previdenciários. Além disso, em certos casos, por estarem vinculadas a convenções coletivas que possuem salários e benefícios inferiores aos praticados por outras categorias que possuem convenções específicas ao objeto licitado. A Administração não pode exigir, nos editais, que a empresa use a mesma norma coletiva considerada no planejamento da contratação, visto que é orientativa, ou desclassificá-la (Amorim, 2019). Além disso, apesar da unicidade sindical no Brasil, é comum que licitantes estejam vinculadas a Sindicatos diferentes, conforme suas atividades econômicas (Sarai, 2021). Portanto, observa-se a relevância de revisar os normativos para garantir julgamento justo e práticas sustentáveis na busca pelo menor preço.

#### **4.2 Da incidência de prática de *dumping social* nas contratações de serviços terceirizados**

A prática de *dumping social* está ligada à deterioração dos contratos de trabalho, onde empregadores priorizam lucros em detrimento das obrigações sociais (Pinto, 2011), o que se confirma tanto em entrevistas como na análise documental. Empresas contratantes buscam maximizar seus ganhos, frequentemente à custa dos direitos e benefícios trabalhistas, por meio da redução de custos nas contratações. Essa prática pode agravar a situação dos trabalhadores, seja pela exigência de múltiplas funções, que pode gerar sobrecarga, seja pelo desvio de função, quando são atribuídas atividades diferentes das originalmente contratadas, sem o devido reconhecimento ou remuneração.

Outro ponto de destaque é a alta frequência de rescisão de contrato administrativo, acarretando significativa rotatividade de empresas contratadas pelo ministério, causada por inadimplência e propostas com preços baixos que não cumpriram as obrigações legais. Essa situação afeta os empregados em seus direitos como salários, benefícios, férias, dentre outros direitos que são negligenciados pela empresa e, principalmente, provoca uma instabilidade.

A constante rotatividade de empresas contratadas gera uma instabilidade permanente, comprometendo os direitos trabalhistas, como as férias regulares. Com isso, se evidenciam dificuldades relacionadas ao gozo de férias, afetando a motivação dos trabalhadores e, consequentemente, a eficiência dos serviços prestados. Apesar da terceirização configurar um serviço caracterizado como “posto de trabalho” e com isso o vínculo é entre empregado/empresa, o que se verifica, na prática, é que as empresas saem e os trabalhadores permanecem no órgão exercendo as mesmas funções e nos mesmos ambientes de trabalho, apenas trocando de empresas,

com relatos de períodos que variam entre 2 a 29 anos de ministério. A rotatividade das empresas impacta o direito às férias, pois o tempo de serviço não é considerado pela nova empresa. Ainda que o pagamento das férias não usufruídas, previsto no art. 148 da CLT, constitua obrigação legal nas rescisões contratuais, tal medida não cumpre a função social e protetiva do instituto. A mera compensação financeira não assegura o efetivo descanso, tampouco a recuperação física e mental do trabalhador, comprometendo seu bem-estar e o direito ao lazer e à convivência social. Porém, convém ressaltar que o gozo das férias é indispensável à preservação da dignidade do trabalhador e não pode ser tratado como simples crédito pecuniário (Souto Maior, 2014).

A rotatividade das empresas terceirizadas prejudica os trabalhadores, que não usufruem plenamente desse direito, resultando na precarização das condições de trabalho.

Quando sai a empresa, ela paga aquelas férias na rescisão e ali acabou férias, ele começa do zero de novo e aí ele fica um ano para conseguir o direito de férias e depois desse ano que ele consegue o direito ele ainda pode ficar 11 meses na espera para tirar essas férias. E aí nesse período, dependendo da empresa ...é encerrado o contrato... E aí esse trabalhador ficou sem férias de novo e começa tudo de novo... eles anunciam que ou pede para sair ou começa a atrasar, não tem dinheiro para pagar as férias... **Entrevistado 5.**

Durante as entrevistas, os participantes foram questionados sobre o procedimento adotado pela empresa para agendar as férias, e todos relataram que o processo é realizado por meio de sorteio, sem que tenham a liberdade de escolher o período desejado. Essa prática, embora seja uma prerrogativa de lei, pois é a empresa quem decide o período, não é uma prática humanizada, conforme relatado pelo entrevistado 10.

... a gente não pode escolher o mês... tem que aceitar... Muitos têm filhos, muitos têm uma certa programação que tenta fazer no ano, isso acaba prejudicando ... E desmotiva, porque você trabalha o ano inteiro, pensa em usufruir suas férias em um período que você não pode. Você tem que aceitar o que a empresa te dá ali... **Entrevistada 10.**

A impossibilidade de usufruir das férias devido à rotatividade das empresas contratadas vai além da exploração salarial, manifestando-se na negação de direitos básicos como férias, descanso e segurança no trabalho, afetando negativamente tanto os trabalhadores quanto a sociedade, comprometendo a justiça social e o desenvolvimento sustentável (Souza Maior, 2007).

A rotatividade de empresas impede o acúmulo de tempo de serviço necessário para o gozo de férias, privando os trabalhadores de descanso remunerado e comprometendo sua saúde. A falta desse direito reflete uma desconsideração pelos direitos fundamentais dos trabalhadores em favor do benefício econômico das empresas contratantes (Nascimento, 2011; Pinto, 2011).

O não recolhimento de benefícios sociais é uma realidade para muitos trabalhadores

terceirizados. Benefícios sociais são essenciais para a proteção social dos trabalhadores. No caso brasileiro, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) oferece segurança em caso de demissão sem justa causa, enquanto o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) garante benefícios como aposentadoria e auxílio-doença. A inadimplência no recolhimento dessas contribuições permite que empresas explorem mão de obra barata, privando os trabalhadores de seus direitos (Brasil, 1990; Brasil, 1991). Porém, se verifica a prática de inadimplência no recolhimento do FGTS e do INSS entre muitos trabalhadores terceirizados, com atrasos e falta de recolhimento, expondo-os à vulnerabilidade, conforme relatado pelo Entrevistado 10.

Eu tenho 20 anos que trabalho como terceirização. Eu tenho alguns lapsos faltando de INSS. Eu tenho registros que a empresa entrou, pagou o primeiro mês e dois anos não pagou... muitos terceirizados têm isso. **Entrevistado 10.**

A inadimplência no recolhimento de benefícios sociais gera insegurança social, pois os trabalhadores ficam sem acesso a benefícios essenciais em situações de necessidade, como demissão, doença ou aposentadoria. A falta de recolhimento de benefícios sociais impede a formação de uma reserva financeira para demissões.

Ao longo da contratação as coisas vão acontecendo, o FGTS atrasa, muitas vezes essas pessoas elas não têm assim condição de fiscalizar esses depósitos do FGTS, então às vezes elas precisam acudir ao fundo e aí quando vão ver não tem depósito, não tem nada, a administração por sua vez na fiscalização também tem dificuldade de fazer uma fiscalização ... **Entrevistado 13.**

A conduta como uma violação dos direitos trabalhistas configura um dano social que afeta não só os trabalhadores individualmente, mas também compromete a estabilidade econômica e a coesão social (Azevedo, 2004). Essa situação é ilustrada abaixo:

Eu sempre percebo que ela deposita com atraso. Tem mês que a empresa deposita 3 meses de FGTS no mesmo mês. Não é todos os meses que é depositado... Eu me sinto insegura... Eu sei que o Ministério é um órgão muito responsável, mas e a empresa? Será que ela repassa direitinho, para que a gente não fique prejudicado? **Entrevistado 4.**

Ainda em relação ao não recolhimento dos benefícios, a sonegação contribui para a descapitalização do sistema previdenciário, impactando toda a sociedade. Essa prática representa um desrespeito à ordem jurídica trabalhista e caracteriza *dumping social*, posto que os recolhimentos previdenciários servem igualmente ao custeio da Seguridade Social (Souto Maior; Moreira; Severo, 2014).

Relatos de atrasos nos pagamentos e outros prejuízos evidenciam a realidade dos trabalhadores terceirizados fora dos padrões de justiça social. Os atrasos salariais afetam

significativamente suas vidas, gerando dívidas acumuladas e dificuldades para arcar com as necessidades básicas. O atraso no pagamento causa insegurança e instabilidade financeira para os trabalhadores terceirizados, impedindo-os de planejar o futuro e viver com dignidade (Souto Maior, 2007). O desrespeito aos direitos básicos desses trabalhadores contribui para a precarização do trabalho (Fernandez, 2014; Souto Maior, 2007). Esse tipo de situação se qualifica como algo análogo à uma afronta aos direitos e à dignidade do trabalhador (Souto Maior, 2007; Fernandez, 2014). As famílias também enfrentam problemas devido à falta de recursos.

Muitas vezes atrasa o pagamento, atrasa o vale transporte que é uma coisa muito cruel, as pessoas não têm dinheiro para ir trabalhar, atrasa o vale refeição, as pessoas às vezes chegam sem alimento. Eu muitas vezes assim, sendo gestora e sendo, às vezes, usuária dessa força de trabalho, quantas vezes eu já tirei dinheiro do bolso para ter que pagar a passagem do sujeito que a empresa não tinha depositado, a alimentação, quantas vezes eu tive que acionar porque não estava pagando, sabe? E aí, assim, isso tem muitas consequências, além das consequências deletérias que são imediatas, que envolvem aquela pessoa e a família que ela normalmente sustenta. **Entrevistado 13.**

Em termos legais, os contratos analisados mostram que os terceirizados trabalham 44 horas semanais, distribuídas entre os dias úteis. Dados analisados indicam a ausência de pagamento por horas extras e de um sistema de compensação de jornada. Nesse sistema, horas extras são substituídas por folgas ou redução de horas, acumulando horas positivas ou negativas, sendo as negativas uma “dívida” e as positivas um “saldo”. Ainda, existem descontos salariais para horas negativas e que, para horas positivas, a empresa adota medidas punitivas, proibindo a extrapolação da jornada e não pagando horas extras.

... a empresa, ela tem o direito de descontar da gente, tanto se a gente faz horas negativas ou positivas. Então, não há compensação. Porque o contrato junto com o Ministério não prevê hora extra... **Entrevistado 11.**

Os trabalhadores terceirizados frequentemente excedem sua jornada sem compensação por horas extras ou banco de horas, violando regras trabalhistas e caso o ministério não realize um acompanhamento contratual efetivo poderá responder de forma subsidiária.

A análise revela, também, que o tratamento desigual entre servidores públicos e terceirizados gera discriminação e invisibilidade para estes últimos, impactando negativamente sua autoestima e percepção de valor no trabalho. Muitos terceirizados se sentem desvalorizados e desrespeitados, o que pode levar a problemas de saúde mental, como ansiedade e depressão.

O órgão me vê como um número mesmo, eu sou só um posto. Então por que eu vou me esforçar, por que eu vou me qualificar, por que eu vou investir na minha carreira se eu não tenho o reconhecimento que deveria ter aqui no meu posto de trabalho? **Entrevistado 5.**

[...] somos invisíveis, somos máquinas, somos números, não somos pessoas. **Entrevistado 11.**

Direitos sociais e trabalhistas são relevantes para proteger os trabalhadores e promover relações interpessoais baseadas na justiça e no respeito mútuo (Souto Maior, 2007), para garantir a dignidade humana. A disparidade no tratamento é um problema grave que requer intervenção jurídica (Fernandez, 2014). Porém, conforme evidenciado, a prática conduz a tratamentos diferenciados entre terceirizados e pessoal permanente da administração pública.

[...] Os terceirizados sempre são tratados de uma forma diferenciada, sempre precarizado mesmo. Precarizado é a palavra. [...] tanto no tratamento, tanto no modo de conversar, tanto achar que o terceirizado está aqui para servir, que o terceirizado é uma pessoa abaixo deles... **Entrevistada 10.**

Além disso, os trabalhadores terceirizados, inseridos nos espaços da contratante, estão sujeitos a ações coercitivas e vivem sob a constante ameaça de demissão, tornando-se interinos permanentes sob uma coerção disciplinadora contínua, conforme relatado.

(...) Não é só concursado que tem que ter tratamento digno. Nós somos trabalhadores, a gente estudou, a gente estuda, né? então a gente procura, a gente estuda, então por que a gente não pode ser tratado com dignidade, né? **Entrevistado 12.**

Logo, se evidencia uma percepção de desigualdade entre servidores públicos e trabalhadores terceirizados, principalmente em relação a direitos e benefícios. Essa disparidade causa frustração e um sentimento de injustiça entre os terceirizados, que se sentem desvalorizados em comparação aos servidores concursados. De outra parte, apesar de desempenharem funções semelhantes e assumirem responsabilidades adicionais, os direitos e benefícios dos dois grupos diferem substancialmente, exacerbando a insatisfação e a desvalorização.

Aí a secretária e o servidor fazem a mesma coisa, mas são tratadas de maneira diferente porque estão submetidas a legislações diferentes... A gente tem dois diplomas legais completamente diferentes, regendo pessoas que fazem efetivamente a mesma coisa. **Entrevistado 13.**

Outro ponto abordado é o direito ao *home office* que se consolidou como uma realidade para muitos servidores, mas não para os terceirizados.

... o *home office*, por exemplo, ... É algo que muitas vezes fica eu e outra colega na sala num dia que não tem nada e as demais pessoas acabam fazendo *home office*... porque a gente tem estrutura também em casa [...]. **Entrevistado 11.**

Finalmente, a análise dos contratos revela que a ênfase no critério de menor preço nas contratações públicas pode favorecer práticas que, embora nem sempre caracterizem *dumping* social em sentido estrito, resultam em graves prejuízos aos trabalhadores terceirizados. Tais práticas incluem atrasos salariais, descumprimento de obrigações sociais e dificuldades no gozo regular de férias, muitas vezes agravadas pela constante rotatividade das empresas contratadas. Esses elementos, quando sistemáticos e associados à lógica de redução de custos a qualquer preço, podem, segundo Souto Maior (2014), configurar um ambiente propício à ocorrência de *dumping* social, entendido como a precarização estrutural das relações de trabalho em nome da competitividade econômica.

## 5. CONCLUSÃO

A análise da terceirização de serviços com mão de obra exclusiva, sob o critério de menor preço, revela a necessidade de revisão detalhada de critérios de contratação pelos gestores públicos. Embora vantajoso, o menor preço deve garantir a sustentabilidade das propostas para assegurar a qualidade e continuidade dos serviços.

A análise das práticas de *dumping* social nas contratações públicas coloca em evidência desafios para a administração pública. A seleção de empresa terceirizada, na administração pública, pelo menor preço pode prejudicar a qualidade e continuidade dos serviços devido a propostas inexequíveis. A ausência de legislação clara sobre a viabilidade dos preços em licitações pode resultar na contratação de empresas incapazes de cumprir suas obrigações. A ausência de critérios claros pode levar a *dumping* social e comprometer a eficácia das políticas públicas, afetando os trabalhadores terceirizados.

Existe, portanto, uma discrepância entre os normativos de contratação de mão de obra pela Administração Pública e a prática de terceirização. Apesar da exigência de concursos públicos, prevalecem contratos de terceirização, considerados por Di Pietro (2009) como desvio das obrigações legais. Permitir que empresas com benefícios fiscais e convenções coletivas distintas participem de licitações pelo menor preço compromete a isonomia entre licitantes e cria uma competição desleal, caracterizada como *dumping* social.

Propostas inexequíveis com margens de lucro reduzidas potencializam a inadimplência, prejudicando trabalhadores e distorcendo o mercado, resultando em prejuízos para políticas públicas e a sociedade. Essa prática busca vantagens competitivas às custas de direitos de trabalhadores. Assim, mesmo que a legislação sobre contratos de terceirização pressuponha impessoalidade e ausência de subordinação direta, na prática, trabalhadores terceirizados e

servidores trabalham próximos e com atividades iguais ou semelhantes, mas em condições desiguais quanto a salários e benefícios – violando o princípio da igualdade. Trabalhadores terceirizados enfrentam maior pressão para mostrar eficiência comparados aos servidores públicos, cuja estabilidade está garantida.

Logo, este estudo apresenta elementos que visam subsidiar pesquisas futuras e embasar intervenções, voltadas a melhorar as práticas de contratação e promover relações de trabalho mais justas. Busca-se demonstrar que determinadas formas de percepção e tratamento de trabalhadores no âmbito da administração pública podem favorecer a naturalização de desigualdades laborais e, assim, contribuir para a legitimação de práticas que resultam em *dumping social*, ao inferiorizar esses indivíduos, desvalorizar suas funções e reforçar sua invisibilidade social. Ressalta-se a necessidade de revisão crítica das práticas de terceirização e contratação de mão de obra pela administração pública. Não obstante, a escassez de estudos sobre *dumping social* em contratos terceirizados na administração pública, sobretudo a brasileira, ainda limita a possibilidade de generalização dos resultados.

Como contribuição final, se propõe o aperfeiçoamento das práticas de contratação pública, a fim de mitigar os efeitos adversos da terceirização por meio de um equilíbrio entre racionalidade econômica e respeito aos direitos fundamentais dos trabalhadores. Ao enfatizar a centralidade do interesse público e da dignidade do trabalho, espera-se incentivar novas abordagens voltadas à construção de relações laborais mais justas e sustentáveis na administração pública.

## REFERÊNCIAS

ALVES, A.P.G. A evolução histórica das licitações e o atual processo de compras públicas em situação de emergência no Brasil. **REGEN Revista de Gestão, Economia e Negócios**, v. 1, n. 2, 2020.

AMORIM, V. A. J. de. **Contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra: a problemática do enquadramento sindical e seus impactos na licitação**. 2019. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/222199>>. Acesso em 20 de maio de 2024

AMORIM, P. M.; Da COSTA, S. R. Um estudo sobre a aplicação da gestão do conhecimento na administração pública. **Brazilian Journal of Development**, v. 6, n. 8, p. 57870–87884, 2020. DOI: <https://doi.org/10.34117/bjdv6n8-263>

ARAÚJO, A. F. A necessária repressão da justiça do trabalho aos casos de *dumping social*. **Revista da ESMAT** 13, João Pessoa, n. 4, p. 18–36, 2011.

AZEVEDO, A. J. de. Por uma nova categoria de dano na responsabilidade civil: o dano social. **Revista Trimestral de Direito Civil**, v. 5, n. 19, p. 211–218, Rio de Janeiro, 2004.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo, LTC, 2011.

BRASIL. **Decreto-Lei 200, de 25.02.1967.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%202000%2C%20DE,Administrativa%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A1ncias](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%202000%2C%20DE,Administrativa%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A1ncias)>. Acesso em 20 de maio de 2024

BRASIL. **Lei nº 5.645, de 10.12.1970.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5645.htm#:~:text=L5645&text=LEI%20N%C2%BA%205.645%2C%20DE%2010%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201970.&text=Estabelece%20diretrizes%20para%20a%20classifica%C3%A7%C3%A3o,federais%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A1ncias](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5645.htm#:~:text=L5645&text=LEI%20N%C2%BA%205.645%2C%20DE%2010%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201970.&text=Estabelece%20diretrizes%20para%20a%20classifica%C3%A7%C3%A3o,federais%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A1ncias)>. Acesso em 20 de maio de 2024

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.300, de 21.11.1986.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2300-86.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm)>. Acesso em 20 de maio de 2024

BRASIL, **Lei nº 8.036, de 11.05.1990.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8036consol.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8036consol.htm)>. Acesso em 20 de maio de 2024

BRASIL, **Lei nº 8.213, de 24.07.1991.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8213cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm)>. Acesso em 20 de maio de 2024

BRASIL. **Decreto nº 2.271, de 07.07.1997.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2271.htm#:~:text=DECRETO%20No%202.271%2C%20DE%207%20DE%20JULHO%20DE%201997.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20contrata%C3%A7%C3%A3o%20de,que%20lhe%20confere%20o%20art.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm#:~:text=DECRETO%20No%202.271%2C%20DE%207%20DE%20JULHO%20DE%201997.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20contrata%C3%A7%C3%A3o%20de,que%20lhe%20confere%20o%20art.)>. Acesso em 20 de maio de 2024

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil. 1988.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 20 de maio de 2024

BRASIL. **Lei de Licitações nº 8.666/93. 21 jun. 1993.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em 20 de maio de 2024

BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm)>. Acesso em: 12 outubro de 2022

BRASIL. **Decreto nº 9.507. Decreto execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal. 21 set. 2018.** Acesso em 20 de maio de 2024

BRASIL. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos nº 14.133. 1 abr. 2021.** Acesso em 20 de maio de 2024

CARELLI, R. de L. Terceirização e intermediação de mão-de-obra: ruptura do sistema trabalhista, precarização do trabalho e exclusão social. [s.l.] Renovar, 2003.

CARVALHO, A. C. G. *et al.* **A formação do preço nas contratações de serviços contínuos pelo poder público:** um estudo de caso em um processo licitatório do Centro Universitário Municipal de Franca-Uni-FACEF. Diálogos em Contabilidade: Teoria e Prática, v. 7, n. 1, 2020.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo.** 27ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2014.

CORDELLA, T.; GRILLO, I. Social *dumping* and relocation: is there a case for imposing a social clause? **Regional Science and Urban Economics**, v. 31, n. 6, p. 643–668, 2001. doi:10.1016/s0166-0462(01)00063-1

CUNHA, E. N. R. **A ética na administração pública em S. Tomé e Príncipe. Caso de estudo sobre a polícia judiciária santomense.** 2021. Disponível em: <<http://bdigital.ipg.pt/dspace/handle/10314/5211>>. Acesso em 20 de maio de 2024

DE BARBA, C. H. *et al.* O método científico na produção da pesquisa em ciências humanas. **Educamazonia-Educação, Sociedade e Meio Ambiente**, v. 15, n. 2, jul-dez, p. 46–63, 2022. Disponível em: <<https://periodicos.ufam.edu.br/index.php/educamazonia/article/view/10193>>. Acesso em 20 de maio de 2024.

DELGADO, M. G. **Curso de direito do trabalho.** 2017, 16 ed. rev. e ampl. São Paulo.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública:** concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 11.ed. – São Paulo: Atlas, 2009.

DI PIETRO, M.S.Z. **Direito administrativo.** 32. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DOS SANTOS, A. L.; BIAVASCHI, M. B. A terceirização no contexto da reconfiguração do capitalismo contemporâneo: a dinâmica da construção da Súmula nº 331 do TST. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, 2014.

DUTRA, L. Z. **Dumping social no direito do trabalho:** da precarização das relações de emprego. Curitiba: Juruá, 2017.

FERNANDEZ, L. **Dumping social.** São Paulo: Saraiva, 2014.

FREITAS, M. de. **Investigação das causas dos problemas de gestão e execução dos contratos de prestação de serviços contínuos, licitados por pregão eletrônico, pela Diretoria de Administração do Campus-Dirac/Fiocruz.** 2011.165f. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/16906>. Acesso em 20 jan.2024.

FROTA, P. M. O *dumping* social e a atuação do juiz do trabalho no combate à concorrência empresarial desleal. **Revista LTr**, n. 78, 2014.

GATT. **Acordo geral sobre tarifas aduaneiras e comércio 1947.** Disponível em: <[https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2021/05/omc\\_gatt47.pdf](https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2021/05/omc_gatt47.pdf)>.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIBBS, G. **Análise de dados qualitativos.** Porto Alegre: Artmed, 2009.

GRILLO, S.; CARELLI, R. Respostas judiciais à terceirização: debates e tendências recentes. **Caderno CRH**, 34, p. e021035, 2021.

GUILLEN, A. M.; MATSAGANIS, M. Testing the “social *dumping*” hypothesis in Southern Europe: welfare policies in Greece and Spain during the last 20 years. **Journal of European Social Policy**, v. 10, n. 2, p. 120–145, 2000. DOI:10.1177/a012486

HEFFNER, C. D. **Terceirização da mão de obra:** problemas e prevenção. 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/58890/terceirizacao-da-mao-deobra>>. Acesso em 20 de maio de 2024

HEIMERL, F.; LOHMANN, S.; LANGE, S.; ERTL, T. Word cloud explorer: text analytics based on word clouds. 47th Hawaii international conference on system sciences. **Anais**. IEEE, 2014. DOI: 10.1109/HICSS.2014.231

JUSTEN FILHO, M. **Pregão**: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico. Dialética POD, 2013.

KAY, S. J. Recent changes in Latin American welfare states: is there social *dumping*? **Journal of European Social Policy**, v. 10, n. 2, p. 185–203, 2000. DOI:10.1177/a012489

LEAO, S. DE C.L. "Dumping social" nas relações de trabalho. **Revista de Direitos Fundamentais nas Relações de Trabalho, Sociais e Empresariais**, v. 6, n. 1, p. 19–39. São Paulo: Dialética, 2000. <<https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-009X/2020.v6i1.6598>>.

LIMA, V. L. D. **Contratação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra na administração pública federal - exequibilidade e impactos das propostas com lucros irrisórios**. 2022. Disponível em: <<https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/28630>>. Acesso em 20 de maio de 2024.

MAIOR, J. L. S.; MOREIRA, R. M.; SEVERO, V.S. **Dumping social nas relações de trabalho**. [s.l.] LTr, 2014.

MARCELINO, P. R. P. **Trabalhadores terceirizados e luta sindical**. [s.l.] Editora Appris Ltda, 2013.

MARQUES, J. B. O sistema multilateral de comércio do GATT: regulação e evolução. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 45, p. 261–269, 2008. Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/178/ril\\_v45\\_n178\\_p261.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/178/ril_v45_n178_p261.pdf)>. Acesso em 20 de maio de 2024

MARTINS, S. P. **A terceirização e o direito do trabalho**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de direito administrativo**. 21. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MOTA, A. C.M. **A garantia de livre concorrência na contratação pública**. Dissertação de Mestrado. 2021. Disponível em: <<https://recil.ensinolusofona.pt/bitstream/10437/11905/1/Ana%20Carolina%20Miranda%20Mota%20-%20Entrega%20Final%20%281%29.pdf>>. Acesso em 20 de maio de 2024

NAPOLEÃO, J. G. S. B. **Terceirização na administração pública versus concurso público: fundamentações e repercussões**. 2023. Disponível em: <<http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/xmlui/handle/riufcg/28843>>. Acesso em 20 mai.2023.

NASCIMENTO, A. M. **Dumping social e dano moral coletivo trabalhista**. 2011. Disponível em: <<https://tede2.pucgoias.edu.br/handle/tede/>>. Acesso em 20 de maio de 2024

NELSON, R. A. R. R.; TEIXEIRA, W. de O. R. **Análise normativa da prática do dumping social**. n. 21, p. 65–92, 2019.

NIEBUHR, J. de M. **Llicitação pública e contrato administrativo**. 2<sup>a</sup> Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

OLIVEIRA, J. **Princípios fundamentais do GATT**. Jusbrasil, [s. l.], jul., (017. Disponível em: <<https://josyannye.jusbrasil.com.br/artigos/482114476/principios-fundamentais-do-gatt>>. Acesso em 20 de maio de 2024

PARDO, S. *et al.* **Gestión del conocimiento: un enfoque aplicado en la administración pública.** In: XVIII Congreso Argentino de Ciencias de la Computación, 2013. Disponível em: <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/31302>>. Acesso em 20 de maio de 2024

PINTO, J. A. R. *Dumping social ou delinquência patronal na relação de emprego.* **Revista TST**, Brasília, v. 77, n. 3, p. 136–153, 2011.

SANTOS, A. L. dos; BIAVASCHI, M. B. A terceirização no contexto da reconfiguração do capitalismo contemporâneo: a dinâmica da construção da Súmula n. 331 do TST. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, São Paulo, v. 80, n. 3, p. 19–35, jul./set., 2014.

SANTOS, L. R. L. dos. **O conflito da administração pública frente aos direitos trabalhistas:** a situação da terceirização. Tese de doutorado. Faculdade de Direito da Universidade Nacional de Córdoba – Argentina, 2022.

SARAI, L. **Normas coletivas trabalhistas e contratos administrativos:** um confronto de controvérsias. 2021.

SILVA, A. R. da. *Dumping e direito internacional econômico.* **Revista do Programa de Mestrado em Direito do UniCEUB**, v. 2, n. 2, p. 390-417, jul./dez., 2005.

SIGNOR, R.; MARCHIORI, F. F.; RAUPP, A. B.; MAGRO, R. R.; LOPES, A. de A. A nova Lei de Licitações como promotora da maldição do vencedor. **Revista de Administração Pública**, n. 56, p. 176–190, 2022. <https://doi.org/10.1590/0034-761220210133>

SOUTO MAIOR, J. L. **O dano social e sua reparação.** 2007. Disponível em: <<https://repositorio.usp.br/item/001736184>>. Acesso em 20 de maio de 2024

SOUZA, E. T. de *et al.* **A importância da leitura e a dificuldade de interpretação de texto em uma turma de 6º ano em uma escola pública na cidade de Manicoré-AM.** 2023. Disponível em: <<https://ri.uea.edu.br/items/de5d0be8-9514-4efd-bdee-a4849cb0bd3f>>. Acesso em 20 de maio de 2024

STAKE, R. E. Pesquisa qualitativa: estudando como as coisas funcionam. **Penso**, 2011.

VIEIRA, A. P. *et al.* **Gestão de contratos de terceirização na administração pública.** Belo Horizonte: Fórum, 2006.

**Lucimar Rizzo Lopes dos Santos**

<https://orcid.org/0009-0006-4882-1221>

Doutora em Direito e Ciências Sociais pela Universidade Nacional de Córdoba/Argentina (UNC). Mestre em Administração pública pela Fundação Getulio Vargas (FGV). Especialista em Gestão na administração pública pelo Centro Universitário. Bacharel em Administração e em Direito pelo Centro Universitário do Distrito Federal. Servidora pública federal do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI).

lucimarizzo@gmail.com

**Valentina Gomes Haensel Schmitt**

<https://orcid.org/0000-0001-6996-0665>

Doutora em Administração pela Fundação Getulio Vargas (FGV). Mestre e Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora associada da Pontificia Universidad Católica de Valparaíso/Chile (PUCV).

valentina.schmitt@pucv.cl

# PERCEPÇÕES DOS USUÁRIOS SOBRE SERVIÇOS DE E-GOV NO BRASIL: UMA ANÁLISE QUALITATIVA

Jhennifer Pereira Silva  
Lorena Caroline Fernandes Santos  
Nathália de Melo Santos

Instituto Federal de Brasília (IFB), Brasília – DF, Brasil

Este artigo tem como objetivo verificar a percepção dos usuários sobre os serviços de e-gov oferecidos pelo Distrito Federal e/ou pelo governo federal, um tema importante para a transformação digital dos serviços públicos. Para alcançar o objetivo, foi realizado um estudo qualitativo por meio de entrevistas semiestruturadas com 30 participantes de diferentes perfis demográficos. Os resultados da pesquisa revelaram percepções predominantemente positivas sobre os serviços digitais, destacando a praticidade, eficiência, economia de tempo e recursos, além da conveniência de acessar serviços sem a necessidade de deslocamento. Entre os serviços digitais mais mencionados pelos entrevistados, destacam-se o Gov. br e a Carteira Nacional de Habilitação Digital (CNH). No entanto, foram identificados desafios como a complexidade na navegação, a burocracia digital e as limitações de acessibilidade. O estudo conclui que, embora o e-gov represente uma alternativa eficaz ao atendimento presencial, há necessidade de ajustes para aumentar a inclusão digital e melhorar a experiência do usuário. Dessa forma, esta pesquisa oferece uma visão detalhada das percepções dos usuários sobre os serviços de e-gov, destacando tanto os benefícios percebidos quanto os desafios enfrentados, e fornece um panorama valioso para futuras políticas públicas.

**Palavras-chave:** e-gov; serviços digitais; percepção do usuário; cidadãos.

## PERCEPCIONES DE LOS USUARIOS SOBRE LOS SERVICIOS DE E-GOV EN BRASIL: UN ANÁLISIS CUALITATIVO

Este artículo tiene como objetivo verificar la percepción de los usuarios sobre los servicios de gobierno electrónico (e-gov) en el Distrito Federal y en el Gobierno Federal, un tema importante para la transformación digital de los servicios públicos. Para lograr este objetivo, se realizó un estudio cualitativo mediante entrevistas semiestructuradas con 30 participantes de diferentes perfiles demográficos. Los resultados de la investigación revelaron percepciones predominantemente positivas sobre los servicios digitales, destacando la practicidad, eficiencia, ahorro de tiempo y recursos, así como la conveniencia de acceder a los servicios sin necesidad de desplazarse. Entre los servicios digitales más mencionados por los encuestados se encuentran Gov.br y la Licencia Nacional de Conducir Digital (CNH). Sin embargo, se identificaron desafíos como la complejidad en la navegación, la burocracia digital y las limitaciones de accesibilidad. El estudio concluye que, aunque el e-gov representa una alternativa eficaz al servicio presencial, es necesario realizar ajustes para aumentar la inclusión digital y mejorar la experiencia del usuario. Así, esta investigación ofrece una visión detallada de las percepciones de los usuarios sobre los servicios de e-gov, destacando tanto los beneficios percibidos como los desafíos enfrentados, y proporciona un panorama valioso para futuras políticas públicas.

**Palabras clave:** gobierno electrónico; servicios digitales; percepción del usuario; ciudadanos.

## XENOPHOBIA AND ITS IMPACTS ON IMMIGRANT FACULTY IN BRAZILIAN HIGHER EDUCATION

This article aims to assess users' perceptions of electronic government (e-gov) services in the Federal District and/or the Federal Government, a crucial topic for the digital transformation of public services. To achieve this goal, a qualitative study was conducted through semi-structured interviews with 30 participants from various demographic backgrounds. The research findings revealed predominantly positive perceptions of digital services, highlighting their practicality, efficiency, time and resource savings, as well as the convenience of accessing services without the need to travel. Among the most mentioned digital services by respondents were Gov.br and the Digital National Driver's License (CNH). However, challenges such as navigation complexity, digital bureaucracy, and accessibility limitations were identified. The study concludes that while e-gov represents an effective alternative to in-person service, adjustments are needed to increase digital inclusion and improve the user experience. Thus, this research provides a detailed view of user perceptions regarding e-gov services, highlighting both perceived benefits and encountered challenges, and offers valuable insights for future public policies.

**Keywords:** e-government; digital services; user perception; citizens.

## 1. INTRODUÇÃO

A evolução tecnológica e a progressiva digitalização dos serviços públicos propiciaram o surgimento do conceito de governo eletrônico, ou e-gov, como uma solução inovadora para aprimorar a eficiência, transparência e acessibilidade dos serviços oferecidos aos cidadãos. A digitalização dos serviços públicos representa um avanço significativo na modernização da administração pública, prometendo não apenas maior eficiência operacional, mas também um atendimento mais ágil e acessível para os cidadãos. Por meio de plataformas digitais, os indivíduos podem realizar diversas transações e acessar informações sem as barreiras físicas e temporais inerentes aos métodos tradicionais. No entanto, a eficácia desses serviços não depende exclusivamente da implementação tecnológica, mas também da aceitação e satisfação dos usuários (Mitkiewicz, 2024).

Sendo assim, é necessário considerar os fatores que incentivam ou desencorajam a utilização do e-gov pelos cidadãos, pois a análise dessas percepções pode revelar lacunas na experiência do usuário, desafios na navegação das plataformas e aspectos que requerem ajustes para atender de forma mais eficaz às necessidades da população (Mitkiewicz, 2024). Portanto, a compreensão de como os usuários percebem esses serviços pode fornecer *insights* sobre os pontos fortes e as áreas que necessitam de aprimoramento, além de nortear as políticas públicas voltadas para a modernização e o aperfeiçoamento do atendimento eletrônico.

Diante do exposto, o presente artigo propõe a seguinte questão norteadora: Quais são as percepções dos usuários sobre os serviços de e-gov disponibilizados pelo governo? Para responder a esta questão, define-se o seguinte objetivo de pesquisa: verificar a percepção dos usuários sobre os serviços de e-gov oferecidos pelo Distrito Federal e/ou pelo governo federal. Neste trabalho, percepção sobre os serviços de e-gov refere-se ao modo como os usuários interpretam e avaliam os serviços públicos eletrônicos (Ilieva *et al.*, 2024).

Este artigo está estruturado da seguinte forma: inicia-se com a presente introdução, seguida pelo referencial teórico. Na terceira seção, são apresentados os aspectos metodológicos. A quarta seção expõe os resultados alcançados, e a quinta seção traz as considerações finais do estudo.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

O termo governo eletrônico (e-gov) refere-se à aplicação de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) para otimizar a administração governamental, fornecendo serviços de forma eficiente e transparente. Quando bem projetadas e implementadas, as iniciativas de e-gov podem aumentar a eficiência dos serviços públicos, simplificar a regulamentação governamental, fortalecer a participação e a confiança da sociedade no governo, além de economizar recursos

para cidadãos, empresas e o próprio governo. O e-gov também pode promover um governo mais responsável e transparente, destacando a inclusão digital e a interação entre governo e cidadãos (Kant, 2022; Mykhalchenko, 2022).

No Brasil, a proposta de e-gov surgiu na década de 1990, oriunda das reformas administrativas do Estado, com a utilização de tecnologias para informatizar os processos públicos (Mesquita, 2019). Desde então, o e-gov tem sido implementado de forma gradual, com a disponibilização de diversos serviços públicos on-line, tais como a declaração de imposto de renda, e emissão de documentos e consultas a serviços de saúde (Furtado; Jacinto, 2010). Conforme Mitkiewicz (2024), nos últimos anos nota-se uma aceleração na transformação digital dos serviços públicos, com um aumento significativo na utilização de serviços digitais em diferentes níveis.

Os serviços de governo eletrônico podem ser divididos em quatro categorias: governo para empresas (G2B), governo para governo (G2G), governo para funcionários (G2E) e governo para o cidadão (G2C). Este artigo se concentra principalmente na categoria G2C, que se refere à interação entre o governo e os cidadãos. Cada uma dessas categorias busca aprimorar a eficiência, transparência e acessibilidade dos serviços públicos e dos processos administrativos frente a um determinado grupo de usuários (Furtado; Jacinto, 2010).

Nookhao e Kiattisin (2023) apontam que diversos fatores são cruciais para o sucesso de iniciativas de governo eletrônico (e-gov), estando, entre eles, a qualidade dos sistemas de informação governamentais, a aceitação da tecnologia pelos cidadãos, suas competências em informática e tecnologia digital, além da construção de confiança no governo. Silva, Zitkus e Freire (2023) complementam, destacando que o uso dos serviços de e-gov varia conforme o nível de educação e o conhecimento dos usuários em tecnologia e internet. Também é necessário personalizar o uso dessas ferramentas para diferentes perfis, de modo a atender às necessidades e contextos específicos de cada usuário (Bataineh; Abu-Shanab, 2016).

Teo, Srivastava e Jiang (2008) demonstram que a confiança no governo e nas tecnologias digitais é um fator determinante na disposição dos cidadãos em adotar serviços de e-gov, influenciada por variáveis como confiança, facilidade de uso e percepção de utilidade. Além disso, Carter e Bélanger (2005) indicam que a percepção de facilidade de uso e a experiência prévia com tecnologia também facilitam a adoção desses serviços. Esses achados evidenciam que a aceitação de tecnologias de e-gov é multifacetada e depende tanto de aspectos técnicos quanto sociais.

Apesar do uso de plataformas de e-gov ter se expandido nos últimos anos, devido a necessidade de modernização dos serviços públicos e pela demanda por maior eficiência e transparência (Mesquita, 2019; Costa; Cappellozza; Castro, 2014), a aceitação da tecnologia ainda é um fator crucial para o seu sucesso. Toda a estrutura de e-gov precisa estar alinhada

para promover fatores que favoreçam o uso das soluções propostas e reduzam as barreiras enfrentadas pela sociedade. Isso porque, como visto, o sucesso na adoção de um serviço de e-gov não depende apenas das características técnicas do serviço, mas também do perfil dos cidadãos que irão utilizá-lo (Vargas *et al.*, 2021).

### 3. METODOLOGIA

O presente artigo pode ser caracterizado como de abordagem qualitativa, com coleta de dados realizada por entrevistas semiestruturadas, com uso da técnica de análise de conteúdo para analisar os dados. Um estudo qualitativo se concentra na compreensão de fenômenos sociais e comportamentais a partir da perspectiva dos participantes, considerando todos os pontos de vista como importantes (Godoy, 1995). A pesquisa qualitativa é essencial para entender as dinâmicas e complexidades das relações sociais, permitindo uma análise detalhada dos fenômenos estudados (Minayo, 2001), o que destaca a importância da abordagem qualitativa para capturar as percepções e os significados atribuídos pelos indivíduos aos seus contextos e interações (Flick, 2009).

#### 3.1 Instrumento de coleta de dados

Para a coleta de dados, foi elaborado um roteiro de entrevista semiestruturado, o qual é considerado uma ferramenta flexível que permite ao entrevistador discorrer de forma subjetiva sobre questões colocadas, mesmo seguindo um roteiro prévio (Santos; Jesus; Battisti, 2021). A entrevista semiestruturada se concentra em um tema específico, para o qual são elaboradas perguntas principais, complementadas por outras pertinentes às circunstâncias da entrevista (Manzini, 2004).

Além das questões concernentes ao tema da pesquisa, foram inseridas no instrumento perguntas para caracterização do entrevistado, tais como: nome, e-mail, sexo, idade, ocupação e escolaridade. Em seguida, foram realizadas as questões relacionadas ao objeto da pesquisa, conforme o Quadro 1.

### Quadro 1 - Questões do roteiro de entrevista

1	Você conhece algum serviço digital do governo? Se sim, qual(is)?
2	Qual sua opinião sobre os serviços digitais do governo?
3	Se a pessoa respondeu SIM na questão 1, perguntar: Você usa esse(s) serviço(s) digital(is) do governo? Sim (ir para questão.4) Não (ir para questão.7). Por quê?
4	Se a pessoa respondeu SIM na questão 3, perguntar: Você sente alguma dificuldade em utilizar esses serviços digitais?
5	Você consegue resolver as suas demandas usando os serviços digitais do governo? Por quê? Como?
6	Como você ficou sabendo sobre os serviços digitais do governo que você usa?
7	Se a pessoa respondeu NÃO na questão 1, perguntar: Como você resolve as suas demandas com o governo? O que precisa ser feito? Por quê?
8	Você está satisfeito(a) com o serviço prestado dessa maneira? Por quê?
9	O que precisaria ser feito para você acessar o serviço do governo de forma digital?

**Fonte:** elaboração própria.

### 3.2 Coleta de dados

As entrevistas foram conduzidas entre os dias 9 de maio e 17 de junho de 2024, presencialmente ou via ligação telefônica por telefone celular, a partir de agendamento prévio, com moradores de Brasília, no Distrito Federal. Foram conduzidas 30 entrevistas por conveniência, todas gravadas com ferramentas de gravação e com autorização dos respondentes. As entrevistas foram realizadas por duas pesquisadoras, as quais foram responsáveis por entrevistar um grupo de pessoas cada. O Quadro 2 apresenta as características dos entrevistados.

### Quadro 2 - Caracterização dos entrevistados

Entrevista	Idade	Sexo	Ocupação	Escolaridade	Modalidade
1	17	M	Estudante	E.M.I.	L.T.
2	19	M	Estudante	S.I.	L.T.
3	20	M	Jovem Aprendiz	E.M.C.	Presencial
4	21	F	Estudante/Estagiária	S.I.	L.T.
5	21	F	Estudante	S.I.	L.T.
6	24	F	Desempregada	E.M.C.	Presencial
7	24	F	Pedagoga	Sup. Comp.	L.T.
8	24	F	Auxiliar Administrativo	Sup. Comp.	L.T.
9	25	F	Estudante	S.I.	Presencial
10	25	M	Analista Financeiro	Sup. Comp.	L.T.
11	25	M	Estudante/Promotor de uma Empresa	S.I.	Presencial

Entrevista	Idade	Sexo	Ocupação	Escolaridade	Modalidade
12	26	M	Servidor Público	S.C.	Presencial
13	27	F	Análise de Os	Sup. Comp.	L.T.
14	30	F	Dona de Casa	S.I.	Presencial
15	33	M	Autônomo	E. M.C.	Presencial
16	36	F	Estudante/Estagiária	Sup. Comp.	Presencial
17	39	F	Servidora Pública	P.G.	Presencial
18	40	M	Chefe do Núcleo de Material e Patrimônio	Sup. Comp.	Presencial
19	40	F	Estudante	S.I.	L.T.
20	46	F	Servidora Pública	Mestrado.	Presencial
21	46	F	Servidora Pública	P.G.	Presencial
22	48	M	Autônomo	E.M.I.	Presencial
23	49	M	Advogado	P.G.	L.T.
24	53	M	Funcionário de Empresa Pública	Sup. Comp.	Presencial
25	53	M	Servidor Público	Sup. Comp.	Presencial
26	55	M	Servidor Público	P.G.	Presencial
27	64	M	Aposentado/Servidor Público	Sup. Comp.	Presencial
28	64	F	Auxiliar Administrativo	E.M.C.	Presencial
29	64	F	Aposentada	Sup. Comp.	L.T.
30	68	F	Dentista	Sup. Comp.	Presencial

Legendas - Escolaridade: E.M.C. - Ensino Médio Completo; E. M. I. - Ensino Médio Incompleto; S.C. - Superior Completo; S.I - Superior Incompleto; P. G. - Pós-graduação. Modalidade: L.T. - Ligação Telefônica

**Fonte:** elaboração própria.

Para definir o número de entrevistados, adotou-se a técnica da saturação teórica. A definição da amostragem por saturação atua como um instrumento teórico aplicável em pesquisas qualitativas, determinando o tamanho final da amostra ao interromper a aquisição de dados novos (Falqueto; Hoffmann; Farias, 2018).

### 3.3 Análise dos dados

A pesquisa utilizou a técnica de análise de conteúdo para examinar os dados coletados nas entrevistas. Segundo Cardoso, Oliveira e Ghelli (2021), essa técnica é eficaz para a análise de dados provenientes das comunicações, particularmente para aprofundar as camadas mais profundas de significado incorporadas nas mensagens, sem comprometer sua validade científica. A análise de conteúdo, conforme Bardin (2016), envolve um processo sistemático de descrição

das mensagens, permitindo a inferência de conhecimento sobre as condições de produção e recepção. A técnica identifica padrões em estudos qualitativos por meio de etapas como pré-análise, codificação, categorização e interpretação dos dados, visando revelar significados além do discurso superficial. Além disso, o processo é iterativo, sem fronteiras claras entre a coleta de informações, a análise e a interpretação (Bardin, 2016).

Por fim, para transcrever as gravações das entrevistas, foi utilizada a plataforma *TurboScribe*, ferramenta baseada em inteligência artificial avançada para converter gravações de áudio em texto, e que está disponível on-line.

## 4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Para esse trabalho foram entrevistadas 30 pessoas, sendo 16 mulheres e 14 homens. A idade dos entrevistados variou de 17 a 68 anos, e sobre a escolaridade, 4 possuem ensino médio completo, 2 possuem ensino médio incompleto, 11 possuem ensino superior completo, 7 possuem ensino superior incompleto, 4 possuem especialização e 1 possui mestrado. As ocupações variaram bastante, passando por estudantes, dentistas e advogados (Quadro 2).

### 4.1 Percepções sobre os serviços digitais do governo

Nota-se que todos conhecem pelo menos um serviço digital oferecido pelo governo, e possuem uma percepção de praticidade e utilidade ao usar os serviços digitais governamentais. Braga e Gomes (2016) asseveraram que os serviços digitais proporcionados pelo e-gov permitem que os cidadãos acessem serviços públicos personalizados, de alta qualidade, sem a restrição de horários ou locais específicos de atendimento, reduzindo significativamente a perda de tempo em filas e deslocamentos desnecessários. Tal facilidade de acessar informações e resolver questões pelo celular, a qualquer momento e lugar, é destacada por vários entrevistados como forma de otimizar o tempo e evitar deslocamentos, além da comodidade de resolver questões sem enfrentar filas e demoras no atendimento presencial, conforme trazido pelos entrevistados:

Evita, principalmente, a pessoa de se locomover, de pegar uma condução, de usar seu carro. É econômico em tudo. No tempo, no combustível. Então, tudo isso é uma maravilha. (Entrevista 13)

Uso para facilitar a vida. Agilizar. Você encurta o tempo. Evita deslocamento à toa. E você obtém informações de forma rápida e objetiva. (Entrevista 12)

É porque tá em qualquer momento, né? Eu pego pelo celular mesmo. Então, em qualquer momento que eu lembro que eu preciso de ver uma coisa, que aconteceu um problema, eu quero fazer uma reclamação. É tudo na hora. Então, facilita pela

portabilidade. (Entrevista 17)

[...], mas é algo que às vezes se você fosse lá, ficasse numa fila o dia inteiro, às vezes você mesmo não ia conseguir. Então é bom estar no conforto de casa, disputando com as pessoas on-line. (Entrevista 28)

Outro ponto que se destacou nas entrevistas é a simplificação de processos e a redução de materiais de consumo, por exemplo papel, como fatores que influenciam a percepção positiva que os entrevistados apresentaram sobre os serviços digitais prestados. Essa percepção é reforçada por Iswanto (2019), visto que a digitalização, além de trazer impactos positivos para o meio ambiente, também facilita o acesso da sociedade à informação. Com a informação digital, a sociedade obtém o que deseja com praticidade por meio da triagem e filtragem de diversos tipos de informações, conforme suas necessidades. Os entrevistados abaixo corroboram essa percepção:

O principal serviço que a gente tem aqui é o Serviço Eletrônico de Informações, chamado SEI!. Todos os processos são digitais, raramente se usa papel. Inclusive as nossas assinaturas são todas digitais dentro do processo que está tramitando no SEI!, tanto de aquisição, de compra, licitação e etc. (Entrevista 1)

E hoje em dia, com o monte de afazeres, é bem mais prático. O trabalho desenvolvido pelo aplicativo (Gov.br) otimiza tempo, economiza papel. Enfim, se precisar imprimir alguma coisa, hoje em dia quase ninguém imprime, né? (Entrevista 21)

Então, aí eu baixei nesse aplicativo (Gov.br) e não precisaria mais imprimir o papel, fazer a assinatura manual, tirar a foto, digitalizar, no caso. E com o aplicativo eu só chegava ali, botava ele e assinava. Eu lembro que a demanda demorava muito porque eu tinha que assinar e levar o processo para a UnB para eles assinarem tudo presencialmente. Mas aí depois, com as assinaturas digitais, foi bem mais rápido. (Entrevista 11)

## 4.2 Benefícios do uso de serviços digitais do governo

Durante as entrevistas foram citados portais e aplicativos que centralizam e integram os serviços digitais, como o Gov.br, e serviços usados isoladamente, como a Carteira de Trabalho Digital. E entre os serviços e plataformas digitais governamentais mais citados estão o Gov.br - utilizado para uma ampla gama de serviços, incluindo assinaturas digitais e acesso a informações pessoais; CNH Digital - versão eletrônica da Carteira Nacional de Habilitação, acessível via aplicativo, que permite ao motorista portar sua habilitação de forma digital e realizar consultas e validações; INSS - conjunto de ferramentas digitais que permitem aos cidadãos acessar serviços do Instituto Nacional do Seguro Social, como agendamento de atendimentos, consultas de benefícios e envio de documentos; SouGov.br - utilizado para gerenciamento de informações

pessoais e de benefícios de servidores; e DETRAN - com serviços relacionados à carteira de motorista digital e agendamentos de outros serviços oferecidos pela organização. O Quadro 3 apresenta os serviços e plataformas digitais mencionadas com a frequência.

### Quadro 3 - Serviços e plataformas governamentais digitais

Serviços Digitais	Menções	Serviços Digitais	Menções
Gov.br	20	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)	3
CNH Digital	7	Centro de Atendimento Virtual da Receita Federal (e-cac) /Imposto de Renda	2
Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)	6	Ouvidoria GDF	2
SouGov.br	6	Inscrição no Enem	2
Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN)	6	e-GDF	2
Assinatura Digital	5	Sistema Eletrônico de informações (SEI!)	2
Carteira de Trabalho Digital	5	Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp)	1
Sistema Único de Saúde (SUS)/ Vacina SUS	4	Departamento de Estradas de Rodagem (DER)	1
Carteira de Identidade Digital	3	Cadastro Único	1
e-Título	3	Agenda DF	1
BRB Mobilidade	3	Bolsa Família	1
Caixa/Caixa Tem	3	Certificado Digital	1

**Fonte:** elaboração própria.

Os entrevistados demonstram uma percepção positiva em relação ao Gov.br, considerando-o eficiente e útil para aprimorar a prestação de serviços governamentais. Entre os pontos positivos mais citados estão: a conveniência, pois o portal permite acesso digital aos serviços sem necessidade de deslocamento físico, o que economiza tempo e recursos; a interface amigável do Gov.br, pois a navegação e a localização dos serviços desejados são encontrados facilmente, sendo acessível a qualquer momento e lugar via dispositivos conectados à internet, proporcionando flexibilidade e conveniência aos entrevistados; e a unificação de serviços e informações em apenas um portal aumentando a acessibilidade e simplificando os processos administrativos para os cidadãos. As falas abaixo evidenciam esses achados:

A facilidade e a rapidez são o que me faz usar o serviço. A comodidade, assim, de poder resolver longe sem precisar ir lá e me deslocar até o local. (Entrevista 29)

O atrativo é ficar em casa. Não ter que sair mesmo, pegar transporte, ficar nas filas. E nem saber se realmente vai ser atendido do jeito que eu gostaria. Economizar tempo mesmo. (Entrevista 28)

Facilita a questão de tempo, logística, é uma coisa que se tornou prática. Então fica mais fácil, né? O acesso fica mais fácil. Porque, por exemplo, se a gente fosse presencialmente, teria uma fila, teria uma exigência, alguma coisa do tipo, a demora de atendimento, que infelizmente temos isso. (Entrevista 22)

Geralmente eu acho os sites do governo bem simples, né? Geralmente com dois, três cliques, você acha o que você propõe. A não ser que realmente não tenha. (Entrevista 17)

No Gov.br, o sistema fica todo lá. Se a gente precisar de alguma coisa, as informações estão lá, no caso. Ele dá direcionamento pra gente. (Entrevista 25)

O Gov.br, hoje, é completo. Agora dá pra fazer muita coisa via gov. É bem unificado, né? Esse aplicativo gov.br é muito simples. Fácil, né? (Entrevista 24)

O serviço de assinatura digital é o mais citado no âmbito do portal Gov.br. Os entrevistados ressaltam a capacidade de realizar assinaturas digitais de documentos pessoais e profissionais sem a necessidade de se deslocar a cartórios, economizando tempo e recursos, além da gratuidade do serviço prestado.

Eu uso muito o Gov.br para assinatura, não só porque sou servidora, mas assinatura de documentos pessoais com a assinatura digital. Eu acho que isso resolve um bocado de coisa, porque cartório é um lugar que toma tempo e tem horário curto, né? (Entrevista 20)

[...] fui lá no Gov.br, fiz aquele procedimento que foi super-rápido, que é só você entrar na assinatura e tem aqueles três passos, aí você vai, baixa, depois você baixa o contrato assinado e envia, tanto pelo e-mail como pelo app, super prático, né? Porque antigamente tinha que autenticar, tinha que imprimir cópia, tinha que fazer mil coisas, hoje não, hoje você faz rapidinho. (Entrevista 24)

O serviço de Carteira Nacional de Habilitação (CNH), seja por meio da CNH Digital ou da Carteira de Trânsito Digital, foi mencionado em 7 entrevistas e é um dos serviços digitais governamentais mais utilizados pelos entrevistados. Este serviço foi elogiado por promover acesso rápido e fácil às informações da habilitação de trânsito diretamente pelo celular, a qualquer momento e em qualquer lugar, sem a necessidade de portar a versão física do documento. Além disso, os entrevistados também consideram que esse serviço digital simplifica

a gestão de documentos, integrando-se facilmente a outros serviços digitais governamentais, e proporcionando segurança por meio da verificação digital. O entrevistado 4 apresenta seu ponto de vista sobre o serviço:

Vários serviços são por necessidade, mas também porque eu acho muito prático, por praticidade, né? Se eu precisar, por exemplo, da CNH, eu posso não usar a minha física e usar só a eletrônica, então...Essa praticidade, sim, pra mim é muito boa. (Entrevista 4)

### 4.3 Dificuldades no uso de serviços digitais do governo

Apesar das menções positivas aos serviços digitais de forma geral, alguns entrevistados mencionam que alguns serviços relacionados ao DETRAN não são resolvidos on-line, e que, em alguns casos, as integrações de serviços relacionados ao agendamento de atendimento não funcionam de forma satisfatória. Os entrevistados 11 e 29 falam sobre esse ponto:

Uma das grandes críticas para mim é nessa questão. É precisar ir presencialmente no Detran para poder resolver qualquer problema. Sendo que poderia ser facilmente resolvido com um aplicativo, com um reconhecimento facial ou biometria mesmo. [...] Para resolver algumas demandas sem precisar ir pessoalmente na agência que geralmente está lotada ou tem que fazer agendamento prévio. Aí facilitaria muito se fosse um serviço digital, né? (Entrevista 11)

Por exemplo, no Gov.br, todos os sistemas do governo são integrados. Mas muito difícil. Várias vezes quando você tenta acessar o Detran, por exemplo, pelo Gov.br, dá erro. Quando você entra só pelo Detran, dá certo. Quando você tenta acessar o agendamento que você fez no Detran, pelo Gov.br, não funciona. (Entrevista 29)

Neste contexto de agendamentos, apesar da marcação de horários para atendimento de serviços que são feitos, exclusivamente, de forma presencial, ser realizada via aplicativo, a disponibilidade de vagas não é considerada satisfatória e ocasiona a procura por outras formas de agendamento que, no caso relatado, foi mais efetiva, como relatado pelo entrevistado 25.

Essa semana eu usei para fazer o recadastramento no CadÚnico. E a dificuldade desse do CadÚnico em específico é porque não tinha vaga no caso. Eles dizem vai amanhã, mas esse amanhã nunca chega. No aplicativo nunca tem a vaga, né? Nunca tem vaga. Estava falando que não tem vaga, tente amanhã no caso. E a minha filha conseguiu no WhatsApp, conversando no WhatsApp. Tentei ligando também, mas também não tinha vaga. Mas consegui no WhatsApp, engracado. Foi isso aí. (Entrevista 25)

Ainda sobre as dificuldades encontradas nos serviços digitais, a complexidade nas etapas de verificação é uma barreira significativa para os usuários dos serviços digitais. De acordo

com o site de dúvidas sobre o funcionamento do Gov.br (Brasil, 2024a), a verificação em duas etapas é importante porque adiciona mais uma camada de segurança, evitando acessos mal-intencionados por meio da inserção de um código de acesso gerado separadamente. No entanto, alguns entrevistados mencionaram que a necessidade de passar por múltiplos níveis de autenticação pode ser confuso e demorado, especialmente para aqueles com menos familiaridade com a tecnologia, resultando, inclusive, na desistência de utilização do serviço. O entrevistado 17 traz essa perspectiva:

Eu só tenho uma dificuldade quando ele manda fazer duas etapas de verificação. Agora vai gerar um código. Aí você tem que ir lá procurar o código que vai gerar aquela de segurança, né? Às vezes, quando acontece isso, eu desisto. (Entrevista 17)

Vargas *et al.* (2021) indicam que há uma influência significativa de fatores como idade, renda familiar, classe econômica, grau de instrução e tipo de dispositivo de acesso, no uso das soluções de e-gov. Nesse contexto, os entrevistados apontaram que o acesso limitado à tecnologia é uma barreira significativa para a utilização eficaz dos serviços digitais. Embora os serviços sejam acessíveis por dispositivos móveis, nem todos os usuários possuem os meios ou o conhecimento técnico necessário para usá-los plenamente. A falta de acesso a equipamentos adequados ou a uma conexão de internet estável pode limitar severamente a capacidade de alguns indivíduos em utilizar esses serviços (Dugdale *et al.*, 2005). Os relatos dos entrevistados 20, 22 e 30 referem-se a esses aspectos:

Assim, na minha realidade, eles ajudam bastante, mas eu tenho uma percepção que eles não são acessíveis para todas as camadas sociais e nem todas as faixas etárias. São de difícil uso, às vezes, para alguém de uma faixa etária mais alta é difícil, eles rodam mal em celulares mais precários. (Entrevista 20)

Por exemplo, eu tenho muita dificuldade de acessar pelo celular, e pelo computador eu não tenho problema nenhum. Pra assinar alguma coisa ou pra ver alguma coisa, pelo celular eu não tenho tanta facilidade, só pelo computador. (Entrevista 22)

A gente que é leigo, é difícil de conseguir resolver. Depende de outra pessoa. É difícil navegar na internet e entender o que está no site. Para quem não tem conhecimento de informática, é difícil. (Entrevista 30)

Mesmo no ambiente digital, a burocracia e o grande volume de textos foram mencionados pelos entrevistados como dificuldades para a resolução de problemas e o acesso a determinados serviços, principalmente para pessoas idosas que não contam com o auxílio de terceiros para acessar os serviços ou com poucas habilidades relacionadas à utilização de tecnologia.

Conforme Vargas *et al.* (2021) os usuários mais jovens têm maior propensão a utilizar os serviços de governo eletrônico, possivelmente devido à sua habilidade superior em lidar com recursos tecnológicos. Isso confirma a percepção dos entrevistados ao relatarem as dificuldades enfrentadas por pessoas de faixa etária mais elevada. Um entrevistado reconhece que, apesar da facilidade proporcionada pela digitalização dos serviços governamentais, a utilização de tais serviços só é possível devido a sua prévia habilidade tecnológica e que, nesse caso, uma pessoa idosa não conseguiria realizá-lo por conta própria. Os relatos abaixo exemplificam esses pontos:

[...] eu acho que por estar nessa faixa etária mais jovem, acho que é um recurso que facilita, dinamiza o dia a dia, mas eu confesso que me preocupo muito com a galera que não tem internet, a galera que tem mais dificuldade, porque é um site com muito texto, com muitas informações, então assim, eu não sei como a galera realmente está com essa disponibilidade de leitura, de entendimento dos aplicativos e dos sites. (Entrevista 19)

Algumas partes dos serviços, dos aplicativos, são muito burocráticos e isso interfere na utilização dele para pessoas mais de idade, pessoas leigas que precisam do auxílio de outras pessoas para fazer a utilização. (Entrevista 10)

Até o aplicativo da Receita Federal, do imposto de renda, eu acho prático, porque a minha mãe é minha dependente e pensionista. Aí ela tinha que fazer aquele reconhecimento de prova de vida. Então, eu acompanho ela desde a época que a gente tinha que ir ao banco fazer a prova de vida. Era muito ruim, porque é uma pessoa velhinha, debilitada, com dificuldade de andar, você tem que ir para uma agência, é cheio, tem degrau, não tem banheiro, é muito ruim. Quando ele teve a prova de vida por reconhecimento facial, facilitou bastante. Embora eu tenha escutado várias pessoas falando da dificuldade que tinham de conseguir fazer isso. Então, eu conseguia fazer com a minha mãe, mas se a minha mãe não me tivesse para fazer com ela, ela não conseguiria. E aí, o que eu percebo é que evolui. Aí alguém falou assim, olha, não precisa mais fazer a prova de vida, porque, ok, você declara a pessoa em qualquer outro serviço do governo, e a gente entende que ela está viva. Então, eles percebem que minha mãe está viva pelo meu imposto de renda. Outras pessoas devem perceber por algum outro aplicativo, algum outro uso, porque eu acho que está conectado. Então, esse é um que facilitou muito, assim, e não é exatamente pelo trabalho. (Entrevista 20)

#### 4.4 Resolutividade de demandas

Majoritariamente, os entrevistados consideram que conseguem resolver suas demandas por meio dos serviços digitais oferecidos pelo governo, destacando a eficiência e rapidez que esses serviços promovem em diferentes tipos de necessidades. E ainda elogiam a possibilidade de oferecer *feedback* sobre o serviço prestado, como pode ser visto nas falas dos entrevistados 7, 1 e 24.

É bem mais prático e eu acho mais fácil de ser atualizado. Por exemplo, o SUS, quando eu me vacinei, eu perdi a carteira de vacinação de Covid, e eu consegui através do aplicativo a certeza que eu tinha tomado a vacina, já que eu precisava da comprovação. E tava lá, tudo certinho. (Entrevista 7)

Quando você faz ali uma declaração do imposto de renda, você rapidamente tem *feedback* e como eu trabalhei no financeiro, muitos serviços com a Receita Federal, você não conversa nem pelo chat, tem todo um robô ali. (Entrevista 1)

Então, a minha experiência, hoje mesmo, quando eles pediram para avaliar o serviço. Eu falei que resolveu meu problema. E aí eles fizeram outra pergunta e nessa outra pergunta eu respondi que o serviço é de excelência. Eles ainda têm isso. Eles colocam a disposição de você uma crítica, né, pra melhorar o serviço. Eles colocam pra responder o questionário e você pode melhorar com as críticas que você faz. (Entrevista 24)

Segundo Santos (2024), a utilização de ferramentas de TICs na administração pública é essencial para acompanhar o aumento das demandas sociais, otimizando o tempo de execução dos processos e reduzindo a burocracia. Isso permite uma maior flexibilidade nas obrigações da administração pública e promove uma gestão mais colaborativa. Como exemplo de ferramenta digital utilizada diretamente na administração pública, foi mencionado o sistema SEI!. Ele consiste em uma ferramenta para a gestão de documentos e processos eletrônicos, com o propósito de promover a eficiência administrativa (Brasil, 2024b) e foi citado como exemplo de rapidez e facilidade no gerenciamento de processos.

Por exemplo, o SEI!. Eu mexo com o processo. A gente não precisa ficar com o processo físico. A gente tramita facilmente, super-rápido. (Entrevista 9)

Portanto, a maioria dos entrevistados relata uma experiência satisfatória com os serviços digitais, considerando-os uma ferramenta valiosa para otimizar o tempo e simplificar processos administrativos. No contexto atual, percebe-se que o e-gov representa uma alternativa mais rápida e conveniente para os cidadãos, facilitando a disponibilidade de serviços governamentais. Contudo, é crucial refletir sobre os elementos que incentivam ou desencorajam sua adoção pelos usuários (Barbosa; Mota, 2022).

#### 4.5 Divulgação dos serviços digitais de governo

Sobre como os entrevistados souberam da existência dos serviços digitais, eles relataram que conheceram por meio de diversas fontes, incluindo campanhas de publicidade oficial, recomendações de amigos e familiares, e pesquisas pessoais na internet. Ahmad, Markkula e Oivo (2013) sugerem que um cidadão provavelmente utilizará os serviços de governo eletrônico

se pessoas importantes para ele também o fizerem. À medida que os usuários se familiarizam com esses serviços, eles podem influenciar seus colegas e amigos a adotarem os serviços de governo eletrônico. Os entrevistados 11 e 19 relatam suas percepções:

Tanto os meus professores incentivavam, como geralmente nos lugares que eu fazia estágio. Minha chefe falou para eu baixar porque facilitaria muito, porque todo mês eu tinha que fazer a assinatura do contracheque e enviar para a empresa, para fazer a intermediação, né? Então, aí eu baixei esse aplicativo e não precisaria mais imprimir o papel, fazer a assinatura manual, tirar a foto, digitalizar, no caso. E com o aplicativo eu só chegava ali, botava ele e assinava. (Entrevista 11)

Assim, pela mídia, tanto televisiva quanto internet mesmo, e indicações de conhecidos. (Entrevista 19)

A necessidade de uso por questões de trabalho, estudo ou pessoais e o compartilhamento de experiências positivas de pessoas próximas, na maioria das vezes, foi um incentivo para a utilização de tais serviços pelos usuários.

Olha, tem coisa agora e hoje em dia que você precisa, né? Você quer fazer uma reclamação, você precisa acessar um aplicativo. Então, na verdade, eu acho que tudo que você procura até no Google, ele te manda para um aplicativo. Então, foi naturalmente a parte de necessidade, não foi porque eu fui procurar, não. Ou porque eu vi propaganda, não. Então, quando eu precisei, eu vi que estava lá. (Entrevista 17)

Então, primeiro a necessidade, né? E tem a questão da locomoção, não preciso ir ao local, e todas as questões que você pode resolver na internet. Então, esse é o principal motivo. (Entrevista 23)

Eu conheci obrigatoriamente, né. Inscrevendo meus netos para o ENEM há algum tempo. Era obrigatório você fazer via Gov.br. [...] Hoje, a carteira profissional é digital. É tudo digital. Eles não têm como eu tinha carteira física. Então, eu conheci por ser o único caminho para fazer inscrição para o ENEM, foi assim que eu conheci. Aí depois vi que eles tinham alguns serviços. Aí eu descobri que tinha um outro serviço e aí eles colocaram mais serviços e aí eu fui me apaixonando pelo meio. (Entrevista 24)

#### 4.6 Síntese das percepções e referências conceituais

Durante as entrevistas, foram mencionadas variáveis que influenciam as percepções dos cidadãos sobre os serviços digitais oferecidos pelo governo. A partir da análise dessas variáveis, identificaram-se os aspectos mais recorrentes entre os entrevistados ao relatarem suas opiniões sobre esses serviços. O Quadro 4 relaciona essas variáveis e apresenta alguns autores que abordaram conceitos semelhantes em suas pesquisas, proporcionando uma base teórica para a interpretação das respostas obtidas.

#### Quadro 4 - Variáveis mencionadas nas entrevistas

Variáveis	Autores	Variáveis	Autores
Acessibilidade	Alsaeed <i>et al.</i> (2020)	Funcionalidade	Aswar <i>et al.</i> (2023)
Competência na internet	Alomari (2014); Camilleri (2020)	Idade	Camilleri (2020); Sharma (2015)
Complexidade	Alomari (2014); Khan <i>et al.</i> (2023)	Precisão	Venkatesh <i>et al.</i> (2016); Fuentes-Moya <i>et al.</i> (2014)
Conveniência	Venkatesh <i>et al.</i> (2016); Okunola; Rowley (2019)	Desempenho	Anwer <i>et al.</i> (2016); Ma; Zheng (2019)
Eficiência	Sharma (2015); Fuentes-Moya <i>et al.</i> (2014)	Satisfação	Khan <i>et al.</i> (2023); Munyoka; Maharaj (2019)
Facilidade	Dash; Jain (2022); Camilleri (2020)	Usabilidade	Fuentes-Moya <i>et al.</i> (2014); Aswar <i>et al.</i> (2023)
Flexibilidade	Chang; Almaghalsah (2020); Aburumman (2021)	Utilidade	Nookhao <i>et al.</i> (2023); Dash; Jain (2022)

**Fonte:** elaboração própria.

As entrevistas destacaram a acessibilidade como um fator crítico. De acordo com Cusin (2010), acessibilidade inclui a capacidade de usar qualquer tecnologia assistiva ou dispositivo envolvido em seu contexto que atenda aos padrões convenientemente escolhidos. A funcionalidade também foi abordada, e Aswar *et al.* (2023) afirmam que a facilidade de uso e a eficiência dos serviços são decisivos para a satisfação do usuário.

Além disso, a complexidade foi identificada como um fator que pode dificultar a interação dos cidadãos com os serviços digitais, conforme Alomari (2014), que aponta a percepção de dificuldade de entender e usar uma inovação como um fator que influencia a adoção do e-gov. Segundo Camilleri (2020), a percepção de facilidade pelos usuários tende a fazer com que eles continuem utilizando os serviços de e-gov, especialmente quando percebem que esses serviços são úteis. Essas variáveis, analisadas à luz das entrevistas, mostram que simplificar e otimizar os serviços digitais favorece que sejam considerados acessíveis e funcionais para todos os cidadãos.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo verificar a percepção dos usuários sobre os serviços de e-gov oferecidos pelo Distrito Federal e/ou pelo governo federal. Constatou-se que o objetivo foi alcançado com base nos resultados apresentados a partir das 30 entrevistas realizadas.

A análise dos dados revelou que os cidadãos entrevistados demonstraram uma percepção geral positiva em relação aos serviços digitais oferecidos pelo governo brasileiro, valorizando especialmente a conveniência e a eficiência proporcionadas por eles. Destacaram também a praticidade de realizar tarefas do conforto de casa e a simplificação de processos, além da

redução do uso de papel e o tempo economizado. Entretanto, alguns entrevistados mencionaram a dificuldade no agendamento on-line, a burocracia e o grande volume de texto como fatores dificultadores da resolução de problemas e do acesso a determinados serviços. Contudo, de forma geral, os serviços digitais foram considerados uma alternativa superior ao atendimento presencial tradicional. Entre os serviços digitais mais mencionados pelos entrevistados, destacaram-se o Gov.br e a Carteira Nacional de Habilitação Digital (CNH).

Entre as limitações presentes neste estudo, pode-se citar o fato de a amostra ter sido definida por conveniência, reunindo, em maior proporção, participantes com nível de familiaridade mais elevado em relação aos serviços de governo eletrônico, o que pode ter influenciado o perfil das respostas. Obteve-se a participação de três respondentes idosos, o que restringe a abrangência das análises sobre esse grupo, que tende a enfrentar desafios adicionais de acesso. Tais desafios podem se acentuar quando associados a condições socioeconômicas e educacionais menos favorecidas, contexto no qual as barreiras tendem a ser ainda mais significativas.

Para pesquisas futuras, recomenda-se um aprofundamento na compreensão das percepções dos usuários que não acessam serviços de e-gov, além de enfocar grupos sociais distintos, para averiguar possíveis diferenças. Estudos quantitativos com amostras maiores e mais diversificadas, que abranjam diferentes regiões do Brasil, são uma possibilidade. A combinação de métodos qualitativos e quantitativos também podem oferecer uma visão abrangente acerca da aceitação dos serviços.

Futuras investigações poderiam, ainda, explorar a relação entre a literacia digital dos usuários e sua satisfação com os serviços de e-gov, além de avaliar a eficácia das iniciativas governamentais para promover a inclusão digital. Ademais, recomenda-se que sejam realizadas pesquisas com usuários que residem em áreas rurais e distantes dos grandes centros urbanos, visando compreender as percepções desse público específico.

## REFERÊNCIAS

- ABURUMMAN, Nemer. Extracting the factors that are affecting the hungarian citizens' adoption of e-government services from the viewpoint of university students: extended UTAUT2 model. **Cross-Cultural Management Journal**, v. 23, n. 2, p. 131–144, 2021. Disponível em: [https://seaopenresearch.eu/Journals/articles/CMJ2021\\_I2\\_1.pdf](https://seaopenresearch.eu/Journals/articles/CMJ2021_I2_1.pdf). Acesso em: 04 ago. 2024.
- AHMAD, Muhammad Ovais; MARKKULA, Jouni; OIVO, Markku. Factors affecting e-government adoption in Pakistan: A citizen's perspective. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 7, n. 2, p. 225–239, 2013. Disponível em: <https://www.emerald.com/tg/article-abstract/7/2/225/374496/Factors-affecting-e-government-adoption-in?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em: 05 ago. 2024.
- ALOMARI, Mohammad Kamel. Discovering Citizens Reaction Toward E-Government: Factors in E-Government Adoption. **Journal of Information Systems and Technology Management**, v.

11, n. 1, 2014b. Disponível em: <https://jistem.tecsi.org/index.php/jistem/article/view/10.4301%252FS1807-17752014000100001>. Acesso em: 13 jul. 2025.

ALSAEED, Duaa; ALKHALIFA, Hend; ALOTAIBI, Hind; ALSHALAN, Raghad; AL-MUTLAQ, Nourah; ALSHALAN, Shahad; BINTALEB, Hind Taleb; ALSAHOW, Areej Mansour. Accessibility evaluation of saudi e-government systems for teachers: A visually impaired user's perspective. **Applied Sciences**, v. 10, n. 21, p. 1-32, 2020. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2076-3417/10/21/7528>. Acesso em: 05 ago. 2024.

ANWER, Mohammad Anwer; ESICHAIKUL, Vatcharaporn; REHMAN, Mariam; ANJUM Maria. E-government services evaluation from citizen satisfaction perspective: A case of Afghanistan. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 10, n. 1, p. 139-167, 2016. Disponível em: <https://www.emerald.com/tg/article-abstract/10/1/139/375526/E-government-services-evaluation-from-citizen?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em: 9 ago. 2024.

ASWAR, Khoirul; JULIANTO, Wisnu; SUMARDJO, Mahendro; PANJAITAN, Ingrid; NASIR, Azwir. An investigation of the factors affecting citizens' adoption of e-government in Indonesia. **Problems and Perspectives in Management**, v. 21, n. 2, p. 187-197, 2023. Disponível em: <https://www.businessperspectives.org/index.php/journals/problems-and-perspectives-in-management/issue-429/an-investigation-of-the-factors-affecting-citizens-adoption-of-e-government-in-indonesia>. Acesso em: 13 jul. 2024.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARBOSA, Johny David Soares.; MOTA, Flávio Perazzo Barbosa. Adoção do governo eletrônico: um estudo sobre o papel da confiança. **Revista de Administração Pública**, v. 56, n. 4, p. 441-464, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/HRjWs9stQyNx8n96D3FJClQ/?lang=pt>. Acesso em: 29 jun. 2024.

BATAINEH, Lana; ABU-SHANAB, Emad. How perceptions of E-participation levels influence the intention to use E-government websites. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 10, n. 2, p. 315-334, 2016. Disponível em: <https://www.emerald.com/tg/article-abstract/10/2/315/374428/How-perceptions-of-E-participation-levels?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em: 05 ago. 2025.

BRAGA, Lamartine Vieira; GOMES, Ricardo Corrêa. Participação eletrônica e suas relações com governo eletrônico, efetividade governamental e accountability. **Organizações & Sociedade**, v. 23, n. 78, p. 487-506, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/3K9bCDTZsqzrx376Rtk7MN/?lang=pt>. Acesso em: 13 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Ativar a Verificação em Duas Etapas**. [Brasília]: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/acessibilidade-e-usuario/atendimento-gov.br/duvidas-na-conta-gov.br/ativar-a-verificacao-em-duas-etapas>. Acesso em: 24 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Sistema Eletrônico de Informações - SEI**. [Brasília]: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/servicoscompartilhados/pt-br/assuntos/gestao-documental/sistema-eletronico-de-informacoes-sei>. Acesso em: 24 jun. 2024.

CAMILLERI, Mark Anthony. The online users' perceptions toward electronic government services. **Journal of Information, Communication and Ethics in Society**, v. 18, n. 2, p. 221–235, 2020. Disponível em: <https://www.emerald.com/jices/article-abstract/18/2/221/221283/The-online-users-perceptions-toward-electronic?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em: 10 jun. 2024.

CARDOSO, Márcia Regina Gonçalves.; OLIVEIRA, Guilherme Saramago de.; GHELLI, Kelma Gomes Mendonça. Análise de conteúdo: uma metodologia de pesquisa qualitativa. **Cadernos da Fucamp**, v. 20, n. 43, p. 98-111, 2021. Disponível em: <https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/cadernos/article/view/2347>. Acesso em: 01 ago. 2024.

CARTER, Lemuria; BÉLANGER, France. The Utilization of E-Government Services: Citizen Trust, Innovation and Acceptance Factors. **Information Systems Journal**, v. 15, p. 5-25, 2005. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1365-2575.2005.00183.x>. Acesso em: 23 ago. 2024.

CHANG, Chia-Hua.; ALMAGHALSAH, Husam. Usability evaluation of e-government websites: A case study from Taiwan. **International Journal of Data and Network Science**, v. 4, n. 2, p. 127–138, 2020. Disponível em: [https://www.growingscience.com/ijds/Vol4/ijdns\\_2020\\_7.pdf](https://www.growingscience.com/ijds/Vol4/ijdns_2020_7.pdf). Acesso em: 05 jul. 2024.

COSTA, Érico da Silva; CASTRO, Dagmar Silva Pinto de; CAPPELLOZZA, Alexandre. Adoção e uso de portais de governo eletrônico no ambiente do Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia e Inovação: um estudo baseado no modelo UTAUT. **Revista Facecla**, v. 13, n. 3, p. 286–300, 2014. Disponível em: <https://www.periodicosibepes.org.br/index.php/recadm/article/view/1849/797>. Acesso em: 05 jul. 2024.

CUSIN, César Augusto. **Acessibilidade em ambientes informacionais digitais**. 2010. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências, 2010. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/entities/publication/71195c51-6744-48cf-9fb4-1e8a13ef943c>. Acesso em: 25 maio 2024.

DASH, Satya Bhushan.; JAIN, Avinash. Experience from E-Government Services: A Topic Model Approach. **IIM Kozhikode Society and Management Review**, v. 2, n. 4, p. 1–14, 2022. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/22779752221126571>. Acesso em: 05 ago. 2024.

DUGDALE, Anni; DALY, Anne; PAPANDREA, Franco; MALEY, Maria. Accessing e-government: Challenges for citizens and organizations. **International Review of Administrative Sciences**, v. 71, n. 1, p. 109–118, 2005. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0020852305051687>. Acesso em: 16 jun. 2024.

FALQUETO, Junia Maria Zandonade.; HOFFMANN, Valmir Emil.; FARIA, Josivania Silva. Saturação teórica em pesquisas qualitativas: relato de uma experiência de aplicação em estudo na área de administração. **Revista de Ciências da Administração**, p. 40–53, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2018V20n52p40>. Acesso em: 05 set. 2024.

FLICK, Uwe. Pesquisa qualitativa e quantitativa. In: FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, cap. 3. p. 39-49, 2009.

FUENTES-MOYA, Claudia Loreto; Caro-Gutiérrez, María Angélica; Rodríguez-Ríos, Alfonso Enrique. Influence of data quality in the preferences of citizens in Municipal e-Government applications. **Revista Facultad de Ingeniería Universidad de Antioquia**, n. 73, p. 176-186, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/rfiaua/n73/n73a17.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2024.

FURTADO, Ulisses de Melo; JACINTO, Kleber. E-gov e sua importância na desburocratização administração pública. **Holos**, v. 5, p. 56–73, 2010. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/4815/481549223007.pdf>. Acesso em: 08 set. 2024.

GODOY, Schmidt Arlida. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n.2, p. 57-63, 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/wf9CgwXVjpLFVgpwNkCggnC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 01 set. 2024.

ILIEVA, Galina; YANKOVA, Tania; RUSEVA, Margarita; DZHABAROVA, Yulia; ZHEKOVA, Veselina; KLISAROVA-BELCHEVA, Stanislava; MOLLOVA, Tanya; DIMITROV, Angel. Factors Influencing User Perception and Adoption of E-Government Services. **Administrative sciences**, v. 14, n. 3, p. 54–54, 12 mar. 2024. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/378916957\\_Factors\\_Influencing\\_User\\_Perception\\_and\\_Adoption\\_of\\_E-Government\\_Services](https://www.researchgate.net/publication/378916957_Factors_Influencing_User_Perception_and_Adoption_of_E-Government_Services). Acesso em: 09 ago. 2025.

ISWANTO, Rendy. Paper waste reduction efforts through digitalization. **Visual Communication Design Journal**, v. 4, n. 2, p. 37–47, 2019. Disponível em: <https://journal.uc.ac.id/index.php/VCD/article/view/1320>. Acesso em: 03 fev. 2024.

KANT, Neelam. Implementation of E-Government in Uttar Pradesh: A study of Allahabad District. **Research Review International Journal of Multidisciplinary**, v. 7, n. 2, p. 115–118, 2022. Disponível em: <https://rrjournals.com/index.php/rrijm/article/view/450>. Acesso em: 05 nov. 2024.

KHAN, Sohrab; UMER, Rahila; UDDIN, Noor; MUHAMMAD, Jan; AHMED, NOOR. Identifying the factors affecting individuals' trust to use social media for e-government services: a conceptual model. **Mehran University Research Journal of Engineering and Technology**, v. 42, n. 1, p. 109–119, 2023. Disponível em: <https://publications.muet.edu.pk/index.php/muertj/article/view/2133/668>. Acesso em: 10 jul. 2024.

MA, Liang.; ZHENG, Yueping. National e-government performance and citizen satisfaction: a multilevel analysis across European countries. **International Review of Administrative Sciences**, v. 85, n. 3, p. 1–21, 2019. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0020852317703691>. Acesso em: 29 maio 2024.

MANZINI, Eduardo José. Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros. In: Seminário Internacional sobre pesquisa e estudos qualitativos, v. 2, 2004, Bauru. A pesquisa qualitativa em debate. **Anais** [...]. Bauru: USC, 2004. Disponível em: [https://www.marilia.unesp.br/Home/Instituicao/Docentes/EduardoManzini/Manzini\\_2004\\_entrevista\\_semi-estruturada.pdf](https://www.marilia.unesp.br/Home/Instituicao/Docentes/EduardoManzini/Manzini_2004_entrevista_semi-estruturada.pdf). Acesso em: 09 mar. 2024.

MESQUITA, Kamila. A evolução do governo eletrônico no Brasil e a contribuição das TIC na redefinição das relações entre governo e sociedade. **Comunicologia - Revista de Comunicação da Universidade Católica de Brasília**, v. 12, n. 2, p. 159–180, 2019. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RCEUCB/article/view/10900>. Acesso em: 05 ago. 2025.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza. (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 18. ed. Petrópolis: Vozes, p. 9–27, 2001.

MITKIEWICZ, Fernando André Coelho. Transformação digital: análise da implantação da plataforma gov.br e da evolução da maturidade da política de governo digital no Brasil. In: KUBOTA, L. C. (org.).

**Digitalização e tecnologias da informação e comunicação: oportunidades e desafios para o Brasil.** 1. ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), p. 255–294, 2024.

MUNYOKA, Willard; MAHARAJ, Manoj. S. Privacy, security, trust, risk and optimism bias in e-government use: the case of two Southern African Development Community countries. **South African Journal of Information Management**, v. 21, n. 1, p. 1–9, 2019. Disponível em: <https://sajim.co.za/index.php/SAJIM/article/view/983>. Acesso em: 05 ago. 2024.

MYKHALCHENKO, Alexey. E-governance in the management decision-making process. **Economic Analysis**, v. 32, n. 1, p. 81–94, 2022. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/360822030\\_e-governance\\_in\\_the\\_management\\_decision-making\\_process](https://www.researchgate.net/publication/360822030_e-governance_in_the_management_decision-making_process). Acesso em: 09 out. 2024.

NOOKHAO, Saowakhon.; KIATTISIN, Supaporn. Achieving a successful e-government: Determinants of behavioral intention from Thai citizens' perspective. **Helijon**, v. 9, n. 8, p. 1–21, 2023. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2405844023061522>. Acesso em: 03 set. 2024.

OKUNOLA, Olaseni Muritala.; ROWLEY, Jennifer. User experience of e-government: the Nigeria Immigration Service. **Library Hi Tech**, v. 37, n. 3, p. 355–373, 2019. Disponível em: <https://www.emerald.com/lht/article-abstract/37/3/355/263045/User-experience-of-e-government-the-Nigeria?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em: 16 jun. 2024.

SANTOS, Alexa Fagundes dos.; JESUS, Gabrieli Guterres de.; BATTISTI, Isabel Koltermann. Entrevista semi-estruturada: considerações sobre esse instrumento na produção de dados em pesquisas com abordagem qualitativa. In: Seminário de Iniciação Científica, 29, 2023, Ijuí. **Anais** [...]. Ijuí: UNIJUÍ, 2023. Disponível em: <https://www.publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/salaconhecimento/article/view/20805>. Acesso em: 05 ago. 2024.

SANTOS, Yan Vieira dos. Desafios e percepções sobre a utilização de tecnologia da informação na administração pública sob a óptica de gestores e profissionais de TI: uma revisão sistemática. **EmpiricaBR**, v. 2, n. 1, 2024. Disponível em: <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/EmpricaBR/article/view/14188>. Acesso em: 23 jun. 2024.

SHARMA, Sujeer Kumar. Adoption of e-government services: The role of service quality dimensions and demographic variables. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 9, n. 2, p. 207–222, 2015. Disponível em: <https://www.emerald.com/tg/article-abstract/9/2/207/374534/Adoption-of-e-government-servicesThe-role-of?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em: 10 ago. 2024.

SILVA, Leonardo Filipe da; ZITKUS, Emilene; FREIRE, André Pimenta. An exploratory study of the use of the internet and e-government by older adults in the countryside of Brazil. **Information**, v. 14, n. 4, p. 225, 2023. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2078-2489/14/4/225>. Acesso em: 10 ago. 2024.

TEO, Thompson. S. H.; SRIVASTAVA, Shirish C.; JIANG, Li. Trust and electronic government success: an empirical study. **Journal of Management Information Systems**, v. 25, p. 99–131, 2008. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.2753/MIS0742-1222250303>. Acesso em: 15 jul. 2024.

VARGAS, Luiz Claudio Mendes; MACADAR, Marie Anne; WANKE, Peter Fernandes; ANTUNES, Jorge Junio Moreira. Serviços de governo eletrônico no Brasil: uma análise sobre fatores de impacto na decisão de uso do cidadão. **Cadernos EBAPE.BR**, [s. l.], v. 19, p. 792–810, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebapec/cebapec/a/xRBXWvNNLQBTpyPtzbQn9pF/>. Acesso em: 02 ago. 2024.

VENKATESH, Viswanath; THONG, James; CHAN, Frank; HU, Paul. Managing citizens' uncertainty in e-government services: The mediating and moderating roles of transparency and trust. **Information Systems Research**, v. 27, n. 1, p. 87–111, 2016. Disponível em: <https://pubsonline.informs.org/doi/10.1287/isre.2015.0612>. Acesso em: 29 maio 2024.

**Jhennifer Pereira Silva**

<https://orcid.org/0009-0006-1268-6355>

Estudante do curso de Tecnologia em Gestão Pública do Instituto Federal de Brasília (IFB).

[jhenni.estrela@gmail.com](mailto:jhenni.estrela@gmail.com)

**Lorena Caroline Fernandes Santos**

<https://orcid.org/0009-0000-8411-0554>

Estudante do curso de Tecnologia em Gestão Pública do Instituto Federal de Brasília (IFB).

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

**Nathália de Melo Santos**

<https://orcid.org/0000-0001-9771-0735>

Doutora em Administração pela Universidade de Brasília (UnB).

[nsantos.adm@gmail.com](mailto:nsantos.adm@gmail.com)

# THE USE OF MACHINE LEARNING TO ADDRESS FLOODS: A CASE STUDY OF THE MUNICIPALITY OF PELOTAS<sup>1</sup>

**Rodrigo Nobre Fernandez  
Gabrielito Rauter Menezes  
Greike Maia Aguiar  
Naurienni Dutra Freitas**

Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), Pelotas – RS, Brasil

This study evaluates the effectiveness of applying artificial neural networks as a decision-support tool during natural disasters, focusing on the floods that occurred in Pelotas, Rio Grande do Sul, in 2024. Using a machine learning approach, the study analyzes whether the decisions made by the municipal government were conservative or flexible by comparing water level forecasts with the implemented actions. Based on time series data from the São Gonçalo Channel, the results indicate that the model's predictions generally aligned with public policies, though they slightly overestimated water levels. The findings suggest that integrating predictive models based on artificial intelligence can enhance the effectiveness of public policies and risk management during climate emergencies. This study contributes to the literature by demonstrating the potential of data science techniques for public managers, aiding in damage mitigation and the formulation of proactive civil protection strategies.

**Keywords:** machine learning; artificial neural networks; disaster management; public policy; decision-making.

---

<sup>1</sup> Rodrigo Nobre Fernandez gratefully acknowledges financial support from National Council for Scientific and Technological Development CNPQ (grant: 303200/2021-9).

## O USO DE MACHINE LEARNING PARA O ENFRENTAMENTO DAS ENCHENTES: UM ESTUDO DE CASO PARA O MUNICÍPIO DE PELOTAS

Este estudo avalia a eficácia da aplicação de redes neurais artificiais como ferramenta de suporte à tomada de decisão durante desastres naturais, com foco nas enchentes ocorridas em Pelotas, Rio Grande do Sul, em 2024. Por meio de uma abordagem de aprendizado de máquina, o trabalho analisa se as decisões tomadas pela gestão municipal foram conservadoras ou flexíveis, comparando previsões do nível das águas com as ações implementadas. Utilizando dados de séries temporais do Canal São Gonçalo, os resultados indicam que as previsões do modelo, em geral, alinharam-se às políticas públicas, embora tenham superestimado levemente os níveis de água. Os achados sugerem que a integração de modelos preditivos baseados em inteligência artificial pode melhorar a eficácia das políticas públicas e a gestão de riscos em situações de emergência climática. Este estudo contribui para a literatura ao demonstrar o potencial das técnicas de ciência de dados para gestores públicos, auxiliando na mitigação de danos e na formulação de estratégias proativas de proteção civil.

**Palavras-chave:** aprendizado de máquina; redes neurais artificiais; gestão de desastres; políticas públicas.

## EL USO DE MACHINE LEARNING PARA ENFRENTAR INUNDACIONES: UN ESTUDIO DE CASO EN EL MUNICIPIO DE PELOTAS

Este estudio evalúa la efectividad de la aplicación de redes neuronales artificiales como herramienta de apoyo para la toma de decisiones durante desastres naturales, con un enfoque en las inundaciones ocurridas en Pelotas, Río Grande del Sur, en 2024. A través de un enfoque de aprendizaje automático, el estudio analiza si las decisiones tomadas por el gobierno municipal fueron conservadoras o flexibles, comparando las predicciones de los niveles del agua con las acciones implementadas. Basándose en datos de series temporales del Canal São Gonçalo, los resultados indican que las predicciones del modelo, en general, estuvieron alineadas con las políticas públicas, aunque sobreestimaron ligeramente los niveles de agua. Los hallazgos sugieren que la integración de modelos predictivos basados en inteligencia artificial puede mejorar la efectividad de las políticas públicas y la gestión de riesgos durante emergencias climáticas. Este estudio contribuye a la literatura al demostrar el potencial de las técnicas de ciencia de datos para los gestores públicos, ayudando en la mitigación de daños y en la formulación de estrategias proactivas de protección civil.

**Palabras clave:** aprendizaje automático; redes neuronales artificiales; gestión de desastres; políticas públicas; toma de decisiones.

## 1. INTRODUCTION

The Brazilian National Water and Basic Sanitation Agency (ANA) emphasized that the floods which struck the state of Rio Grande do Sul (RS) between April and May 2024 constituted an unprecedented catastrophe, representing the most severe natural disaster in the state's history in terms of both scale and impact (Firenze *et al.*, 2025). The 2024 climate tragedy resulted in substantial human and material losses. The event began on April 27, 2024, with heavy rainfall that persisted for more than ten consecutive days, leading to widespread and devastating flooding.

The most severely affected areas included the valleys of the Taquari, Caí, Pardo, Jacuí, Sinos, and Gravataí rivers, as well as the Guaíba River in Porto Alegre and the Lagoa dos Patos in the municipalities of Pelotas and Rio Grande. The Serra region also experienced numerous landslides. In total, 169 people lost their lives and more than 629,000 were displaced. Entire cities were submerged, roads became impassable, and bridges were destroyed. The agricultural and industrial sectors suffered heavy losses due to the destruction of crops, infrastructure, and production facilities (Campos & Paradela, 2024; Baggio *et al.*, 2025; Andrades-Filho *et al.*, 2025).

For municipalities in the southern region of the state, considering that water discharge from the Guaíba to the Atlantic Ocean does not occur instantaneously, areas such as Pelotas and Rio Grande had time to prepare and implement preventive measures. These measures included evacuating populations from areas near the banks of Lagoa dos Patos and its tributaries, which are high-risk flood zones. In Pelotas, the municipal government developed a risk map for neighborhoods based on data from the 1940 flood.

As variations in water flow were observed, public authorities adjusted or tightened risk zones accordingly. This study aims to employ a machine learning technique — specifically, artificial neural networks — to assess whether the decisions made by the Pelotas municipal government were conservative or flexible. For this purpose, data on water levels from the São Gonçalo Canal, made available through Pelotas' official social media channels, were utilized.

Using this data, a platform was developed to correlate the dates when the public administration adjusted risk maps with model predictions. This approach allows for comparisons between predictions and actual observations. For instance, if the model predicted a rise in canal water levels and public policy expanded risk zones, but in reality, water levels decreased, this decision would be classified as conservative. Conversely, it would be deemed flexible. The findings suggest that the integration of predictive models based on artificial intelligence can enhance the effectiveness of public policy and risk management during climate emergencies. This study contributes to literature by demonstrating the potential of data science techniques to support public managers in mitigating damages and formulating proactive civil protection strategies.

In Brazil, recent studies have examined the economic impacts of climate emergencies and natural disasters across different regions. Ribeiro *et al.* (2014) analyzed the heavy rains in Santa Catarina in 2008, concluding that monthly industrial production was 5.13% lower until the end of 2010 compared to normal conditions. Lima and Barbosa (2018) highlighted a 7.6% reduction in per capita GDP in municipalities directly affected by the same floods, with most economic sectors recovering within three years, except for agriculture.

Furthermore, Souza and Cerqueira (2019) evaluated the impact of the Mariana dam collapse, identifying significant losses in the agricultural and industrial sectors and reinforcing the need for public policies to mitigate economic damages. In another study, Niquito *et al.* (2021) examined the economic impact of the Fundão dam collapse in Mariana, Minas Gerais, revealing a significant reduction in total GDP (-6.81%) and pronounced negative effects on the agricultural and industrial sectors, though with a 2.69% GDP increase in indirectly affected localities. These findings align with international analyses, such as those by Hallegatte *et al.* (2007), which highlight the economic vulnerability of developing countries to climate disasters and the importance of integrated mitigation strategies.

Studies on artificial intelligence applied to disasters also underscore the relevance of predictive techniques. Goodfellow *et al.* (2016) demonstrate how neural networks can be used to predict complex events, while Mori *et al.* (2020) emphasize the use of machine learning for real-time flood prediction in Japan, with effective applications for evacuating high-risk areas.

While national literature often examines the economic effects of natural disasters, focusing on GDP changes, this study stands out as the first, to the authors' knowledge, to use artificial intelligence — through artificial neural networks and time series — to evaluate public management decisions.

Recent advances in artificial intelligence and numerical modeling have substantially improved the capacity to forecast and analyze hydrometeorological hazards on a global scale. One study developed a deep learning model capable of predicting streamflow and flood events across diverse regions, including both monitored and unmonitored watersheds. Using data from over 2,000 basins in North America and Europe, the model achieved a Nash–Sutcliffe Efficiency coefficient of 0.75, demonstrating superior predictive performance compared to traditional hydrological models and highlighting the power of machine learning in large-scale forecasting (Zhang *et al.*, 2024).

In parallel, researchers proposed a scalable framework for large-scale flood modeling and forecasting, combining satellite observations with AI techniques to enhance early warning capabilities (Xu *et al.*, 2024). Another study focused on the simulation of the chain process of debris flow-induced river blockage at the catchment level, offering valuable insights into sediment dynamics and secondary flood risks (Liu *et al.*, 2024). Collectively, these contributions emphasize

the transformative potential of AI-based approaches and numerical simulations for improving disaster risk management, early response, and long-term planning in the context of increasingly frequent extreme climate events.

Broadly speaking, the results indicate that the decisions to either relax or tighten restrictions made by Pelotas' municipal administration were aligned with the model's predictions. It was observed that neural networks tend to slightly overestimate predicted values by a few centimeters; however, the difference compared to actual values is minimal. This demonstrates that data science techniques can serve as valuable tools for public management, contributing to more precise and effective decision-making in emergency situations.

In summary, this study is structured into five sections, beginning with this brief introduction. The second section provides a brief review of the literature on economics and natural disasters. The third section presents the data and empirical methodology. The fourth section discusses the results, and the fifth provides concluding remarks.

## 2. LITERATURE REVIEW

Climate change and the increase in extreme weather events have intensified the frequency of natural disasters across various regions worldwide, underscoring the importance of studies that investigate not only their environmental impacts but also their economic and social consequences. Issues related to human and economic development have become a growing focus of research in applied social sciences, as noted by Wink Jr. *et al.* (2023). These studies aim to understand how natural disasters affect economic indicators and the quality of life of populations, with an emphasis on local and institutional conditions that can mitigate or exacerbate such effects.

Classical research, such as that by Horwitz (2000), Skidmore and Toya (2002), Benson and Clay (2004), Toya and Skidmore (2007), and Noy (2009), provides a solid foundation for understanding the short- and long-term economic impacts of natural disasters by analyzing indicators such as economic growth, industrial production, and public finances. These studies highlight that local characteristic, such as geography, demographics, and institutional quality, play a crucial role in the resilience of affected regions. In contexts with robust infrastructure and effective institutions, disaster impacts tend to be mitigated, as observed in developed regions (Noy, 2009). Conversely, Ribeiro *et al.* (2014) and Lima and Barbosa (2019) demonstrate that in Brazilian regions, the economic impacts of climate disasters are often exacerbated by pre-existing vulnerabilities, such as low economic diversification and limited institutional capacity.

In addition to broader economic impacts, another set of studies has focused on the socioeconomic effects of disasters, including their influence on human capital, public health, and social inequality. Imberman, Kugler, and Sacerdote (2012) explored how disasters affect human

capital formation, while Aguilar and Vicarelli (2022) examined the consequences of these events on poverty and inequality. Oliveira and Quintana-Domeque (2023) reinforce this perspective by highlighting the impacts on the health of vulnerable populations, demonstrating how climate disasters can deepen existing inequalities and worsen precarious living conditions.

Disasters also impose substantial costs on public finances, not only for emergency expenditures but also for infrastructure reconstruction and support for displaced populations. Noy and Nualsri (2011) emphasize that these costs can destabilize government budgets, especially in emerging economies. Additionally, Melecky and Raddatz (2015) argue that natural disasters significantly reduce tax revenues by destroying local economic bases while forcing governments to increase spending on emergency aid and reconstruction. These challenges reinforce the importance of effective public policies for climate mitigation and adaptation. Hsiang and Jina (2014) assert that investments in resilient infrastructure and urban planning are critical to reducing the financial and social impacts of disasters.

In the Brazilian context, recent studies illustrate the vulnerability of different regions to extreme climate events. Ribeiro *et al.* (2014) used the synthetic control method to evaluate the impact of heavy rains in Santa Catarina in 2008, concluding that monthly industrial production was 5.13% lower than it would have been under normal conditions until the end of 2010. Lima and Barbosa (2018) analyzed the direct and indirect effects of the same flood, finding a 7.6% reduction in per capita GDP in directly affected municipalities, with economic recovery in nearly all sectors after three years, except for agriculture. Studies such as those by Souza and Cerqueira (2019) and Niquito *et al.* (2021) deepen this discussion by assessing the economic impacts of the Mariana and Fundão dam collapses, highlighting significant losses in agriculture and industry, along with prolonged difficulties in the recovery of local economies. These works emphasize the need for effective mitigation strategies, not only to address immediate impacts but also to reduce long-term consequences.

International literature also provides relevant insights. Hallegatte *et al.* (2007) explore how economic dynamics influence recovery capacity after extreme climate events, emphasizing the importance of rapid and well-planned interventions. Goodfellow *et al.* (2016) demonstrate the potential of machine learning and artificial neural networks for predicting climate events and managing disasters, while Mori *et al.* (2020) illustrate the application of these technologies in early warning systems in Japan, leading to more efficient responses and reduced damage.

While the reviewed studies present significant advancements, important gaps remain. In Brazil, most research focuses on measuring economic impacts using indicators such as GDP or industrial production. However, there is a lack of studies employing artificial intelligence techniques, such as artificial neural networks, to evaluate the effectiveness of public management

decisions during natural disasters. This gap underscores the need to incorporate innovative approaches that combine predictive data and real-time analysis to enhance decision-making and damage mitigation in emergency scenarios.

### 3. EMPIRICAL METHODOLOGY AND DATA

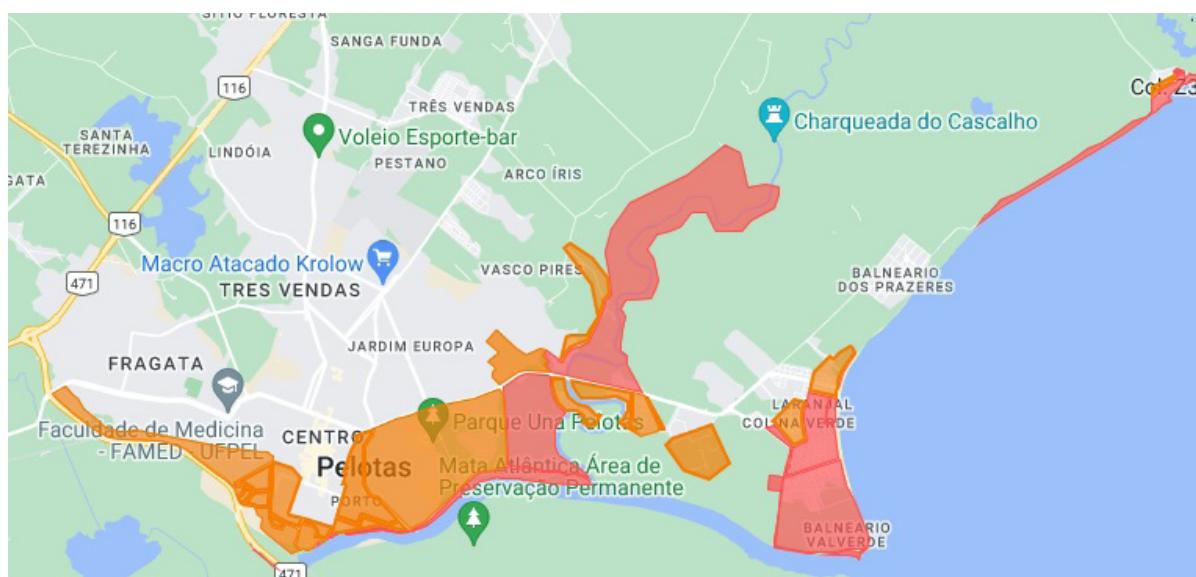
This section is divided into two parts. The first presents the data used, followed by the empirical methodology.

#### 3.1 Database

Starting on May 7, 2024, the municipal government, through its official website and social media channels, published a risk map designed to inform citizens about flood-prone areas due to the discharge of waters flowing from the Guaíba. This risk map accounted for a water level of 40 cm above the highest flood ever recorded in Rio Grande do Sul, where the São Gonçalo Canal, which connects the Lagoa dos Patos to the Lagoa Mirim, reached a level of 2.88 meters.

The geographic information highlighted two categories of regions (neighborhoods) within the municipality using distinct colors. Areas marked in red indicated high risk, requiring immediate evacuation by residents. Areas marked in orange signified alert zones, where inhabitants needed to remain vigilant but did not require evacuation.

**Figure 1 – Risk map**



**Source:** Pelotas municipal government ([bit.ly/mapaderisco-pelotas](http://bit.ly/mapaderisco-pelotas)).

This initiative by the public administration involved approximately 100,000 inhabitants out of a total municipal population of roughly 326,000, according to IBGE Cidades (IBGE, 2024), representing about 30% of the city's population. Additionally, the municipal government implemented other protective measures, such as constructing dikes with sandbags in areas surrounding the São Gonçalo Canal and the shores of the Lagoa dos Patos.

As the water levels of the São Gonçalo Canal and the Lagoa dos Patos changed due to the flow of waters descending from northern Rio Grande do Sul, the colors on the risk map were adjusted accordingly. Table 1 presents the initial configuration of the risk map based on the publication dated May 7, 2024.

**Table 1 – Initial risk map configuration by neighborhood/region**

Zone	Risk Flag
Z3	Red
porto	Orange
Pontal da Barra	Red
Santo Antônio	Red
Valverde (Laranjal)	Red
Marina Ilha Verde	Red
Rua das Traíras	Red
Lagoa de São Gonçalo	Red
Parque Uma	Red
Fátima	Red
Navegantes	Orange
Quadrado	Red
Doquinhas	Red
Final da rua Osório	Red
Início do Simões Lopes	Red

**Source:** Pelotas municipal government.

Starting from this initial distribution, throughout May, the municipal administration introduced changes to the risk map, taking into account the potential rise or fall in water levels:

**Table 2 – Risk map changes**

Neighborhood	Coloring	Change Description	Date
End of General Osório	Orange	On 11/05 and 12/05 it was marked as red, then switched to orange	13 May
Beginning of Simões Lopes	Orange	On 11/05 and 12/05 it was marked as red, then switched to orange	13 May
Navegantes	Red	From 07/05 to 10/05 it was marked as orange	11 May
Parque Una	Red	Between 19/05 and 24/05 it was marked as orange	20 and 25 May

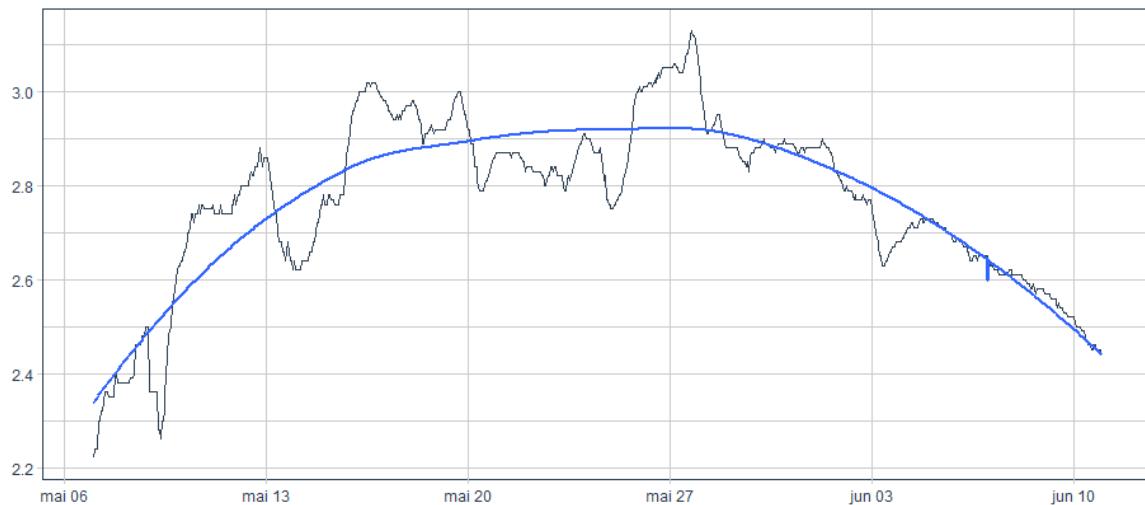
**Source:** Pelotas municipal government.

The first decision to implement a risk map can be considered conservative or restrictive on the part of the municipal administration. From the subsequent dates, the changes in risk zone coloring softened the initial restrictions. Using the following dates as reference — May 11, 13, 20, and 25 — we assess whether the decisions to restrict (impose the risk map coloring) and relax the restrictions were consistent with the data collected by municipal sensors installed near the São Gonçalo Canal.

For this purpose, an hourly dataset on the water level of the São Gonçalo Channel was collected, covering the period from 7 May to 10 June. These data were initially made publicly available by the Pelotas City Hall through its official social media platforms. Alternatively, this information can be formally requested from SANEP (Pelotas Municipal Water and Sanitation Authority), the municipal authority responsible for water resource management and sewage treatment in the city, in accordance with Brazil's Access to Information Law (Law nº 12.527/2011). In this context, the analysis assesses whether the restrictive or flexible forecasts were consistent with the actual rise or fall in water levels.

Below, the evolution of the time series data for water level measurements at the São Gonçalo Canal is presented:

**Figure 2 – Time series graph of São Gonçalo Canal water level**



**Source:** Pelotas municipal government.

**Notes:** The estimations were performed using version 4.4.2 of the open-source software R. The codes and scripts can be made available upon request by contacting the corresponding author.

It is worth noting that during the flooding period, the municipal government, through its official channels, reported malfunctions in the sensors measuring water levels at the Lagoa dos Patos. For this reason, the time series measurements from the São Gonçalo Canal, which provided a relatively complete set of hourly data, were used. Another important point is that missing observations — those not published by the public entity — were filled using the last available observation as a reference.

Below are the descriptive statistics showing the behavior of the hourly time series over the evaluated period:

**Table 3 – Descriptive statistics for São Gonçalo Canal water levels (in meters)**

Metric	Minimum	Median	Mean	Maximum	Standard Deviation
São Gonçalo	2.20	2.80	2.77	3.13	0.18

**Source:** Pelotas Municipal Government

Based on these statistics, it can be observed that during the evaluated period, the water level of the São Gonçalo Canal, a consequence of the Lagoa dos Patos, rose sharply. The peak level reached 3.13 meters, which is 25 cm higher than the historical mark of 2.88 meters recorded during the 1941 flood.

### 3.2 Empirical methodology

According to the work of Martinez *et al.* (2022), a Generalized Regression Neural Network (GRNN) is a variant of a Radial Basis Function (RBF) Neural Network, characterized by a single-period training process. A GRNN consists of a hidden layer with neurons equivalent to those in an RBF network. Typically, the hidden layer has as many neurons as there are training examples. The center of a neuron corresponds to its associated training example, and thus its output provides a measure of the proximity of the input vector to the training example. Commonly, a neuron uses the multivariate Gaussian function:

$$G(x, x_i) = \exp\left(-\frac{\|x-x_i\|}{2\sigma^2}\right) \quad (1)$$

Where  $\hat{y}$  and  $\hat{y}$  represent, respectively, the center and the smoothing parameter ( $x$  is an input data vector). Based on a set consisting of  $n$  training patterns — that is, a set of vectors  $\{x_1, x_2, \dots, x_n\}$  and their  $n$  associated targets, typically scalars  $\{y_1, y_2, \dots, y_n\}$  — the GRNN output for the input vector  $x$  is computed in two steps. First, the hidden layer produces a set of weights that represent the proximity of  $x$  to the training pattern:

$$w_i = \frac{\exp\left(-\frac{\|x-x_i\|}{2\sigma^2}\right)}{\sum_{j=1}^n \exp\left(-\frac{\|x-x_j\|}{2\sigma^2}\right)} \quad (2)$$

Note that the weights decrease as the distance from the training pattern increases. The weights sum to 1 and represent the contribution of each training pattern to the result. The GRNN produces an output as follows:

$$\hat{y} = \sum_{i=1}^n w_i y_i \quad (3)$$

In this way, a result vector is obtained, weighted by the training patterns, where the weights decay as the distance from the training pattern increases. The smoothing parameter controls how many training targets are considered significant in the weighting process. A time series dataset is introduced, and a training example is defined based on the temporal behavior of the data. Using

in this training example, the GRNN calculates the weight vector and the output  $\hat{y}$ , which represents the prediction based on the trained time series pattern.

Based on the value of  $\hat{y}$ , the study aims to evaluate whether the municipal administration's decisions were flexible or conservative. This assessment begins with the first decision to change the color of the Navegantes neighborhood from orange to red, which occurred after being classified as orange from May 7 to May 10. For this purpose, time series data from the window of May 7 to May 10 will be used to generate predictions for the first 12 hours of May 11. Subsequently, the predicted data will be compared with the actual observed data.

If the prediction produced values higher than what actually occurred and the decision was to change the color from orange to red, the measure is considered conservative. Conversely, if the predicted value was lower than the actual observed value and the color change was from red to orange, the measure is classified as flexible.

#### 4. RESULTS

Neural Network models were employed to generate predictions 12 periods ahead, in accordance with the changes in the municipal Risk Map coloring outlined in Table 2. It is important to note that the further into the future the prediction extends, the lower its accuracy tends to be. For this reason, a horizon of only 12 hours was chosen. Taking as the starting point the change in the coloring of the Navegantes neighborhood—which was classified as orange between May 7 and May 10 and then changed to red on May 11—the following results were obtained:

**Table 4 – Predictions for navegantes neighborhood on May 11**

Time	Observed	Predicted	Difference
01:00	2.75	2.76	-0.01
02:00	2.75	2.77	-0.02
03:00	2.75	2.77	-0.02
04:00	2.75	2.78	-0.03
05:00	2.76	2.78	-0.02
06:00	2.74	2.79	-0.05
07:00	2.74	2.79	-0.05
08:00	2.74	2.80	-0.06
09:00	2.74	2.80	-0.06
10:00	2.74	2.81	-0.07
11:00	2.76	2.81	-0.05
12:00	2.74	2.82	-0.08

**Source:** prepared by the authors.

As shown in Table 4, the predicted values were slightly higher than the observed measurements for the São Gonçalo Canal on May 11. In the short term, the change in the coloring of this municipal region can therefore be considered a conservative measure. However, observing the trajectory of the time series in Figure 2 reveals that measurements began to rise rapidly starting on May 13. The predictions generated by the model also indicate this upward trend.

Next, the evaluation shifts to the change in coloring for two regions: the end of General Osório Street and the beginning of the Simões Lopes neighborhood, which intersects with the bridge connecting to the municipality of Rio Grande. This bridge was built to enable vehicle passage over the São Gonçalo Canal. Between May 11 and May 12, this region was classified as red, but after May 13, it was reclassified as orange.

**Table 5 – Predictions for May 13 for the end of General Osório Street and beginning of Simões Lopes Neighborhood**

Time	Observed	Predicted	Difference
01:00	2.86	2.87	-0.01
02:00	2.86	2.87	-0.01
03:00	2.84	2.88	-0.04
04:00	2.82	2.88	-0.06
05:00	2.80	2.89	-0.09
06:00	2.78	2.89	-0.11
07:00	2.76	2.89	-0.13
08:00	2.74	2.90	-0.16
09:00	2.74	2.90	-0.16
10:00	2.74	2.91	-0.17
11:00	2.70	2.91	-0.21
12:00	2.68	2.91	-0.23

**Source:** prepared by the authors.

Based on the previous behavior of the time series, the neural network model predicted a rise in water levels, which did not occur. It is important to note that other factors, such as wind direction and tide levels, can influence the retention or drainage of water into the Atlantic Ocean. The observed decrease in canal levels aligns with the public entity's decision to relax restrictions.

As a final estimate, the analysis focuses on the relaxation implemented for the Parque Una neighborhood, which was classified as orange from May 19 to May 24. Before and after this period, it was classified as red, indicating the evacuation of residents in this area.

**Table 6 – Predictions for May 19 for the Parque Una Neighborhood**

Time	Observed	Predicted	Difference
01:00	2.92	2.87	0.05
02:00	2.92	2.87	0.05
03:00	2.92	2.88	0.04
04:00	2.92	2.88	0.04
05:00	2.92	2.89	0.03
06:00	2.92	2.89	0.03
07:00	2.93	2.89	0.04
08:00	2.94	2.90	0.04
09:00	2.94	2.90	0.04
10:00	2.94	2.91	0.03
11:00	2.95	2.91	0.04
12:00	2.97	2.91	0.06

**Source:** prepared by the authors.

As observed, the prediction model indicated a sharper drop in water levels compared to what was actually measured. From May 20 to May 25, the canal levels ranged between 2.8 and 2.9 meters, suggesting that the relaxation during this period may have been appropriate. However, starting on May 25, this neighborhood was once again classified as red, coinciding with a significant rise in canal levels.

**Table 7 – Predictions for May 25 for the Parque Una Neighborhood**

Time	Observed	Predicted	Difference
01:00	2.91	2.90	0.01
02:00	2.91	2.90	0.01
03:00	2.90	2.91	-0.01
04:00	2.90	2.91	-0.01
05:00	2.90	2.91	-0.01
06:00	2.90	2.91	-0.01
07:00	2.90	2.91	-0.01
08:00	2.89	2.91	-0.02
09:00	2.88	2.91	-0.03
10:00	2.87	2.92	-0.05
11:00	2.87	2.92	-0.05
12:00	2.87	2.92	-0.05

**Source:** prepared by the authors.

The predictive neural network model provided a slightly conservative estimate compared to the observed data. This tendency toward overestimation, although minor, suggests that the model predicts water levels slightly higher than those actually measured. However, this caution can be viewed as an advantage in disaster management contexts, where ensuring public safety is the priority.

The observed upward trend in water levels within the time series reinforces the appropriateness of decisions to classify certain areas as red zones, especially considering the potential risks associated with underestimating flood hazards. Moreover, the decision to classify certain regions as high-risk zones, reflected by the red coloring on the map, while restrictive, aligned with the trends observed in the time series.

This alignment between the model's predictions and the municipal administration's decisions highlights the potential of artificial neural networks as a robust and effective tool for decision-making during emergencies. Such models not only contribute to more informed and proactive management but also aid in damage mitigation, providing critical support during crisis scenarios.

## 5. DISCUSSION

The results obtained in this study reinforce the utility of Generalized Regression Neural Networks (GRNN) as predictive tools in climate emergency scenarios, demonstrating their ability to accurately forecast water levels in the São Gonçalo Canal during the 2024 floods in Pelotas. Overall, the predictions exhibited high accuracy, with minimal deviations from observed values, particularly during periods of extreme variation when uncertainty complicates decision-making. However, the robustness of these results depends on the quality of data input, and reliance on real-time measurements exposes the model to risks related to collection errors or inconsistencies in records. Additionally, while the model's parameters were optimized through cross-validation, constant adjustments may be required to maintain efficacy in dynamic scenarios, as emphasized by Greene (2012), Gujarati and Porter (2022) and Wooldridge (2010) in their discussions on model specification and sensitivity in the context of cross-sectional and panel data.

The alignment between the model's predictions and the decisions made by Pelotas' municipal administration highlights the practical potential of this approach. The flexibility offered by GRNNs allowed the model to track changes in water behavior, providing valuable support for defining and adjusting risk maps. This adaptability is crucial for municipalities vulnerable to recurrent disasters, such as Pelotas, where swift responses can significantly mitigate economic and social impacts. However, the practical application of predictive technologies requires investments in technological infrastructure and capacity-building for the teams responsible for their operation, especially in resource-limited locations.

The findings of this study align with international literature, such as the works of Mori *et al.* (2020), which demonstrated the effectiveness of machine learning models in flood prediction in Japan, and Hallegatte *et al.* (2007), which highlighted the importance of data-driven interventions to enhance the resilience of vulnerable regions. In the Brazilian context, the results complement studies that have analyzed the economic impacts of natural disasters, such as Ribeiro *et al.* (2014) and Lima and Barbosa (2018). However, this study advances the field by exploring the use of neural networks as a tool to support public decision-making, offering an innovative perspective on environmental crisis management.

Furthermore, the practical implications of the results underscore the need for public policies that promote the integration of predictive technologies into early warning systems. This integration not only allows for more efficient resource allocation but also enables more agile and effective responses, especially during emergencies. However, it is essential that such initiatives be accompanied by strengthened local institutional capacities to ensure that the technologies are used efficiently and that the benefits are broadly distributed.

Finally, the results of this study highlight the importance of advancing the application of predictive methodologies in public management. Incorporating additional variables, such as long-term socioeconomic and climatic indicators, could enrich analyses and provide a more comprehensive view of the factors influencing decision-making in emergency scenarios. Additionally, replicating this methodology in other vulnerable regions of Brazil would validate its applicability across different geographic and social contexts, expanding the potential of neural networks as a tool for disaster management.

## 6. FINAL REMARKS

This study demonstrated the feasibility of using machine learning techniques, particularly artificial neural networks, as valuable tools to support decision-making in natural disaster scenarios. By applying these techniques to evaluate the decisions made by Pelotas' public administration during the 2024 floods, it was found that the predictions generated by the model were largely consistent with the actions implemented. Despite a slight tendency to overestimate water levels, the observed discrepancies were minimal, reaffirming the potential of neural networks as an effective tool for public managers in mitigating damage and implementing civil protection measures.

The results highlight the importance of integrating AI-based predictive models into public policies for disaster management. The high accuracy of the models, even in short-term forecasts, suggests that decisions related to relaxing or tightening risk zones could be further refined through the continuous and enhanced use of these technologies. Such integration would enable more precise forecasting of adverse events and more efficient responses to climate emergencies, reducing both economic and social impacts.

Moreover, the study demonstrates that, in the context of natural disasters, adopting advanced technological tools goes beyond complementing traditional response efforts, offering a more dynamic and adaptive approach to crisis management. The model's cautious overestimation can be viewed as an advantage in situations where protecting human lives is the priority. Thus, this work contributes to the literature by demonstrating that data- and evidence-driven public policies are fundamental to strengthening urban resilience against extreme climate events.

Based on the results, it is recommended that public managers prioritize the integration of these technologies into their risk planning and mitigation strategies, especially in regions highly vulnerable to hydrological disasters, such as Rio Grande do Sul. By combining artificial intelligence with the practical expertise of decision-makers, public policies can become more robust, proactive, and effective in anticipating adverse scenarios, minimizing the socioeconomic consequences of natural disasters.

The incorporation of advanced machine learning techniques into the decision-making process has the potential not only to save lives but also to significantly reduce post-disaster recovery costs. Furthermore, it contributes to safer and more sustainable urban development, fostering cities that are better prepared and more resilient to climate change and the challenges it imposes.

## REFERENCES

- Aguilar, A., & Vicarelli, M. (2022). El niño and children: Medium-term effects of early-life weather shocks on cognitive and health outcomes. *World Development*, v. 150, p. 105690.
- Benson, C., & Clay, E. (2004). *Understanding the economic and financial impacts of natural disasters*. [s.l.] The World Bank.
- Brasil. (2011). Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano CXLVIII, n. 221, p. 1, 18 nov. 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: 9 jun. 2025.
- Cavallo, E. *et al.* (2013). Catastrophic natural disasters and economic growth. *Review of Economics and Statistics*, v. 95, n. 5, p. 1549–1561.
- Goodfellow, Ian, Bengio, Yoshua, & Courville, Aaron. (2016). *Deep learning*. Cambridge: MIT Press.
- Greene, William H. (2012). *Econometric analysis*. 7. ed. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education.
- Gujarati, D. N., & Porter, D. C. (2022). *Basic econometrics*. 6. ed. New York: McGraw-Hill Education.
- Hallegatte, Stéphane, Hourcade, Jean-Charles, & Dumas, Patrice. (2007). Why economic dynamics matter in assessing climate change damages: illustration on extreme events. *Ecological Economics*, v. 62, n. 2, p. 330–340.

Horwich, G. (2000). Economic lessons of the Kobe earthquake. *Economic development and cultural change*, v. 48, n. 3, p. 521–542.

Hsiang, Solomon M., & Jina, Amir S. (2014). The causal effect of environmental catastrophe on long-run economic growth: evidence from 6,700 cyclones. *NBER Working Paper*.

IBGE. (2024). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Panorama do município de Pelotas*, RS. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/pelotas/panorama>. Acesso em: 24 jul. 2024.

Imberman, S. A., Kugler, A. D., & Sacerdote, B. I. (2012). Katrina's children: Evidence on the structure of peer effects from hurricane evacuees. *American Economic Review*, v. 102, n. 5, p. 2048–2082.

Lima, Marcelo, & Barbosa, João. (2018). The economic impact of the 2008 flood in Santa Catarina, Brazil: Direct and indirect effects. *Journal of Environmental Economics*, v. 12, n. 2, p. 345–367.,

Liu, W., Ouyang, C., Tang, Y., & He, S. (2024). Reproduction of the chain process of debris flow blocking river at a catchment scale: a numerical study. *Bulletin of Engineering Geology and the Environment*, 83(12), 1–16.

Martínez, Francisco, Charte, Francisco, Frías, María Pilar, & Martínez-Rodríguez, Ana María. (2022). *Strategies for time series forecasting with generalized regression neural networks*. Neurocomputing.

Melecky, Martin, & Raddatz, Claudio. (2015). Fiscal responses after catastrophes and the enabling role of financial development. *World Bank Economic Review*, v. 29, n. 1, p. 129–149.

Mori, Hiroshi, Kimura, Ryo, & Tanaka, Koji. (2020). Flood forecasting with machine learning: A case study in Japan. *Natural Hazards and Earth System Sciences*.

Niquito, Teresa *et al.* (2021). Human-made disasters and economic impact for a developing economy: evidence from Brazil. *Natural Hazards*, v. 35, n. 1, p. 89–101.

Noy, I. (2009). The macroeconomic consequences of disasters. *Journal of Development economics*, v. 88, n. 2, p. 221–231.

Oliveira, V. H. de, Lee, I., & Quintana-Domeque, C. (2023). Natural disasters and early human development: Hurricane Catarina and infant health in Brazil. *Journal of Human Resources*, v. 58, n. 3, p. 819–851.

Pelotas. (2024). *Decreto nº 6.871*, de 11 de maio de 2024. Autoriza a comunicação entre sistemas e o consumo automatizado de dados para acesso e compartilhamento, regulamentando a identificação de pessoas, gestão de informações e necessidades de desabrigados, no âmbito do Município de Pelotas. Pelotas: Prefeitura Municipal de Pelotas, 2024.

Pelotas. (2024). *Decreto nº 6.873*, de 13 de maio de 2024. Dispõe sobre medidas complementares em razão do estado de calamidade pública no Município de Pelotas, pelo evento adverso Chuvas Intensas, conforme Decreto Municipal nº 6.872, de 13 de maio de 2024. Pelotas: Prefeitura Municipal de Pelotas, 2024.

Pelotas. (2024). *Decreto nº 6.874*, de 13 de maio de 2024. Institui medidas e procedimentos para recebimento de doações relacionadas à situação de anormalidade declarada no Município de Pelotas, visando a mitigação dos danos relacionados ao estado de calamidade, instituído pelo Decreto Municipal nº 6.872, de 13 de maio de 2024. Pelotas: Prefeitura Municipal de Pelotas, 2024.

Pelotas. (2024). *Lei nº 7.354, de 17 de julho de 2024. Institui o programa de estímulo à recuperação dos danos sociais e materiais dos atingidos pelas adversidades decorrentes do estado de calamidade pública, denominado Força Pelotas. Regulamentada pelo Decreto nº 6.901/2024.* Pelotas: Prefeitura Municipal de Pelotas, 2024.

R Core Team. (2024). *R: A language and environment for statistical computing*. Version 4.4.2. Vienna: R Foundation for Statistical Computing, 2024. Available at: <https://www.r-project.org/>.

Ribeiro, F. G. et al. (2014). O impacto econômico dos desastres naturais: o caso das chuvas de 2008 em Santa Catarina. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 43.

Skidmore, M., & Toya, H. (2002). Do natural disasters promote long run growth? *Economic inquiry*, v. 40, n. 4, p. 664–687.

Souza, R. M., & Cerqueira, D. (2019). Desastres e desempenho econômico: avaliação do impacto do rompimento da barragem de Mariana. *Geosul*, v. 34, n. 70, p. 406–423. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/2177-5230.2019v34n70p406/38527>>. Acesso em: 29 nov. 2024.

Toya, H., & Skidmore, M. (2007). Economic development and the impacts of natural disasters. *Economics letters*, v. 94, n. 1, p. 20–25.

Wink Junior, M. V. et al. (2023). Natural disasters and poverty: evidence from a flash flood in Brazil. *Environment, Development and Sustainability*, p. 1–22.

Zhang, B., Ouyang, C., Cui, P., Xu, Q., Wang, D., Zhang, F., & Zhang, Q. (2024). Deep learning for cross-region streamflow and flood forecasting at a global scale. *The Innovation*, 5(3).

Xu, Q., Shi, Y., Bamber, J. L., Ouyang, C., & Zhu, X. X. (2024). *Large-scale flood modeling and forecasting with FloodCast*. Water Research, 264.

Wooldridge, J. M. (2010). *Econometric analysis of cross section and panel data*. 2. ed. Cambridge, MA: MIT Press.

### **Rodrigo Nobre Fernandez**

<https://orcid.org/0000-0001-8596-2898>

PhD in Economics (emphasis: Applied Economics) from the Federal University of Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor in the Department of Economics at the Federal University of Pelotas (UFPel) and faculty member of the Graduate Program in Organizations and Markets (Master's/PhD in Applied Economics). [rodrigonobrefernandez@gmail.com](mailto:rodrigonobrefernandez@gmail.com)

### **Gabrielito Rauter Menezes**

<https://orcid.org/0000-0001-7649-5132>

PhD in Applied Economics from the Federal University of Rio Grande do Sul (UFRGS). Assistant Professor and Leader of the LabReg research group at the Federal University of Pelotas (UFPel). [gabrielitorm@gmail.com](mailto:gabrielitorm@gmail.com)

**Greike Maia Aguiar**

<https://orcid.org/0009-0009-7605-4850>

PhD Candidate in the Graduate Program in Economics (PPGOM) at the Federal University of Pelotas (UFPel). Bachelor's degree in Information Systems from Faculdade Santa Maria de Recife (FSM). MBA in Database Administration from the Associação de Docentes da Universidade Estácio de Sá (ADESA). Researcher at LabReg (Regional Economics Laboratory).

greike.aguiar@gmail.com

**Naurienni Dutra Freitas**

<https://orcid.org/0000-0002-9170-9669>

PhD candidate in the Graduate Program in Materials Science and Engineering and MSc in Architecture and Urbanism at the Federal University of Pelotas (UFPel). BSc in Civil Engineering from the Catholic University of Pelotas (UCPel).

naurienni@gmail.com

# BARREIRAS À IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE MOBILIDADE URBANA: UM ESTUDO NA GRANDE FLORIANÓPOLIS

**Milena Pales Quaresma de Oliveira  
Bernardo Meyer  
Nairon Nícolas da Silva Gomes  
Ana Cristina de Amorim**

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

Este estudo tem como objetivo analisar de que forma as barreiras apresentadas no modelo de Wu, Ramesh e Howlett (2014) impactaram na implementação de Políticas Públicas sugeridas pelo PLAMUS na Grande Florianópolis. O referencial teórico utilizado baseia-se em mobilidade urbana, políticas públicas e barreiras de implementação. Essa pesquisa teve caráter qualitativo e descritivo, foram utilizados dados primários, obtidos por meio de entrevistas semiestruturadas, além de dados secundários provenientes de documentos oficiais e relatórios. Os principais resultados da pesquisa evidenciaram que as barreiras políticas, como o fraco apoio político e a oposição burocrática, foram as mais impactantes na não implementação de Políticas Públicas sugeridas pelo Plamus. Em seguida, as barreiras analíticas, relacionadas à ausência de concretização do plano e à falta de atualização legislativa, e por último as barreiras operacionais, como a limitação de recursos financeiros e a fragilidade da coordenação entre os municípios. Constatou-se que o PLAMUS, mesmo com um plano tecnicamente sólido, teve sua implementação prejudicada pela falta de alinhamento entre os atores políticos e pela ausência de estrutura de governança integrada. Como contribuição teórica, este estudo oferece percepções para gestores públicos sobre como superar as barreiras de implementação de políticas públicas complexas, como as de mobilidade urbana.

**Palavras-chave:** Plamus; mobilidade urbana; barreiras de implementação

## BARRERAS A LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE MOVILIDAD URBANA: UN ESTUDIO EN LA GRAN FLORIANÓPOLIS

Este estudio tiene como objetivo analizar de qué manera las barreras presentadas en el modelo de Wu, Ramesh y Howlett (2014) impactaron en la implementación de políticas públicas sugeridas por el PLAMUS en la Gran Florianópolis. El marco teórico se basa en la movilidad urbana, las políticas públicas y las barreras de implementación. La investigación tiene un enfoque cualitativo y descriptivo, utilizando datos primarios obtenidos mediante entrevistas semiestructuradas, además de datos secundarios provenientes de documentos oficiales e informes. Los principales resultados evidencian que las barreras políticas, como el débil apoyo político y la oposición burocrática, fueron las que más impactaron en la no implementación de las políticas públicas propuestas por el PLAMUS. En segundo lugar, se identificaron las barreras analíticas, relacionadas con la falta de concreción del plan y la ausencia de actualización legislativa, y por último, las barreras operativas, como la limitación de recursos financieros y la fragilidad en la coordinación entre los municipios. Se constató que el PLAMUS, a pesar de ser un plan técnicamente sólido, tuvo su implementación obstaculizada por la falta de alineación entre los actores políticos y la ausencia de una estructura de gobernanza integrada. Como contribución teórica, este estudio ofrece perspectivas para gestores públicos sobre cómo superar las barreras en la implementación de políticas públicas complejas, como las de movilidad urbana.

**Palabras clave:** Plamus; movilidad urbana; barreras de implementación.

## BARRIERS TO THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES FOR URBAN MOBILITY: A STUDY IN GREATER FLORIANÓPOLIS

This study examines how the barriers outlined in the model developed by Wu, Ramesh, and Howlett (2014) affected the implementation of public policies proposed by PLAMUS in the Florianópolis Metropolitan Area. The theoretical framework is grounded in urban mobility, public policy analysis, and barriers to policy implementation. This research adopts a qualitative and descriptive approach, drawing on primary data collected through semi-structured interviews and direct observation, alongside secondary data from official documents and reports. The findings indicate that political barriers—such as weak political support and bureaucratic resistance—had the greatest impact. Next, analytical barriers, related to the lack of plan concretization and legislative update, and finally operational barriers, such as financial resource limitations and fragility of coordination between municipalities. Despite its technical robustness, PLAMUS faced significant implementation challenges due to a lack of political alignment and the absence of an integrated governance structure. As a theoretical contribution, this study offers valuable insights for public administrators seeking to overcome the obstacles associated with implementing complex public policies, particularly in the domain of urban mobility.

**Keywords:** PLAMUS; urban mobility; implementation barriers.

## 1. INTRODUÇÃO

A mobilidade urbana nas grandes cidades enfrenta desafios cada vez mais complexos, incluindo congestionamentos intensos, transporte público deficiente e falta de integração modal (Judith *et al.*, 2023). Com o crescimento urbano acelerado, a distância percorrida pelos veículos particulares aumenta significativamente, intensificando problemas como poluição, ruído e uso desordenado do espaço urbano. Além disso, a superlotação das metrópoles agrava essas dificuldades, resultando em tempos de deslocamento prolongados e maior pressão sobre os sistemas de transporte público e privado (Soliani *et al.*, 2023).

A Região Metropolitana de Florianópolis, situada no estado de Santa Catarina, não foge à regra. Há anos, enfrenta uma crise de mobilidade urbana caracterizada por desafios no transporte público e congestionamentos severos, especialmente durante os horários de pico. Nessas condições, os principais pontos críticos de tráfego tornam-se evidentes, prejudicando a fluidez e a eficiência do deslocamento urbano (NSC Total, 2024). Diante dessa realidade, em 2014, o Governo do Estado de Santa Catarina desenvolveu o Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis (Plamus), com o objetivo de analisar cenários de desenvolvimento urbano e propor alternativas estruturais para aprimorar o transporte na região.

Concluído em 2015, o Plamus tornou-se um referencial para as discussões sobre mobilidade metropolitana. No entanto, apesar de sua importância, suas diretrizes ainda não foram implementadas, revelando desafios na concretização das ações propostas.

A ausência de implementação das diretrizes do Plamus suscita questionamentos sobre os fatores que impediram sua execução. Estudos anteriores fornecem pistas sobre os desafios enfrentados. Por exemplo, Meyer, Günther e Schreiner (2018) destacam que interesses individuais podem inviabilizar grandes projetos, enquanto Meyer e Günther (2019) indicam que a atuação do controle externo dificultou, inicialmente, a busca por soluções inovadoras para os problemas de mobilidade urbana da região. Esses entraves reforçam a necessidade de uma análise aprofundada sobre os obstáculos específicos que impediram a aplicação do plano.

Com isso, este estudo busca responder à seguinte questão: **quais barreiras impactaram a implementação das políticas públicas de mobilidade urbana propostas pelo Plamus na Região Metropolitana de Florianópolis?**

Para responder a essa questão, o objetivo é investigar como as barreiras apresentadas no modelo de Wu, Ramesh e Howlett (2014) influenciaram a implementação das políticas públicas de mobilidade sugeridas pelo Plamus na Grande Florianópolis. Além disso, pretende-se fornecer uma contribuição teórica ao discutir formas de superação desses desafios na gestão pública.

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa e descritiva, com base na coleta de dados primários obtidos por meio de entrevistas semiestruturadas e observação direta. Além disso, utiliza dados secundários extraídos de documentos oficiais e relatórios técnicos. A metodologia adotada permite identificar e categorizar as barreiras que dificultam a implementação do plano, possibilitando uma compreensão mais aprofundada dos fatores que influenciam a execução das políticas públicas.

Este artigo contribui para o estado da arte do tema ao aprofundar a análise das barreiras que dificultam a implementação de políticas públicas de mobilidade urbana (Wu *et al.*, 2014), especificamente na Região Metropolitana de Florianópolis. Enquanto estudos anteriores já apontaram desafios gerais na mobilidade urbana e no planejamento estratégico, este trabalho agrupa valor ao identificar e classificar essas barreiras com base no modelo de Wu, Ramesh e Howlett (2014) em um caso específico e no contexto brasileiro.

A contribuição teórica ocorre ao estabelecer uma conexão entre a literatura sobre mobilidade urbana e a gestão pública de implementação de políticas. Ao incorporar referências clássicas como Vasconcellos (2014), Lopes (2020) e Carvalho (2016), o artigo fortalece a base conceitual, expandindo a discussão sobre como fatores políticos, analíticos e operacionais continuam evidentes no campo empírico e continuando como barreiras para o sucesso de um plano urbano tecnicamente sólido.

Além disso, ao utilizar uma abordagem qualitativa e descritiva, com dados obtidos por meio de entrevistas e análise documental, o estudo avança no campo metodológico ao fornecer um diagnóstico específico da implementação do Plamus. Esse diagnóstico pode servir como base para futuras pesquisas comparativas sobre a eficácia de planos urbanos em diferentes contextos metropolitanos.

Por fim, a pesquisa oferece *insights* práticos para gestores públicos, destacando soluções potenciais para superar barreiras na execução de políticas urbanas. Dessa forma, não apenas contribui para a compreensão acadêmica do problema, mas também fornece diretrizes aplicáveis para aprimorar a governança e a gestão da mobilidade urbana.

Por fim, para garantir uma organização clara, o artigo foi estruturado em cinco seções: introdução, apresentando o contexto, a relevância do tema, o objetivo do estudo e um panorama dos resultados; referencial teórico, abordando a mobilidade urbana e as barreiras à implementação de políticas públicas; metodologia da pesquisa; apresentação e discussão dos resultados; e considerações finais.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Mobilidade urbana

A mobilidade urbana envolve múltiplas dimensões, incluindo infraestrutura, transporte e desigualdades sociais. Para Reis e Véras (2024), o deslocamento urbano é condicionado por fatores socioeconômicos e territoriais, evidenciando a relação entre mobilidade e vulnerabilidade. Vasconcellos (2014), por sua vez, define mobilidade como a capacidade de se deslocar pela cidade, considerando transporte, infraestrutura e uso do solo. Ambos reconhecem sua complexidade, mas com enfoques distintos: enquanto Reis e Véras destacam as desigualdades, Vasconcellos enfatiza o planejamento integrado e sustentável.

Enfrentando, Carvalho (2016) evidencia que o desafio maior para implementação de uma solução integrada para mobilidade urbana é transformar o arcabouço legal aprovado recentemente, em estruturas de mobilidade que efetivamente venham trazer ganhos para a população, principalmente em termos da redução das externalidades negativas e da melhoria das condições de mobilidade das pessoas.

Um projeto de mobilidade urbana sustentável requer meios de transporte eficientes e integrados, abrangendo infraestrutura e serviços para o transporte público, privado e de mercadorias (Schroder; Gotzler, 2021). Cabe às autoridades locais implementar essas políticas, considerando prioridades e pressões socioeconômicas específicas (Thaller *et al.*, 2021). O planejamento urbano sustentável busca atender às necessidades básicas, de lazer e trabalho, com serviços acessíveis a pé ou próximos ao espaço de vida dos cidadãos (Calafiore *et al.*, 2022).

Apesar da visão negativa, o transporte público ainda é considerado um modo inteligente, eficiente e sustentável, com impactos relevantes na mobilidade urbana (Ribeiro; Fonseca; Santos, 2020). O tema ganhou destaque nos debates sobre o desenvolvimento urbano (Silva, 2020), mas ainda é pouco explorado na área da administração. A adoção limitada de políticas sustentáveis no Brasil também se relaciona com incentivos ao transporte individual, como isenções fiscais, subsídios à gasolina e estacionamentos gratuitos (Rodrigues *et al.*, 2022).

As discussões que envolvem a cidade contemporânea, e que abordam a mobilidade urbana, ultrapassam as questões técnicas e econômicas, e a mobilidade urbana torna-se elemento imprescindível para o alcance do desenvolvimento urbano e sustentável, bem como da qualidade de vida da população, da inclusão social, do desenvolvimento local e do direito à cidade (Nader, 2019; Coelho, 2020).

Ao nível organizacional, a mobilidade urbana é um assunto complexo por envolver variadas instituições – governamentais, operadores privados e organizações da sociedade civil. Além disso, envolve diversos tipos de serviço – transportes coletivos, transportes não motorizados,

infraestrutura dos modos de transportes, passeio público e serviços de informação – o que torna a sua complexidade ainda superior (Morais; Santos, 2020).

Portanto, a mobilidade urbana tornou-se um dos temas recorrentes nas discussões sobre modelos de desenvolvimento das cidades (Silva, 2020). Apesar disso, ainda há poucas publicações na área da administração que abordem a temática em profundidade. A falta de sucesso na adoção de políticas de mobilidade urbana sustentável no Brasil também pode ser explicada pelas políticas adotadas nos últimos anos para facilitar o acesso aos veículos particulares, como a redução de impostos para aquisição de veículos, subsídios à gasolina ou estacionamentos gratuitos (Rodrigues *et al.*, 2022)

## 2.2 Políticas públicas de mobilidade urbana

A importância da mobilidade urbana pode ser materializada por meio das políticas públicas criadas para garantir-la. Com a aprovação da Lei nº 12.587/2012 (alteração Lei nº 14.000, de 19 de maio de 2020), que regulamenta a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), os municípios com mais de 20 mil habitantes, bem como os obrigados pelo Estatuto da Cidade, devem elaborar e apresentar seus Planos de Mobilidade, sob pena de não receberem recursos da União para investimentos em projetos relacionados ao tema (Brasil, 2020).

Lopes (2020, p. 63) destaca que a publicação da PNMU em 2012 ampliou o debate sobre mobilidade urbana, que antes se limitava ao transporte coletivo. Devido à heterogeneidade regional do Brasil, cada área desenvolve seu Plano de Mobilidade Urbana de acordo com suas características e necessidades. Assim, é crucial planejar e implantar melhorias de médio e longo prazo para otimizar a alocação de recursos públicos (Lopes, 2020):

Implementar políticas públicas e adotar ações efetivas a curto, médio e longo prazo é fundamental para viabilizar maior aporte de recursos financeiros na mobilidade urbana; e apenas um planejamento consistente da mobilidade urbana é que pode propiciar que os recursos sejam aplicados com eficiência, sendo convertidos em benefícios imediatos para a população (Lopes, 2020, p.63).

Martins (2021) destaca a necessidade de maior aproximação dos entes governamentais, privados e sociedade para consolidação de estratégias que permitam o alcance de objetivos que visam o desenvolvimento da região. Um ponto importante é a participação da sociedade no planejamento, na implementação, no monitoramento e na avaliação de estratégias de mobilidade urbana sustentável e políticas públicas, pois são as pessoas que colherão os frutos da política pública implementada (Meira *et al.*, 2020).

O Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis (Plamus) foi elaborado pelo Governo de Santa Catarina, com participação dos municípios e apoio técnico-financeiro do

BNDES, visando orientar o desenvolvimento urbano para cidades mais conectadas e com melhor qualidade de vida (Plamus, 2015). Coordenado por Cássio Taniguchi, então superintendente da SUDERF, o plano previa investimentos de até R\$ 4,6 bilhões em infraestrutura de transporte, incluindo corredores exclusivos para ônibus (BRT), a reativação da Ponte Hercílio Luz, obras viárias e ciclovias.

O Plano de Mobilidade Urbana de Florianópolis atualmente em vigência foi aprovado em 2015 e tem sua regulamentação pautada na lei do Plano Diretor de Florianópolis, Lei Complementar nº 482/2014, na Lei Federal nº 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e na Lei Federal nº 10.257/2001, o Estatuto das Cidades. Em 2019, foi iniciado o processo de revisão do Plano de Mobilidade Urbana de 2015, onde já se previa a atualização e aprofundamento das pesquisas que o baseiam. Entre as pesquisas desenvolvidas desde então e que servirão como base para o processo de revisão, destaca-se o Plamus, Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis, 2015 (Replan).

O estudo contou com a participação do Governo do Estado de Santa Catarina, por meio de Acordo de Cooperação Técnica coordenado pela SC Parcerias, e representantes das prefeituras dos municípios envolvidos, além do engajamento de diversas secretarias e agências estaduais. O Plamus envolveu pesquisas de campo e mapeamento dos fluxos de deslocamento em 13 municípios da Grande Florianópolis, conforme Figura 1, com o objetivo de identificar soluções de mobilidade, propor modelos de viabilização, estruturar um modelo institucional de gestão integrada e, por fim, apresentar um plano de implementação (Plamus, 2014).

**Figura 1 – Região de estudo do Plamus**



**Fonte:** Plamus, 2014.

O Plamus foi implementado com base no Censo Populacional de 2010 (Plamus, 2014). A Tabela 1 apresenta um comparativo populacional dos últimos doze anos, evidenciando o crescimento expressivo dos municípios da Grande Florianópolis. De acordo com os dados

mais recentes da IBGE (2023), observa-se um aumento significativo da população, variando de aproximadamente 27,53% em Florianópolis, e 62,09% em Palhoça, o que reforça a necessidade de revisão e atualização das diretrizes do plano.

**Tabela 1- Densidade demográfica**

Evolução populacional dos municípios da Grande Florianópolis entre 2010 e 2022			
Município	População 2010	População 2022	Crescimento Populacional
Florianópolis	421.240	537.213	27,53%
São José	209.804	270.295	28,83%
Palhoça	137.334	222.598	62,09%
Biguaçu	58.206	76.773	31,9%
Santo Amaro da Imperatriz	19.823	27.272	35,58%
Antônio Carlos	7.458	11.224	50,5%
Águas Mornas	5.548	6.743	21,54%
São Pedro de Alcântara	4.704	5.776	22,79%
Governador Celso Ramos	12.999	16.915	30,13%
Anitápolis	3.214	3.593	11,79%
Rancho Queimado	2.748	3.279	19,32%
São Bonifácio	3.008	2.946	-2,06%
Angelina	5.250	5.358	2,05%

**Fonte:** elaboração própria (2024).

A implementação de políticas públicas visa responder a problemas sociotécnicos com soluções aprimoradas (Lima; D'Ascenzi, 2013), o que se revela particularmente desafiador diante das restrições de investimento em mobilidade urbana sustentável (Hickman *et al.*, 2013). Tais políticas impactam diretamente o bem-estar social (Pero; Stefanelli, 2015) e estão vinculadas ao direito à cidade, configurando-se como instrumento central do desenvolvimento urbano e da promoção da sustentabilidade em suas dimensões social, econômica e ambiental (Esteves *et al.*, 2015).

Hu (2015) destaca que os espaços urbanos enfrentam o desafio-oportunidade de integrar sustentabilidade ambiental e competitividade econômica por meio de políticas que respondam a temas como mobilidade, espaços públicos, resíduos, equidade e novos mercados. No entanto, o controle externo dificulta a atuação do governo frente à multiplicidade de atores envolvidos na implementação, muitos fora de sua supervisão direta (DiJulio, 2014; Kettl, 2016), ao passo que a ausência de liderança metropolitana e os conflitos de interesses comprometem o arranjo institucional necessário à efetivação das políticas (Rode, 2017).

A ausência de participação pública no processo de formulação pode comprometer a legitimidade das políticas, gerando a percepção de que não possuem respaldo social — fator crucial para seu desenvolvimento e implementação eficaz (Merad; Trump, 2018). Além disso, a atuação de autoridades de transporte despreparadas e a fragmentação da governança dificultam a efetivação de estratégias sustentáveis, mesmo quando bem elaboradas (Canitez, 2019).

É importante que prefeituras municipais se baseiem nas diretrizes apontadas pela Política Nacional de Mobilidade Urbana, como um eixo da política de desenvolvimento urbano, buscando romper com as antigas práticas do urbanismo brasileiro que replicam o modelo das grandes cidades e priorizando fluxo de trânsito para automóveis (Carvalho, *et al.*, 2020), mas que seja realizado um diagnóstico completo das necessidades da população e das especificidades de cada cidade. Embora haja avanços no reconhecimento do tema da mobilidade urbana por parte do Poder Público Federal, há fragilidades nessa política que comprometem a sua efetividade (Moraes; Santos, 2020).

Em que pese as considerações sobre as políticas públicas de mobilidade urbana, muito ainda há de se discutir acerca das barreiras que podem impossibilitar a implementação destas, para se conhecer o objeto do presente estudo, assunto este que será discutido no item seguinte.

### 2.3 Barreiras à implantação de políticas públicas

A implementação de políticas públicas é uma tarefa complexa, cujos desafios variam conforme o contexto e o tipo de política. Nesta seção, abordam-se as barreiras à implementação, segundo Wu *et al.* (2014), que destacam o papel do Estado como essencial, mas frequentemente limitado, já que sua participação na formulação e no apoio à implementação nem sempre é formalizada, gerando barreiras políticas e operacionais.

Wu *et al.* (2014) exploraram as barreiras comuns na implementação de políticas públicas, identificando três principais: (a) lentidão burocrática; (b) fraco apoio político e oposição burocrática; e (c) baixo incentivo à implementação. As barreiras de competência analítica incluem indefinição de missões, mudanças de prioridades e má concepção. Já as barreiras de capacidade operacional envolvem limitações de recursos, gestão inadequada, falta de coordenação e planos operacionais pouco claros (Wu *et al.*, 2014), *vide* Quadro 1.

## Quadro 1- Barreiras de implementação típicas

PROBLEMA	DESCRIÇÃO
<b>Barreiras políticas (de suporte e autorização)</b>	
Autorização lenta	Planos e mobilização de recursos avançam lentamente, devido à existência de múltiplos pontos de veto entre os <i>stakeholders</i> em uma rede, tornando o progresso difícil.
Fraco apoio político	Os planos podem progredir e até mesmo atingir níveis moderados de sucesso na fase de projeto-piloto, enquanto “voam sob o radar” de políticos importantes com interesses opostos, até que o programa comece a ser “ampliado”.
Oposição burocrática	Figuras fundamentais na rede de órgãos encarregadas de implementar uma política pública retardam ou sabotam a implementação, devido à baixa prioridade do projeto, falta de incentivos e/ou interesses conflitantes.
Fracos incentivos ao implementador	Os implementadores locais (executivos de coordenação do governo local ou o pessoal de linha de frente de órgãos), que não foram consultados durante a fase de tomada de decisão, não têm adesão ou incentivos adequados para cumprir com as diretrivas a partir de seu nível de atuação.
<b>Barreiras de competência analítica</b>	
Missões vagas ou múltiplas	A natureza intersetorial dos planos e da implementação leva ao acobertamento dos objetivos conflitantes ou a não especificação clara das permutas em termos operacionais.
Mudanças de prioridades	Trocas feitas durante a tomada de decisão da política pública – por exemplo, entre as dimensões ambientais e econômicas de um problema – poderão ter de ser reconsideradas em função de mudanças nas condições econômicas e políticas.
Má concepção	Programas sociais ou ambientais que provavelmente não vão funcionar como o esperado, devido a diversos obstáculos deixados sem solução na concepção do programa; a falha está mais do que determinada – ou seja, ela vai ocorrer se qualquer das barreiras for ignorada.
Viabilidade desigual	Diferentes componentes dos planos integrados podem estar operacionalmente ligados - um só pode avançar se todos estiverem juntamente presentes, sujeitando as operações ao “elo mais fraco”.
<b>Barreiras de capacidade operacional</b>	
Limitações de fundos	O envio dos fundos necessários para a implementação dos planos aprovados demora para ser concretizado, impedindo o progresso, enquanto os elementos-chave da situação mudam na prática e/ou os apoiadores iniciais desanimam e abandonam os esforços.
Má estrutura de gestão ou capacidade de coordenação de rede	Precedentes de coordenação deficiente entre os principais órgãos – exacerbados no caso de parcerias intersetoriais – tornam as decisões de rotina lentas e a implementação disfuncional.
Falta de clareza nos planos operacionais	Planos aprovados e financiados são mal administrados devido à má especificação de papéis, responsabilidades e prestação de contas. O problema é muitas vezes agravado por sistemas de supervisão e informação deficientes.

**Fonte:** adaptado de Wu *et al.*, 2014.

A Figura 1 apresenta as atribuições das dimensões analítica, operacional e política. A dimensão analítica foca na formulação de políticas alinhadas à realidade social, econômica e ambiental; a operacional busca viabilizar sua execução com base nos recursos disponíveis; e a política garante apoio institucional para sua implementação (Wu *et al.*, 2014).

Ao detalhar as barreiras, a primeira categoria, “barreiras políticas de suporte e autorização”, envolve a falta de apoio político e burocrático, como múltiplos vetos entre *stakeholders*, baixa prioridade e interesses conflitantes, afetando a legitimidade da política pública. A segunda, “barreiras de competência analítica”, refere-se à compreensão inadequada da política, o que pode comprometer sua concepção e operacionalização, destacando a capacidade de diagnóstico. A terceira, “barreiras de capacidade operacional”, abrange questões como pessoal, recursos financeiros e procedimentos, essenciais para implementar as políticas.

Tendo ciência das barreiras de implementação das políticas públicas, no item seguinte será apresentada a metodologia que deu suporte ao trabalho para o atingimento do objetivo proposto.

### 3. METODOLOGIA

Este capítulo apresenta o delineamento da pesquisa e o processo metodológico utilizado para a busca e análise dos dados. Esta pesquisa qualitativa e descritiva está baseada em um estudo de caso que utilizou entrevistas semiestruturadas, análise documental e observação como instrumento de coleta de dados.

A escolha pela abordagem qualitativa e descritiva justifica-se pela necessidade de compreender, em profundidade, as barreiras que dificultam a implementação de políticas públicas de mobilidade urbana. Esse tipo de investigação permite explorar nuances que métodos quantitativos não captam, sendo adequado para responder a questões específicas por meio de análises detalhadas e interpretativas (Oliveira *et al.*, 2020), que é o caso deste estudo. A pesquisa descritiva, conforme Gil (2014), é essencial para estudos voltados à atuação prática, tornando pertinente a adoção do estudo de caso para examinar a implementação do Plamus na Região Metropolitana de Florianópolis.

Quanto aos instrumentos de coleta e fonte de dados, nesta pesquisa utilizaram-se dados primários e secundários. Neste estudo, a coleta de dados foi realizada por meio de três diferentes instrumentos, a saber: (i) entrevistas semiestruturadas; (ii) levantamento de documentos; e (iii) observação direta (Creswell, 2021). Na fase de coleta é importante que se utilize fontes de dados confiáveis (Marconi; Lakatos, 2002), por este motivo foram selecionadas pessoas de referência sobre o objeto de estudo para compor a base de entrevistados da fonte de dados primários e, de forma complementar buscaram-se documentos oficiais ou de mídias de grande circulação como componentes da fonte de dados secundários para análise documental.

Nesta pesquisa, os dados primários foram oriundos de entrevistas semiestruturadas e da observação dos pesquisadores; e os dados secundários, tendo como base a análise documental. Em relação às entrevistas semiestruturadas, estas foram compostas por um roteiro com 7 perguntas (uma pergunta para descrever a experiência do entrevistado com a mobilidade urbana e seis relacionadas diretamente ao objeto de pesquisa), realizadas com atores que fizeram parte do grupo responsável pela implementação do Plamus.

Durante a entrevista, foi possível realizar a observação direta dos participantes e os dados foram anotados no diário de campo e seguiram o mesmo roteiro da entrevista. Nesta etapa da pesquisa, realizada no período de janeiro a fevereiro de 2024, foram realizadas oito entrevistas, totalizando cinco horas e quarenta e um minutos de entrevistas, transcritas em 55 páginas. Com atores da Gestão Pública, Especialistas do Plamus e Membros da Sociedade Civil, conforme o Quadro 2.

#### Quadro 2 – Caracterização dos entrevistados

Cargo	Classificação
Secretário de Transportes e Infraestrutura de Florianópolis	Gestor Público
Coordenador do Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Florianópolis	Gestor Público
COMDES	Gestor Público
Superintendente da SUDERF	Especialistas – Plamus
Ex-Superintendente da SUDERF	Especialistas – Plamus
Ex-Assessora Técnica SUDERF	Especialistas – Plamus
Pesquisadores do Observatório de Mobilidade Urbana	Membros da Sociedade Civil

**Fonte:** elaborado própria, 2024.

A escolha por entrevistas semiestruturadas permitiu flexibilidade para explorar as percepções dos entrevistados, ao mesmo tempo em que garantiu a cobertura dos tópicos essenciais para a pesquisa (Creswell, 2013). A diversidade dos entrevistados, englobando diferentes perspectivas (gestores, especialistas e sociedade civil), fortalece a triangulação dos dados e a validade dos achados.

#### 3.1 Dados secundários: análise documental

Como fontes secundárias, foram utilizados documentos além do Relatório Final do Plamus, incluindo relatórios governamentais e legislação sobre mobilidade urbana relacionada ao Plamus. A seleção de documentos oficiais e de mídias de grande circulação foi motivada pela necessidade de utilizar fontes de dados confiáveis. O Quadro 3 apresenta a listagem dos documentos utilizados para esta pesquisa.

### Quadro 3 – Legislação utilizada no estudo

Nome do documento	Órgão
Relatório Final - Consolidação das Propostas e Plano de Implementação (11/2014)	Governo de Santa Catarina
Lei Federal n.º 10.257 (10/07/2001)	Federal
Lei Federal n.º 10.587 (03/01/2012)	Federal
Lei Federal n.º 13.089 (12/01/2015)	Governo de Santa Catarina
Lei Complementar n.º 636 (09/2014)	Governo de Santa Catarina
Projeto do Transporte Integrado Metropolitano – TRIM (2016)	Governo de Santa Catarina
Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI (2021)	Governo de Santa Catarina

**Fonte:** elaboração própria, 2024.

O conjunto normativo utilizado no estudo, conforme o Quadro 2, tem como base a norma máxima do ordenamento jurídico pátrio, seguindo a hierarquia da pirâmide normativa (Lenza, 2022). Dessa forma, fez-se uso da legislação ordinária e federal, do plano de mobilidade urbana e do plano de desenvolvimento urbano integrado. A análise documental permitiu contextualizar o estudo, verificar a consistência das informações obtidas nas entrevistas e identificar as bases legais e normativas que regem o Plamus e a mobilidade urbana na região.

### 3.2 Análise dos dados

Para a análise dos dados coletados, foi empregada a técnica de análise de conteúdo proposta por Bardin (1977), que envolve três etapas principais, conforme Quadro 4:

### Quadro 4 – Etapas da análise de conteúdo da pesquisa

Etapas	Descrição
Pré-análise	Definição dos dados a serem tratados (entrevistas e documentos). Seleção do material a ser utilizado: artigos científicos, revistas, jornais, entrevistas de tv, relatórios do Plamus, sites.
Exploração do material	Definição de categorias de análise (recorrência/ausência de menção as orientações cepalinas) e do material (expressão e semântica).
Tratamento dos resultados e interpretação	Análise qualitativa dos dados conforme as categorias analíticas. Identificar padrões, características e relações nas entrevistas e documentos analisados visando identificar as barreiras de implementação das Políticas Públicas sugeridas no Plamus, conforme a tipologia pelos autores, Wu <i>et al.</i> , (2014).

**Fonte:** elaboração própria, 2024.

A escolha do modelo analítico de Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen (2014) para estruturar a fase de implementação a partir da identificação de três tipos principais de barreiras (políticas, analíticas e operacionais) foi crucial para os objetivos desta pesquisa. Este modelo permite analisar a lacuna entre planejamento e execução, integrando fatores contextuais, organizacionais e decisórios, e se mostrou mais adequado do que outros modelos que tendem a não problematizar suficientemente os desafios da implementação em contextos complexos.

### 3.3 Justificativa pela escolha do modelo analítico de Wu *et al.* (2014)

O modelo de ciclo de políticas públicas de Secchi (2014) tem ampla aplicação na análise de políticas no Brasil, com foco na estruturação sequencial do processo decisório. Essa abordagem é compatível com modelos de planejamento racional, como os de Ortúzar e Willumsen (2011), Bertolini (2012) e Hensher e Button (2008), que se concentram no desenho técnico de políticas de mobilidade urbana. No entanto, por priorizarem as etapas formais e projetivas da política, esses modelos não se dedicam de forma específica à análise das barreiras de implementação. Diante disso, optou-se por um modelo analítico como o de Wu *et al.* (2014), que permite examinar as capacidades institucionais envolvidas na execução das políticas públicas.

Diante disso, optou-se pelo modelo analítico do Guia de Políticas Públicas: Gerenciando Processos (Wu; Ramesh; Howlett; Fritzen, 2014), que organiza a fase de implementação em três tipos de barreiras: políticas (disputas de poder, resistência institucional, instabilidade), analíticas (falhas de diagnóstico, inadequação entre problemas e instrumentos) e operacionais (limitações de recursos, baixa coordenação, déficit administrativo). Essa estrutura permite analisar a distância entre planejamento e execução, integrando fatores contextuais, organizacionais e decisórios. Por isso, mostra-se adequado aos objetivos desta pesquisa, centrada nos entraves à implementação de políticas de mobilidade urbana em contextos de baixa efetividade.

### 3.4 Contexto do estudo: o Plano de Mobilidade Urbana Sustentável de Florianópolis (Plamus)

O estudo analisou o Plano de Mobilidade Urbana Sustentável de Florianópolis (Plamus), um plano abrangente desenvolvido entre 2013 e 2015 pelo Governo de Santa Catarina, com apoio do BNDES e a participação dos municípios da Grande Florianópolis. O Plamus, elaborado por um consórcio de empresas especializadas, propôs soluções para os problemas de mobilidade dos 13 municípios da região, avaliando fatores urbanos que impactam a mobilidade e orientando o desenvolvimento de cidades mais conectadas (Plamus, 2015). A equipe de pesquisadores mapeou os fluxos diários de mobilidade, considerando os motivos e modais utilizados, criando uma base para o crescimento sustentável da região (Plamus, 2015). Apesar da geração de relatórios com sugestões de melhorias, a implementação não ocorreu devido a barreiras que são o foco deste estudo.

## 4. RESULTADOS

### 4.1 Políticas públicas de mobilidade urbana

Na esfera das políticas públicas no âmbito de mobilidade urbana na Grande Florianópolis, inicialmente verifica-se que a região metropolitana, apesar de integrada fisicamente, cada município de forma dispersa adota seu próprio planejamento de mobilidade, em detrimento de uma governança integrada para a implementação do PLAMUS (Merad; Trump, 2018; Canitez, 2019). Neste sentido, Pero e Stefanelli (2015) citam a necessidade de fundamentar as políticas públicas com base nas características regionais, para que a decisão sobre a implementação não seja prejudicada.

No caso em análise, verifica-se que mesmo com um plano estruturado e elaborado com base em questões técnicas para melhoria da mobilidade urbana da região metropolitana de Florianópolis (Fontoura *et al.*, 2019; Lima; D'Ascenzi, 2013), verifica-se que a falta da integração política dos municípios na implantação da solução conjunta prejudicou a implementação do Plamus. Constatação esta que ficou evidente nas palavras dos entrevistados E01 e E04, que citam a existência de uma fragmentação na implementação de políticas públicas na região.

A fragmentação política representa um desafio à gestão de políticas públicas, especialmente aquelas que extrapolam os limites municipais, podendo demandar arranjos como consórcios intermunicipais (Rodrigues, 2016; Pedroso *et al.*, 2015). Para além da integração política, é essencial o interesse e a experiência das empresas na prestação dos serviços, fator que favorece a implementação (Meyer; Günther; Schreiner, 2018). No caso analisado, conforme relatado pelo Entrevistado E01, há empresas com capacidade operacional e experiência em transporte público, o que indicaria viabilidade para a execução do Plamus.

A não implementação do Plamus pode estar relacionada a restrições de investimento (Hickman *et al.*, 2013) e à presença de conflitos de interesse no espaço decisório (DiIulio, 2014; Kettl, 2016; Rode, 2017). Segundo os dados da pesquisa, os municípios tendem a adotar soluções isoladas, dificultando a integração regional (E04). Um possível caminho para superar essa fragmentação é ampliar a participação social desde a formulação até a implementação das políticas, garantindo decisões mais alinhadas às demandas da população (Merad; Trump, 2018).

Apesar da fragmentação política e dos desafios de gestão apontados por Rodrigues (2016), as políticas públicas seguem responsáveis por enfrentar problemas sociais e de mobilidade urbana (Rua, 2014). O Plamus, concebido como uma solução integrada e de longo prazo para a Grande Florianópolis, ainda não foi implementado, e a região permanece sem alternativas duradouras para seus problemas de mobilidade (E04).

O referencial teórico adotado aborda o direito ao acesso à cidade e ao desenvolvimento

urbano (Pero; Stefanelli, 2015; Esteves *et al.*, 2015), em consonância com a fala do entrevistado E03, que defende a implementação de projetos de mobilidade urbana por meio de “força normativa”. No entanto, Carvalho (2016) adverte que transformar o arcabouço legal em estruturas concretas de mobilidade representa um desafio, reforçando a importância de apoiar as políticas públicas em experiências bem-sucedidas, com participação ativa de todos os atores envolvidos.

Hu (2015) aponta a complexidade de implementar políticas públicas integradas de mobilidade urbana, como no caso analisado, em que, apesar da ampla participação social na formulação, há hesitação dos decisores quanto à implementação. Conforme relataram os entrevistados 07 e 08, essa hesitação pode decorrer da dificuldade de avaliar políticas ainda não executadas, sendo o fortalecimento do órgão metropolitano uma possível via para facilitar o diálogo entre os municípios da Grande Florianópolis.

Por fim, verifica-se que a região metropolitana da Grande Florianópolis é única e possui características que devem ser observadas com cautela para que seja possível implementar uma política pública de mobilidade urbana de forma integrada e que traga resultados favoráveis à população. Entretanto, algumas barreiras devem ser superadas para que o plano possa sair do papel e efetivamente seja implementado, assunto que será discutido no item seguinte.

## 4.2 Barreiras de implementação no Plamus

Neste trabalho, as barreiras de implementação de políticas públicas citadas por Wu *et al.* (2014) (políticas, competências analíticas e operacionais) foram levantadas por meio de entrevistas realizadas com atores envolvidos na implementação do Plamus (especialistas, gestor público e membros da sociedade civil). Por meio dessas entrevistas, foi possível identificar a ocorrência das três barreiras citadas pelos autores e que impossibilitaram a implementação do Plamus até o presente momento. O Quadro 5 sintetiza os resultados das barreiras de implementação levantadas no presente estudo.

**Quadro 5 – As barreiras políticas encontradas para implementação do Plamus**

Barreiras		
	Identificadas	Evidências
<b>Barreiras políticas (de suporte ou autorização)</b>	Autorização lenta	<p>“(...) os municípios não querem perder o controle, existe uma prática dos operadores de transporte de fazerem uma política de influência pendular hora eles apoiam o projeto metropolitano quando começa a andar aí descamba/elas procuram desconstruir o projeto metropolitano” E08.</p> <p>“(...)o órgão metropolitano se fortalecer, ser reconhecido e ser aceito pelas prefeituras como órgão para ajudar nessa centralização, isso não acontece por uma questão de visão política por dificuldade dos vereadores, dos prefeitos de abrirem mão do poder político das de definir as diretrizes territoriais” E08.</p>
	Fraco apoio político	<p>“(...)falta de interesse político tanto a nível estadual, falta de interesse de uma política permaneça parte dos prefeitos” E04</p> <p>“(...)o Colombo não apoiou, isso eu posso te falar porque eu vivi foi muito frustrante, entende? Então assim, o Colombo deixou o Cássio lá e eu até fico chateado pelo Cássio por isso, não merecia isso” E08.</p>
	Oposição burocrática	<p>“(...)no fim de 2018 tinha posto, tinha elaborado os termos de referência para essa concessão para a região metropolitana, aí neste tempo o novo governador tirou a mensagem que eu meio que eu tinha mandado para assembleia e mandou parar tudo simplesmente né ficou parado” E01.</p> <p>“Outra barreira política sempre é com os prefeitos, o que exige muita articulação para se obter algum resultado” E06.</p> <p>“É falta de vontade política, eu diria é falta de pressão popular, falta da apropriação do que é essa política, quando falo em população falo em maneira geral da sociedade civil organizada” E07.</p> <p>“(...)a responsabilidade por não ter brigado na Alesc para o recuso foi do governador colombo que mandou o projeto de lei e não brigou lá na Alesc para que aquele recurso fosse” E08.</p>
	Fraco incentivo ao implementador	<p>“Falta senso na mobilização dos empresários, óbvio né, eles têm o maior interesse nisso mesmo” E01.</p> <p>“Para o projeto avançar e como não havia dinheiro, aquele contraponto que a gente sabe, tem gente que ganha com a desintegração, as pessoas gastam mais para viajar na região metropolitana e isso alguém está arrecadando por tanto esses entes que arrecadam” E02.</p>

Barreiras		
	Identificadas	Evidências
Barreiras de competência analítica	Missões vagas ou múltiplas	Não foi identificado.
	Mudanças de prioridades	<i>“(...)mais um elemento nessa dificuldade política que estamos falando, a falta de continuidade dos gestores e Florianópolis, por exemplo, o atual prefeito e era vice-prefeito do cara que tocou muitas coisas aqui então teve um q de continuidade na gestão, mas ao nível de governo de estado, nas prefeituras rupturas bastante grandes nessa troca” E02.</i>
	Má concepção	<i>“(...) não termos condições ou embasamento legal para termos uma Autoridade Metropolitana e sem existir este poder, ficam quase que inviabilizados—por falta de uma cabeça—órgãos para complementar as ações projetuais do Plamus que são o cérebro” E05.</i> <i>“(...)o Plamus eu acho não virou lei, ele foi aprovado, mas não virou legislação, tem esse ponto planejamento não virar legislação, se talvez virasse legislação, por exemplo, no tribunal de contas cobra e faz o monitoramento da implementação do Plamus” E07.</i>
	Viabilidade desigual	Não foi identificado.
Barreiras de capacidade operacional	Limitações de fundos	<i>“(...) segunda barreira é financeira, os recursos existem. O volume de recursos necessários é elevado, o que pode demandar financiamento de entidades multilaterais de crédito, com longo processo de preparo e negociação” E05.</i> <i>“(...)O estado deveria ser mais protagonista também no financiamento e o estado não foi até hoje continua não sendo” E08.</i> <i>“(...)Foram muitas questões políticas, não foi relocada recurso para implementação, então isso, mas foi por questões políticas por que eu acredito se tivesse recursos para implementação a gente teria mais um engajamento mais forte dos prefeitos” E08.</i>
	Má estrutura de gestão ou capacidade de coordenação de rede	<i>“(...)a SUDESC agora né a antiga SUDERF tem um papel muito importante nisso e ela tem que ser fortalecida só que tem que ter um entendimento dos gestores municipais está perdendo autonomia” E07.</i> <i>“(...) Agora teve uma coisa que pesou muito para o plano não ter sido consolidado, né, uma delas foi que a SUDERF não foi estruturada” E08.</i>
	Falta de clareza nos planos operacionais	Não foi identificado.

**Fonte:** elaboração própria, 2024.

O Quadro 04 revela que, durante o processo de implementação do Plamus, quando analisada a barreira política, foram identificadas as seguintes barreiras: autorização lenta, fraco apoio político, oposição burocrática e fraco incentivo ao implementador. Os autores alertam como problemas políticos as “grandes lacunas entre o compromisso político e as ações de política, políticas mal orientadas e concebidas, e ordens de política contraditórias” (Wu *et al.*, 2014). No caso em análise, verificou-se uma falta de coordenação entre Estado e municípios para viabilizar o Plamus, seja por desinteresse na implementação ou pela falta de priorização na implementação do plano.

No âmbito da barreira analítica, foram identificadas mudanças de prioridades e má concepção da política como entraves à implementação do Plamus. Os entrevistados E05 e E07 destacaram a necessidade de uma autoridade metropolitana e de uma legislação mais adequada para orientar os esforços públicos na mobilidade da Grande Florianópolis. Essa percepção está alinhada com Wu *et al.* (2014), que apontam a necessidade de atualização dos planos e da incorporação de elementos políticos, gerenciais e de legitimação para sua efetiva implementação.

No que se refere às barreiras operacionais, destacam-se a limitação de recursos financeiros e a ausência de uma estrutura de gestão ou coordenação em rede. Conforme Wu *et al.* (2014), a implementação de políticas exige não apenas financiamento, mas também capacidade institucional para responder às demandas sociais aspecto pouco evidente neste estudo, conforme relataram os entrevistados E07 e E08 ao apontarem a inexistência de uma estrutura de gestão voltada à execução do Plamus.

Wu *et al.* (2014) ressaltam que a implementação de políticas públicas envolve altos custos, tempo para maturação e negociações contínuas entre atores políticos e administrativos, especialmente no que se refere ao financiamento. De forma coerente, o entrevistado E04 apontou a falta de interesse político como um entrave à implementação do Plamus embora a causa não tenha sido aprofundada nas entrevistas, reforça-se que o apoio político é decisivo para a viabilidade e a celeridade de uma política pública.

Outro achado relevante é que o apoio público pode influenciar diretamente a implementação de políticas. Wu *et al.* (2014) apontam que a baixa priorização de projetos e os conflitos entre atores estratégicos podem retardar ou inviabilizar sua execução. No caso analisado, os entrevistados E02, E06 e E08 mencionaram a ausência de ação efetiva por parte do governo estadual e das prefeituras, apesar da importância do planejamento metropolitano ressaltada por Gonzaga *et al.* (2015). Embora o Plamus tenha contado com apoio popular nas consultas públicas, os entrevistados E02 e E07 destacaram a baixa pressão social sobre o poder público, o que pode ter contribuído para o desinteresse político.

O entrevistado E06 apontou a ausência de previsão orçamentária para o Plamus e para a mobilidade urbana da Ilha de Florianópolis como uma barreira operacional, alinhando-se à

limitação de fundos descrita por Wu *et al.* (2014). Esse achado evidencia a inter-relação entre barreiras políticas e operacionais, já que a alocação orçamentária depende da priorização política da política pública, que, por sua vez, requer capacidade institucional para ser efetivamente executada.

Por fim, verifica-se que as barreiras de implementação citadas por Wu *et al.* (2014) auxiliam na compreensão dos motivos pelos quais determinada política pública é dificultada ou não implementada. Neste sentido, compreender estas barreiras pode ser um caminho inicial para aperfeiçoar as políticas públicas e se antecipar aos problemas que podem advir no processo, desde sua formulação até sua implementação. No caso estudado, verifica-se que foram identificadas barreiras políticas, analíticas e operacionais à implementação do Plamus, apesar de ser um plano que foi elaborado com embasamento técnico e contextualizado.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo investigar como as barreiras apresentadas no modelo de Wu, Ramesh e Howlett (2014) influenciaram a implementação das políticas públicas de mobilidade sugeridas pelo Plamus na Grande Florianópolis. Para isto, utilizou-se de um percurso metodológico baseado em uma pesquisa qualitativa/descriptiva, coleta de dados de entrevistas semiestruturadas e análise documental.

Os resultados da pesquisa evidenciam que, uma década após sua conclusão, o Plamus não foi implementado integralmente, apesar de sua fundamentação técnica robusta e contextualizada. A análise revelou três categorias principais de barreiras que dificultaram sua execução: (i) barreiras políticas, incluindo autorização lenta, fraco apoio institucional, oposição burocrática e ausência de incentivos políticos; (ii) barreiras analíticas, caracterizadas por mudanças de prioridades e falhas na concepção do plano; e (iii) barreiras operacionais, como limitações financeiras e deficiências na estrutura de gestão e coordenação intermunicipal. Além disso, a investigação permitiu identificar subcategorias dentro dessas barreiras, bem como as percepções dos atores envolvidos na implementação, destacando, sobretudo, os entraves de natureza política e financeira.

Do ponto de vista teórico, a pesquisa avança na discussão sobre políticas públicas de mobilidade urbana ao revelar uma barreira não prevista na classificação de Wu *et al.* (2014): a interferência do setor privado nas decisões governamentais. Esse fator, decorrente da atuação das empresas contratadas para o transporte público municipal da Grande Florianópolis, pode ter impactado significativamente o processo decisório do Governo Estadual. Ao ampliar o conhecimento sobre os desafios da implementação de políticas de mobilidade, o estudo contribui para a literatura acadêmica, aprofundando a análise das dificuldades enfrentadas na fase de execução e trazendo reflexões sobre governança e regulação no setor.

Em termos práticos, este estudo fornece subsídios para gestores públicos compreenderem os obstáculos que impediram a efetivação das ações propostas pelo Plamus. Ao identificar os fatores que comprometeram sua execução, os resultados oferecem elementos que podem orientar futuras iniciativas de implementação de políticas públicas, permitindo que gestores se concentrem em aspectos críticos que favorecem sua eficácia.

Para pesquisas futuras, sugere-se (a) o desenvolvimento de um framework complementar ao modelo de Wu *et al.* (2014), incorporando a atuação do Estado regulador e a intervenção do mercado, a fim de verificar se a influência privada constitui de fato uma nova categoria analítica ou possa reforça alguma já existente; e (b) a análise comparativa das barreiras identificadas na Grande Florianópolis com outras metrópoles brasileiras, buscando padrões e especificidades regionais. Recomenda-se ainda a atualização do Plamus, cujos dados estão defasados, e a priorização de políticas de qualificação do transporte público, conforme previsto no plano.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 14.000, de 19 de maio de 2020.** Altera a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, para dispor sobre a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana pelos Municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14000.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14000.htm)>. Acesso em: 4 maio 2024.

CALAFIORE, A.; DUNNING, R.; NURSE, A.; SINGLETON, A. A cidade de 20 minutos: an equity analysis of Liverpool city region (Uma análise de equidade da região da cidade de Liverpool). **Transportation Research Part D: Transport and Environment**, [s. l.], 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.trd.2021.103111>. Acesso em: 14 jun. 2025.

CANITEZ, Fatih. Pathways to sustainable urban mobility in developing megacities: a socio-technical transition perspective. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 141, p. 319-329, 2019. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2019.01.008>

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro. Mobilidade urbana: avanços, desafios e perspectivas. In: COSTA, Marco Aurélio. **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos de política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana. Brasília: Ipea, 2016. p. 345–361.

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

ESTEVES, Henrique Perez; GUIMARÃES, Leonardo Bernardes. **Ferramentas para otimização da sustentabilidade na política de mobilidade urbana do município de Santos**. In: CONPEDI, 24., 2015. Disponível em: <<http://site.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/mq42p84j/Vbg6THT68UXYC8f8.pdf>>. Acesso em: 3 jun. 2024.

FLORIANÓPOLIS. **Plano de Mobilidade Urbana de Florianópolis**. Disponível em: <<https://redeplanejamento.pmf.sc.gov.br/pt-BR/planos/plano-de-mobilidade>>. Acesso em: 5 jun. 2025.

FONTOURA, Wlisses Bonelá; CHAVES, Gisele de Lorena Diniz; RIBEIRO, Glaydston Mattos. The Brazilian urban mobility policy: the impact in São Paulo transport system using system dynamics. *Transport Policy*, v. 73, p. 51–61, 2019. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2018.09.014>

GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6<sup>a</sup> Ed. 6<sup>a</sup> Ed. São Paulo, SP: Atlas, 2014.

GONZAGA, A. S. S.; KNEIB, E. C. (2015) **Transformações metropolitanas e mobilidade urbana**: os desafios da integração entre os planos municipais e metropolitanos. Anais do XXIX Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes, ANPET, Ouro Preto, v. 1, p. 2409–2420.

HICKMAN, R.; HALL, P.; BANISTER, D. Planning more for sustainable mobility. *Journal of Transport Geography*, v. 33, p. 210–219, 2013. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2013.07.004>

HU, Richard. Sustainable development strategy for the global city: a case study of Sydney. *Sustainability*, v. 7, n. 4, p. 4549–4563, 2015. <https://doi.org/10.3390/su7044549>

JUDITH, F. A.; Edwin Asnate-Salazar; M. M. Nirmala, K. P; Mukthar J. &Raju V; Rmirez, H. Edwin. Unlocking solution for urban transportation woes: addressing the challenges of modern city living. In: **AI and business, and innovation research**: understanding the potential and risks of AI for modern enterprises. Cham: Springer Nature Switzerland, 2023. p. 3–10. [https://doi.org/10.1007/978-3-031-42085-6\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-031-42085-6_1)

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 48, p. 101–110, 2013. <https://doi.org/10.5380/rsocp.v21i48.38765>

LOPES, Dario Rais; MARTORELLI, Martha; COSTA, Aguiar Gonzaga Vieira da. **Mobilidade urbana**: conceito e planejamento no ambiente brasileiro. 1. ed. Curitiba: Appris Editora, 2020.

MERAD, Myriam; TRUMP, Benjamin D. The legitimacy principle within French risk public policy: a reflective contribution to policy analytics. *Science of the Total Environment*, v. 645, p. 1309–1322, 2018. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2018.07.144>

MEYER, Bernardo; GÜNTHER, Helen Fischer. Controle externo e políticas públicas de mobilidade urbana: o caso da Região Metropolitana da Grande Florianópolis. *Revista Gestão Organizacional*, v. 12, n. 4, 2019. Disponível em:<[https://observatoriodamobilidadeurbana.ufsc.br/wpcontent/uploads/2019/12/Meyer\\_Gunther\\_CONTROLE-EXTERNO-EPOLI%CC%81TICAS-PU%CC%81BLICAS-DE MOBILIDADE-URBANA.pdf](https://observatoriodamobilidadeurbana.ufsc.br/wpcontent/uploads/2019/12/Meyer_Gunther_CONTROLE-EXTERNO-EPOLI%CC%81TICAS-PU%CC%81BLICAS-DE MOBILIDADE-URBANA.pdf)>. Acesso em: 5 jun. 2024.

MEYER, Bernardo; GÜNTHER, Helen Fischer; SCHREINER, Tatiana. Os desafios da integração do transporte coletivo e da gestão associada: o caso da região metropolitana da Grande Florianópolis. *Revista Gestão & Conexões*, v. 7, n. 2, p. 43–66, 2018. <https://doi.org/10.13071/regec.2317-5087.2014.7.2.21845.43-66>.

MORAIS, A. C. M.; SANTOS, E. M. Avaliação das estruturas organizacionais dos organismos gestores da mobilidade diante da Política Nacional de Mobilidade Urbana. *URBE, Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 12, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190232>. Acesso em: 14 jun. 2025.

OLIVEIRA, G. M. de; SILVA, A. N. R. da. **Desafios e perspectivas para avaliação e melhoria da mobilidade urbana sustentável**: um estudo comparativo de municípios brasileiros. *Transportes*, v. 23, p. 59–68, 2020. doi: 10.4237/transportes.v2311768.

PEDROSO, Frederico Ferreira Fonseca; NETO, Vicente Correia Lima. **Transportes e metrópoles: aspectos da integração em regiões metropolitanas.** Texto para Discussão, 2015.

PERO, Valéria; STEFANELLI, Victor. A questão da mobilidade urbana nas metrópoles brasileiras. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 19, p. 366–402, 2015. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/rec/article/view/23413/13091>>. Acesso em: 25 mar. 2019.

REIS, E. C. G. D.; VÉRAS, M. P. B. Desigualdades sociais, territórios da vulnerabilidade e mobilidade urbana. **Cadernos Metrópole**, v. 26, p. 537–560, 2024. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2024-6007>

RIBEIRO, P.; FONSECA, F.; SANTOS, P. Sustainability assessment of a bus system in a mid-sized municipality. **Journal of Environmental Planning and Management**, v. 63, n. 2, p. 236–256, 2020. <https://doi.org/10.1080/09640568.2019.1577224>

RODE, Philipp. Urban planning and transport policy integration: the role of governance hierarchies and networks in London and Berlin. **Journal of Urban Affairs**, v. 41, n. 1, p. 39–63, 2019. <https://doi.org/10.1080/07352166.2016.1271663>

RODRIGUES, Juciano Martins. Mobilidade urbana no Brasil: crise e desafios para as políticas públicas. **Observatório das Metrópoles**, Belo Horizonte: TCEMG, ed. 3, p. 80–93, 2016.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. 3. ed. Florianópolis: UAB, 2014.

SCHRÖDER, D.; GOTZLER, F. Avaliação espacial e de custos abrangente das opções de transporte urbano em Munique. **Journal of Urban Mobility**, v. 1, p. 100007, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.urbmob.2021.100007>. Acesso em: 14 jun. 2025.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengagelearning, 2014.

SILVA, Ânderson. Cinco lugares de Florianópolis onde os congestionamentos se tornaram rotina. **NSC TOTAL**, 17 mar. 2024. Disponível em: <<https://www.nsctotal.com.br/colunistas/anderson-silva/cinco-lugares-de-florianopolis-onde-os-congestionamentos-se-tornaram-rotina>>. Acesso em: 31 maio 2024.

SILVA, F. G.; Moreira, D. Issac; Campos, Jorge; Kronbauer, H. Artur. Uma proposta para sistemas avançados de transporte público para pequenas cidades utilizando crowdsourcing. **Brazilian Journal of Development**, v. 6, n. 6, p. 42064–42082, maio/jun. 2020. Disponível em: <<https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/12444>>[Acesso em 6 out. 2024.

SOLIANI, R.; GONÇALVES DE MACEDO, J. A. Urban mobility: a review of challenges and innovations for sustainable transportation in Brazil. **RGSA: Revista de Gestão Social e Ambiental**, v. 17, n. 3, e03303–e03303, 2023. Disponível em: [10.24857/rgsa.v17n3-009](https://doi.org/10.24857/rgsa.v17n3-009). Acesso em: 14 jun. 2025.

THALLER, A.; POSCH, A.; DUGAN, A.; STEININGER, K. Como elaborar pacotes de políticas para o transporte sustentável: balancing disruptiveness and implementability. **Transportation Research Part D: Transport and Environment**, v. 91, p. 102714, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.trd.2021.102714>. Acesso em: 14 jun. 2025.

VASCONCELOS, D. A. **Aracaju sob rodas:** aspectos da mobilidade urbana sob o viés do transporte público. 2014. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2014.

WU, Xun; Ramesh, M.; Howlett, Michael, Fritzen Scott. **Guia de políticas públicas:** gerenciando processos. Brasília: Enap, 2014.

**Milena Pales Quaresma de Oliveira**

<https://orcid.org/0009-0003-6905-6045>

Doutoranda e Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bacharel em Administração pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB)  
milenapales@gmail.com

**Bernardo Meyer**

<https://orcid.org/0000-0003-1915-8695>

Doutor em Administração pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre em Administração de Empresas pela DePaul University. Bacharel em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina (ESAG/UDESC).

bernardo.meyer@ufsc.br

**Nairon Nícolas da Silva Gomes**

<https://orcid.org/0000-0003-0480-4391>

Doutorando em Administração e Mestre em Tecnologias da informação e comunicação pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Especialista em Gestão Pública pelo Instituto Federal (IFSC). Bacharel em Administração de Empresas pela Faculdade Intercultural da Amazonia (Fiamma).  
nairon.gomes@posgrad.ufsc.br

**Ana Cristina de Amorim**

<https://orcid.org/0000-0002-5149-3736>

Doutoranda em Administração na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Administração pela Pontifícia Universidade Católica (PUC-PR). Especialista em Docência para Educação Profissional e Tecnológica pelo Instituto Federal (IFES).

ana.amorim@edu.sc.senai.br

# UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL: UMA ANÁLISE DO DESENHO DA POLÍTICA EM RELAÇÃO À DISTRIBUIÇÃO DOS POLOS, AOS PERFIS DOS MUNICÍPIOS E À OFERTA DE CURSOS

Dayane da Silva Rodrigues de Souza<sup>1</sup>

Luciano Sampaio<sup>2</sup>

Raquel Sampaio<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN), Natal – RN, Brasil

<sup>2</sup>Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal – RN, Brasil

A Universidade Aberta do Brasil (UAB) foi instituída para democratizar e interiorizar o acesso ao ensino superior por meio da educação a distância, em um contexto de enormes desigualdades na oferta do ensino superior e na formação docente no ensino básico. Neste ensaio, analisamos se a distribuição dos polos UAB entre os municípios e as ofertas de cursos aconteceram de acordo com os direcionamentos determinados no desenho da política, nos períodos entre 2007 e 2018. Utilizamos modelos LOGIT, para verificar a influência das características dos municípios na adesão da política; e análise de cluster, para agrupar os municípios beneficiários da UAB e identificar quaisquer padrões de oferta e das taxas de sucesso dentro desses grupos. Concluímos que as atividades da UAB foram focadas na formação de professores e de gestores, que houve um direcionamento dos cursos conforme o perfil dos municípios, e que as taxas de conclusão nos cursos superiores foram melhores para os municípios mais deficitários em termos socioeconômicos e educacionais. Em relação aos beneficiários, a UAB é uma política mista, pois une estratégias do universalismo e da focalização. Entretanto, constatamos que algumas características dos municípios associadas a critérios prioritários não influenciaram na adesão à política.

**Palavras-chave:** UAB; política educacional; formação docente; educação a distância; desenho da política.

## UNIVERSIDAD ABIERTA DE BRASIL: UN ANÁLISIS DEL DISEÑO DE POLÍTICAS EN RELACIÓN CON LA DISTRIBUCIÓN DE CENTROS, LOS PERFILES DE LOS MUNICIPIOS Y LA OFERTA DE CURSOS

La Universidad Abierta de Brasil (UAB) fue establecida para democratizar e interiorizar el acceso a la educación superior mediante la educación a distancia, en un contexto de enormes desigualdades en la oferta de educación superior y en la formación docente en la educación básica. En este ensayo, analizamos si la distribución de los centros UAB entre los municipios y las ofertas de cursos se llevaron a cabo de acuerdo con las directrices establecidas en el diseño de la política, en los períodos comprendidos entre 2007 y 2018. Utilizamos modelos LOGIT para verificar la influencia de las características de los municipios en la adhesión a la política, y análisis de clúster para agrupar los municipios beneficiarios de la UAB e identificar cualquier patrón de oferta y tasas de éxito dentro de estos grupos. Concluimos que las actividades de la UAB se centraron en la formación de profesores y gestores, que hubo una orientación de los cursos según el perfil de los municipios, y que las tasas de finalización de los cursos superiores fueron mejores para los municipios más deficitarios en términos socioeconómicos y educativos. En relación con los beneficiarios, la UAB es una política mixta, ya que combina estrategias de universalismo y focalización. Sin embargo, observamos que algunas características de los municipios asociadas a criterios prioritarios no influyeron en la adhesión a la política.

**Palabras clave:** UAB; política educativa; formación de docentes; educación a distancia; diseño de políticas.

## OPEN UNIVERSITY OF BRAZIL: AN ANALYSIS OF THE POLICY DESIGN IN RELATION TO THE DISTRIBUTION OF CENTERS, THE PROFILES OF MUNICIPALITIES AND THE OFFERING OF COURSES

The Open University of Brazil (UAB) was established to democratize and internalize access to higher education through distance education, in a context of enormous disparities in a context of significant inequalities in the provision of higher education and in teacher training in basic education. In this essay we analyzed whether the distribution of UAB centers among municipalities and course offerings occurred in accordance with the directions determined by the policy design, in the periods between 2007 and 2018. We employed LOGIT models to verify the influence of municipality characteristics on policy adoption and cluster analysis to group UAB beneficiary municipalities and identify any patterns of provision and success rates within these groups. We concluded that UAB activities were focused on the teacher and manager training, with courses being tailored to the profile of municipalities, and higher course completion rates observed in municipalities with greater socio-economic and educational deficits. Regarding beneficiaries, UAB represents a mixed policy, as it combines universalism and targeting strategies. Nevertheless, we found that certain municipality characteristics associated with priority criteria did not influence policy adoption.

**Keywords:** OUB; educational policy; teacher training; distance education; policy design.

## 1. INTRODUÇÃO

A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB), exigiu que todos os professores da educação básica tivessem escolaridade mínima de nível superior, e que os entes federativos fossem responsáveis por prover formação inicial e continuada aos professores em exercício. Com essa exigência, o Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010 estabeleceu metas para a formação docente, as quais não foram plenamente alcançadas até 2014, e, portanto, foram reestruturadas no PNE do decênio 2014-2024. Essa meta também está em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) (Organização das Nações Unidas [ONU], 2015), que estabeleceram que, até 2030, os países, especialmente os menos desenvolvidos, deveriam aumentar o número de professores qualificados, a fim de melhorar os indicadores educacionais.

No Brasil, a formação de professores da educação básica sempre esteve associada a uma significativa desigualdade no acesso ao ensino superior por grande parte da população. No ano de 2006, o Censo da Educação Superior mostrava que apenas 163 cidades possuíam rede de ensino superior público; destas, 69% estavam nas Regiões Sul e Sudeste (Instituto Nacional de Estudos de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira [INEP], 2007). Diante desse cenário, a Universidade Aberta do Brasil (UAB) foi instituída pelo decreto nº 5.800, de 08 de junho de 2006, com o objetivo de democratizar e interiorizar o acesso ao ensino superior e fomentar a formação docente.

O Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) tem como um de seus objetivos oferecer, prioritariamente, cursos de formação inicial e continuada de professores da educação básica. A política funciona em forma de parceria entre a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), responsável pelas ações de articulação institucional, avaliação e fomento; as instituições de ensino superior público (IES), responsáveis pela gestão acadêmico-pedagógica e administrativa dos cursos; e os estados, municípios e IES, responsáveis pelo provimento dos polos presenciais. Esses polos são necessários para prover o suporte físico, tecnológico e pedagógico aos alunos, pois os cursos são ofertados na modalidade a distância, mas desenvolvidos de forma semipresencial.

Ao longo dos anos, houve uma expansão considerável da UAB, com oferta de cursos de nível superior em todas as regiões brasileiras (Baxto; Amaro; Mattar, 2019; Arruda, 2018; Martins; Nascimento; Sousa, 2018; Gouveia, 2017; Mendonça *et al.*, 2020). Apesar da existência de critérios para a implantação da UAB nos municípios, como apontado em Teixeira *et al.* (2012) e Martins *et al.* (2018), não observamos na literatura pesquisas que verificassem se os municípios atendidos pela UAB se alinhavam com os direcionamentos propostos no desenho da política.

Na literatura sobre focalização das políticas públicas, a análise dos objetivos e diretrizes

para a implementação das ações aponta que as políticas podem ter abordagens universais ou focalizadas, a depender, principalmente, da cobertura delas (Powell; Menendian; Ake, 2019; Ocampo, 2008; Kerstenetzky, 2006). Powell *et al.* (2019) e Kerstenetzky (2006) sugerem que é possível unir estratégias universais e focalizadas de maneira eficaz.

Haja vista que a UAB se propôs a diminuir as desigualdades na oferta de ensino superior e melhorar a formação docente do ensino básico no território brasileiro, neste trabalho analisamos a focalização da UAB. Investigamos se as características demográficas, socioeconômicas e educacionais influenciaram na adesão do município à política, e se as similaridades dos municípios revelavam padrões nas ofertas e nos níveis de conclusão dos cursos da UAB.

Para tanto, elaboramos um banco de dados com informações sobre os polos e cursos ofertados pela UAB (a partir de informações da Capes), e sobre os municípios brasileiros, mais especificamente, dados sociodemográficos (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE), educacionais (Censo da Educação Básica) e políticos (tendo como fonte o Tribunal Superior Eleitoral – TSE). Os dados amostrais foram organizados por ano em que os municípios foram selecionados para participarem da política.

Metodologicamente, elaboramos as estatísticas descritivas das variáveis nos grupos de municípios que receberam ou não a política da UAB, conforme o ano de adesão. Em seguida, por meio da regressão logística, verificamos o aumento na probabilidade de um município receber o polo UAB de acordo com as variáveis explicativas do modelo. Por fim, conforme as variáveis padronizadas relacionadas ao perfil dos municípios, realizamos uma análise de *cluster*, para entender como os municípios contemplados com a UAB se agrupavam segundo as suas similaridades.

Este trabalho se diferencia dos demais por trazer um panorama da implementação da UAB nos municípios brasileiros a partir do perfil deles, permitindo uma comparação entre o que foi executado e o que foi proposto no desenho da política. Ainda, esta pesquisa se relaciona com a literatura de avaliação de políticas públicas, e pode contribuir com evidências acerca de uma ação da Política Nacional de Educação Básica e da Política de Formação de Professores com potencial para diminuir os déficits de formação docente.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Políticas Públicas Universais e Políticas Públicas Focalizadas

As políticas públicas, vistas como um conjunto de diretrizes ou ações para a resolução de um problema (Secchi, 2014), são desenhadas a partir do reconhecimento de um problema, da compreensão de sua dinâmica, e do delineamento de uma solução (Siddiki, 2020). Uma das

questões discutidas no desenho das políticas, que pode afetar tanto o processo de implementação quanto a avaliação dos resultados, é a focalização. Conforme Desai (2017), Powell; Menendian; Ake (2019) e Ocampo (2008), as intervenções focalizadas visam atender a um alvo específico, enquanto as intervenções universais são planejadas para contemplar a todos.

Em sociedades muito desiguais, como a brasileira, estratégias focalizadas podem ser essenciais para a universalização dos direitos, pois, pelo princípio da retificação, essa medida proporcionaria uma distribuição reparatória de oportunidades, e reduziria as desigualdades (Kerstenetzky, 2006). Assim, “a política apresenta problemas a serem resolvidos ou objetivos a serem alcançados e identifica as pessoas cujo comportamento está ligado à realização dos fins desejados” (Schneider; Ingram, 1993, p. 335).

Nas últimas décadas, os governos têm se preocupado com a melhoria do acesso ao ensino superior, e os debates sobre políticas públicas nesse nível têm sugerido ações para expandir o seu acesso, por meio de financiamento, reserva de vagas, acesso gratuito etc. (Bell, 2020). Contudo, algumas dessas políticas com foco em públicos-alvo específicos têm falhado por problemas de implementação (Felix; Trindade, 2019; Chase, Felix; Bensimon, 2020; Hagood, 2019; Tesouro Nacional, 2015). Além disso, a não conformidade do projeto com o foco determinado pode estar relacionada com diversos outros problemas: falta de incentivo, de recursos, de informações, de atitudes, dificuldade de monitoramento, autonomia dos executores, desconfiança dos alvos em relação aos programas (Weaver, 2009).

Diante de políticas nas quais os critérios de inclusão não são bem definidos, os pesquisadores têm analisado os fatores que explicam a adesão aos programas a partir das características dos beneficiados, a fim de identificar em que medida o público prioritário realmente está sendo contemplado.

Para investigar essa questão, diversos artigos utilizaram modelos de probabilidade não linear para explicar como as características dos municípios influenciaram na adesão das políticas educacionais. Como exemplo, Chiu (2018) constatou que alunos de regiões desfavorecidas não foram beneficiadas com o “Star Policy”, uma política para promover a equidade nas Universidades de Taiwan; Verschueren (2021) observou que distritos de maior porte, que já possuem ações de sustentabilidade e que são apoiados pelas agências educacionais, são mais propensos a aderirem a uma política de educação ambiental em Nova York; Salazara *et al.* (2022) identificaram que municípios com mais professores e maior capacidade financeira são mais propensos a participarem do Programa Escola Sustentável no Chile.

Schabbach e Ramos (2017) identificaram que municípios governados por prefeitos de orientação ideológica de esquerda apresentaram maior probabilidade de aderir ao Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância). Os autores explicam que esse resultado pode estar relacionado à afinidade política

entre os gestores municipais e o governo federal da época, também de orientação de esquerda, o que possivelmente facilitou o alinhamento de prioridades e a cooperação institucional. Além da variável ideologia, os autores também observaram que municípios com menores níveis de industrialização e menores taxas de alfabetização tinham maior chance de adesão ao programa, sugerindo que fatores socioeconômicos e políticos combinados influenciam na participação em políticas públicas federais.

Outros estudos mostraram que o perfil dos municípios influencia na adesão ao Programa de Merenda Escolar nos EUA (Rogus; Guthrie; Ralston, 2018), e na adesão de políticas de avaliação educacionais (Stuart *et al.*, 2017).

Os resultados dos trabalhos citados anteriormente indicam que, diante da autonomia dos municípios de decidirem sobre a adesão em programas instituídos a nível federal, as características dos municípios podem explicar, em parte, a participação deles nas políticas. Observamos, por exemplo, que o porte do município, a região, a situação econômica, a ideologia política, as capacidades financeiras dos municípios, bem como a demanda por determinados serviços podem influenciar na propensão do município em participar de determinada política.

## 2.2 Evidências sobre a Universidade Aberta do Brasil

Alguns estudos analisaram o desenvolvimento da política da UAB, e buscaram entender a distribuição dos polos entre os municípios brasileiros (Teixeira *et al.*, 2012; Martins *et al.*, 2018; Baxto *et al.*, 2019; Mendonça *et al.*, 2020). A maioria deles constatou que a UAB alcançou todas as regiões do Brasil, e que a Região Sudeste tinha a maior concentração de polos ativos, seguida pelas Regiões Nordeste e Sul.

Arruda (2018) e Gouveia (2017), por meio de análise documental, destacaram a ênfase da UAB na oferta de licenciaturas e pós-graduação, direcionadas, principalmente, para professores e gestores públicos. Entretanto, os autores apontaram um desequilíbrio na distribuição dos polos em alguns estados contemplados, e uma grande evasão nos cursos de formação docente. Guedes e Quintas Mendes (2019) mapearam os polos da UAB em Sergipe, verificando dados de matrículas, conclusão e evasão dos estudantes. A partir de análise estatística básica, enfatizaram tanto a relevância da UAB na democratização do acesso ao ensino superior público e na formação de professores, quanto a necessidade de ações que promovam a permanência dos alunos na política.

Além dos aspectos positivos da política, foram relatados problemas conceituais (Gouveia, 2017; Martins *et al.*, 2018), estruturais (Arruda, 2018) e de efetividade (Nunes, 2018; Hernandes, 2017; Guedes; Quintas Mendes, 2019), o que levou a questionamentos sobre a implementação, o atendimento aos objetivos estabelecidos, a qualidade e os impactos gerados pela UAB, conforme sugerido por Baxto *et al.* (2019); Arruda (2018); Nunes (2018); Hernandes (2017); Teixeira *et al.* (2012).

Apesar dos estudos citarem a implantação dos polos da UAB nos municípios como uma evidência da sua expansão pelo território brasileiro, pouco foi explorado sobre os critérios de atribuição desses polos aos municípios contemplados (Teixeira *et al.*, 2012; Martins *et al.*, 2018).

### 3. DADOS E MÉTODOS

#### 3.1 Base de Dados

O banco de dados desta pesquisa foi construído a partir de dados secundários provenientes de diversos órgãos oficiais do Brasil, os quais estão disponíveis nas plataformas de dados abertos do governo brasileiro e nos sites dos respectivos órgãos responsáveis pelos dados: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes, 2022), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep, 2022), Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2022), e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e a Fundação João Pinheiro (Atlas Brasil, 2020). A maioria dos dados estavam disponíveis nos sites oficiais, contudo apenas os dados da UAB (Capes) foram solicitados por meio da Plataforma de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR).

O recorte temporal adotado na pesquisa abrange o período de 2007 a 2018. Esse intervalo foi definido por dois critérios principais: o ano de 2007 marca o início da oferta de cursos pela Universidade Aberta do Brasil (UAB), enquanto 2018 corresponde ao último ano com dados consolidados disponibilizados pela Capes quando a base de dados foi construída, em 2020, por meio de solicitação via Fala.BR. Mesmo com a abertura de novos polos, após a conclusão desta pesquisa, vale ressaltar que o estudo contemplou 890 polos da UAB, aproximadamente 92% de polos ativos até 2024, reforçando a representatividade e a robustez da amostra utilizada. É importante também destacar que a escolha desse recorte temporal está alinhada ao período de desenvolvimento de uma pesquisa de tese de doutorado realizada entre 2019 e 2023.

Em relação às variáveis da pesquisa (Apêndice A), a variável “UAB” indica a presença de pelo menos um polo em determinado município. As demais variáveis representam características dos municípios e foram escolhidas de acordo com o que os documentos, declarações e informações oficiais da UAB/Capes sinalizavam como prioridade de atendimento pela política. Quanto às variáveis, destacamos os seguintes grupos:

**Variáveis relacionadas às questões demográficas:** nesse grupo analisamos as variáveis “População 20 e 50” e de região (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste), pois, conforme a literatura, variáveis demográficas podem influenciar na adesão de políticas públicas. Além disso, o próprio desenho da política UAB previa que os polos fossem implantados, prioritariamente, em municípios com população entre 20.000 e 50.000 habitantes, e previa promover uma distribuição

mais igualitária do acesso ao ensino superior (Decreto n. 5.800, 2006), que, na época de implantação da UAB, era centralizado nos grandes centros e nas regiões mais desenvolvidas do país (Mendonça *et al.*, 2020; Guedes; Quintas Mendes, 2019).

**Variáveis relacionadas às questões socioeconômicas:** esse grupo incluiu as variáveis “IDHM” (índice de desenvolvimento humano municipal) e “PIB *per capita*” (produto interno bruto *per capita* do município), ambas amplamente utilizadas em estudos que buscam caracterizar as condições de vida e o nível de desenvolvimento das populações. Essas variáveis são importantes em modelos explicativos por representarem, de forma sintética, aspectos estruturais que influenciam a oferta e a demanda por políticas públicas, como renda, educação e longevidade. No contexto da UAB, cuja proposta era ampliar o acesso à educação superior para populações historicamente excluídas desse nível de ensino, era esperado que municípios com menores indicadores socioeconômicos fossem priorizados na instalação dos polos, atuando como mecanismo de equidade territorial (Capes, 2021; Guedes; Quintas-Mendes, 2016).

**Variáveis relacionadas às questões educacionais:** esse grupo incluiu as variáveis “ensino médio”, “pública”, “privada”, “docente superior”, “distância 50 a 100” e “distância 100+”, com o objetivo de analisar a adesão à política da UAB em função das necessidades de acesso e estrutura educacional dos municípios. A variável “pública” foi incorporada devido à diretriz do programa, que priorizava a instalação de polos em locais sem instituições públicas de ensino superior (Decreto nº 5.800/2006). A variável “ensino médio” representa a proporção da população com ensino médio completo, servindo como indicador de demanda potencial por educação superior, conforme previsto pelo próprio programa. A variável “privada” foi considerada porque pode haver programas como o PROUNI que possibilitam a oferta de ensino superior com financiamento público nessas instituições. A inclusão da variável “docente superior” se justifica pelo foco da UAB na formação de professores, permitindo avaliar se municípios com maior carência de docentes com formação superior foram contemplados. Por fim, as variáveis “distância 50 a 100” e “distância 100+” indicam a distância entre o município e a universidade pública mais próxima, permitindo analisar se a política contribuiu para descentralizar o acesso ao ensino superior, como previsto no desenho original da UAB (Decreto nº 5.800/2006).

**Variáveis relacionadas às questões políticas:** esse grupo incluiu as variáveis “esquerda prefeito” e “esquerda governador”, com o intuito de verificar se a afinidade ideológica entre os gestores estaduais ou municipais e o governo federal que implantou a política poderia influenciar a adesão à UAB. A escolha dessas variáveis se fundamenta em evidências da literatura, como o estudo de Schabbach e Ramos (2017), e no entendimento de que um alinhamento pode facilitar a cooperação intergovernamental.

### 3.2 Regressão Logística

Conforme Wooldridge (2015), a regressão logística é um modelo de resposta binária cujo principal interesse é a probabilidade de resposta, ou seja, a probabilidade de um município receber o polo UAB de acordo com as variáveis explicativas do modelo. Com uma variável de resultado binária, é possível observar o efeito parcial das variáveis explicativas no sucesso da resposta, em termos de probabilidade, por meio do modelo de probabilidade não linear (LOGIT):

$$P(y_i = 1|x_i) = G(\beta_0 + \beta_1 x_{i1} + \dots + \beta_k x_{ik}) = G(x_i \beta) \quad (1)$$

Em que  $i$  é um indicador do município,  $x_i$  é uma matriz com características observadas do município  $i$  e  $G(\cdot)$  é a função de distribuição cumulativa logística padrão.

Para analisar o efeito das variáveis/características dos municípios na probabilidade de estes receberem a UAB, a partir dos coeficientes do LOGIT, estimaram-se os efeitos marginais médios para cada variável explicativa  $j$ :

$$\widehat{EP}_j = \frac{\sum_{i=1}^n g(x_i \beta) * \widehat{\beta}_j}{n} \quad (2)$$

O Efeito marginal médio é uma média do efeito em todos os municípios da amostra, levando em conta as demais características de cada município. Esse efeito indica o quanto muda a probabilidade de o município participar da UAB quando se aumenta uma unidade da variável explicativa  $x_j$ .

Para a aplicação do LOGIT, foram consideradas três amostras principais, conforme os editais de seleção dos polos: a primeira amostra (adesão 2007) foi composta pelos municípios selecionados no primeiro edital (nº 01/2005-SEED/MEC/2005-2006), os quais receberam 1 em caso positivo de recebimento de um polo da UAB, e 0 caso contrário; a segunda amostra (adesão 2008) pelos municípios selecionados no segundo edital (nº 01/2006-SEED/MEC/2006/2007); a terceira amostra (adesão a partir de 2009) abrange todos os municípios que aderiram a UAB a partir de 2009 e que não foram contemplados nos dois editais anteriores (Tabela 1). Aplicou-se ainda o modelo LOGIT para uma amostra (amostra 4) composta por todos os municípios que receberam ou não a UAB entre 2007 e 2018, independentemente do edital de seleção.

**Tabela 1 - Número de municípios contemplados com a UAB**

	Nº de municípios que receberam ou não a UAB	
	UAB=1	UAB=0
<b>Amostra 1</b>	281	5176
<b>Amostra 2</b>	255	4921
<b>Amostra 3</b>	231	4690
<b>Amostra 4</b>	767	4690

**Fonte:** dados do estudo (2023).

**Nota.** na amostra 1, foram excluídos 2% dos municípios, pois eles não possuíam informações para as variáveis de inter esse no ano observado. Pelo mesmo motivo, na amostra 2, 3 e 4, foram excluídos respectivamente 7%, 12% e 2% dos municípios da população.

Ademais, todos os municípios receberam peso 1 nas amostras analisadas, com exceção dos municípios que receberam mais de um polo de apoio presencial, para os quais foi atribuído um peso conforme o número de polos recebidos.

### 3.3 Análise de *Cluster*

A partir das variáveis padronizadas relacionadas ao perfil dos municípios (população, IDHM, PIB *per capita*, ensino médio, pública, distância), realizou-se uma análise de *cluster*, para entender como os municípios contemplados com a UAB se agrupavam conforme as suas similaridades. Foram verificados o perfil das ofertas e as taxas de sucesso (conclusão) em cada agrupamento.

O método de *clusterização* utilizado foi o *K-means*, o qual classificou os municípios dentro dos múltiplos grupos, considerando a minimização da variação intra-*cluster* pela soma dos quadrados das distâncias euclidianas entre os itens e seus centroides (Kassambara, 2017). Dado que  $x_i$  é o ponto que pertence ao *cluster*  $C_k$ , e  $\mu_k$  representa a média do valor atribuído ao *cluster*  $C_k$ :

$$W(C) = \sum_{x_i \in C_k} (x_i - \mu_k)^2 \quad (3)$$

Assim, as observações  $x_i$  foram organizadas de forma que a soma dos quadrados da distância da observação em relação ao seu *cluster* central  $\mu_k$  fossem mínimas. A escolha pelo método *K-means* se deu porque, dentre os métodos de clusterização, ele é o que mais se adequa aos objetivos da pesquisa, pois permite agrupar municípios mais semelhantes, de forma que os grupos formados se diferenciem em termos das características dos seus municípios.

## 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 4.1 Descrição a abrangência da Universidade Aberta do Brasil

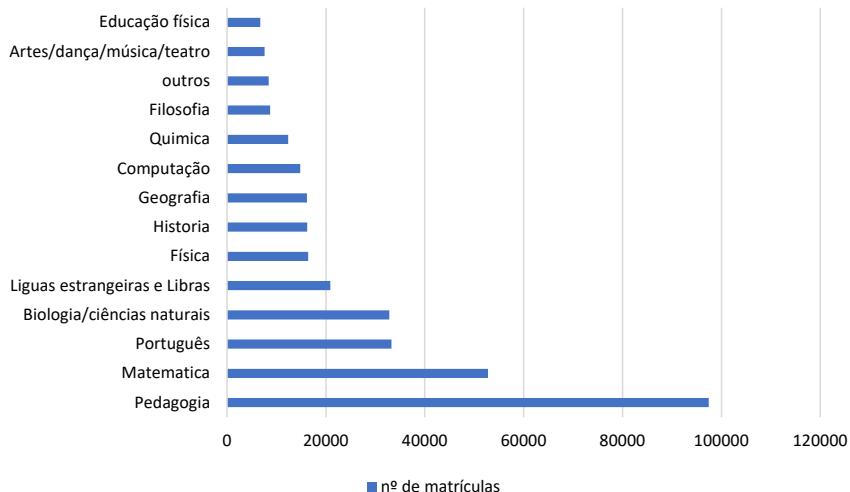
No período de 2007 a 2018 foram abertos 890 polos da UAB, em 779 municípios, de forma escalonada, em todas as regiões do Brasil. A maioria dos municípios recebeu apenas um polo. Contudo, 47 municípios foram contemplados com mais de um polo; e capitais, como Manaus, Fortaleza, João Pessoa, São Luís, Salvador, Rio de Janeiro, receberam mais de dois polos; além disso, o município de São Paulo recebeu 32 polos.

Essas informações apontam que municípios que já possuíam sistema público de educação superior também foram contemplados, embora os critérios de adesão direcionassem a UAB prioritariamente para municípios sem oferta de ensino superior. Martins *et al.* (2018) também destacaram essa divergência. Alguns estudos apontam que programas educacionais com ampla abrangência podem beneficiar públicos que já seriam impactados por outras formas de acesso (Secretaria do Tesouro Nacional, 2015; Felix; Trinidad, 2019; Hagood, 2019).

Conjuntamente, os polos ofertaram mais de 800.000 vagas entre cursos de graduação, pós-graduação *lato sensu* e aperfeiçoamento, sendo mais de 70% delas destinadas à formação docente, portanto, em consonância com o objetivo de fomentar a formação inicial e continuada de professores (Mendonça *et al.*, 2020; Arruda, 2018). Esses dados demonstram que houve intenção da UAB em direcionar suas ações para atendimento das metas do PNE (2014-2024) (Portal Brasileiro de Dados abertos, 2021) e dos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável da ONU.

Dentre os cursos de licenciatura com maior oferta, destacamos o curso de pedagogia, seguido dos cursos de matemática e português (Figura 1). Portanto, apesar do foco em pedagogia, a UAB apresenta potencial para contribuir com a formação dos professores de diversas áreas do ensino.

**Figura 1 - Número de matrículas em cursos de licenciatura ofertados pela UAB**



**Fonte:** elaboração própria (2023), com base nos dados da UAB concedidos pela Capes.

## 4.2 Estatística descritiva

O desenho da política previa a implantação dos polos da UAB com base em alguns critérios prioritários: ausência de oferta de ensino superior, população entre 20.000 e 50.000 habitantes e demanda por educação superior. Tais requisitos indicam uma tentativa de focalização da política em públicos específicos (Desai, 2017; Kerstenetzky, 2006; Powell *et al.*, 2019), alinhando objetivo e público-alvo (Bell, 2020) e dialogando com as discussões de Schneider e Ingram (1993) sobre a disposição dos beneficiários em aderir às políticas públicas.

As estatísticas descritivas (ver Apêndice B) mostram diferenças nas médias das variáveis entre municípios que receberam (UAB=1) e os que não receberam a política (UAB=0). Em geral, os municípios contemplados apresentaram maior proporção de população entre 20.000 e 50.000 habitantes e maior presença nas Regiões Norte e Nordeste. Nas seções seguintes, detalhamos outras análises para aprofundar a compreensão dessa distribuição.

## 4.3 Influência das características dos municípios a adesão à UAB

Inicialmente, os quatro primeiros modelos LOGIT (Tabela 2) foram estimados com base nos critérios prioritários para abertura de polos, conforme edital e site da UAB/Capes. Nos modelos seguintes, foram incluídas variáveis complementares apontadas pela literatura como relevantes à adesão de municípios a políticas públicas.

Os resultados dos modelos iniciais (Tabela 2), com efeitos marginais médios, indicam que todas as variáveis apresentam efeito positivo e estatisticamente significante. Destaca-se que municípios com população entre 20.000 e 50.000 habitantes têm, em média, um aumento de 4 pontos percentuais na probabilidade de receber um polo, chegando a 10 p.p. na amostra total. Isso evidencia que os critérios de priorização foram eficazes em estimular a adesão de municípios-alvo, contribuindo para a interiorização do ensino superior público, conforme os objetivos da UAB e a lógica de focalização proposta por Schneider e Ingram (1993).

**Tabela 2 - Efeitos Marginais Médios dos Modelos LOGIT de adesão dos municípios à UAB**

VARIÁVEIS	ANO DE ADESÃO A UAB							
	2007	2008	2009	TODOS	2007	2008	2009	TODOS
População 20 a 50	0.037*** (0.006)	0.041*** (0.006)	0.034*** (0.006)	0.106*** (0.009)	0.029*** (0.006)	0.035*** (0.006)	0.027*** (0.006)	0.084*** (0.009)
Pública	0.033*** (0.012)	0.060*** (0.011)	0.092*** (0.010)	0.206*** (0.019)	0.015 (0.014)	0.040*** (0.012)	0.065*** (0.011)	0.132*** (0.020)
Ensino médio	0.002*** (0.0004)	0.002*** (0.0004)	0.003*** (0.0004)	0.007*** (0.0006)	0.002*** (0.0009)	0.004*** (0.0009)	0.006*** (0.001)	0.012*** (0.001)

VARIÁVEIS	ANO DE ADESÃO A UAB							
	2007	2008	2009	TODOS	2007	2008	2009	TODOS
IDHM					0.223*** (0.101)	-0.055 (0.099)	-0.301*** (0.103)	-0.201 (0.151)
PIB <i>per capita</i>					0.0001 (0.005)	0.0007 (0.005)	0.0006 (0.005)	0.0002 (0.008)
Centro-oeste					-0.004 (0.013)	0.017 (0.011)	0.032*** (0.013)	0.085*** (0.017)
Nordeste					0.040*** (0.012)	0.038*** (0.013)	0.034*** (0.013)	0.114*** (0.019)
Norte					0.069*** (0.012)	0.043*** (0.013)	0.009 (0.016)	0.140*** (0.020)
Sul					-0.017 (0.012)	0.010 (0.011)	0.023*** (0.010)	0.048*** (0.017)
Privada					0.023*** (0.008)	0.039*** (0.008)	0.054*** (0.008)	0.102*** (0.012)
Esquerda prefeito					-0.010* (0.007)	-0.001 (0.008)	-0.022*** (0.007)	0.0001 (0.011)
Esquerda governo					0.017*** (0.006)	0.001 (0.006)	-0.015*** (0.006)	0.001 (0.009)
Docente superior					-0.0004*** (0.0001)	-0.0001 (0.0001)	-1.40e-05 (0.002)	-0.001* (0.0002)
Distância 50 a 100					0.009 (0.008)	0.012 (0.008)	0.020*** (0.008)	0.032*** (0.012)
Distância 100+					0.021*** (0.008)	0.030*** (0.008)	0.041*** (0.009)	0.060*** (0.012)
Observações	5,475	5,196	4,998	5,542	5,475	5,196	4,998	5,542

**Fonte:** dados do estudo (2023).

**Nota.** Erros padrão em parêntesis. \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

A variável “pública”, que indica a existência de ensino superior público no município, apresentou um efeito de até 20 pontos percentuais na chance de receber um polo da UAB. Esse resultado surpreende, já que a prioridade da política era atender municípios sem esse tipo de oferta. Mesmo ao incluir outras variáveis nos modelos, o efeito permanece positivo, o que reforça as críticas feitas por Martins *et al.* (2018) sobre o não cumprimento desse critério. É importante lembrar que esses critérios funcionam como incentivo, e não como obrigação. Ou seja, municípios sem ensino superior público podem não ter se interessado ou não ter condições financeiras e estruturais para participar. Diante disso, se a UAB deseja alcançar essas localidades, é fundamental repensar os mecanismos de adesão e os apoios oferecidos para garantir maior equidade no acesso à política.

A demanda por ensino superior — estimada pela variável “ensino medio”, que indica a proporção de pessoas com ensino médio completo — também influenciou na adesão dos municípios à UAB. Embora o efeito tenha sido pequeno, ele foi estatisticamente significativo e permaneceu mesmo com a inclusão de outras variáveis. Isso indica que municípios com maior proporção de pessoas com ensino médio demonstraram um leve aumento na chance de receber um polo da UAB, o que sugere que a presença de uma população potencialmente interessada nos cursos ofertados pode ter contribuído para a decisão de adesão à política.

As variáveis complementares incluídas no modelo mostraram efeitos diferentes conforme o ano em que o município aderiu à UAB. Um exemplo claro está nas variáveis de região: os municípios das Regiões Norte e Nordeste apresentaram maior probabilidade de receber um polo da UAB em comparação com os do Sudeste (região omitida do modelo como categoria de referência). Isso é especialmente relevante, pois essas regiões historicamente têm menor oferta de ensino superior público e menor número de professores formados. Os dados sugerem, portanto, que a política conseguiu, ainda que parcialmente, beneficiar áreas mais carentes, alinhando-se ao seu objetivo de promover maior equilíbrio na distribuição da educação superior no país (Mendonça *et al.*, 2020; Guedes; Quintas Mendes, 2019; Decreto nº 5.800, 2006).

Com o objetivo de avaliar se a política priorizou municípios com maior dificuldade de acesso ao ensino superior, também incluímos variáveis relacionadas à distância entre o município e a universidade pública mais próxima. Os resultados indicam que quanto maior a distância, maior a probabilidade de o município ter sido contemplado com um polo da UAB. Especificamente, estar a mais de 100 km de uma universidade pública aumentou em até 5 pontos percentuais a chance de receber a UAB. Esse achado sugere um esforço da política em promover a descentralização da oferta de ensino superior público, como previam seus objetivos iniciais (Capes, 2021; Decreto nº 5.800, 2006).

Entre as variáveis analisadas para verificar se o perfil socioeconômico influenciou na adesão dos municípios à UAB, estavam o PIB *per capita* e o IDHM. A expectativa era de que municípios com menor desenvolvimento econômico e social fossem priorizados pela política, conforme previsto nos documentos orientadores da UAB (Capes, 2021; Guedes; Quintas-Mendes, 2016). No entanto, os resultados mostraram que essa priorização não foi consistente ao longo do tempo. Em algumas fases da política, municípios mais vulneráveis de fato tiveram maior chance de adesão, mas esse padrão não se manteve em todos os anos. Isso sugere que, embora a proposta da UAB incluísse critérios de equidade territorial, na prática, esses critérios nem sempre foram determinantes na seleção dos municípios beneficiados.

A variável relacionada à formação docente, representada pela proporção de professores com ensino superior completo, apresentou efeito negativo na maioria das amostras, o que está de acordo com os objetivos da UAB. Isso indica que municípios com menor qualificação docente tiveram ligeiramente mais chances de receber um polo, o que faz sentido, já que a política foi pensada justamente para apoiar a formação de professores (Capes, 2021; Decreto nº 5.800, 2006). No entanto, esse efeito foi muito pequeno e só apareceu de forma significativa em duas das amostras analisadas (a primeira e a última), o que sugere que, embora o critério tenha sido parcialmente considerado, ele não teve peso constante ao longo do tempo.

As variáveis relacionadas ao alinhamento político — “esquerda prefeito” e “esquerda governador” — apresentaram resultados variados e pouco consistentes ao longo dos anos. Em alguns momentos, não tiveram efeito significativo; em dois anos, a variável “esquerda\_prefeito” mostrou uma relação negativa, indicando que municípios com prefeitos ideologicamente alinhados ao presidente (ambos de esquerda) não tiveram maior probabilidade de receber a política. Já a variável “esquerda governador” teve efeito positivo no primeiro ano, mas em outro ano apresentou efeito negativo, o que evidencia um padrão instável, que impossibilita uma conclusão mais robusta.

Quanto à variável “privada”, que indicava a presença de instituições privadas de ensino superior, o resultado surpreendeu, pois municípios com essas instituições tiveram até 10 pontos percentuais a mais de chance de receber um polo da UAB. Embora a UAB não exigisse que os polos fossem implantados apenas em municípios sem instituições privadas, esse resultado pode indicar que a política buscava ampliar as opções de ensino superior público para a população, oferecendo alternativas gratuitas em locais onde as instituições privadas estavam atendendo a demanda da população por ensino superior.

De forma resumida, no Quadro 1, mostramos o sinal dos efeitos marginais das variáveis em cada amostra analisada. Nossos resultados destacaram que os fatores relacionados à demografia e à localização dos municípios mostraram-se mais influentes e consistentes na adesão à política. No entanto, os critérios baseados no acesso ao ensino superior público não foram seguidos.

Além disso, não foi possível observar, de forma consistente, que municípios com indicadores socioeconômicos e de formação docente mais baixos fossem favorecidos no processo de adesão.

**Quadro 1 – Resumo dos sinais dos efeitos das variáveis analisadas**

Variáveis	Modelo I				Modelo II			
	1	2	3	4	5	6	7	8
População 20 a 50	+	+	+	+	+	+	+	+
Pública	+	+	+	+	SE	+	+	+
Ensino médio	+	+	+	+	+	+	+	+
IDHM					SE	SE	-	SE
Pib <i>per capita</i>					+	SE	SE	+
Centro-oeste					SE	SE	+	+
Nordeste					+	+	+	+
Norte					+	+	SE	+
Sul					SE	SE	+	+
Privada					+	+	+	+
Esquerda prefeito					-	SE	-	SE
Esquerda governo					+	SE	-	SE
Docente superior					-	SE	SE	-
Distância 50 a 100					SE	SE	+	+
Distância 100+					+	+	+	+

**Fonte:** dados do estudo (2023).

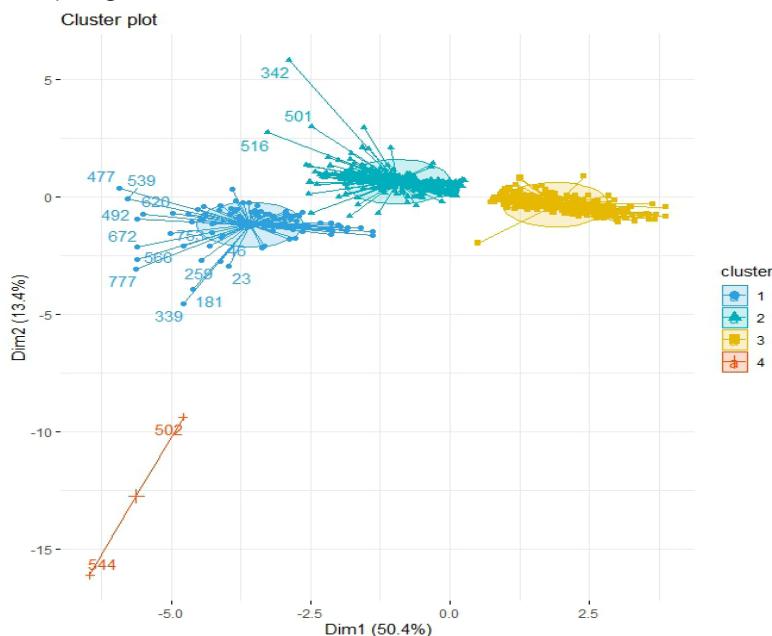
**Nota.** sinais de “+” e “-” significam, respectivamente, que o efeito marginal da variável foi positivo ou negativo, e estatisticamente significante ao nível de 5%; “SE” significa que a variável não teve efeito significativo.

Os resultados destacaram a importância das variáveis analisadas no acompanhamento do processo de adesão à política, inclusive para a inclusão ou revisão dos critérios de elegibilidade dos polos. A partir dos municípios beneficiados, observou-se que a UAB apresenta características tanto universais quanto focalizadas, ou seja, adota uma abordagem “mista”, conforme discutido por Kerstenetzky (2006). Seu principal objetivo é universalizar o acesso ao ensino superior público para todos os cidadãos do território brasileiro, mas também implementou estratégias focalizadas para descentralizar e reduzir as desigualdades de acesso entre as regiões. No entanto, os critérios direcionados aos municípios mais carentes não foram plenamente considerados na adesão à política.

#### 4.4 Resultados da análise de *cluster*

Realizou-se uma análise de *cluster* com os municípios que receberam a UAB, a fim de agrupar municípios com perfis semelhantes e identificar se esses agrupamentos apresentavam padrões nas ofertas dos cursos e nas taxas de conclusão. Inicialmente, foi feita uma análise exploratória do possível número ótimo de *cluster*, a qual indicou quatro grupos (Figura 2).

**Figura 2 - Visualização gráfica dos clusters**



**Tabela 3 – Média das variáveis por cluster de municípios**

Variáveis	CLUSTERS			
	1 N=87	2 N=346	3 N=339	4 N=2
População	429742	77499	33682	8511084
IDHM	0.648	0.615	0.457	0.725
Pib per capita	9.21	9.19	8.25	9.97
Pública	1	0	0.003	1
Ensino médio	29.07	20.41	10.05	40.48
Docente superior	82.43	79.04	45.83	88.91
Distância	0	76.1	162.3	0

**Fonte:** dados do estudo (2023).

**Nota.** “N” refere-se ao número de municípios em cada *cluster*.

A análise dos clusters revelou padrões regionais significativos para a compreensão da política da Universidade Aberta do Brasil (UAB). O grupo de "municípios pequenos", majoritariamente localizado nas Regiões Norte e Nordeste (80%), evidenciou o esforço da UAB em alcançar áreas historicamente mais carentes de acesso ao ensino superior. Já o cluster "médio", com 73% dos municípios situados nas Regiões Sul e Sudeste, representou localidades com infraestrutura um pouco mais desenvolvida, mas ainda distantes da oferta de universidades públicas. Em contrapartida, os clusters de "municípios grandes" e os "outliers", compostos por São Paulo e Rio de Janeiro, apresentavam 100% de cobertura de ensino superior público, reforçando a existência de um cenário já consolidado nessas localidades.

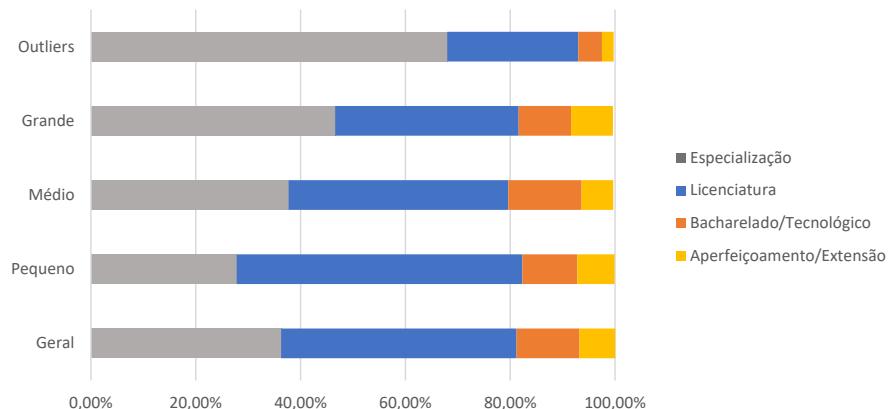
Nos primeiros editais de adesão à UAB, aproximadamente 80% dos municípios contemplados pertenciam aos grupos pequenos e médios. Essa tendência revelou uma intenção inicial clara de interiorização da política, direcionando esforços para municípios com piores indicadores socioeconômicos e menor infraestrutura educacional, de forma mais alinhada com os objetivos da UAB de ampliar o acesso e reduzir desigualdades regionais (Capes, 2021; Guedes; Quintas-Mendes, 2016). Com o passar dos editais de adesão, os municípios grandes passaram a ter maior representatividade, o que indica uma certa flexibilização nos critérios ou uma maior capacidade desses municípios de atender às exigências do programa.

Apesar da orientação inicial positiva, observamos também uma limitação relevante para a efetividade da política: a maior parte dos polos considerados não aptos a funcionar estava localizada justamente nos municípios pequenos, seguida pelos grandes (Arruda, 2018; Martins *et al.*, 2018). Esse dado sinalizou que, embora a política tenha buscado atuar onde o acesso ao ensino superior é mais limitado, a capacidade estrutural e administrativa desses municípios muitas vezes não

acompanhava as exigências para o funcionamento adequado dos polos. Essa contradição ressalta a importância de políticas complementares de suporte técnico e financeiro aos municípios mais vulneráveis, de forma que a intenção de ampliar o acesso não seja comprometida pela ausência de condições mínimas de funcionamento.

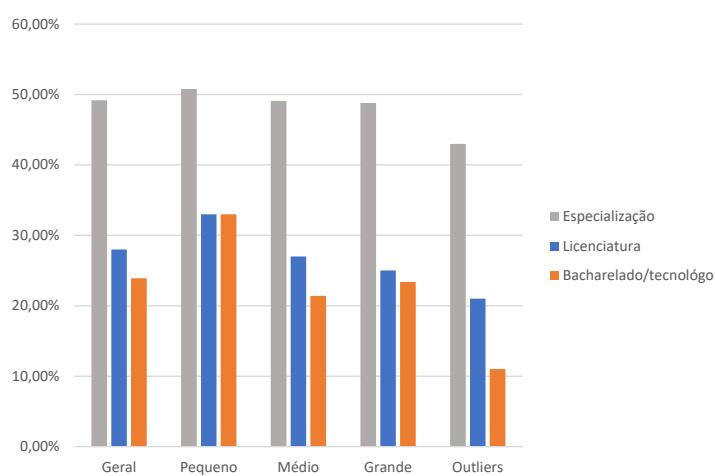
Em relação ao principal objetivo da UAB de fomentar a formação docente, verificamos que a política tem sido direcionada para esse fim, pois 65% dos cursos de nível superior (graduação e pós-graduação) foram de formação de professores. Observa-se, na Figura 3, que o grupo pequeno, formado majoritariamente por municípios das Regiões Norte e Nordeste, foi o que mais ofertou cursos na área de formação docente, sendo também o com maior número de cursos de licenciatura, seguido do grupo de municípios médios, possivelmente para atender a carência por esse tipo de qualificação que era mais urgente nessas áreas (Inep, 2007; Teixeira *et al.*, 2012). Enquanto os grupos de municípios grandes e *outliers* destinaram boa parte das suas ofertas para especializações.

**Figura 3 - Percentual de cursos ofertados por tipo e por clusters**



**Fonte:** dados do estudo (2023).

Outro dado que reforça a relevância da UAB em contextos com menor estrutura é o desempenho em termos de conclusão dos cursos. Apesar das diferenças não serem tão expressivas, os municípios pequenos e médios apresentaram as melhores taxas de conclusão em todos os tipos de cursos (Figura 4). Isso pode estar relacionado à ausência de alternativas de ensino superior público nesses territórios, o que torna a UAB uma oportunidade única e valorizada por seus beneficiários. A maior demanda reprimida por formação docente, aliada à escassez de outras ofertas, pode ter motivado os estudantes a se manterem e concluírem os cursos, demonstrando o impacto positivo da política justamente nos contextos em que ela mais se fazia necessária.

**Figura 4 - Taxa de conclusão por tipo de curso e por clusters**

**Fonte:** dados do estudo (2023).

Os resultados desta análise, considerando apenas os municípios que receberam a UAB, indicam que a política concentrou esforços alinhados a seus objetivos: embora tenha atendido a vários perfis de municípios, priorizou municípios pequenos e médios sem ensino superior público e com indicadores socioeconômicos mais baixos, especialmente no início da política.

Entretanto, é importante ressaltar as baixas taxas de conclusão encontradas em ambos os grupos, para os cursos do tipo Licenciatura e Bacharelado, tendo o Censo da Educação a Distância (Associação Brasileira de Educação a Distância [ABED], 2016) apontado que a evasão nessa modalidade é maior do que no ensino presencial. Dentre os principais motivos para a evasão dos alunos na UAB, a literatura destaca fatores relacionados a dificuldade dos alunos de estudarem a distância (Nunes, 2018), falta de tempo e de recursos financeiros dos estudantes para continuar no curso (Gouveia, 2017) e, no âmbito do magistério, questões relacionadas a profissão docente, como a valorização e oportunidades de trabalho (Guedes; Quintas-Mendes, 2016).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das análises, constatou-se que o desenvolvimento das atividades da UAB apoiou-se no seu principal objetivo, de formar professores, para o qual a política direcionou a maior parte da oferta dos seus cursos de nível superior. Fato que demonstra que as ações da UAB como política pública estavam alinhadas com a realização das metas do Plano Nacional de Educação e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ONU), relacionadas à formação de professores. Contudo, a adesão dos municípios não correspondeu exatamente à expectativa de diminuir as desigualdades no acesso ao ensino superior. Verificou-se que municípios de diversos perfis receberam a UAB, desde os pequenos e deficitários até os maiores e mais desenvolvidos, revelando a abordagem mais universalista da política.

Assim, quanto ao estilo de implementação, compreendemos que a UAB é uma política com abordagem mista, pois buscou universalizar o direito à educação superior, ampliando o acesso, inclusive nos municípios que possuíam outras formas de acesso, mas também planejou e implementou algumas estratégias com critérios relacionados à focalização em municípios com maiores desvantagens sociais, embora nem todos tenham sido fatores importantes para incentivar a adesão dos municípios nessas condições.

Concluiu-se, ainda, que o perfil dos municípios direcionou as atividades da UAB, demonstrando uma relação positiva entre a oferta e a necessidade de formação docente. Os pequenos e médios municípios deram maior ênfase à formação docente inicial, especialmente as licenciaturas, pois possuíam maior déficit nesse nível, enquanto os municípios maiores focaram na oferta de cursos de pós-graduação (*lato sensu*). Apesar dessa observação geral positiva, a formação docente na área específica, disciplinas de atuação dos professores, não foi priorizada, uma vez que grande parte das vagas e as melhores taxas de conclusão foram no curso de licenciatura em pedagogia.

Embora esta pesquisa tenha buscado analisar a influência das características dos municípios na adesão da política, é importante destacar que a abertura de um polo da UAB demandava contrapartida financeira do município solicitante, o qual se responsabilizava, na época das seleções, pela manutenção da estrutura do polo. Acreditamos, portanto, que os critérios relacionados às condições estruturais e financeiras dos municípios podem ter influenciado na decisão da adesão dos municípios à política. Dada a limitação dos dados disponibilizados pela Capes (sem acesso aos nomes e às propostas de todos os municípios que se inscreveram), não é possível afirmar se os municípios mais deficitários em termos socioeconômicos e educacionais não foram favorecidos porque não se inscreveram ou porque não conseguiram comprovar as condições financeiras e estruturais exigidas.

Do ponto de vista das políticas públicas, a partir desses resultados, sugere-se que sejam instituídas estratégias para garantir que a população dos municípios sem condições financeiras, mas com necessidades de acesso ao ensino superior, não fique desassistida pela UAB ou por outras políticas de acesso ao ensino superior. Apesar de não ter sido foco deste estudo, a partir da literatura, observamos que questões relacionadas à assistência, à permanência dos alunos, e à qualidade dos cursos da UAB também devem ser levadas em consideração pelos gestores da política, a fim de garantir sua eficiência e efetividade.

Por fim, sugerimos que pesquisas futuras, inclusive de abordagem qualitativa, investiguem fatores que influenciam a adesão e o sucesso da UAB nos municípios, com o objetivo de apoiar tanto a inclusão de localidades desassistidas quanto o aprimoramento das estratégias governamentais para o desenvolvimento de políticas públicas mais eficazes e socialmente relevantes.

## REFERÊNCIAS

- ARRUDA, E. P. Reflexões sobre a política nacional de formação de professores a distância e o enfraquecimento da EaD pública pela Universidade Aberta do Brasil (UAB). **Educação**, v. 43, n. 4, p. 823-842, 2018. <https://doi.org/10.5902/1984644432607>
- ATLASBR. **Consulta de dados**. 2020. <http://www.atlasbrasil.org.br/consulta/planilha>
- BAXTO, W.; AMARO, R.; MATTAR, J. Distance education and the Open University of Brazil: history, structure, and challenges. **The International Review of Research in Open and Distributed Learning**, v. 20, n. 4, p. 99-115, 2019. <https://doi.org/10.19173/irrodl.v20i4.4132>
- BELL, E. The politics of designing tuition-free college: how socially constructed target populations influence policy support. **The Journal of Higher Education**, v. 91, n. 6, p. 888-926, 2020. <https://doi.org/10.1080/00221546.2019.1706015>
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 1996. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)
- BRASIL. Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre a Universidade Aberta do Brasil. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 2006. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm)
- CHASE, M. M.; FELIX, E. R.; BENSIMON, E. M. **Student equity plan review: a focus on racial equity**. Los Angeles, CA: Rossier School of Education, University of Southern California, 2020.
- CHIU, M. S. Equality or quality? Using within-school ranks to admit disadvantaged medical students. **Journal of Applied Research in Higher Education**, v. 10, n. 2, p. 140-154, 2018. <https://doi.org/10.1108/JARHE-04-2017-0038>
- COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES) **Dados relativos a Universidade Aberta do Brasil**. Brasília: Inep, 2020. <https://dadosabertos.capes.gov.br/group/programa-universidade-aberta-do-brasil-uab>
- COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). **O que é o Sistema UAB e sua legislação**. Brasília: Inep, 2021. <https://www.gov.br/capes/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/educacao-a-distancia/uab/acesse-tambem/o-que-e-uab>
- DESAI, R. M. **Rethinking the universalism versus targeting debate**. Brookings Future Development, 2017. <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2017/05/31/rethinking-the-universalism-versus-targeting-debate/>
- FELIX, E. R.; TRINIDAD, A. The decentralization of race: tracing the dilution of racial equity in educational policy. **International Journal of Qualitative Studies in Education**, v. 33, n. 4, p. 465-490, 2019. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09518398.2019.1681538>
- GOUVEIA, R. M. M. Análises e perspectivas da educação a distância no ensino superior brasileiro. **Acesso Livre**, n. 7, p. 207-228, 2017. <https://revistaacessolivre.wordpress.com/2017/06/>

GUEDES, J. T.; QUINTAS-MENDES, A. Expansion and internalization of the open university of Brazil: the scenario of Sergipe. **Revista Tempos e Espaços em Educação**, v. 12, n. 30, p. 223-242, 2019. <https://doi.org/10.20952/revtee.v12i30.10430>

HAGOOD L.P. The Financial Benefits and Burdens of Performance Funding in Higher Education. **Educational Evaluation and Policy Analysis**, v. 41, n. 2, p. 189-213, 2019. <https://doi.org/10.3102/016237371983731>

HERNANDES, P. R. Universidade Aberta do Brasil e a democratização do Ensino Superior Público. **Ensaio: aval. Pol. Públ. Educ.**, v. 25, n. 95, p. 283-307, 2017. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S0104-40362017002500777>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Dados do censo escolar**. Brasília: Inep, 2022. <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar>

KASSAMBARA, A. **Practical Guide to Cluster Analysis in R**. 1 ed. USA: STHDA, 2017.

KERSTENETZKY, C. L. Políticas sociais: focalização ou universalização? **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 26, n. 4, p. 564-574, 2006. <https://doi.org/10.1590/S0101-31572006000400006>

MARTINS, A. S.; NASCIMENTO, V. F.; SOUSA, F. M. Avaliação institucional em polos do Sistema Universidade Aberta do Brasil. **Educação & Realidade**, v. 43, n. 1, p. 239-254, 2018. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/2175-623663857>

MENDONÇA, J. R. C.; FERNANDES, D. C.; HELAL, D. H.; Cassundé, F. R. Políticas públicas para o ensino superior a distância: um exame do papel da Universidade Aberta do Brasil. **Ensaio: aval. Pol. Públ. Educ.**, v. 28, n. 106, p. 156-177, 2020. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362019002801899>

NUNES, B.T. Formação de professores qualificados: enxugando gelo? **Ensaio: aval. Pol. Públ. Educ.**, v. 26, n. 98, p. 32-51, 2018. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362018002601337>

OCAMPO, J. A. Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización. **Nueva Sociedad**, v. 215, p. 36, 2018. <https://asip.org.ar/las-concepciones-de-la-politica-social-universalismo-versus-focalizacion/>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável: 4 – Educação de Qualidade**. Casa ONU Brasil, 2015. <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/4>

POWELL, J. A.; MENENDIAN, S.; AKE, W. **Targeted Universalism: Policy & Practice**. Berkeley: University of California, Haas Institute for a Fair and Inclusive Society, 2019.

ROGUS, S.; GUTHRIE, J.; RALSTON, K. **Characteristics of school districts offering free school meals to all students through the community eligibility provision of the national school lunch program**. Economic Research Report, 276219, United States Department of Agriculture, Economic Research Service, 2018. <https://ideas.repec.org/p/ags/uersrr/276219.html>

SCHABBACH, L. M.; RAMOS, M. P. A inserção de municípios gaúchos no Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFANCIA) e seus fatores condicionantes. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 2, p. 439-466, 2017. <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3088>

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** Cengage Learning, 2014.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Financiamento estudantil: indicadores e insights sobre a focalização do Programa. Boletim de Avaliação de Políticas públicas.** Secretaria do Tesouro Nacional, Brasil, v. 1, n. (2), 2015. [https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/boletim-de-avaliacao-de-politicas-publicas/arquivos/2015/financiamento-estudantil\\_indicadores-e-insights-sobre-a-focalizacao-do-programa/view](https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/boletim-de-avaliacao-de-politicas-publicas/arquivos/2015/financiamento-estudantil_indicadores-e-insights-sobre-a-focalizacao-do-programa/view)

SIDDIKI, S. **Understanding and analyzing public policy design.** Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

SCHNEIDER, A.; INGRAM, H. Social construction of target populations: implications for politics and policy. **American political science review**, v. 87, n. 2, p. 334-347, 1993. <https://doi.org/10.2307/2939044>

STUART, E. A.; BELL, S. H.; EBNESAJJAD, C.; OLSEN, R. B.; ORR, L. L. Characteristics of school districts that participate in rigorous national educational evaluations. **Journal of research on educational effectiveness**, v. 10, n. 1, p. 168-206, 2017. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5739324/>

TEIXEIRA, G. G. S.; SILVA, K. B. O.; CERNY, R. Z.; KONS, S. B. UAB: democratização do ensino superior público ou reprodução das diferenças? **Revista Entreideias: Educação, Cultura e Sociedade**, v. 1, n. 2, p. 87-106, 2012. <https://doi.org/10.9771/2317-1219rf.v1i2.6305>

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Estatísticas de Eleição**, 2022. <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores>

VERSCHUEREN, C. Local and global actors in environmental and sustainability education policies: the case of New York City public schools. **Environmental Education Research**, v. 27, n. 3, p. 402-417, 2021. <https://doi.org/10.1080/13504622.2021.1879734>

WEAVER, R. K. **Target compliance:** the final frontier of policy implementation. **Governance Studies at Brookings**, 2009.

**Dayane da Silva Rodrigues de Souza**

<https://orcid.org/0000-0001-6656-0527>

Doutora em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Mestra em Tecnologia e Gestão de Educação a Distância pela Universidade Federal Rural do Pernambuco (UFRPE). Especialista em Cidadania e Políticas públicas e Bacharela em Administração pela Universidade Estadual do Piauí (UFPI). Professora do Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN).

dayane.rodrigues@ifrn.edu.br

**Luciano Sampaio**

<https://orcid.org/0000-0003-1632-3149>

Doutor em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), com período como doutorando visitante na Paris 1 – Sorbonne. Pós-doutorado como pesquisador visitante na University of Illinois. Professor Titular da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e Pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

lucianombsampaio@gmail.com

**Raquel Sampaio**

<https://orcid.org/0000-0002-0685-5830>

Doutora em Economia pela Toulouse School of Economics (TSE). Mestre em Economia pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Bacharel em Engenharia de Infraestrutura Aeronáutica pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA). Professora Associada da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).  
raquelmbssampaio@gmail.com

## APÊNDICE A

## Quadro com as variáveis da pesquisa

Grupo	Variáveis	Descrição
Variável dependente	UAB	igual a 1 se o município recebeu pelo menos um polo UAB, e 0 caso contrário
	População 20 e 50	igual a 1 se o município possuía entre 20 e 50 mil habitantes, e 0 caso contrário
Variáveis independentes (VI) relacionada às questões demográficas	Norte	
	Nordeste	
	Centro-Oeste	igual a 1 se o município era de alguma dessas regiões, e 0 caso contrário
	Sul	
	Sudeste	
VI relacionada às questões socioeconômicas	IDHM	Índice de desenvolvimento humano dos municípios
	Pib per capita	PIB <i>per capita</i> dos municípios
	Pública	igual a 1 se o município tinha ensino superior público, e 0 caso contrário;
	Privada	igual a 1 se o município tinha ensino superior privado, e 0 caso contrário;
	Ensino médio	Percentual da população com mais de 18 anos com ensino médio completo
	Docente superior	Percentual de professores do ensino Básico com ensino superior
	Distância	Distância em km dos municípios para outro mais próximo com Universidade pública
	Distância 50 a 100	igual a 1 se o município está entre 50 e 100 km de uma Universidade Pública
	Distância 100+	igual a 1 se o município está a mais de 100 km de uma Universidade Pública
	Esquerda prefeito	igual a 1 se a ideologia do partido do prefeito ou do governador for de extrema esquerda, esquerda ou centro esquerda, e 0 caso contrário
VI relacionada às questões políticas	Esquerda governador	igual a 1 se a ideologia do partido do prefeito ou do governador for de extrema esquerda, esquerda ou centro esquerda, e 0 caso contrário

**Fonte:** elaboração própria (2023).

## APÊNDICE B

**Tabela com as estatísticas descritivas das variáveis conforme o período de adesão à UAB**

Variáveis	Adesão 2007		t-test		Adesão 2008		t-test		Adesão 2009		t-test		Todas as adesões		t-test	
	UAB=0		UAB=1		UAB=0		UAB=1		UAB=0		UAB=1		UAB=0		UAB=1	
	N=5176	Mean/SE	N=281	Mean/SE	(1)-(2)	Mean/SE	N=4921	Mean/SE	(1)-(2)	Mean/SE	N=4690	Mean/SE	(1)-(2)	Mean/SE	N=767	Mean/SE
População 20 a 50	0.18 [0.005]	0.33 [0.028]	-0.15*** 0.17	0.34 [0.005]	-0.17*** [0.030]	0.16 [0.005]	0.32 [0.031]	-0.15*** [0.005]	0.16 [0.017]	0.33 [0.017]	-0.16*** [0.017]	0.12 [0.011]	-0.10*** [0.011]	0.12 [0.011]	0.33 [0.011]	-0.16*** [0.011]
Pública	0.03 [0.002]	0.08 [0.016]	-0.05*** 0.02	0.15 [0.002]	-0.12*** [0.022]	0.02 [0.002]	0.14 [0.023]	-0.12*** [0.002]	0.01 [0.002]	0.12 [0.011]	-0.10*** [0.011]	0.01 [0.011]	-0.10*** [0.011]	0.12 [0.011]	0.12 [0.011]	-0.10*** [0.011]
Ensino médio	12.99 [0.098]	16.21 [0.486]	-3.22*** [0.098]	12.72 [0.548]	17.61 [0.570]	-4.88*** [0.098]	12.50 [0.570]	17.11 [0.570]	-4.60*** [0.098]	12.53 [0.305]	16.90 [0.305]	-4.36*** [0.305]	12.53 [0.305]	16.90 [0.305]	-4.36*** [0.305]	12.53 [0.305]
IDHM	0.52 [0.001]	0.55 [0.006]	-0.02*** 0.52	0.56 [0.001]	-0.03*** [0.007]	0.52 [0.002]	0.55 [0.007]	-0.03*** [0.002]	0.52 [0.002]	0.55 [0.004]	-0.03*** [0.002]	0.55 [0.004]	-0.03*** [0.004]	0.55 [0.004]	0.55 [0.004]	-0.03*** [0.004]
Pib per capita	8.58 [0.011]	8.82 [0.043]	-0.23* 8.67	8.87 [0.047]	-0.19** [0.047]	8.78 [0.050]	8.95 [0.050]	-0.16** [0.050]	8.56 [0.028]	8.78 [0.028]	-0.21*** [0.028]	8.78 [0.028]	-0.21*** [0.028]	8.78 [0.028]	8.78 [0.028]	-0.21*** [0.028]
Centro-oeste	0.09 [0.004]	0.06 [0.015]	0.02 [0.004]	0.09 [0.018]	-0.01 [0.018]	0.08 [0.023]	0.15 [0.023]	-0.06*** [0.004]	0.08 [0.011]	0.10 [0.011]	-0.02 [0.011]	0.10 [0.011]	-0.02 [0.011]	0.10 [0.011]	0.10 [0.011]	-0.02 [0.011]
Nordeste	0.32 [0.006]	0.30 [0.027]	0.02 [0.007]	0.32 [0.030]	-0.01 [0.030]	0.32 [0.031]	0.35 [0.031]	-0.03 [0.007]	0.32 [0.007]	0.35 [0.007]	-0.03 [0.007]	0.32 [0.017]	-0.01 [0.017]	0.32 [0.017]	0.32 [0.017]	-0.01 [0.017]
Norte	0.08 [0.004]	0.19 [0.023]	-0.11*** 0.07	0.12 [0.020]	-0.04*** [0.020]	0.07 [0.017]	0.07 [0.017]	-0.00 [0.004]	0.07 [0.004]	0.07 [0.004]	-0.00 [0.004]	0.13 [0.012]	-0.05*** [0.012]	0.13 [0.012]	0.13 [0.012]	-0.05*** [0.012]
Sul	0.21 [0.006]	0.16 [0.022]	0.05** 0.22	0.19 [0.025]	0.02 [0.025]	0.22 [0.028]	0.23 [0.028]	-0.01 [0.006]	0.21 [0.006]	0.19 [0.006]	-0.01 [0.006]	0.19 [0.014]	0.02 [0.014]	0.19 [0.014]	0.19 [0.014]	0.02 [0.014]
Sudeste	0.30 [0.006]	0.29 [0.027]	0.010 [0.007]	0.30 [0.028]	0.27 [0.028]	0.03 [0.007]	0.31 [0.026]	0.20 [0.026]	0.10*** [0.007]	0.31 [0.007]	0.25 [0.016]	0.05*** [0.016]	0.25 [0.016]	0.25 [0.016]	0.25 [0.016]	0.05*** [0.016]
Privada	0.10 [0.004]	0.27 [0.026]	-0.16*** 0.09	0.36 [0.030]	-0.27*** [0.030]	0.08 [0.032]	0.38 [0.032]	-0.30*** [0.004]	0.07 [0.004]	0.32 [0.004]	-0.30*** [0.004]	0.32 [0.017]	-0.24*** [0.017]	0.32 [0.017]	0.32 [0.017]	-0.24*** [0.017]
Esquerda prefeito	0.49 [0.007]	0.45 [0.030]	0.04 [0.007]	0.49 [0.031]	0.05 [0.007]	0.63 [0.033]	0.47 [0.033]	0.16*** [0.007]	0.49 [0.007]	0.43 [0.018]	0.06*** [0.018]	0.43 [0.018]	0.06*** [0.018]	0.43 [0.018]	0.43 [0.018]	0.06*** [0.018]
Esquerda governo	0.31 [0.006]	0.39 [0.029]	-0.08*** 0.31	0.32 [0.029]	-0.01 [0.029]	0.31 [0.029]	0.26 [0.029]	0.04 [0.007]	0.31 [0.007]	0.33 [0.017]	0.04 [0.017]	0.33 [0.017]	-0.01 [0.017]	0.33 [0.017]	0.33 [0.017]	-0.01 [0.017]
Docente superior	63.92 [0.349]	62.92 [1.419]	0.99 [0.361]	70.19 [1.392]	71.25 [1.392]	-1.06 [0.355]	70.38 [1.356]	73.22 [1.356]	-2.84* [0.355]	63.71 [0.370]	64.80 [0.829]	-1.08 [0.829]	64.80 [0.829]	64.80 [0.829]	64.80 [0.829]	-1.08 [0.829]
Distância	99.68 [1.361]	106.89 [6.272]	-7.33* [1.349]	99.66 [7.046]	104.94 [7.046]	-5.27 [1.343]	99.61 [7.214]	104.5 [7.214]	-4.94 [1.411]	99.12 [3.887]	105.43 [3.887]	-6.31* [3.887]	105.43 [3.887]	105.43 [3.887]	105.43 [3.887]	-6.31* [3.887]
Distância 50 a 100	0.31 [0.006]	0.26 [0.026]	0.05* 0.31	0.24 [0.027]	0.07** [0.027]	0.31 [0.029]	0.27 [0.029]	0.04 [0.007]	0.31 [0.007]	0.25 [0.016]	0.04 [0.016]	0.25 [0.016]	0.05*** [0.016]	0.25 [0.016]	0.25 [0.016]	0.05*** [0.016]
Distância 100+	0.34 [0.007]	0.39 [0.029]	-0.05* 0.33	0.38 [0.030]	-0.04 [0.030]	0.33 [0.032]	0.38 [0.032]	-0.04 [0.007]	0.33 [0.007]	0.38 [0.007]	-0.04 [0.007]	0.38 [0.007]	-0.05*** [0.007]	0.38 [0.007]	0.38 [0.007]	-0.05*** [0.007]

**Notas:** testes t correspondem as diferenças das médias das variáveis entre os dois grupos em cada amostra; \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

**Fonte:** elaboração própria.

# A XENOFOBIA E SEUS IMPACTOS EM DOCENTES IMIGRANTES NA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA

**Antonio Andretti Albuquerque da Costa  
Napiê Galvê Araújo Silva**

Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA), Mossoró – RN, Brasil

A xenofobia no ambiente educacional é um desafio relevante para a internacionalização da educação e para a integração de docentes e discentes imigrantes. A pesquisa objetiva analisar a percepção dos docentes estrangeiros sobre as manifestações xenofóbicas no ambiente da educação superior federal brasileira, identificando as principais formas de ocorrência, qual o impacto sobre o nível de bem-estar; e analisar se as instituições possuem políticas/programas capazes de garantir o respeito e a diversidade cultural. Para a metodologia, utilizou-se o levantamento de dados como procedimento técnico para a coleta dos dados. A pesquisa baseia-se na percepção de 205 docentes não brasileiros natos da rede federal de educação superior, cujo tratamento dos dados foi realizado por meio da análise de conteúdo. Os resultados deste estudo indicam que, de fato, ocorre a xenofobia docente no ambiente da educação superior federal brasileira, desenvolvendo-se de diferentes formas, afetando diretamente o bem-estar e o desempenho profissional dos pesquisados. Além disso, na visão da maioria dos participantes, as administrações das universidades não agem de maneira adequada para inibir a ocorrência de atos xenofóbicos.

**Palavras-chave:** xenofobia; docente estrangeiro; educação superior; internacionalização da educação; xenofobia docente.

## LA XENOFOBIA Y SUS IMPACTOS EN DOCENTES INMIGRANTES EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR BRASILEÑA

La xenofobia en el entorno educativo es un desafío relevante para la internacionalización de la educación y la integración de docentes y estudiantes inmigrantes. Esta investigación tiene como objetivo analizar la percepción de los docentes extranjeros sobre las manifestaciones xenofóbicas en el entorno de la educación superior federal brasileña, identificando las principales formas de ocurrencia, el impacto en el nivel de bienestar y analizar si las instituciones poseen políticas/programas capaces de garantizar el respeto y la diversidad cultural. Para la metodología, se utilizó un levantamiento como procedimiento técnico para la recolección de datos. La investigación se basa en la percepción de 205 docentes no brasileños nativos de la red federal de educación superior, cuyo tratamiento de los datos se realizó mediante el análisis de contenido. Los resultados de este estudio indican que, de hecho, ocurre la xenofobia docente en el entorno de la educación superior federal brasileña, desarrollándose de diferentes formas, afectando directamente el bienestar y el desempeño profesional de los encuestados. Además, en la visión de la mayoría de los participantes, las administraciones de las universidades no actúan de manera adecuada para inhibir la ocurrencia de actos xenofóbicos.

**Palabras clave:** xenofobia; docente extranjero; educación superior; internacionalización de la educación; xenofobia docente.

## XENOPHOBIA AND ITS IMPACTS ON IMMIGRANT FACULTY IN BRAZILIAN HIGHER EDUCATION

Xenophobia in the educational environment is a relevant challenge for the internationalization of education and the integration of immigrant teachers and students. This research aims to analyze the perception of foreign teachers about xenophobic manifestations in the environment of Brazilian federal higher education, identifying the main forms of occurrence, the impact on the level of well-being, and analyzing whether institutions they have policies/programs capable of guarantee respect and cultural diversity. For the methodology, a survey was used as a technical procedure for collecting data. The research is based on the perception of 205 non-native Brazilian teachers from the federal higher education network, whose data treatment was performed through content analysis. The results of this study indicate that, in fact, xenophobia occurs among teachers in the environment of Brazilian federal higher education, developing in different forms, directly affecting the well-being and professional performance of the respondents. Furthermore, in the view of most participants, university administrations do not act adequately to inhibit the occurrence of xenophobic acts.

**Keywords:** xenophobia; foreign faculty; higher education; internationalization of education; faculty xenophobia.

## 1. INTRODUÇÃO

A migração de pessoas abrange um amplo espectro de movimentos e deslocamentos em diferentes espaços geográficos. Tal mobilidade é definida como o ato de se deslocar de uma região para outra com a intenção de se estabelecer, seja dentro do mesmo país ou para além das fronteiras internacionais (Damarafi; Suwadono, 2022). Esse fenômeno pode ser promovido por diversas razões, como conflitos políticos, conflitos militares, situações econômicas, mudanças climáticas ou mesmo pela busca de uma vida melhor, marcando-o como uma questão complexa em diversos países ao redor do globo (Kaleshi; Gripshi; Zhebo, 2022).

De acordo com a Organização Internacional para as Migrações (IOM), agência vinculada à Organização das Nações Unidas (ONU), migração é definida como “o movimento de pessoas para fora de seu local de residência habitual, seja através de uma fronteira internacional ou dentro de um Estado” (IOM, 2019, p. 137). Em consonância com essa abordagem, a ONU adotou, em 2018, o pacto global para uma migração segura, ordenada e regular, que estabelece uma visão compartilhada para lidar com a migração internacional com base na cooperação multilateral, na soberania dos Estados e na promoção dos direitos humanos dos migrantes (Nações Unidas, 2018).

Esse movimento massivo de escala global, por razões e motivações distintas, pode, no entanto, provocar diversas reações nas populações locais, entre as quais a xenofobia, que é impulsionada por fatores de identificação religiosa e étnica, concorrência econômica e diferenças de culturas (Barberis; Costa; Castiglione, 2023). Na sociedade brasileira, as manifestações xenofóbicas apresentam-se de diversos modos, sendo influenciadas por fatores históricos, sociais e políticos.

O aumento das manifestações de ódio antimigratório, principalmente em cidades fronteiriças, fomentou a xenofobia, promovendo a intolerância contra minorias e grupos em vulnerabilidade (Guizardi; Mardones 2020). Essas manifestações também alcançam o ambiente educacional, inclusive no ensino superior, promovendo a exclusão e dificultando a integração, com impactos na saúde emocional e mental desses imigrantes (Santos; Diana, 2018).

O estudo sobre a xenofobia docente no âmbito da educação superior é relevante, pois essas instituições são espaços sociais e refletem questões sociais mais extensas, incluindo a própria xenofobia, que pode impactar a coesão social e a inclusão de modo significativo (Mgogo; Osunkunle, 2023), além de poder despotencializar, se não anular, o valor dos novos conhecimentos aportados pelos docentes. Além disso, esse fenômeno contribui para um ciclo de violência escolar, enfatizando a necessidade urgente de levantar seus efeitos angustiantes sobre quem os sofre nos ambientes educacionais (Dube; Setlalentoa, 2024).

Ademais, grande parte das pesquisas sobre a xenofobia na seara educacional, independentemente do nível de ensino, no Brasil, está direcionada para o estudante (Kohatsu;

Saito, 2022; Morais; Campos; Cotrin, 2023; Fischmann, 2020). Na literatura internacional, também é possível encontrar estudos nesse sentido (Metin *et al.*, 2023; Mgogo; Osunkunle, 2023; Ngobeni, 2022), resultando, portanto, na carência de pesquisas direcionadas aos docentes. Essa é a lacuna que esta pesquisa observou e busca ajudar a preencher na literatura ligada ao tema.

À vista disso, e considerando a supressão das fronteiras e a internacionalização da educação, este artigo busca analisar a percepção dos(as) docentes estrangeiros sobre as manifestações xenofóbicas no ambiente da educação superior federal brasileira, identificando as principais formas de ocorrência, verificando quais os impactos implicados sobre o bem-estar desse grupo de pessoas. Ademais, busca-se, também, analisar, a partir da visão do(a) professor(a) estrangeiro(a), se as suas respectivas instituições dispõem de políticas ou programas que sejam capazes de fomentar o respeito e a diversidade cultural em seus ambientes.

Almeja-se, portanto, contribuir no preenchimento dessa lacuna e, além disso, busca-se constatar como essas atitudes são capazes de influenciar os diversos aspectos da vida dos(as) professores(as).

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Xenofobia

A xenofobia, que se caracteriza por um temor excessivo diante de pessoas estranhas ou estrangeiras, revelou-se, no decorrer da História, de maneiras diferentes, pois é influenciada por fatores sociais, políticos e econômicos. Análises históricas revelam que a xenofobia não é fato hodierno e sim parte sistemática do desenvolvimento histórico das sociedades (Baker, 2022). Na Roma antiga, ela era alimentada por uma crença de que os estrangeiros seriam culturalmente inferiores (Alves, 2019). Para a América, esse temor entranhado do imigrante foi formado pela história nacional do colonialismo dos povoadores brancos, escravidão e racismo sistemático (Paalo; Adu-gyamfi; Arthur, 2022).

No caso brasileiro, a xenofobia está associada, também, ao racismo estrutural e ao ideal forjado no embranquecimento, sendo direcionada, especialmente, a sujeitos racializados, como negros e indígenas, por exemplo, que representam, na percepção social construída historicamente, o mais estrangeiro dentre os estrangeiros (Redin; Reichert, 2024). Nesse cenário, a xenofobia ultrapassa o campo da exclusão política e econômica e se manifesta por meio da linguagem e dos sistemas de representação simbólica, os quais desumanizam o estrangeiro e reforçam sua posição de ameaça, como analisa Ribeiro (2022), apoiando-se em Woodward (2014). Para Ribeiro (2022, p. 118), “as diferentes práticas discriminatórias contra estrangeiros ganham forma na linguagem, em qualquer que seja a sua manifestação semiótica”.

A institucionalização moderna da xenofobia inicia-se com o Estado-Nação e seu juízo de discriminação de pessoas/cidadãos pelo lugar de nascimento. O estrangeiro é, nesse caso, banido de direito, explorado e submetido estruturalmente aos princípios de exceção (Rigouste, 2018). Além disso, a ascensão de forças políticas nacionalistas reforça essa discriminação, atacando liberdades e propondo a restrição de direitos das minorias, com discursos de ódio e manipulação demagógica. Esses grupos retratam o imigrante como uma ameaça à identidade cultural e aos empregos da população local (Castro, 2023).

Esse nacionalismo que alimenta a xenofobia repete-se em diferentes continentes. Na América do Sul, Culpi, Mèrcher e Pereira (2021) analisam como, a partir de 2015, governos sul-americanos promoveram práticas xenofóbicas. Já Costa e Vieira (2019) mostram que, na União Europeia, discursos desumanizantes contra povos do sul global — herdados do colonialismo — ainda sustentam a discriminação xenófoba na atualidade.

Todavia, a xenofobia atinge com maior intensidade determinados grupos de imigrantes e pode estar relacionada com alguma situação específica, como períodos de instabilidade global e/ou econômica, o que pode ser observado em tempos de crise, como com a Covid-19 (Chen; Trinh; Yang, 2020). A exemplo desse fato, de situação específica de instabilidade global/econômica, podem-se citar alguns estudos (Cheng, 2020; Rzymski; Nowicki, 2020), que demonstraram uma sucessão de episódios xenofóbicos contra asiáticos como um todo em razão da pandemia da Covid-19, sobretudo por sua rápida disseminação, relevância global e origem na cidade chinesa de Wuhan.

A África também enfrenta um processo migratório relevante na conjuntura atual em todo o mundo. Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR, 2024a), o continente africano possui aproximadamente 7,4 milhões de refugiados em outros países, originando-se, principalmente, de nações como Sudão do Sul, Sudão, Congo, Somália e República Centro-Africana. Os migrantes daquele continente realizam suas viagens se utilizando de transportes em condições precárias e, até mesmo, infiltrados em navios sujeitos a condições insalubres. As imagens distribuídas pelos diversos meios de comunicação mostram esses migrantes e refugiados desesperados a tentar atravessar o mar mediterrâneo para a Europa, com explícito aumento desde 2014 (Williams, 2019).

De acordo com o ACNUR (2024b), aproximadamente 65% dos refugiados no mundo — o equivalente a 24,2 milhões de pessoas — têm origem em apenas quatro países: Síria, com 6,4 milhões de deslocados; Venezuela e Afeganistão, com 6,2 milhões de deslocados cada um; e a Ucrânia, com 6,1 milhões. Por outro lado, cinco países concentram 32% da população refugiada global: Colômbia, Alemanha, Irã, Uganda e Turquia. Isso significa que quase uma em cada três pessoas refugiadas no mundo foi acolhida por essas nações.

Muitos migrantes e refugiados de diferentes continentes são crianças, jovens e profissionais em busca de proteção e melhores condições de vida. Nesse contexto, o ambiente educacional pode, por vezes, propiciar condições para ocorrência de atitudes xenófobas por parte da população local. Mesmo sem discriminação explícita, esses migrantes podem enfrentar preconceito velado nas instituições de ensino (Kohatsu; Saito, 2022).

### **2.1.1 Manifestações de xenofobia no ambiente educacional**

A xenofobia nos ambientes de ensino é considerada como um desafio importante, pois tem o poder de influenciar o bem-estar mental e o senso de integração dos alunos e professores estrangeiros, em especial quanto à sua preponderância sobre imigrantes estereotipados pelas mídias, fator esse que contribui ainda mais para percepções e atitudes depreciativas em relação a esse grupo (Mgogo; Osunkunle, 2023). Destarte, controlar esse tipo de manifestação acaba se tornando mais difícil pelo crescimento global da retórica e de políticas xenófobas emergentes, ressaltando a importância de os educadores articularem preceitos de inclusão e justiça (Metin *et al.*, 2023).

Na sociedade brasileira, as demonstrações de xenofobia são diversas e abrangem diferentes contextos, inclusive o ambiente educacional, como mostra o estudo de Kohatsu e Saito (2022), que foi realizado com alunos bolivianos ou brasileiros filhos de bolivianos do ensino fundamental e médio. Nessa pesquisa, evidenciou-se que as agressões sofridas em decorrência de traços físicos ou pela nacionalidade acometeram esses alunos em diferentes momentos da trajetória escolar e em diferentes instituições de ensino.

No contexto da educação superior, a xenofobia cria uma névoa de intolerância que afeta de forma negativa a experiência dos estrangeiros na comunidade acadêmica (Fischmann, 2020). Além disso, ela pode causar transtornos como ansiedade, depressão e outros problemas de ordem emocional, que comprometem a saúde mental e a qualidade de vida durante o período de vivência na academia (Mancebo, 2023).

A xenofobia na educação superior apresenta múltiplas faces e ocorre em diferentes contextos globais, afetando significativamente estudantes, docentes, o próprio ambiente acadêmico e percepções sociais mais amplas (Mgogo; Osunkunle, 2023). Haft e Zhou (2021), em estudo com alunos sino-americanos da educação superior nos Estados Unidos, identificaram aumento da discriminação a partir do início da pandemia da Covid-19, além da ampliação dos sintomas de ansiedade. Na África do Sul, estudantes estrangeiros da universidade de Joanesburgo relatam experiências de xenofobia, como discriminação linguística e a exclusão social e acadêmica (Ngobeni, 2022).

Para Vieira (2022), a xenofobia, no contexto das universidades brasileiras, configura-se como um problema estrutural e pouco debatido, afetando diretamente pessoas estrangeiras da comunidade acadêmica, que enfrentam exclusão, estigmatização e preconceito no cotidiano. Ainda segundo a autora, os relatos de discriminação acadêmica, além da desvalorização cultural e das barreiras linguísticas, são frequentes e se agravam diante de discursos políticos excludentes e da ausência de políticas públicas efetivas. Tais fatores provocam impactos profundos na saúde mental das vítimas, gerando sentimentos de medo, isolamento, ansiedade e, em casos extremos, risco à própria vida.

Por outro lado, de acordo com Morais, Campos e Cotrin (2023), as instituições de educação têm capacidade de ser bastante acolhedoras; tanto os professores quanto os alunos brasileiros e, fundamentalmente, os próprios colegas de mesma nacionalidade têm papel fundamental para a recepção e a promoção de situações para a integração dos estrangeiros nas escolas. A integração com outros alunos e professores possibilita aos imigrantes a capacidade de transmitir e receber conhecimentos, e isso serve como alicerce para proporcionar o seu desenvolvimento mútuo (Aita; Tuleski, 2017).

Atrelado a isso, a implementação de políticas antidiscriminatórias é essencial para garantir a igualdade de oportunidades e o respeito à diversidade na educação (Oliveira; Horochovski, 2021). Essas políticas devem buscar criar um ambiente mais receptivo e inclusivo para os estrangeiros, oferecendo suporte emocional, linguístico e social (Fischmann, 2020). Além disso, é importante envolver toda a comunidade acadêmica nesse processo, incentivando o diálogo e a reflexão sobre as questões relacionadas à diversidade cultural. Somente assim, será possível construir um ambiente acadêmico verdadeiramente inclusivo e multicultural (Milesi; Coury; Rouvery, 2018).

## 2.2 O contexto da internacionalização universitária

Desde as últimas décadas, segundo Hatsek, Woicolesco e Rosso (2023), a educação tem passado por transformações que influenciam diretamente as políticas supranacionais, compreendidas como diretrizes, indicações e recomendações emitidas por organismos internacionais de educação. A internacionalização do ensino superior é uma tendência transformadora influenciada por fatores sociais, culturais, econômicos e políticos, enfatizando valores humanos e novas perspectivas para o fortalecimento da educação global (Tran *et al.*, 2023).

Para Morosini (2019), esse é um processo de integração em duas dimensões: a dimensão internacional e a dimensão intercultural, sendo um meio para concepções mais amplas e densas relacionadas ao bem viver, ao desenvolvimento sustentável e ao alcance de uma cidadania global.

Já para Santos Filho (2020), o processo de internacionalização não pode ser entendido como um conjunto de forças independentes, pois comprehende três dimensões, quais sejam: a internacional (foco nas relações entre nações e instituições educativas), a intercultural (voltada para o encontro direto entre culturas) e a global (ultrapassa os limites culturais e institucionais e alcança o plano das estruturas, redes e valores globais). Ou seja, significa que é uma relação triangular entre nações, culturas ou países.

O desenvolvimento dessa internacionalização passou, nos últimos anos, a ser estratégico no setor educacional superior, reforçando o fato de a globalização estar cada vez mais estabelecida no cenário mundial (Wit, 2019). Na sociedade globalizada, o conhecimento torna-se importante para o desenvolvimento sustentável dos países, e as instituições de ensino superior têm investido nesse processo de romper as barreiras nacionais, tornando-o um importante elemento no processo de cooperação e produção entre seus países e os respectivos mercados (Morosini; Corte, 2018).

Diante disso, todo esse movimento passa a ser um recurso de interesse de muitas universidades em todo o mundo, não como um aspecto que lhes é imposto e que precisam cumprir, mas como uma decisão individual de cada instituição, resultado do entendimento sobre a sua importância para o país como promotora do desenvolvimento das ciências em geral (Pereira, 2019).

Essa relação é estabelecida entre a educação superior e a globalização, que se refere ao contexto macro da interconectividade global que exige respostas da própria educação superior associadas aos conceitos de cooperação internacional, que são as ações deliberadas entre instituições e governos para promover intercâmbio acadêmico, pesquisa e formação colaborativa, além da educação internacional e da mundialização, que representa a integração desses elementos. Tal relação é apoiada, também, pela contribuição dada por docentes estrangeiros, que trazem consigo suas experiências, perspectivas e conhecimentos para enriquecer o ambiente acadêmico (Wit, 2019).

### 3. METODOLOGIA

Esta seção tem como objetivo apresentar a abordagem metodológica adotada neste estudo, enfatizando a caracterização da pesquisa e as técnicas que foram utilizadas para coleta e para a análise de dados. Além disso, serão destacados os participantes da pesquisa, proporcionando uma visão ampla do percurso metodológico empregado.

No que diz respeito aos objetivos, esta pesquisa é considerada descritiva, pois se dispõe a descrever a percepção do(a) docente estrangeiro(a) sobre as manifestações xenofóbicas no âmbito da educação superior, identificando as propriedades, as características e os traços mais relevantes para o fenômeno analisado (Sampieri; Collado; Lúcio, 2013).

Quanto à abordagem do problema, classifica-se como de caráter misto, pois possui uma perspectiva investigativa que combina a coleta de dados quantitativos e qualitativos, integrando ambos os tipos de dados e empregando diferentes desenhos que refletem pressupostos filosóficos e estruturas teóricas. A premissa fundamental dessa abordagem é que a combinação de dados qualitativos e quantitativos proporciona uma compreensão mais abrangente do que a obtida a partir de dados quantitativos ou qualitativos de forma isolada (Creswell; Creswell, 2012).

Esta pesquisa utilizou o levantamento como procedimento técnico, por permitir a coleta de dados sobre características, ações ou pontos de vista de um grupo de pessoas, por meio de questionários com escalas de mensuração. Esse método possibilita ao pesquisador interpretar, discutir e correlacionar estatisticamente os dados, oferecendo uma visão coletiva do comportamento do grupo e reunindo, portanto, aspectos das abordagens quantitativa e qualitativa (Michel, 2015).

No que diz respeito ao período da coleta de dados, a pesquisa é considerada de corte transversal, uma vez que os dados foram coletados em um ponto determinado do tempo, entre maio e agosto de 2024, utilizando-se como base uma amostra aleatória, alcançando-se, dessa forma, uma imagem pronta capaz de informar acerca da situação social do momento em que se coletaram os dados (Richardson, 2017). Quanto ao desenho, a presente pesquisa pode ser classificada como não-experimental, pois observa os fenômenos da maneira como aconteceram dentro do contexto natural para posterior análise (Sampieri; Collado; Lúcio, 2013).

Os participantes da pesquisa foram os professores e professoras não brasileiros natos e que possuem vínculo com as instituições de ensino superior federais brasileiras (na graduação ou pós-graduação) com, pelo menos, 01 (um) ano de docência nas referidas universidades.

Os dados primários foram coletados por meio de questionário misto, de perguntas abertas e fechadas com escala de Likert, na forma de escala de avaliação, com a utilização de formulários do *Google Forms*. De acordo com Symon (2012), por combinar questões abertas e fechadas, esse tipo de questionário permite uma coleta de dados de forma mais abrangente e detalhada, assentindo uma análise qualitativa e quantitativa das informações.

O questionário foi submetido e devidamente aprovado por comitê de ética e pesquisa, conforme parecer consubstanciado no CAAE: 78203224.5.0000.5294, para então, somente após consentido, ser encaminhado via *e-mail* institucional dos(as) docentes e aplicado por meio dos formulários pela plataforma *Google*. O endereço eletrônico dos(as) professores(as) foi solicitado diretamente para 69 universidades federais brasileiras das cinco regiões do país por meio do *site* Fala. br, que é uma plataforma integrada de ouvidoria e acesso à informação do Poder Executivo federal.

Algumas instituições de ensino, justificando-se na lei de proteção de dados, não forneceram os *e-mails* dos(as) docentes; todavia, indicaram endereço eletrônico para onde o questionário

deveria ser enviado para posterior compartilhamento junto ao público de interesse deste estudo. Dessa forma, todas as 69 universidades de todas as regiões brasileiras e seus/suas docentes foram convidados e convidadas a contribuírem com esta pesquisa.

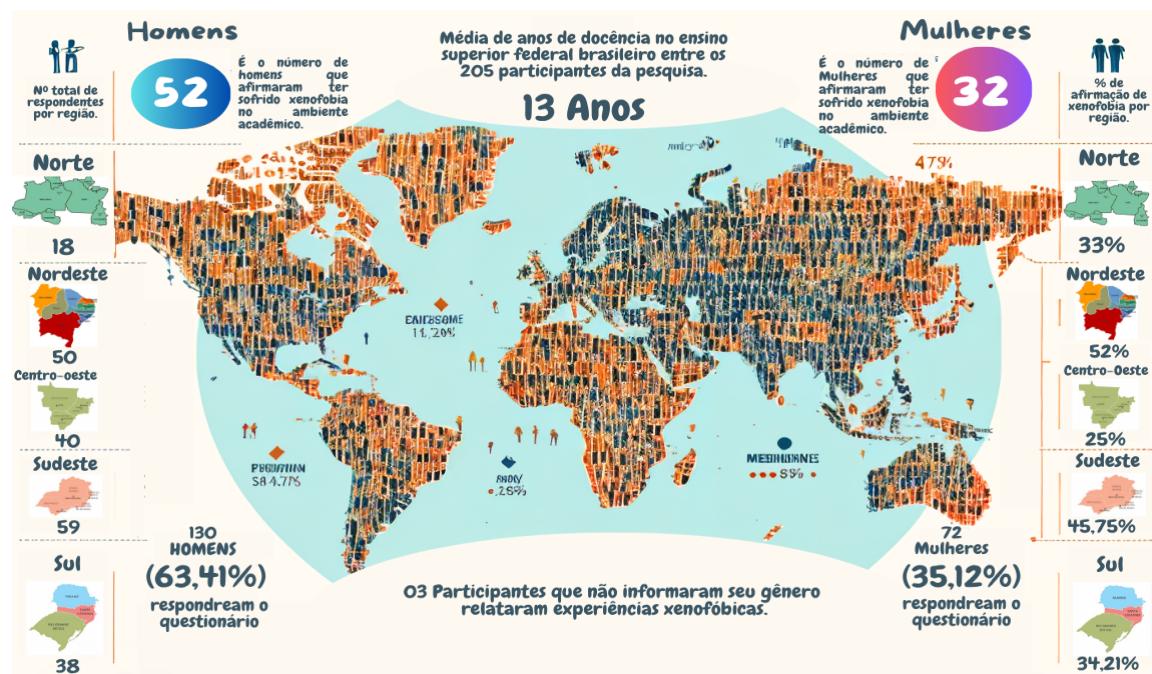
O roteiro de entrevista do questionário contou com 33 perguntas, sendo 23 delas fechadas e outras 10 questões abertas. Além disso, foi estruturado em seis blocos temáticos e contou com a resposta de 205 docentes estrangeiros dos níveis de graduação e pós-graduação. O bloco 1 (um) abrangeu o perfil sociodemográfico e profissional dos respondentes; o bloco 2 (dois) tratou das experiências de xenofobia vividas no Brasil; o bloco 3 (três) investigou os impactos pessoais e profissionais da xenofobia; o bloco 4 (quatro) explorou possíveis causas e as percepções dos participantes sobre esse fenômeno. O bloco 5 (cinco) abordou as percepções individuais dos e das participantes em relação aos comportamentos institucional e da comunidade acadêmica em relação à xenofobia; e o bloco 6 (seis) coletou informações sobre as políticas institucionais e medidas de prevenção em relação à xenofobia no ambiente acadêmico.

O tratamento dos dados foi realizado por meio de análise de conteúdo, que pode ser compreendida como um “conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção dessas mensagens” (Bardin, 2011, p. 47). As distintas fases para a análise de conteúdo, como a experimentação ou o inquérito sociológico, organizam-se em três polos cronológicos, quais sejam: pré-análise, exploração do material e o tratamento dos dados, a inferência e a interpretação (Bardin, 2016).

#### 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção, dedicar-nos-emos à discussão dos resultados achados junto aos docentes não brasileiros natos com, pelo menos, um ano de trabalho e que atuam nas universidades públicas federais brasileiras. Assim sendo, as respostas do questionário baseiam-se na experiência e nas percepções individuais de cada um/uma deles(as).

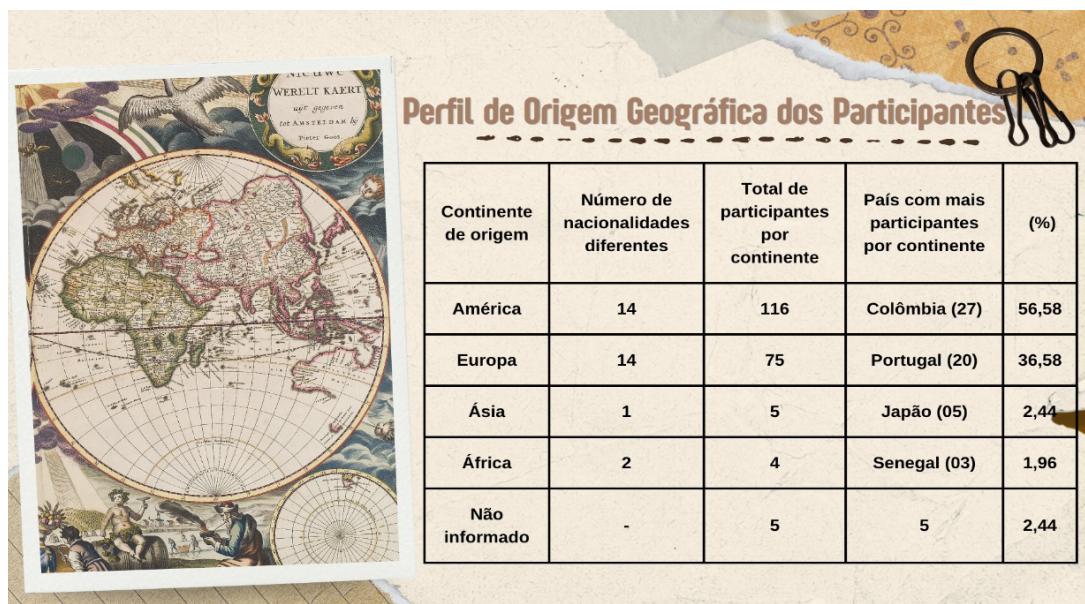
As informações presentes na Figura 1 apresentam referências gerais importantes para a compreensão da pesquisa, do perfil dos participantes, além da distribuição e percepções de atitudes xenófobas pelas regiões brasileiras. Nos discursos examinados, verificou-se que determinados atos de xenofobia se repetiram de forma semelhante com diferentes docentes estrangeiros, além da percepção desses(as) professores(a) sobre fatores que estão diretamente atrelados ao aumento ou diminuição de ações de xenofobia.

**Figura 1 – Distribuição por gênero e respondentes por região**

**Fonte:** elaboração própria.

O Brasil possui, de acordo com as universidades federais, via consulta pelo Fala.br, cerca de 2.800 docentes estrangeiros ligados às instituições de ensino superior federais brasileiras, e esta pesquisa obteve resposta de 205 professores e professoras, o que representa, aproximadamente, 7,32% da população total alvo do estudo. Os docentes que declararam ser do gênero masculino somam 130 pessoas (63,41%), enquanto 72 (35,12%) se definiram como do gênero feminino e 3 participantes optaram por não declarar o seu gênero, somando 1,47% do total dos respondentes.

A Região Sudeste, como mostra a Figura 1, acomoda a maior fatia na participação docente nesta pesquisa, sendo seguida pela Região Nordeste. A Região Norte é a que dispõe do menor número de professores(as) participantes; e as Regiões Sul e Centro-Oeste estão na posição intermediária, com o quantitativo de docentes bem aproximado entre elas. Em relação aos continentes, a América contribuiu com o maior número de respondentes da pesquisa, com 56,58%; o continente europeu apresentou 36,58%; e a África e a Ásia tiveram 2% cada uma, aproximadamente. Não houve respondentes da Oceania; e o número de pessoas que não informaram a sua nacionalidade ficou em torno de 2%. A Tabela 1 nos ajuda a visualizar esses números com maior clareza.

**Tabela 1 – Perfil de origem geográfica dos participantes**


Continente de origem	Número de nacionalidades diferentes	Total de participantes por continente	País com mais participantes por continente	(%)
América	14	116	Colômbia (27)	56,58
Europa	14	75	Portugal (20)	36,58
Ásia	1	5	Japão (05)	2,44
África	2	4	Senegal (03)	1,96
Não informado	-	5	5	2,44

**Fonte:** elaboração própria.

Cerca de 42,43% (87) dos(as) docentes que responderam ao questionário aplicado afirmaram que já experimentaram situações em que se sentiram alvo de xenofobia por parte de outros servidores (técnicos/as ou professores/as) ou mesmo de discentes da instituição de ensino a que estavam ligados(as). A xenofobia simbólica, incluindo as percepções, as atitudes e os comportamentos relacionados, é vivenciada pelos não-nacionais nas instituições de ensino superior (Mgogo; Osunkunle, 2023).

Desse extrato, identificou-se que 32 eram mulheres, representando 36,78% do total daqueles que afirmaram ter sofrido algum tipo de situação xenófoba; enquanto os homens representaram 59,77% ou 52 participantes. Os que não informaram ou não quiseram indicar o gênero somam 3 respondentes, ou 3,45% do total. As situações xenofóbicas que mais foram relatadas estão ligadas à língua, à ocupação de vaga que deveria ser ocupada por um brasileiro nato, ao assédio moral e a questões fenotípicas, como é possível verificar nas respostas abaixo:

Pediram para eu fazer fonoaudiologia para excluir meu sotaque (Entrevistado 03).

Alguns técnicos da universidade fizeram comentários agressivos sobre o meu sotaque, e isso me afetou (Entrevistado 128).

Colegas de profissão se manifestaram que assumindo a vaga de professor eu estaria tirando a vaga de um brasileiro e que achavam isso errado (Entrevistado 72).

Sinto xenofobia por parte dos discentes, servidores e colegas... no sentido de que, como estrangeiro, me encontro ocupando um cargo que devia ser para brasileiros (Entrevistado 94).

Os meus colegas professores (doutores) sentem-se no direito de me tratar como escravo e animal de carga para fazer tarefas (Entrevistado 89).

Fui comparada com pessoa do povo indígena pelas minhas características similares, mas não de uma maneira respeitosa, foi do tipo irônico e desagradável (Entrevistado 08).

Com base nas respostas coletadas a partir das experiências, há indícios de que essas circunstâncias envolveram comentários ofensivos, piadas ofensivas e discriminação explícita, sugerindo que muitos dos participantes sofrem xenofobia de maneira aberta em seus locais de trabalho. Muitos reportaram problemas com relação ao sotaque e à estigmatização da pronúncia do português, indicando que as barreiras linguísticas são agentes relevantes nas experiências xenofóbicas.

Nas respostas, observou-se um preconceito cultural, em que os docentes estereotipados, inclusive, sentiram que suas competências foram questionadas devido às suas origens, demonstrando que a xenofobia também pode se exteriorizar por meio dos estigmas culturais. Tudo isso acaba por tornar o ambiente hostil para essas pessoas, com relatos de sensação de isolamento por parte da comunidade acadêmica, o que tem potencial de gerar impacto negativo no ambiente de trabalho, no desempenho profissional e no bem-estar desses professores.

Nos formulários, cada participante relatou, com base em sua experiência real, a forma como lidou com as situações de xenofobia com as quais se deparou. Dentro dessa realidade, emergiram diferentes unidades de contexto, entre as quais as que mais se repetiram foram: sentimento de exclusão, impacto no desenvolvimento de atividades profissionais, e influências psicológicas. Os trechos abaixo das respostas dos professores e professoras mostram como as experiências reforçaram o sentimento de exclusão:

A gente se sente excluída, sente que não pertence a um dado grupo e isso faz muito mal para nossa vida (Entrevistado 32).

Gera um sentimento de exclusão pelo simples fato de ter nascido em outro país diferente, a consequência é evitar participar de determinadas atividades na universidade (Entrevistado 165).

O sentimento de não ser aceito pelo simples fato de ter nacionalidade diferente traz muita tristeza e angústia para mim (Entrevistado 185).

Ânimo abalado, tristeza e solidão. Quando somos imigrantes e não temos por perto ninguém da família nem amigos de toda a vida, o sentimento de solidão se intensifica (Entrevistado 51).

Os docentes também relataram que os atos de xenofobia influenciam diretamente no desenvolvimento de suas tarefas laborais e na saúde mental. Exemplos dessas influências mais reportadas são evitar participar de atividades do próprio departamento, sensação de falta de relevância acadêmica, prejuízo para formação acadêmica dos discentes, além de ter afetado de forma negativa sua condição psicológica. A ansiedade e a depressão, geradas a partir de atos xenófobos, são adversidades que afetam diretamente a saúde mental e, consequentemente, o bem-estar do indivíduo durante sua vivência na universidade (Mancebo, 2023). Outros trechos das respostas dos participantes demonstram os sentimentos decorrentes das atitudes xenofóbicas.

Fiquei com medo de assistir às reuniões do colegiado, fiquei com insegurança sobre as minhas capacidades, é uma sensação de estar só, com pouca solidariedade de colegas, insegurança em relação ao estágio probatório e falta de concentração no preparo das aulas (Entrevistado 42).

Em reuniões de colegiado, por vezes, a minha opinião e experiência são descartadas, algo que nunca observei com outros colegas. Toda minha experiência foi ignorada em colegiado (Entrevistado 09).

Em muitas situações, sinto que minhas colocações não estão sendo consideradas e valorizadas por alguns colegas e é uma sensação ruim (Entrevistado 105).

Afeta principalmente no desenvolvimento de pesquisa e na formação que deveria passar para os alunos (Entrevistado 142).

Ânimo baixo, muita tristeza, influenciando na vontade de participar das atividades do departamento. Também influencia no trato com familiares (Entrevistado 204).

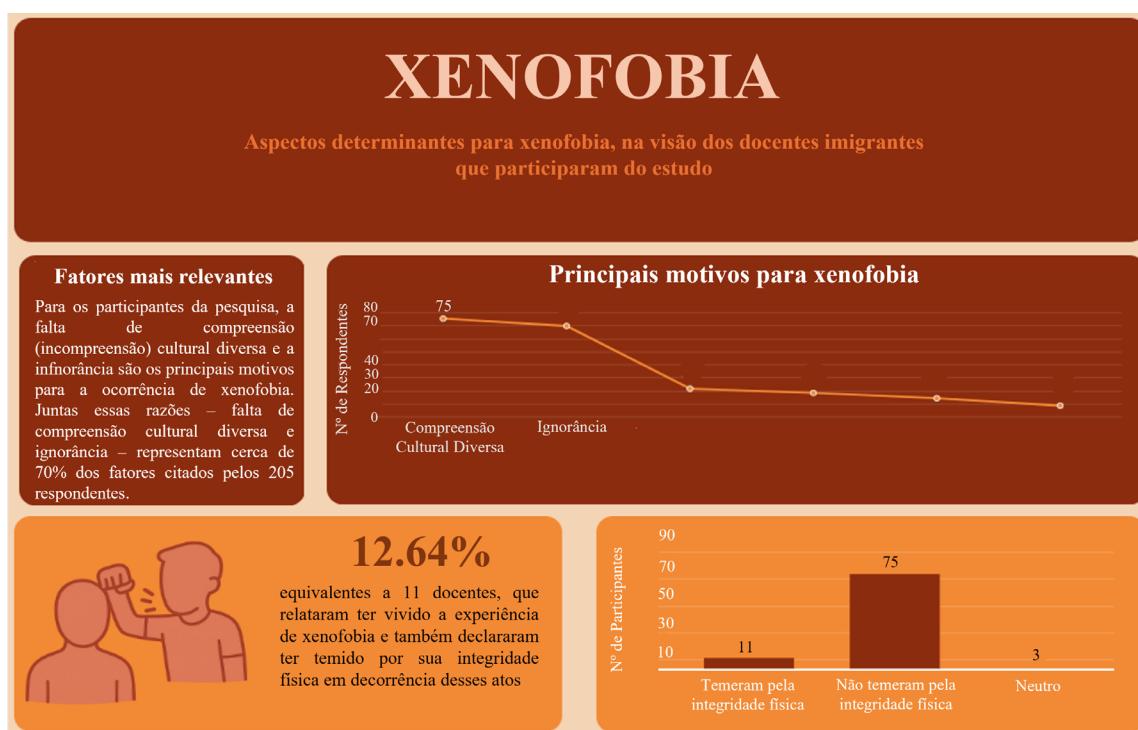
Nesse sentido, muitas respostas referenciaram significativo impacto emocional nos participantes, incluindo sentimentos de tristeza, desânimo e isolamento, afetando diretamente a confiança deles e delas e gerando, com base nas menções, falta de motivação e sentimento de desvalorização no trabalho. Algumas respostas fazem referência à falta de apoio por parte das instituições, fato que pode gerar o agravamento no impacto das experiências e expandir o sentimento de desamparo.

Quando questionados sobre o motivo impulsionador de ações degradantes como a xenofobia no ambiente da educação superior, a maior parte dos respondentes identificou a falta

de compreensão cultural diversa como um fator determinante para as atitudes xenofóbicas. Outros fatores foram mencionados e incluíram ignorância, influências políticas e questões sociais, destacando a complexidade dos contextos nos quais a xenofobia se manifesta. Contudo, houve relatos de pessoas que conseguiram lidar com as situações mencionando resiliência para superar essas adversidades.

Apesar de a grande maioria dos respondentes que reportaram xenofobia – cerca de 84% – relatarem que essas situações não colocaram em risco a sua integridade física, uma parcela de 12,64% expôs preocupação em relação a sua segurança pessoal, fato esse que deve ser levado em consideração, pois todos os tipos de agressões têm implicações negativas na vida das vítimas dentro do âmbito educacional. Em alguns casos, inclusive, é necessária a busca por ajuda psicológica (Kohatsu; Saito, 2022).

**Figura 2 - Aspectos determinantes para xenofobia**



**Fonte:** elaboração própria.

Diante, pois, dos números apresentados, na Figura 2, sobre os aspectos determinantes para as práticas de xenofobismo, destacamos alguns relatos, em seguida, que corroboram o sentimento dos participantes e nos ajudam a compreender as suas percepções individuais que acabam se tornando ainda mais relevantes quando aglutinadas em um indicador. Cabe ressaltar, ainda, que 11 respondentes, ou 12,64% dos que afirmaram ter vivenciado a xenofobia, relataram que temeram que as ações xenofóbicas atravessassem as barreiras das hostilidades verbais e psicológicas e chegassem a agressões físicas de fato.

Pode ser a entrada maior de estrangeiros e a criação de entendimentos culturais diversos, compreensão de visão de mundo objetivamente diferentes que impõe ao povo brasileiro dificuldades que estão além das suas possibilidades (Entrevistado 22).

A xenofobia está em uma crescente, mas com viés étnico-racial e de classe social (Entrevistado 34).

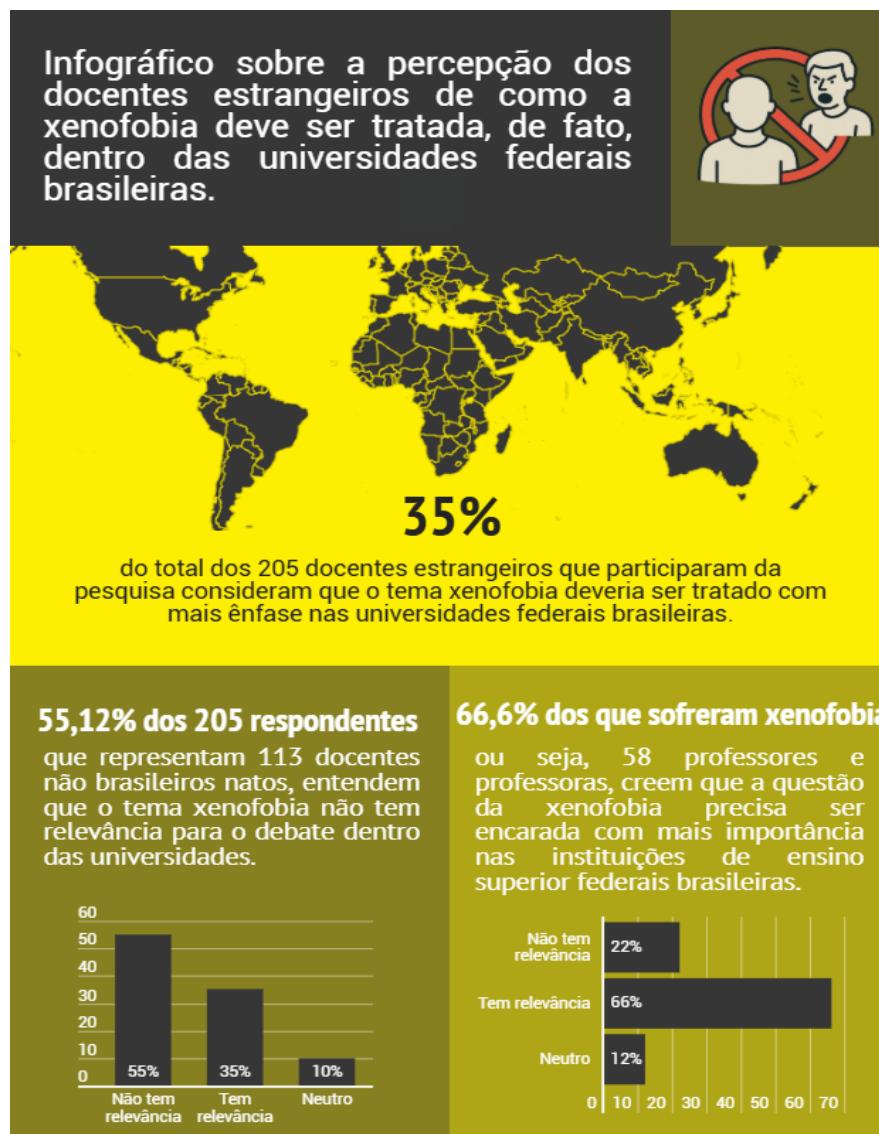
A minha integração é maior porque conheço melhor a cultura local, mas reconheço que as questões culturais podem aumentar a xenofobia (Entrevistado 77).

Vejo que a xenofobia aumentou. Talvez pela ignorância, condição social e ideologia política (Entrevistado 126).

Traçando um paralelo entre os fatores que contribuem para as atitudes xenofóbicas e as respostas subjetivas do questionário, a falta de compreensão cultural diversa, na visão desses(as) docentes, pode ser contornada a partir da educação e sensibilização da comunidade. Questões como a retórica nacionalista ou políticas de segregação consagradas nos discursos de líderes políticos estampam as respostas ligadas à influência política. Outro aspecto é a questão social, que é vista diretamente ligada pela competição por recursos ou empregos em contextos de escassez, e são explicitamente citados nas respostas do questionário.

Também foram elencadas questões ligadas ao tratamento dado à xenofobia que se desenvolve na academia de fato. No que concerne à relevância que a temática ocupa ou deveria ocupar dentro das universidades, quando consideramos todos os respondentes, independentemente de terem sofrido episódios xenófobos, pouco mais da metade (55%) dos docentes entende que esse tema não tem relevância para o debate dentro das instituições, enquanto um terço (35%) afirma que a questão deveria ser tratada com mais ênfase.

Essas percepções sofrem significativas alterações quando levados em consideração apenas os/as docentes que já experimentaram a xenofobia nas suas instituições. Para esse grupo específico de docentes, o tema tem relevância para 69% dos respondentes; por outro lado, cerca de um quinto, ou 21%, posiciona-se na afirmativa de que não há relevância para o debate no âmbito acadêmico. A Figura 3, que aparece na sequência, ajuda a compreender essas concepções tanto do grupo total de participantes da pesquisa, quanto da parte que informou ter passado por atitudes xenófobas.

**Figura 3 - Percepção sobre a relevância da xenofobia nas universidades**

**Fonte:** elaborado pelos autores.

O questionário dispôs ainda de um bloco composto por perguntas fechadas, que tratam sobre a percepção dos docentes em relação ao comportamento da administração institucional diante das práticas xenofóbicas. As perguntas foram estruturadas em escala tipo Likert, sendo avaliada de 1 – 5, com as respectivas legendas na seguinte ordem: 1 - Discordo totalmente; 2 - Discordo; 3 - Não concordo nem discordo; 4 - Concordo; 5 - Concordo totalmente. A Tabela 2 revela as percepções sobre o contexto e a possibilidade de programas de sensibilização para mitigação da xenofobia nas instituições de ensino superior federal do Brasil, segundo os participantes vítimas de atos xenofóbicos.

**Tabela 2 – Resposta quanto à percepção docente sobre ação institucional diante da xenofobia**

Sentença	Frequência bruta em cada um dos pontos da escala						
	Discordo Totalmente [1]	Discordo [2]	Não concordo nem discordo [3]	Concordo [4]	Concordo totalmente [5]	Top Two Box CT [1] e C [2]	Bottom Two Box DT [5] e D [4]
A administração da Universidade está ciente desse problema?	54,12%	10,59%	20,00%	7,06%	8,23%	64,71%	15,29%
A administração toma alguma atitude em relação a estas questões?	62,35%	8,25%	20,00%	7,05%	2,35%	70,60%	9,40%
A sua instituição possui políticas específicas para combater a xenofobia no ambiente acadêmico?	54,11%	9,42%	22,35%	4,70%	9,42%	63,53%	14,12%
Você acredita que é útil a implementação de programas de sensibilização para a comunidade acadêmica sobre diversidade cultural?	0	1,18%	4,71%	14,11%	80,00%	1,18%	94,11%

**Fonte:** elaboração própria.

Se avaliarmos o Top Two Box CT, da Tabela 2, que representa o somatório dos que responderam a opção “Discordo totalmente” com a alternativa “Discordo”, verificamos que, para mais de 64,71% dos afetados pela xenofobia, a administração das universidades não tem conhecimento sobre os atos xenofóbicos dentro das instituições; e que, para 70,60%, mesmo a administração sabendo das ocorrências, não há uma abordagem ativa para resolução dos fatos. Isso nos mostra uma preocupante desconexão entre a administração das universidades e a realidade a que estão submetidos e submetidas mais de 40% dos/das docentes imigrantes nas instituições de ensino superior federais brasileiras que participaram deste estudo.

A continuidade da análise do TOP Two Box CT nos revela, ainda, que para 130, ou 63.53%, dos docentes que responderam à pesquisa, as instituições não possuem políticas específicas voltadas para o combate da xenofobia nas universidades. Por outro lado, 94.11% dos participantes afirmam, conforme mostra o Bottom Two Box CT, que representa o somatório do “Concordo” com o “Concordo totalmente”, que a implementação dessas políticas/programas seria benéfica

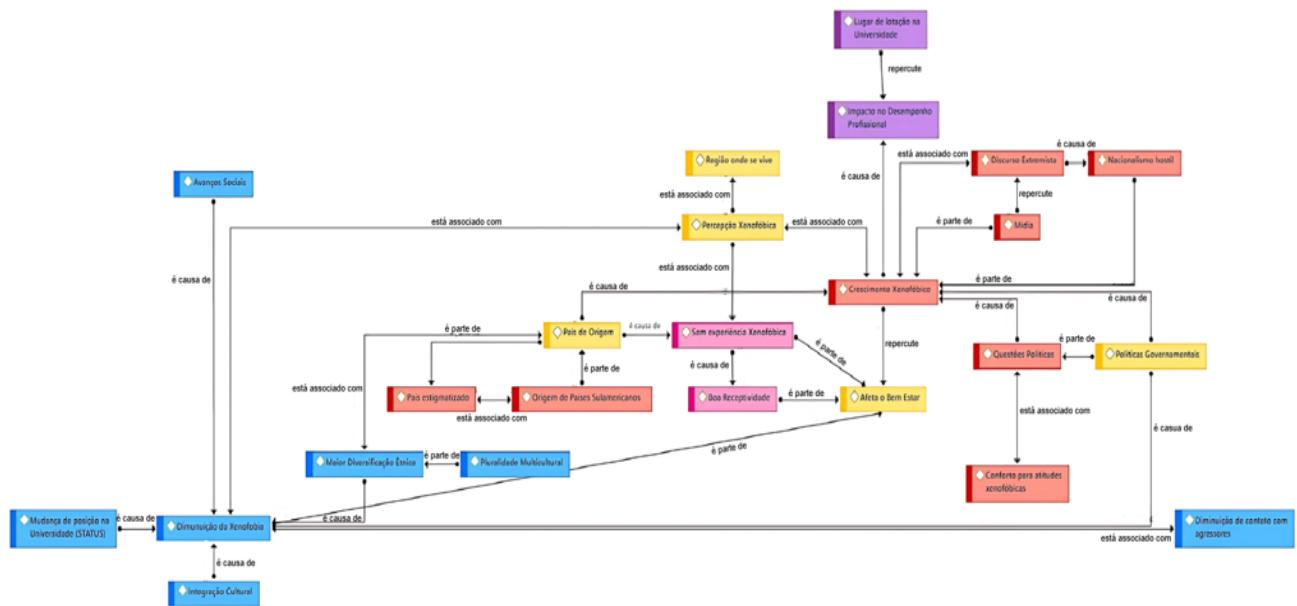
à sensibilização da comunidade acadêmica, visto que o respeito e o direito ao tratamento justo independem do lugar de origem.

Outro quesito levado aos docentes não brasileiros natos foi a questão sobre a hipótese de deixar o Brasil em decorrência de xenofobia experienciada dentro do ambiente acadêmico. As respostas indicaram que, embora 87 respondentes (cerca de 42,43% do total de participantes) tenham reportado experiências de xenofobia, os que consideraram deixar o país em virtude das situações xenofóbicas representam cerca de 15% (13 docentes), enquanto 85% (74) dos(as) professores(as) não cogitaram em momento algum sair do Brasil em consequência dos atos praticados contra eles.

Por último, foi perguntado aos professores(as) participantes qual a percepção sobre o nível de xenofobia em relação ao tempo que estão no Brasil. Para 23,90% dos 205 respondentes, a resposta foi sim, que perceberam uma diminuição das atitudes xenófobas dos brasileiros. Entretanto, 36 professores(as), ou 17,56%, afirmaram que não, a xenofobia não diminuiu, na verdade foi perceptível o aumento durante todo o período desde a sua chegada ao Brasil. A maior parte do público-alvo da pesquisa, 58,83% dos docentes, indicou que não houve mudança e que os casos de xenofobia se mantiveram nos mesmos níveis, uma vez que a pergunta não se limitava à percepção pessoal de experimentação xenófoba, mas de todo o contexto acadêmico em que estavam inseridos.

Ao considerar apenas os(as) docentes que relataram ter experiência da xenofobia, há uma percepção aumentada sobre a redução da xenofobia, pois o percentual de sentimento de redução da xenofobia sobe para 35,70% ante os 23,90% citados anteriormente. Quanto à percepção acerca do crescimento de ações xenofóbicas, o percentual também aumenta, indo a 35,70%. Ou seja, nesse aspecto, houve aumento de mais de 100% da percepção sobre o recrudescimento da xenofobia. Procedendo a análise de conteúdo dessa cognição docente sobre a evolução de xenofobia, a partir do *software* Atlas TI, imputou-se células a partir dessas respostas, das quais geramos uma rede semântica (Figura 4), que apresentamos a seguir.

Figura 4 – Rede semântica sobre a variação de atos de xenofobia



**Fonte:** elaboração própria.

A rede semântica exposta demonstra a percepção dos docentes acerca dos motivos que contribuem para a interpretação individual sobre a variação quantitativa de atos xenófobos. Nos discursos avaliados, verificou-se a repetição de palavras ou termos tidos como causadores tanto do aumento, quanto da redução da prática xenofóbica nas instituições. Nesse sentido, relacionando essas respostas com os estudos que formaram a base teórica deste trabalho, percebe-se que os respondentes indicam quais as causas que concorrem para o aumento ou diminuição da xenofobia.

Na rede, as células vermelhas referem-se ao processo de aumento da xenofobia e interligam-se com as percepções mencionadas pelos respondentes, a saber: estigma de um país, origem de país sul-americano, questões de ideologias políticas que desencadeiam conforto para atitudes xenofóbicas, discurso extremista, nacionalismo hostil e a cobertura midiática, além da concorrência por vaga na universidade.

Por outro lado, as células azuis aludem à percepção de atenuação da xenofobia, interligando-se entre si a partir dos discursos dos participantes, quais sejam: avanços sociais, mudança de posição na universidade (*status*), integração cultural local com a comunidade, maior diversificação étnica nas universidades, pluralidade multicultural e menos contato com agressores.

As células amarelas correspondem a questões ambíguas, ou seja, influenciam tanto para o crescimento quanto para a redução xenofóbica, a saber: a origem do imigrante, as políticas governamentais, a região do país em que se trabalha e vive, além da percepção do que é ou não considerado xenofobia subjetivamente por cada um dos respondentes, visto que situações iguais foram consideradas como xenófobas por uns e não consideradas por outros participantes

da pesquisa. As células rosa estão ligadas à não experiência de atos xenofóbicos, em que os participantes associaram a boa receptividade em decorrência do seu país de origem. Já as células roxas indicam que os respondentes acreditam que o local de lotação nas universidades também é um fator importante, o que impacta o desempenho profissional tanto de maneira positiva, quanto negativa.

As respostas subjetivas dos docentes, como as descrições apresentadas a seguir, também ajudam a compreender a percepção sobre o fenômeno da xenofobia.

Vejo no ambiente acadêmico brasileiro uma boa tolerância de estrangeiros. Sendo britânico, não tenho tido experiência de xenofobia. Acredito que docentes de países como Peru, Chile, Bolívia etc. podem ter outros relatos (Entrevistado 2).

A xenofobia quanto ao fato de eu ser português está nos mesmos níveis que há 12 anos. Não notei mudança alguma (Entrevistado 65).

Tem diminuído, melhorou o nível educacional (Entrevistado 62).

Mudou, existe mais compreensão e empatia, o povo brasileiro melhorou o acolhimento e respeito ao estrangeiro (Entrevistado 77).

Tenho a sensação que está aumentando e que pode vir a aumentar mais nos próximos anos com a polarização da política e os novos rumos sociais (Entrevistado 149).

Portanto, os participantes perceberam tanto uma diminuição como um aumento da xenofobia ao longo do tempo. Os que observaram a atenuação atribuem essa alteração ao crescimento da conscientização sobre a diversidade cultural e a melhora na educação sobre intercultura, dando-nos uma direção de que ações de sensibilização podem ter um impacto positivo nessa relação. Já os participantes que captaram aumento xenofóbico ligam o avanço, com maior frequência, a fatores políticos, como o extremismo e ideologias nacionalistas, indicando que o contexto político tem o poder de influenciar as atitudes sociais em relação aos imigrantes. Para Castro (2023), esses grupos políticos representam uma agressão direta à essência dos direitos humanos, aproveitando-se da grande quantidade de pessoas que se entregam aos braços de líderes messiânicos e autoritários.

Essas mudanças de percepções podem estar ligadas a fatores pessoais, como o tempo de residência no Brasil, a fluência na língua nativa e a integração social e cultural do ambiente. Percebeu-se, pelos relatos, que aqueles e aquelas que disseram dominar a língua portuguesa ou que se sentiam mais integrados na sociedade inclinaram-se a constatar menos atitudes xenofóbicas.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo migratório é resultado de diversos fatores que forçam as pessoas a deixarem seu país natal para iniciar nova jornada em um lugar novo, com nova cultura, novos costumes e uma nova sociedade, que nem sempre está preparada e aberta a receber os não nacionais. Fatores diversos influenciam as relações entre nacionais e imigrantes, com potencial relevante de proporcionar impactos significativos entre os envolvidos.

Observado isso, o presente artigo buscou analisar essas relações a partir das experiências de docentes não nacionais das universidades federais brasileiras para verificar a presença da xenofobia e, no caso de ocorrência, como esses eventos xenofóbicos afetam o desempenho profissional e o bem-estar desse grupo de pessoas, prejudicando, ademais, o benefício que o seu bom exercício profissional traria para as nossas instituições.

Constataram-se, nos resultados desta pesquisa, diferenças nas experiências acadêmicas dos docentes imigrantes, com relatos de integração satisfatória, boa receptividade e a consequente não vivência de xenofobia. Todavia, um número expressivo de 87, ou 42,43%, participantes relataram situações xenofóbicas dentro das universidades federais, proporcionando reflexos negativos e significantes para o bem-estar emocional e o desempenho profissional dessas pessoas. Esses achados corroboram os resultados das pesquisas de Fischman (2020) e Mgogo e Osunkunle (2023), os quais concluíram, em seus estudos, que a xenofobia tem poder de influenciar o bem-estar e afetar negativamente as experiências dos não nacionais na academia.

As experiências relatadas mostraram que as atitudes xenófobas se manifestam de maneiras distintas, por vezes, praticadas de maneira direta e, em outras, proferidas de maneira sutil e indireta, revelando-se como comentários ou piadas com a língua de origem, até a exclusão social e profissional. Esse tipo de atitude também foi constatado no estudo de Ngobeni (2022), realizado com alunos imigrantes na Universidade de Joanesburgo, na África do Sul, que identificou que a maioria dos alunos estrangeiros daquela universidade experimentou a xenofobia, havendo relatos ligados a questões linguísticas e à exclusão social.

A maior parte dos respondentes vítimas de xenofobia acredita que as administrações das universidades não estão cientes desse problema e, mesmo quando tomam ciência, não agem de maneira adequada para resolução da situação. Além disso, dois terços afirmaram que as universidades não possuem políticas para combater esse tipo de atitude, mas que a implementação de programas de sensibilização para a comunidade acadêmica sobre diversidade cultural é eficaz para a redução da xenofobia. É importante destacar que os resultados encontrados se aplicam somente ao grupo de docentes entrevistados(as) nesta pesquisa e não são representativos do universo de professores da rede federal de educação superior.

Considerando, então, as respostas dos participantes, os direcionamentos da pesquisa levaram à conclusão que, de fato, ocorre a xenofobia no ambiente da educação superior federal do Brasil. Sendo vista como relevante para alguns participantes e menos importante para outros, ainda assim, atingiu cerca de 87 respondentes. Diversos relatos deixaram explícito que as consequências psicológicas, sociais e profissionais podem ser profundas, atingindo diretamente o bem-estar dos professores vítimas do preconceito xenofóbico. Os docentes também identificaram a inexistência de políticas/programas que apoiem o fomento do respeito e da diversidade cultural nesses ambientes.

Diante dos achados da pesquisa, percebe-se a necessidade de ampliação nos estudos da xenofobia na educação brasileira em todos os seus níveis e com diferentes públicos-alvo, visto que não há tantos trabalhos com essa temática específica no Brasil. O aprofundamento poderá permitir compreender o fenômeno de forma mais ampliada, sendo possível, a partir dele, desenvolver soluções para evitar a perpetuação da xenofobia na educação.

Em última análise, combater a xenofobia não é uma mera questão de justiça social, mas uma perspectiva para engrandecer o ambiente da educação superior com concepções diversas, promovendo a inovação e o desenvolvimento intelectual.

## REFERÊNCIAS

- AITA, E. B.; TULESKI, S. C. O desenvolvimento da consciência e das funções psicológicas superiores sob a luz da Psicologia Histórico-Cultural. **Perspectivas em Diálogo: Revista de Educação e Sociedade**, Naviraí, v. 4, n. 7, p. 97-111, jul. 2017. Recuperado de: <https://periodicos.ufms.br/index.php/persdia/article/view/3195/3282>. Acesso em: 17 mar. 2024.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **Global Trends: Forced Displacement in 2023**. Genebra: ACNUR, 2024. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/global-trends>>. Acesso em: 8 jun. 2024.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **Origins and Destinations of Refugees: Maps**. Genebra: ACNUR, 2024. Disponível em: <https://unhcr.org/refugee-statistics>. Acesso em: 7 jun. 2025.
- ALVES, M. Afro-reparação e educação superior: a práxis negra. **O pensamento de Rodolfo Kusch: movimentos seminais na América profunda**. ed.1. Porto Alegre: CirKula, 2019. p. 61-72. <https://www.ufrgs.br/peabiru/wp-content/uploads/2020/07/O-pensamento-de-Rodolfo-Kusch-movimentos-seminais-na-Am%C3%A9rica-profunda.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2024.
- BAKER, J. O. Of fear and strangers: a history of xenophobia. **Revista Ethnic and Racial Studies**, [s. l.], v. 46, n. 8, p. 1702-1705, jul. 2022. DOI: 10.1080/01419870.2022.2098154. Acesso em: 12 nov. 2023.
- BARBERIS, N.; COSTA, S.; CASTIGLIONE, C. Xenophobia and xenophilia, the bright and dark sides of attitude towards foreigners: a self-determination theory approach. **Psychological Reports**, [s. l.], v. 127, n. 5, p. 2427-2450, 2023. DOI: 10.1177/00332941231152394. Acesso em: 07 jan. 2023.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 2. ed. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 1. ed. São Paulo: Edições 70, 2016.

CASTRO, A. M. Populismo nacionalista, inmigración y xenofobia. **Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho**, [s. l.], n. 49, p. 447-460, jun. 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.7203/CEFD.49.26201>. Acesso em: 21 dez. 2023.

CHEN, H. A.; TRINH, J.; YANG G. P. Anti-Asian sentiment in the United States - COVID-19 and history. **The American Journal of Surgery**, [s. l.], v. 3, p. 556-557, set. 2020. DOI: [10.1016/j.amjsurg.2020.05.020](https://doi.org/10.1016/j.amjsurg.2020.05.020). Acesso em: 15 jan. 2023.

CHENG, S. O. Xenophobia due to the coronavirus outbreak - A letter to the editor in response to "the socio-economic implications of the coronavirus pandemic (COVID-19): A review". **Int J Surg**, London, v. 79, p. 13-14, maio 2020. DOI: [10.1016/j.ijsu.2020.05.017](https://doi.org/10.1016/j.ijsu.2020.05.017). Acesso em: 12 jan. 2023.

COSTA, V. V. da.; VIEIRA, L. K. Nacionalismo, xenofobia e união europeia: barreiras à livre circulação de pessoas e ameaças ao futuro do bloco europeu. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 64, n. 3, p. 133-160, set./dez. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rfdupr.v64i3.65536>. Acesso em: 21 dez. 2023.

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

CULPI, L. A.; MÈRCHER, L.; PEREIRA, A. E. Argentina e Brasil no alinhamento das práticas de xenofobia: uma investigação dos governos Macri e Bolsonaro. **Revista Conjuntura Global**, Paraná, v. 10, n. especial, p. 1-19, 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/cg.v10i0.82466>. Acesso em: 21 dez. 2023.

DAMARAFI G. R.; SUWANDONO. D. Pengaruh migran terhadap perubahan guna lahan di wilayah desa bandungrejo, kecamatan mranggen, kabupaten demak. **Teknik PWK (Perencanaan Wilayah Kota)**, [s. l.], v. 11, n. 3, p. 191-196, 2022. DOI: <https://doi.org/10.14710/tpwk.2022.29616>. Acesso em: 14 mar. 2024.

DUBE, B.; SETLALENTOA, W. Mas não sabemos de nada, nascemos nessa situação: experiências de alunos que enfrentam a xenofobia na África do Sul. **Ciências da Educação**, [s. l.], v. 14, n. 3, p. 297-308, 2024. DOI: <https://doi.org/10.3390/educsci14030297>. Acesso em: 25 ago. 2024.

FISCHMANN, R. Acesso ao ensino superior, xenofobia e racismo: fenótipos, estereótipos e pertencimento nacional. **Revista Eletrônica Pesquiseduca**, [s. l.], v. 12, n. 27, p. 320-345, 2020. Acesso em: 12 jan. 2024.

GUIZARDI, M. L.; MARDONES, P. Las configuraciones locales de odio. Discursos antimigratorios y prácticas xenofóbicas en Foz de Iguazú, Brasil. **Estudios Fronterizos**, v. 21, n. 45, p. 1-24, mar. 2020. DOI: <https://doi.org/10.21670/ref.2003045>. Acesso em: 14 nov. 2023.

HAFT, S.; ZHOU, Q. Um surto de xenofobia: discriminação e ansiedade percebidas em estudantes universitários sino-americanos antes e durante a pandemia de COVID-19. **Revista Internacional de Psicologia**, v. 56, n. 4, p. 522-531, jan. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1002/ijop.12740>. Acesso em: 2 fev. 2021.

HATSEK, D. J. R.; WOICOLESKO, V. G.; ROSSO, G. P. Internacionalização na educação básica: um estado do conhecimento. **Eventos Pedagógicos**, [s. l.], v. 14, n. 1, p. 70-90, jan/maio 2023. DOI: [10.30681/reps.v14i1.10998](https://doi.org/10.30681/reps.v14i1.10998). Acesso em: 13 jan. 2024.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). **Glossary on Migration**. 3. ed. Geneva: IOM, 2019. (International Migration Law No. 34). Disponível em: <https://publications.iom.int/books/international-migration-law-ndeg34-glossary-migration>. Acesso em: 9 jun. 2025.

KALESHI, E.; GRIPSHI, Z.; ZHEBO, E. Migration vs. potential migration: why do albanians have a great desire to migrate? **Interdisciplinary journal of research and development**, [s. l.], vol. 9, n. 1, p. 44-47, mar. 2022. DOI: 10.56345/ijrdv9n1s107. Acesso em: 10 fev. 2023.

KOHATSU, L. N.; SAITO, G. K. Xenofobia na escola pública: a perspectiva dos estudantes do Ensino Médio. **Revista Psicoperspectivas**, Valparaíso, v. 21, n. 1, mar. 2022. DOI: <https://dx.doi.org/10.5027/psicoperspectivasvol21-issue1-fulltext-2554>. Acesso em: 12 dez. 2023.

MANCEBO, D. Educação superior no Brasil (2013-2021): austericídio, neoconservadorismo e filiação sindical. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, [s. l.], v. 15, n. 2, p. 227-239, 2023. DOI: 10.9771/gmed.v15i2.55171. Acesso em: 12 jan. 2023.

METIN, Y.; YILDIRIM, M.; YILDIRIM, SALIH; ELKOCA, A.; VAROL, E.; AYDIN, M. A.; DEGE, G. Investigation of the relationship between xenophobic attitude and intercultural sensitivity level in health education students. **Journal of Transcultural Nursing**, [s. l.], v. 34, n 3, p. 238-246, mar. 2023. DOI: 10.1177/10436596231158136. Acesso em: 03 fev. 2024

MGOGO, Q.; OSUNKUNLE, O. Students perceptions of the influence of media on perpetuating xenophobia in South African universities. **The Journal for Transdisciplinary Research in Southern Africa**, [s. l.], v. 19, n. 1, fev. 2023. DOI:10.4102/td.v19i1.1218. Acesso em: 8 fev. 2024.

MILESI, R.; COURY, P.; ROVERY, J. Migração venezuelana ao Brasil: discurso político e xenofobia no contexto atual. **Revista Aedos**, Porto Alegre, v. 10, n. 22, p. 53-70, ago. 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/aedos/article/view/83376>. Acesso em: 12 dez. 2023.

MICHEL, M. H. **Metodologia e Pesquisa Científica em Ciências Sociais**: um guia prático para acompanhamento da disciplina e elaboração de trabalhos monográficos. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MORAES, N. A. de; CAMPOS, M. A.; COTRIN, J. T. D. Inserção de haitianos na educação básica em Mato Grosso: percepção de gestores, professores e estudantes. **Revista Educação**, v. 48, n. 1, p. 1-24, jan./dez. 2023 DOI:<https://doi.org/10.5902/1984644466500>. Acesso em: 22 mar. 2024.

MOROSINI, M. C. **Guia para a internacionalização universitária**. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2019. Disponível em: <https://editora.pucrs.br/livro/1383/> Acesso em: 5 abr. 2023.

MOROSINI, M. C.; CORTE, M. G. D. Teses e realidades no contexto da internacionalização da educação superior no Brasil. **Revista Educação em Questão**, [s. l.], v. 56, n. 47, p. 97-120, jan./mar. 2018. DOI: 10.21680/1981-1802.2018v56n47ID14000. Acesso em: 13 maio. 2024.

NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular**. Assembleia Geral da ONU, 19 dez. 2018. Disponível em: <https://www.un.org/en/global-compact-migration/>. Acesso em: 09 jun. 2025.

NGOBENI, M. Narratives of xenophobia at a South African university. **Communicatio**, [s. l.], v. 48, n. 3, p. 43-60, dez. 2022. DOI: 10.1080/02500167.2022.2143835. Acesso em: 26 fev. 2024.

OLIVEIRA, V. S.; HOROCHOVSKI, R. R. A política pública de ação afirmativa da educação superior indígena na Universidade Federal do Paraná (UFPR) sob o olhar de uma secretária executiva. **Revista Expectativa**, [s. l.], v. 20, n. 4, p. 133-154, out./dez. 2021. DOI: <https://doi.org/10.48075/revex.v20i4.22879>. Acesso em: 10 jan. 2023.

PAALO, S. A.; ADU-GYAMFI, S.; ARTHUR, D. D. Xenophobia and the challenge of regional integration in Africa: understanding three cardinal dynamics. **Revista Acta Acadêmica**, [s. l.], vol. 54, n. 2, p. 6-23, nov. 2022. DOI: <https://doi.org/10.18820/24150479/aa54i2/2>. Acesso em: 15 dez. 2023.

PEREIRA, E. M. da A. Internacionalização na universidade contemporânea: uma visão da internacionalização em uma universidade pública paulista. **Revista Internacional de Educação Superior**, Campinas, v. 5, p. 1-19, 2019. DOI: 10.20396/riesup.v5i0.8653979. Acesso em: 3 jan. 2024.

REDIN, G.; REICHERT, D. W. O mais estrangeiro dentre os estrangeiros: xenofobia no Brasil. **Revista Direito e Práxis**, [s. l.], v. 15, n. 4, p. 1-25, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2024/77924>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/xBKBH7GT7QB36hCcL6RBzgS/?lang=pt>. Acesso em: 1 jun. 2025.

RIBEIRO, J. **Xenofobia e intolerância linguística**: discursos sobre estrangeiridade e hostilidade brasileira. Campinas, SP: Pontes Editores, 2022.

RICHARDSON, Roberto J. **Pesquisa Social - métodos e técnicas**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

RIGOUSTE, M. Purificar o território: a luta anti-imigratória como laboratório securitário (1968-1974). **Revista Direito & Práxis**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 952-968, 2018. DOI: 10.1590/2179-8966/2018/34241. Acesso em 12 nov. 2023.

RZYMSKI, P.; NOWICKI, M. COVID-19-related prejudice toward Asian medical students: a consequence of SARS-CoV-2 fears in Poland. **J Infect Public Health**, [s. l.], v. 6, n. 13, p. 873-876, jun. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jiph.2020.04.013>. Acesso em: 10 jun. 2023.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LÚCIO, M. P. B. **Metodologia de pesquisa**. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SANTOS, A. P.; DIANA, G. M. A. Discriminação racial nos quadros da administração pública no Brasil: um primeiro balanço dos efeitos da reserva de vagas para negros em uma organização de segurança pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 69, n. 4, p. 275-302, out./dez. 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5334/1/O%20perfil%20racial%20nos%20quadros%20da%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%bablica%20no%20Brasil%20-%20um%20primeiro%20balan%C3%A7o%20dos%20efeitos%20da%20reserva%20de%20vagas%20para%20negros%20em%20uma%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20de%20seguran%C3%A7a%20p%C3%bablica.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2023.

SANTOS FILHO, J. C. dos. Internacionalização da educação superior: redefinições, justificativas e estratégias. **Série-Estudos - Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB**, [s. l.], v. 25, n. 53, p. 11-34, jan./abr. 2020. DOI: 10.20435/serie-estudos.v25i53.1383. Acesso em: 13 abril. 2024.

SYMON, G. **Questionnaires: design and use**. [s. l.]: Editora Routledge, 2012.

TRAN, M. T.; JUNG, J.; UNANGST, L.; MARSHALL, S. New developments in internationalization of higher education. **Higher Education Research & Development**, v. 42, n. 5, p. 1033-1045, 2023. DOI:<https://doi.org/10.1080/07294360.2023.2216062>. Acesso em: 17 mar. 2023.

VIEIRA, P. S. T. **Xenofobia no Brasil**: revisão de literatura e relato de experiência. 2022. Monografia (Graduação em Saúde Coletiva) – Instituto de Estudos em Saúde Coletiva, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/handle/11422/17057>. Acesso em: 1 jun. 2025.

WILLIAMS, W. Atravessando fronteiras: a crise dos deslocados em África e as suas implicações para a segurança. **Centro África de estudos estratégicos**, instituição acadêmica do Departamento de Defesa dos EUA. Washington, DC, vol. 8, out. 2019. Disponível em: <https://africacenter.org/wp-content/uploads/2021/02/ARP8PT-Atravessando-fronteiras-A-crise-dos-deslocados-em-Africa-e-as-suas-implicacoes-para-a-seguranca.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2024.

WIT, H. Internationalization in higher education, a critical review. **Educational Review**, Burnaby, v. 12, n. 3, p. 9-17, 2019. DOI:[10.21810/sfuer.v12i3.1036](https://journals.lib.sfu.ca/index.php/sfuer/article/view/1036). Disponível em: <https://journals.lib.sfu.ca/index.php/sfuer/article/view/1036>. Acesso: 5 mar. 2023.

### **Antonio Andretti Albuquerque da Costa**

<https://orcid.org/0009-0009-5113-466X>

Mestrando em Administração Pública na Universidade Federal Rural do Semiárido (PROFIAP/UFER-SA). Especialista em Administração Pública pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA). Servidor público na Uni-versidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN).

[antonio.costa97226@alunos.ufersa.edu.br](mailto:antonio.costa97226@alunos.ufersa.edu.br)

### **Napiê Galvê Araújo Silva**

<https://orcid.org/0000-0002-7966-3311>

Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Mestre em Polí-ticas Públicas e Sociedade pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Mestre em Economia, Bacharel em Ciências Econômicas e em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professor da Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA). Membro do grupo de pesquisa de Estudos Econô-micos em Desenvolvimento e Inovação (GEEDI – UFERSA).

[pie@ufersa.edu.br](mailto:pie@ufersa.edu.br)

enap

**RSP**

# Revista do Serviço Público

vol. 76 n. 3

jun-set / 2025

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