

# RSP

## Revista do Serviço Público

Vol. 76 n. 4

Dezembro / 2025

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

**Políticas de gestão de pessoas e o trabalhador envelhecido:  
um estudo de múltiplos casos no estado de Pernambuco**  
Mayara Andresa Pires da Silva, Diogo Henrique Helal

**A construção de políticas de acessibilidade e inclusão em  
universidades federais: o caso da Universidade Federal do  
Rio Grande (RS)**

Bruna da Cruz Schneid, Márcio Barcelos

**Engajamento sob pressão: fatores associados ao trabalho de policiais  
militares do Comando de Policiamento do Interior de São Paulo**

Ana Claudia Bilia Trombini, Luciano Garcia Lourençao,  
Thiago Roberto Arroyo, Daniele Alcalá Pompeo

**How is telework changing the work in public organizations?**

**Managers have their say**

Tatiane Paschoal, Marcello Russo, Claudia Manca, Marcela Elisa Bertin

**A comunicação como estratégia de governança na segurança  
pública: contribuições de um caso inovador**

Elias Ricardo de Oliveira, Fernando Gomes de Paiva Júnior

**Uso da tecnologia na auditoria interna das universidades federais:  
um estudo de caso**

Aline Casteliano, Eliana Silva de Almeida

**Panorama das pesquisas sobre dados governamentais abertos no  
período 2014 a 2024: uma análise de conteúdo**

Renato Machado de Godoy, João Paulo Calembo Batista Menezes,  
João Cesar de Souza Ferreira, Marcio Coutinho de Souza

**enap**

**RSP**

# Revista do Serviço Público

Vol 76 n. 4

Dezembro / 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:* Danyelle Siqueira Campos Gil Lemos Barreto

*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 Djissey Shikida (Escola Nacional de Administração Pública - Enap); Natália Massaco Koga (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea); Pedro Lucas de Moura Palotti (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea); Ricardo Corrêa Gomes (Fundação Getúlio Vargas - FGV); Thiago Dias (Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN).

**Periodicidade**

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

**Expediente**

*Editor-chefe:* Alexandre de Ávila Gomide. *Editoras-convidadas:* Michelle Fernandez e Iara Alves.

*Editores-adjuntos:* Rafael Rocha Viana, Mila Lopes Mesquita, Valdinei Costa Souza, Verônica Paulino da Cruz, Marina Fontes Borges.

*Revisão ortográfica de português:* Adriana Vieira Braga, Renata F. Mourão e Roberto Araújo. *Editoração eletrônica:* Ian Ataide

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

---

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

v.: il.; 25,5 cm.

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

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

ISSN: 0034-9240

e-ISSN: 2357-8017

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

CDU: 35 (051)

---

Catalogado na fonte pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos/Enap

Enap, 2025

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



Fundação Escola Nacional de Administração Pública  
SAIS - Área 2-A | CEP: 70610-900 | Brasília, DF

Telefones: +55 (61) 2020 3072/3186

[www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)

[publicacoes@enap.gov.br](mailto:publicacoes@enap.gov.br)

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

<b>Editorial</b>	<b>544</b>
<b>Políticas de gestão de pessoas e o trabalhador envelhecido: um estudo de múltiplos casos no estado de Pernambuco</b>	<b>547</b>
Las políticas de gestión de personas y el trabajador que envejece: un estudio de caso múltiples en el estado de Pernambuco	
<i>Human resources management policies and the aging worker: a multiple case study in the state of Pernambuco</i>	
<i>Mayara Andresa Pires da Silva, Diogo Henrique Helal</i>	
<b>A construção de políticas de acessibilidade e inclusão em universidades federais: o caso da Universidade Federal do Rio Grande (RS)</b>	<b>570</b>
La construcción de políticas de accesibilidad e inclusión en las universidades federales: el caso de la Universidad Federal de Rio Grande (RS)	
<i>The construction of accessibility and inclusion policies in federal universities: the case of the Federal University of Rio Grande (RS)</i>	
<i>Bruna da Cruz Schneid, Márcio Barcelos</i>	
<b>Engajamento sob pressão: fatores associados ao trabalho de policiais militares do Comando de Policiamento do Interior de São Paulo</b>	<b>592</b>
Compromiso laboral bajo presión: factores asociados al trabajo de los policías militares del Comando de Policía del Interior de São Paulo	
<i>Engagement under pressure: work-related factors among military police officers from the São Paulo state Interior Police Command</i>	
<i>Ana Claudia Bilia Trombini, Luciano Garcia Lourençao, Thiago Roberto Arroyo, Daniele Alcalá Pompeo</i>	
<b>How is telework changing the work in public organizations? Managers have their say</b>	<b>617</b>
Como o teletrabalho está mudando o trabalho nas organizações públicas? Com a palavra, os gestores	
<i>¿Cómo el teletrabajo está cambiando el trabajo en las organizaciones públicas? Los gestores tienen la palabra</i>	
<i>Tatiane Paschoal, Marcello Russo, Claudia Manca, Marcela Elisa Bertin</i>	

## SUMÁRIO/CONTENTS

<b>A comunicação como estratégia de governança na segurança pública: contribuições de um caso inovador</b>	<b>640</b>
La comunicación como estrategia de gobernanza en la seguridad pública: aportes de un caso innovador	
<i>Communication as a governance strategy in public security: contributions from an innovative case</i>	
<i>Elias Ricardo de Oliveira, Fernando Gomes de Paiva Júnior</i>	
<b>Uso da tecnologia na auditoria interna das universidades federais: um estudo de caso</b>	<b>662</b>
Uso de la tecnología en la auditoría interna de las universidades federales públicas: un estudio de caso	
<i>Use of technology in internal auditing at public federal universities: a case study</i>	
<i>Aline Casteliano, Eliana Silva de Almeida</i>	
<b>Panorama das pesquisas sobre dados governamentais abertos no período 2014 a 2024: uma análise de conteúdo</b>	<b>681</b>
Panorama de las investigaciones sobre datos gubernamentales abiertos en el período 2014 a 2024: un análisis de contenido	
<i>Overview of research on open government data from 2014 to 2024: a content analysis</i>	
<i>Renato Machado de Godoy, João Paulo Calembo Batista Menezes, João Cesar de Souza Ferreira, Marcio Coutinho de Souza</i>	

## EDITORIAL

É com satisfação que apresentamos a última edição de 2025 da *Revista do Serviço Público*, que convida leitoras e leitores a refletirem sobre os desafios contemporâneos da administração pública, articulando pesquisas inovadoras, debates conceituais e evidências que dialogam diretamente com a prática estatal.

Iniciamos esta edição com o artigo “**Políticas de gestão de pessoas e o trabalhador envelhecido: um estudo de múltiplos casos no Estado de Pernambuco**”, de *Mayara Andresa Pires da Silva e Diogo Henrique Helal*, que investiga como órgãos do Poder Executivo estadual têm estruturado suas políticas de gestão de pessoas diante do avanço do envelhecimento populacional. Baseado em estudo qualitativo de múltiplos casos, o trabalho demonstra a escassez de estratégias que considerem a gestão da idade, revelando foco predominante em trabalhadores mais jovens. Ao adotar referências contemporâneas sobre envelhecimento e discriminação etária, o artigo reforça a necessidade de políticas inclusivas que valorizem profissionais de todas as faixas etárias e amplia o debate sobre a relevância do tema na administração pública.

O segundo artigo, “**A construção de políticas de acessibilidade e inclusão em universidades federais: o caso da Universidade Federal do Rio Grande (RS)**”, de *Bruna da Cruz Schneid e Márcio Barcelos*, examina como questões de acessibilidade e inclusão entram na agenda institucional e se transformam em políticas concretas. Com base em estudo de caso, entrevistas e análise documental, os autores explicam como a articulação entre fluxos de problema, solução e política, aliado à abertura de uma janela de oportunidade, impulsionou a formulação da política de acessibilidade e inclusão da Universidade Federal do Rio Grande. O artigo contribui ao mostrar, de forma minuciosa, como decisões são construídas em ambientes organizacionais complexos.

Em seguida, o artigo “**Engajamento sob pressão: fatores associados ao trabalho de policiais militares do Comando de Policiamento do Interior de São Paulo**”, de *Ana Claudia Bilia Trombini, Luciano Garcia Lourenço, Thiago Roberto Arroyo e Daniele Alcalá Pompeo*, investiga níveis de engajamento e seus fatores associados entre policiais militares expostos a alta demanda emocional. Com base em análise de 506 participantes, o estudo confirma elevados níveis de vigor, dedicação e absorção, sobretudo entre policiais mais jovens, em funções administrativas e com melhor percepção de qualidade de vida. O trabalho mostra que o engajamento pode atuar como fator protetivo frente às pressões da atividade policial, oferecendo subsídios para políticas de valorização e saúde ocupacional nas forças de segurança.

No artigo “**How is telework changing the work in public organizations? Managers have their say**”, *Tatiane Paschoal, Marcello Russo, Claudia Manca e Marcela Elisa Bertin* examinam como o teletrabalho tem transformado práticas e relações de trabalho em organizações públicas brasileiras, a partir da percepção de gestores que lideram equipes remotas. A análise, baseada em grupos focais, evidencia mudanças profundas na comunicação, nos vínculos socioprofissionais, nas práticas de avaliação de desempenho e nos próprios paradigmas de controle — que passam a privilegiar autonomia, confiança e monitoramento por resultados. O estudo se destaca ao iluminar a interface entre tecnologias da informação, modos de trabalhar e práticas gerenciais no contexto do serviço público.

Em sequência, o artigo “**A comunicação como estratégia de governança na segurança pública: contribuições de um caso inovador**”, de *Elias Ricardo de Oliveira e Fernando Gomes de Paiva Júnior*, analisa a comunicação e a construção de narrativas como elementos estruturantes da governança em segurança pública. A partir de documentos oficiais, reportagens e conteúdos de mídia, o estudo revela como diferentes atores — governo, imprensa e academia — moldam percepções sobre políticas de segurança em Pernambuco. O trabalho evidencia a centralidade da articulação intersetorial e da capacidade de governança nos discursos, ao mesmo tempo em que aponta a diminuta presença de práticas de comunicação com a sociedade, indicando a necessidade de ampliar a participação social no debate sobre segurança pública.

O artigo “**Uso da tecnologia na auditoria interna das universidades federais: um estudo de caso**”, de *Aline Casteliano e Eliana Silva de Almeida*, analisa a aplicação de tecnologias da informação nos processos de auditoria interna, especialmente para detectar a acumulação ilegal de cargos públicos. A partir de um estudo de caso na Universidade Federal de Alagoas e de dados complementares de outras 26 universidades, as autoras identificam limitações dos métodos manuais e apontam a ausência de ferramentas específicas voltadas à auditoria interna. O artigo defende o desenvolvimento de sistemas informatizados capazes de automatizar verificações, integrar bases de dados e aprimorar a governança universitária, contribuindo para maior eficiência e transparência no controle institucional.

E, fechando esta edição, o artigo “**Panorama das pesquisas sobre dados governamentais abertos no período 2014 a 2024: uma análise de conteúdo**”, de *Renato Machado de Godoy, João Paulo Calembo Batista Menezes, João Cesar de Souza Ferreira e Marcio Coutinho de Souza*, oferece uma ampla cartografia das publicações sobre dados governamentais abertos em bases científicas internacionais. A partir de análise de conteúdo de 332 artigos, o estudo revela sete grandes classes temáticas que articulam aspectos técnicos, sociais e práticos, evidenciando que a eficácia das políticas de dados abertos depende da integração entre qualidade, governança, interoperabilidade, engajamento cívico e aplicações setoriais. Ao mostrar como o campo se

estruturou ao longo da última década, os autores contribuem para consolidar uma agenda de pesquisa que orienta políticas públicas mais efetivas e transparentes.

Esta última edição de 2025 reafirma o compromisso da *Revista do Serviço Público* com a produção de conhecimento crítico, rigoroso e plural, conectando diferentes agendas de pesquisa às questões concretas que atravessam o cotidiano da gestão pública brasileira. Encerramos com um agradecimento especial a todas e todos que ajudaram a construir a RSP ao longo de 2025 — autoras, autores, pareceristas, revisores, diagramadores, editoras, editores e toda a comunidade que torna este projeto possível. Que 2026 seja um ano de esperança, renovação e novas oportunidades para fortalecer o serviço público e a reflexão qualificada sobre suas práticas.

**Alexandre de Ávila Gomide**

Editor-Chefe da RSP

# POLÍTICAS DE GESTÃO DE PESSOAS E O TRABALHADOR ENVELHECIDO: UM ESTUDO DE MÚLTIPLOS CASOS NO ESTADO DE PERNAMBUCO

**Mayara Andresa Pires da Silva<sup>1</sup>**  
**Diogo Henrique Helal<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Universidade de Pernambuco (UPE, Recife-PE, Brasil)

<sup>2</sup>Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj/MEC), Recife-PE, Brasil)

A pesquisa analisou as políticas de gestão de pessoas no Poder Executivo de Pernambuco, com foco nas necessidades dos trabalhadores envelhecidos. O objetivo foi identificar como essas políticas estão estruturadas e se consideram as especificidades desse público. No contexto da transição demográfica e do envelhecimento populacional no Brasil, os desafios representados por esses fenômenos para a formulação de políticas públicas e organizacionais são abordados. Com uma abordagem qualitativa descritivo-analítica, foi realizado um estudo de múltiplos casos em organizações públicas pernambucanas, com análise documental baseada em dimensões de gestão da idade adaptadas de Boehm, Schroder e Kunze (2013). Os principais resultados revelam a escassez de políticas que considerem aspectos da gestão da idade, com um enfoque predominante em trabalhadores jovens. Como alternativa, o estudo adota a abordagem de gestão da idade para combater barreiras e discriminações etárias, bem como promover ambientes inclusivos que integrem todas as faixas etárias. Sua contribuição está em destacar o envelhecimento da força de trabalho como um tema ainda negligenciado nos estudos em Administração, chamando a atenção para o papel das organizações na superação da discriminação etária.

**Palavras-chave:** políticas de gestão de pessoas; ageísmo; gestão da idade; trabalhador envelhecido; administração pública.

## LAS POLÍTICAS DE GESTIÓN DE PERSONAS Y EL TRABAJADOR QUE ENVEJECE: UN ESTUDIO DE CASOS MÚLTIPLES EN EL ESTADO DE PERNAMBUCO

La investigación analizó las políticas de gestión de personas en el Poder Ejecutivo de Pernambuco, enfocándose en las necesidades de los trabajadores envejecidos. El objetivo fue identificar cómo están estructuradas estas políticas y si consideran las especificidades de este grupo. En el contexto de la transición demográfica y el envejecimiento poblacional en Brasil, se abordan los desafíos que estos fenómenos representan para la formulación de políticas públicas y organizacionales. Con un enfoque cualitativo descriptivo-analítico, se realizó un estudio de casos múltiples en organizaciones públicas de Pernambuco, con análisis documental basado en dimensiones de gestión de la edad adaptadas de Boehm, Schroder y Kunze (2013). Los principales resultados revelan la escasez de políticas que consideren aspectos de la gestión de la edad, con un enfoque predominante en los trabajadores jóvenes. Como alternativa, el estudio adopta el enfoque de gestión de la edad para combatir las barreras y discriminaciones por edad, así como para promover ambientes inclusivos que integren a todos los grupos etarios. Su contribución radica en destacar el envejecimiento de la fuerza laboral como un tema aún descuidado en los estudios de Administración, llamando la atención sobre el papel de las organizaciones en la superación de la discriminación por edad.

**Palabras clave:** políticas de gestión de personas; discriminación por edad; gestión de la edad; trabajador de edad avanzada; administración pública.

## HUMAN RESOURCES MANAGEMENT POLICIES AND THE AGING WORKER: A MULTIPLE CASE STUDY IN THE STATE OF PERNAMBUCO

The research analyzed human resource management policies in the Executive Branch of Pernambuco, focusing on the needs of aging workers. The objective was to identify how these policies are structured and whether they consider the specificities of this population. In the context of demographic transition and population aging in Brazil, the challenges posed by these phenomena for the formulation of public and organizational policies are addressed. Using a descriptive-analytical qualitative approach, a multiple-case study was conducted in public organizations in Pernambuco, with document analysis based on age management dimensions adapted from Boehm, Schroder, and Kunze (2013). The main results reveal a scarcity of policies that consider age management aspects, with a predominant focus on younger workers. As an alternative, the study adopts the age management approach to combat age-related barriers and discrimination, as well as to promote inclusive environments that integrate all age groups. Its contribution lies in highlighting workforce aging as a still neglected topic in Administration studies, drawing attention to the role of organizations in overcoming age discrimination.

**Keywords:** people management policies; ageism; age management; aging workers; public administration.

## 1. INTRODUÇÃO E BREVE DEBATE TEÓRICO

O Brasil é um dos países em que o processo de tendência de inversão da pirâmide etária e envelhecimento populacional tem ocorrido com maior velocidade (IBGE, 2021; ONU, 2021; ONU, 2020). Estima-se que o número de pessoas idosas – com 65 anos ou mais – da população global aumente de 10%, em 2022, para 16%, em 2050 (ONU, 2022). Segundo essa tendência global, no Brasil fatores como as melhorias nas condições sanitárias e de saúde permitiram uma queda significativa nas taxas de mortalidade infantil e de fecundidade, além de um aumento na expectativa de vida da população.

No Brasil, o recorte etário para caracterizar a população idosa é diferente daquele adotado em países desenvolvidos e nos dados globais da ONU. De acordo com o Estatuto do Idoso, Lei nº 10.741/2003, considera-se pessoa idosa todo indivíduo com 60 anos ou mais. Essa diferenciação legal e política deve ser considerada em análises de políticas públicas, pois impacta diretamente a formulação e a implementação de medidas de proteção social, bem como o entendimento das necessidades desse grupo etário no contexto brasileiro.

Segundo dados do IBGE (2022), a população idosa no Brasil, ou seja, pessoas com 60 anos ou mais, representa cerca de 14,7% do total de habitantes, alcançando mais de 32 milhões de pessoas. Em Pernambuco, a taxa de envelhecimento também segue essa tendência de crescimento. Entre 1991 e 2010, a expectativa de vida da população pernambucana aumentou de 62 para 72,3 anos, e a proporção de pessoas idosas no estado passou de 5,39% em 1991 para 7,37% em 2010 (Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2023). Esses dados reforçam a relevância do debate sobre políticas de gestão de pessoas que considerem as demandas específicas desse grupo (Garcia; Helal; Honório, 2008), especialmente em órgãos públicos que concentram muitos trabalhadores idosos.

O envelhecimento populacional impõe desafios às políticas públicas e ao mercado de trabalho, especialmente devido ao aumento da idade média dos trabalhadores e às aposentadorias em massa (Boehm; Schröder; Kunze, 2013). Essa transição social pressiona as organizações a manterem a produtividade e a reter as competências dos profissionais mais experientes (Walker, 2005; Fabisiak; Prokurat, 2012; ONU, 2021). No setor público, o desafio é ainda mais evidente, já que o ingresso ocorre por concurso e a força de trabalho apresenta um perfil etário mais elevado. Enquanto trabalhadores com 50 anos ou mais representam cerca de 5% nas empresas privadas, no serviço público esse índice varia entre 20% e 30%, podendo ser maior em determinados órgãos (Ipea, 2021). Soma-se a isso o abono permanência, benefício equivalente à contribuição previdenciária, pago ao servidor que opta por continuar em atividade mesmo após adquirir direito à aposentadoria voluntária, o que favorece sua permanência no trabalho (Brasil, 2022; Furunes; Mykletun; Solem, 2011).

Nesse contexto, destaca-se o conceito de ageísmo — também denominado idadismo ou etarismo —, que se refere ao preconceito, aos estereótipos e à discriminação direcionados a indivíduos em razão da idade (Debert, 2010; Marques, 2016). Essa prática pode manifestar-se de forma sutil ou explícita nos ambientes de trabalho, afetando a autoestima, o desempenho e as oportunidades de carreira dos trabalhadores envelhecidos (Brooke; Taylor, 2005; Kunze; Boehm; Bruch, 2010). Estudos recentes (Helal; Nóbrega; Lima, 2021; Tonelli *et al.*, 2020) ressaltam que o ageísmo não se limita a um fenômeno cultural, mas se reproduz nas relações laborais e nas políticas de gestão de pessoas, exigindo respostas institucionais para seu efetivo enfrentamento. Assim, reconhecer o ageísmo e suas variações linguísticas é essencial para compreender a complexidade do tema e para subsidiar a formulação de políticas públicas e práticas organizacionais mais inclusivas.

Uma visão homogeneizante da força de trabalho dificulta o reconhecimento das necessidades específicas dos diferentes grupos etários, especialmente dos trabalhadores mais velhos. Quando a gestão de pessoas ignora essa diversidade, tende a reproduzir lógicas exclucentes, focadas nos mais jovens. Uma alternativa é a gestão da idade (*age management*), que propõe ambientes inclusivos por meio da superação de estereótipos e da valorização da diversidade etária, promovendo a retenção, capacidade e motivação dos trabalhadores envelhecidos (Boehm; Schröder; Kunze, 2013; Naegle; Walker, 2011; Urbancová *et al.*, 2020).

Apesar dos avanços na gestão de pessoas na administração pública (Coelho; Menon, 2018), desafios persistem, como destacado por Abrucio (2005), que aponta os recursos humanos como o principal problema dos estados. Transformações organizacionais elevam as exigências de desempenho, mas gestores enfrentam dificuldades para adaptar o trabalho às capacidades da força de trabalho envelhecida (Furunes; Mykletun; Solem, 2011). O envelhecimento populacional, embora estudado (Uyehara, 2003; ONU, 2021b), é pouco explorado na Administração, especialmente na inclusão etária (Walker, 2006; Fraga *et al.*, 2021).

Diante desse contexto, este trabalho teve como objetivo identificar como estão estruturadas as políticas de gestão de pessoas e se estas consideram as necessidades do trabalhador envelhecido, no Poder Executivo do Estado de Pernambuco, a partir do estudo de casos múltiplos em três diferentes órgãos.

As políticas de gestão de pessoas são entendidas como um conjunto articulado de diretrizes, normas e práticas institucionais que visam orientar o relacionamento entre organizações e trabalhadores, definindo direitos, deveres, estratégias de desenvolvimento e condições laborais. Essa definição permite distinguir as políticas — que expressam a intencionalidade organizacional de longo prazo — dos programas e práticas, que representam os instrumentos operacionais e as ações cotidianas que operacionalizam essas diretrizes. Para tanto, parte-se da literatura que relaciona envelhecimento populacional e mercado de trabalho (Boehm; Schröder; Kunze, 2013;

Walker, 2006; Fabisiak; Prokurat, 2012), especialmente, na abordagem do *age management*, para superar estereótipos e barreiras etárias na construção de ambientes laborais inclusivos e justos.

## 2. METODOLOGIA

Este estudo adota uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritivo-analítica. Tal escolha é adequada para compreender o fenômeno em profundidade e captar nuances das políticas organizacionais que dificilmente seriam apreendidas apenas por meio de dados quantitativos. Considerou-se, sobretudo, a necessidade de interpretar como as organizações documentam e operacionalizam suas diretrizes de gestão de pessoas, especialmente em um contexto de envelhecimento da força de trabalho.

A estratégia de pesquisa adotada é um estudo de múltiplos casos com três órgãos públicos: o Departamento de Estradas de Rodagem (DER-PE), a Pernambuco Participações e Investimentos S/A (Perpart) e a Secretaria de Assistência Social, Combate à Fome e Políticas sobre Drogas (SAS-PE). A escolha desses órgãos levou em conta sua representatividade em diferentes esferas e setores do Poder Executivo estadual — infraestrutura, empresa pública e política social —, bem como sua relevância institucional no contexto de Pernambuco. Também foi considerada a possibilidade de contraste entre realidades organizacionais distintas e a disponibilidade de documentos formais que possibilitam a investigação das políticas de gestão de pessoas voltadas aos trabalhadores envelhecidos.

A coleta de dados ocorreu entre abril e maio de 2022 e foi realizada exclusivamente a partir de fontes secundárias, documentos. Essa estratégia visou reunir um conjunto robusto de informações formais e documentadas, capazes de revelar as diretrizes e práticas de gestão de pessoas adotadas em cada órgão. O Quadro 1 relaciona os documentos coletados e analisados neste estudo.

### Quadro 1 - Mapeamento dos documentos analisados

Lei Nº 6.123, de 20 de julho de 1968, que institui o regime jurídico dos funcionários públicos civis do estado de Pernambuco.
Decreto nº 38.935, de 7 de dezembro de 2012.
Lei complementar nº 56/2003, que introduz alterações na Lei Complementar nº 28, de 14 de janeiro de 2000, e suas alterações, e dá outras providências.
<b>Perpart (ADMINISTRAÇÃO INDIRETA – CELETISTAS)</b>
Plano de cargos, carreiras e salários (PCCS) 2006 e suas alterações.
Regimento Interno Perpart 2021.
Acordo Coletivo de Trabalho no período de 01º de setembro de 2021 a 31 de agosto de 2023 – Registro MTE PE000279/2022.
Código de conduta ética e integridade da Pernambuco Participações e Investimentos S.A (Perpart) 2018.

<b>DER-PE (ADMINISTRAÇÃO INDIRETA – SERVIDORES ESTATUTÁRIOS)</b>
Plano de Cargos, carreiras e Vencimentos (PCCV) - Lei Complementar nº 136/2008 e suas alterações.
Leis Complementares nº 480/2022 e nº 481/2022.
<b>SAS-PE (ADMINISTRAÇÃO DIRETA – SERVIDORES ESTATUTÁRIOS)</b>
Lei Complementar nº 135/2008.
Balanço de Gestão 2019-2022.

**Fonte:** elaboração própria (2025).

A análise dos dados foi realizada por meio da técnica de análise documental, que consistiu em uma leitura minuciosa dos materiais coletados, seguida de organização de trechos de documentos por dimensões de análise e interpretação crítica dos conteúdos à luz da literatura sobre a temática. Além disso, a técnica de análise categorial temática de conteúdo dos documentos permitiu identificar padrões, lacunas e diretrizes relacionadas à gestão de pessoas no contexto do envelhecimento laboral. As dimensões analíticas adotadas foram inspiradas e adaptadas do modelo proposto por Boehm, Schroder e Kunze (2013), contemplando os seguintes eixos: (a) formação e aprendizagem ao longo da vida; (b) gestão de carreira e realocação; (c) horários de trabalho flexíveis; (d) gestão de saúde; (e) avaliação de desempenho e remuneração; (f) transição para a aposentadoria; e (g) ageísmo.

## Quadro 2 – Dimensões de análise dos dados

Dimensão	Definição
Formação e aprendizagem ao longo da vida	Igualdade de acesso a formações ao longo da vida laboral dos colaboradores; consideração das necessidades específicas dos funcionários mais velhos.
Gestão de carreira e realocação	<b>Gerenciamento de carreira:</b> Igualdade de oportunidades para progredir dentro da organização, independentemente da idade. <b>Realocação:</b> Realocação de funcionários como resposta a restrições de desempenho para obter um melhor ajuste pessoa-trabalho.
Horários de trabalho flexíveis e arranjos alternativos de trabalho	Permitir que os funcionários sejam flexíveis em relação ao horário de trabalho e ao cronograma de trabalho em conformidade com as mudanças nas preferências de trabalho durante a sua vida profissional.
Gestão de saúde e acomodações no local de trabalho	Ações organizacionais para promover a saúde e a capacidade para o trabalho dos funcionários em longo prazo, especialmente iniciativas de saúde da empresa e (re)design de processos de trabalho e locais de trabalho.

Dimensão	Definição
Avaliação de desempenho e remuneração	Avaliação justa, não discriminatória e potencialmente específica da idade e recompensa das realizações dos funcionários.
Transição para a aposentadoria	Permitindo uma transição suave entre a vida profissional e a aposentadoria.
Ageísmo	Marques (2016) define que está associado: a crenças e estereótipos direcionados aos mais velhos, concebidos como grupo homogêneo, em regra, caracterizando-os através de características negativas; a sentimentos/afetos que se tem em relação às pessoas mais velhas, evidenciados através de desdém ou de modo disfarçado, como atitudes paternalistas; e pode se manifestar através de comportamentos, em atos efetivos de discriminação, como a violência e os maus tratos.

**Fonte:** elaboração própria (2023).

A partir da identificação de recorrências temáticas, diretrizes e omissões presentes nos documentos selecionados, uma sistematização crítica do conteúdo pode ser realizada nessas dimensões analíticas previamente definidas. Essa análise permitiu identificar padrões, inconsistências e elementos que indicam a existência (ou ausência) de políticas voltadas para a gestão da idade, garantindo, assim, maior rigor e consistência aos achados.

### 3. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Esta seção apresenta e discute os resultados a partir das dimensões adaptadas de Boehm, Schroder e Kunze (2013), articulando as evidências documentais levantadas com o debate teórico sobre gestão da idade e envelhecimento no trabalho.

#### 3.1 Pernambuco Participações e Investimentos S.A. (Perpart)

A Perpart é um órgão da administração indireta do Poder Executivo de Pernambuco, responsável por gerir recursos, administrar fundos e apoiar projetos de desenvolvimento econômico (Perpart, 2022). O Acordo Coletivo de Trabalho 2021–2023 prevê ações de qualificação profissional, como a celebração de convênios com instituições de ensino e implementação de programas de capacitação fundamentados em levantamento anual de necessidades (Perpart, 2021). Contudo, na prática, ação efetivamente implementada pela gestão tem sido a divulgação mensal da programação de cursos da Escola de Governo da Administração Pública de Pernambuco – Egape (SAD-PE). Dessa forma, o planejamento do desenvolvimento profissional recai majoritariamente sobre os próprios servidores, independentemente da faixa etária.

Tal realidade converge com a análise do disposto no Código de Ética, segundo o qual a Perpart compromete-se a buscar o aprimoramento das competências de seus trabalhadores por meio de programas direcionados ao desenvolvimento de novos conhecimentos, habilidades e atitudes. Embora a gestão reconheça, ao menos em seus documentos, a importância de proporcionar igualdade de oportunidades para o desenvolvimento profissional dos trabalhadores — “de forma a qualificar seu trabalho e contribuir para o seu processo de ascensão profissional, que será baseado não apenas em critério de antiguidade, mas, também, em mérito, desempenho e competência” (Perpart, 2018, p. 11) —, a ausência de uma política de formação que contemple as necessidades institucionais e os diferentes grupos de trabalhadores revela um descompasso entre as diretrizes formais e as práticas efetivamente adotadas.

O Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) foi elaborado em 2006, no entanto, conforme os gestores, encontra-se desatualizado e atualmente não está em vigor. Há, inclusive, sinalizações da Secretaria de Administração do Estado de Pernambuco quanto à necessidade de sua reestruturação, considerando que o Acordo Coletivo de Trabalho 2021–2023 prevê que as partes (trabalhadores e Estado) discutirão a possível implantação das 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> etapas de enquadramento dos trabalhadores nos cargos e tabelas do novo PCCS. Trata-se de um produto de estudo realizado por comissão paritária instituída no Acordo Coletivo de 2016, ainda não publicado.

Embora a instituição mencione o esforço de implantação do PCCS, com foco em desenvolvimento, ascensão e produtividade (Perpart, 2018), não dispõe de política de seleção interna para cargos comissionados ou gratificados, tampouco de diretrizes sobre o remanejamento de funções com base no desempenho ou no perfil profissional dos servidores. A jornada de trabalho é fixa em oito horas diárias, sem previsão de flexibilização ao longo da carreira. O Código de Ética prevê um ambiente de trabalho digno e seguro, e a instituição conta com a atuação da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA) e com profissional médica do trabalho (Perpart, 2018). Entretanto, na ausência de um PCCS vigente, a carreira encontra-se estagnada.

O Código de Conduta Ética e Integridade da Perpart, publicado em 2018, estabelece, no item “Preparação para a Aposentadoria”, que a instituição “manterá programas de preparação e incentivo à aposentadoria, contribuindo para a manutenção da qualidade de vida de seus empregados” (Perpart, 2018, p. 11). Embora tal previsão seja relevante, ela não pode se restringir à consideração do trabalhador envelhecido apenas no momento da transição para a inatividade. Compreende-se que os Programas de Preparação para a Aposentadoria, embora importantes, abordam apenas uma dimensão do fenômeno do envelhecimento no trabalho, revelando-se insuficientes quando implementados de forma isolada e pontual.

Paralelamente, o Regimento Interno da instituição – homologado pelo Conselho de Administração da Perpart em reunião realizada no dia 20 de janeiro de 2021 –, que dispõe sobre estrutura, hierarquia, competências e atribuições, determina em seu Art. 119 que vai: “desenvolver

programas de orientação, acompanhamento e preparação para a aposentadoria dos funcionários; propor políticas que assegurem a melhoria da qualidade de vida e saúde do funcionário ativo e aposentado” (Perpart, 2021, p. 51).

De acordo com o Acordo Coletivo, é facultado ao empregado Perpart aposentado retornar ao exercício, sendo-lhe concedida, para isso, uma gratificação correspondente a oito vezes o seu último salário-base. Ademais, o PCCS, atualmente em desuso, não contempla a progressão por tempo de serviço. Contudo, a cláusula décima primeira do Acordo Coletivo de Trabalho 2021–2023 prevê o pagamento de adicional por tempo de serviço (anuênio) aos trabalhadores.

Ainda conforme o Acordo Coletivo de Trabalho 2021–2023, a cláusula décima oitava prevê subsídio para planos de saúde e auxílio-saúde aos trabalhadores em exercício (Perpart, 2021). Embora tal medida demonstre um compromisso formal com a saúde dos empregados, inclusive os aposentados em atividade, sua abordagem é predominantemente financeira e assistencial. A análise documental evidencia a ausência de ações integradas que contemplem as necessidades específicas dos trabalhadores envelhecidos. Assim, a política de saúde é tratada de forma fragmentada, desarticulada de estratégias voltadas ao desenvolvimento profissional ou ao enfrentamento do ageísmo, revelando a desobediância dos pilares da gestão da idade, no âmbito institucional.

A Perpart estabelece, entre seus valores organizacionais: “Tratamos a todos com igualdade e imparcialidade. Valorizamos nossos colaboradores e a qualidade de vida no trabalho” (Perpart, 2022). O Código de Conduta Ética e Integridade, publicado em 2018, constitui um instrumento normativo que congrega as normas gerais de conduta a que se submetem os colaboradores da instituição, estabelecendo como um de seus princípios: “agregar valor aos empregados [...] cultivando princípios éticos e humanos na busca da conciliação e do desenvolvimento individual e corporativo, promovendo a **diversidade com equidade, sem qualquer tipo de favorecimento ou discriminação [...]**” (Perpart, 2018, p. 8).

O referido Código valoriza a diversidade, a igualdade e a imparcialidade, repudiando qualquer forma de discriminação (Perpart, 2018). Ainda que de modo genérico, os documentos institucionais evidenciam princípios alinhados à gestão da idade. Ao estabelecer normas de conduta para empregados, dirigentes, estagiários e terceiros, a instituição demonstra compromisso com um ambiente respeitoso e inclusivo. O Código também reforça o respeito à legislação trabalhista e à promoção da harmonia e do progresso profissional (Perpart, 2018). Além disso, os documentos preveem benefícios concretos, como gratificações, anuênio e plano de saúde, especialmente relevantes para os trabalhadores envelhecidos em atividade.

Tais aspectos, em um contexto de baixas remunerações percebidas especificamente pelos trabalhadores da Perpart — situação que difere do cenário nacional ou estadual —, têm sido determinantes, conforme evidenciado nas entrevistas com gestores e trabalhadores, para a permanência em atividade de servidores envelhecidos, mesmo após a aposentadoria.

Diferentemente dos órgãos da administração direta, nos quais a legislação prevê o pagamento do abono de permanência, na Perpart, o subsídio ao plano de saúde e a gratificação concedida aos aposentados que retornam ao trabalho têm sustentado a decisão desses profissionais de permanecerem na ativa, muitas vezes por necessidade financeira.

Ademais, embora os documentos prevejam políticas de formação, preparação para a aposentadoria, promoção e recompensa por desempenho, bem como ações de combate à discriminação, tais diretrizes não consideram, de forma específica, as necessidades dos trabalhadores envelhecidos. Assim, pode-se afirmar que existem elementos de gestão da idade nas políticas de gestão de pessoas da Perpart. Contudo, tais elementos nem sempre se materializam em práticas efetivas, como será evidenciado adiante. A literatura especializada aponta que a formalização constitui condição necessária, porém insuficiente, para a efetividade das políticas institucionais; ou seja, a simples previsão nos documentos formais não garante a transformação pretendida, uma vez que não modifica, por si só, os comportamentos de gestores e trabalhadores (Davey, 2014).

### 3.2 O Departamento de Estradas de Rodagem (DER)

O DER/PE é uma autarquia vinculada à administração indireta do Poder Executivo de Pernambuco, cujos servidores ingressam por meio de concurso público e são regidos pela Lei nº 6.123/1968 (DER/PE, 2022). Responsável pela restauração da administração rodoviária estadual e pela gestão do sistema de transporte, a instituição, apesar de sua importância, não apresenta documentos que indiquem a existência de políticas ou programas próprios voltados à formação dos trabalhadores, independentemente da faixa etária. A Lei Complementar nº 136/2008 instituiu o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos (PCCV), promovendo a reestruturação do quadro funcional e integrando os servidores ao Grupo Ocupacional Gestão Autárquica ou Fundacional (Pernambuco, 2008).

Destaca-se que a referida LC buscou enquadrar cargos semelhantes existentes nas diversas fundações e autarquias públicas do Estado que não detinham carreiras próprias; logo, o PCCV instituído não adentra nas especificidades de nenhuma dessas organizações, como no caso do DER/PE. A LC nº 136/2008 estipulou em seu Art. 4º, os seguintes princípios: “valorização da carreira, adoção do princípio do mérito para desenvolvimento na carreira, manutenção de corpo profissional de alto nível, integração do desenvolvimento profissional ao desempenho das missões institucionais dos órgãos e entidades envolvidos” (Pernambuco, 2008, p. 2-3).

De acordo com o referido PCCV e em conformidade ao previsto no Estatuto do Servidor Público de Pernambuco, existe a possibilidade de progressão (incremento no vencimento base) na tabela salarial do servidor por: desempenho, formação, habilitação, titulação ou qualificação profissional e por tempo de efetivo exercício.

Conforme o PCCV e o Estatuto do Servidor Público de Pernambuco, a progressão salarial pode ocorrer por desempenho, formação, titulação, qualificação profissional ou tempo de exercício. Esse dispositivo sugere que o Estado valoriza a permanência no trabalho, inclusive no mesmo órgão. No DER/PE, contudo, não há previsão legal que assegure progressão específica vinculada ao tempo de serviço na autarquia. Documentos internos e o Regimento da Perpart (2021) confirmam essa ausência, apesar de mencionarem programas de preparação para aposentadoria, sem, contudo, estabelecer diretrizes de valorização pela trajetória institucional.

Além disso, a análise do Estatuto do Servidor Público do Estado de Pernambuco (Lei nº 6.123/1968) e da Lei Complementar nº 136/2008 revela que a contagem de tempo de serviço para fins de progressão funcional considera o tempo total de exercício no serviço público estadual, independentemente do órgão de lotação. Essa prática foi ratificada pelas Leis Complementares nº 480/2022 e nº 481/2022, que reforçam a valorização dos servidores públicos de maneira geral, mas não contemplam as especificidades relativas à progressão funcional no Departamento de Estradas de Rodagem de Pernambuco – DER/PE (Pernambuco, 2022).

No que se refere à realocação de trabalhadores, não se identifica, nos documentos analisados, qualquer política institucional que preveja a mudança de posto ou de atribuições como estratégia de resposta a restrições de desempenho ou como forma de aproveitamento da formação e experiência do profissional, com vistas a promover um melhor ajuste pessoa-trabalho.

Do mesmo modo, não há previsão normativa que permita a adoção de horários ou cronogramas de trabalho flexíveis, em consonância com as mudanças nas preferências, capacidades ou necessidades dos trabalhadores ao longo do ciclo laboral. A jornada dos servidores permanece vinculada ao cargo ocupado, sendo fixada em seis horas diárias, desde o início até o final da carreira na instituição. Tampouco se identificam, nos documentos oficiais, ações organizacionais voltadas à promoção da saúde e da capacidade laboral em longo prazo, nem medidas de redesenho dos processos ou ambientes de trabalho.

No tocante à avaliação de desempenho, esta é realizada anualmente pela chefia imediata e complementada por autoavaliação, no âmbito do Sistema de Gestão do Desempenho. O processo considera comportamentos observáveis, tais como conhecimento técnico e qualidade dos serviços prestados, produtividade, iniciativa e capacidade de resolução de problemas, espírito de colaboração, ética profissional, aperfeiçoamento funcional, assiduidade, pontualidade e responsabilidade no exercício do cargo. Esses elementos constituem parâmetros para o desenvolvimento na carreira, associados ao cumprimento do plano anual de metas estabelecido pelo órgão de atuação. O desempenho satisfatório, conforme avaliação, resulta em incremento anual do vencimento-base do servidor (Pernambuco, 2008).

Em relação à remuneração, os vencimentos-base dos servidores estão vinculados aos cargos efetivos que ocupam, compondo, junto com auxílios e gratificações, a estrutura remuneratória. No

caso do DER/PE, os valores de vencimento revelam-se, em geral, baixos, conforme demonstram as tabelas salariais constantes nos anexos da Lei Complementar nº 136/2008, atualizadas pelas Leis Complementares nº 480/2022 e nº 481/2022. Tais documentos evidenciam que, historicamente, os servidores do DER/PE recebem remunerações inferiores às praticadas em outras categorias do serviço público estadual (Pernambuco, 2022).

O reajuste da remuneração ocorre, majoritariamente, por meio de reajustes gerais ou por acréscimos decorrentes da avaliação anual de desempenho. Entretanto, observa-se que grande parte dos servidores, com mais de 21 anos de tempo de serviço, já se encontrava no topo da carreira prevista no Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos (PCCV) no momento do enquadramento, o que inviabiliza novas progressões por tempo de serviço ou por formação acadêmica. Tal constatação é corroborada tanto por documentos internos do DER/PE quanto pela legislação vigente (Pernambuco, 2008; Pernambuco, 2022).

Nenhuma evidência documental de políticas pensadas para possibilitar uma “transição suave” entre a vida profissional e a aposentadoria, somente a existência da possibilidade do Abono Permanência previsto na Lei complementar nº 56/2003, que determina que: “o segurado, em atividade [...] que tenha completado as exigências para a aposentadoria voluntária [...] e que opte em permanecer em atividade, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para a aposentadoria compulsória [...]” (Pernambuco, 2003).

Revela-se, portanto, que o único mecanismo adotado pelo DER/PE para lidar com a transição para a aposentadoria é o Abono Permanência, previsto em legislação estadual. No entanto, essa medida restringe-se à compensação financeira e ignora dimensões essenciais do envelhecimento no trabalho, como a preparação psicológica e a reestruturação das atividades. Por isso, não configura uma política integrada de gestão da idade, revelando-se insuficiente frente às demandas contemporâneas. Essa carência ressalta a urgência de políticas organizacionais mais abrangentes, proativas e humanizadas para a transição profissional.

### **3.3 Secretaria de Assistência Social, Combate à Fome e Políticas Sobre Drogas (SAS)**

Órgão governamental que compõe a administração direta do Estado de Pernambuco, a SAS-PE foi criada pela Lei nº 15.452, de 15 de janeiro de 2015 (SAS-PE, 2022) e é responsável pela gestão de diversas políticas de assistência social para o Estado.

Nenhum documento evidenciou a existência de qualquer política ou programa próprio de formação para os trabalhadores, independentemente da faixa etária. A gestão limita-se a divulgar mensalmente aos servidores o cronograma de cursos disponíveis na Egape. Ou seja, de modo

geral, a responsabilidade pela formação e aprendizagem recai sobre o próprio servidor, que deve planejar e gerenciar suas iniciativas de capacitação.

De forma geral, nos documentos da SAS-PE, transparecem poucas políticas de gestão de pessoas e nenhuma consideração quanto às necessidades dos trabalhadores envelhecidos. Não à toa, o Balanço de Gestão 2019-2022, divulgado em 2022 pelo órgão, somente menciona a área de gestão de pessoas, no trecho a seguir, em que lança enfoque às ações formativas “[...] **a Funase viabilizou 5.482 vagas de capacitação e formação continuada para os funcionários da instituição entre 2019 e 2022 [...]”** (SAS-PE, 2022, p. 52, *grifos nossos*).

Essas formações são mencionadas no Relatório de Gestão oficial da SAS-PE, e voltam a aparecer no Relatório de Gestão 2019-2022 da própria Fundação de Atendimento Socioeducativo de Pernambuco (Funase). O documento informa que a capacitação do corpo funcional foi coordenada pela Assessoria Técnica de Gestão de Pessoas (ATGP) vinculada à Superintendência do Trabalho e Educação (Sudet), que, para a efetivação desse objetivo, tem firmado parcerias, sendo a principal delas com a Egape.

Além da Funase, que atua de forma independente da gestão de pessoas da SAS-PE, no site da Secretaria constam também registros de outras formações voltadas aos conselheiros tutelares, outras voltadas aos técnicos que atuam no serviço de acolhimento temporário voltado a crianças e adolescentes que tiveram direitos violados em seu ambiente familiar, entre outras que acontecem sem ser pela iniciativa da área de gestão de pessoas, mas sim pela gestão das suas secretarias executivas.

A miscelânea de atribuições das instituições e sua organização ficam evidentes no distanciamento entre as áreas fim e meio do órgão. Isso parece ser reflexo de como se organiza a força de trabalho de cada área, até mesmo por tipo de vínculo e faixas etárias. Outro exemplo disso é o Plano Estadual de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que promove a qualificação de profissionais da área da assistência social no Estado (184 municípios e o Distrito Estadual de Fernando de Noronha), e acontece por meio da SAS-PE (2023).

A Lei Complementar nº 136/2008, por sua vez, instituiu o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos para servidores das autarquias e fundações do Estado, promovendo a reestruturação dos quadros funcionais e a vinculação dos servidores ao Grupo Ocupacional de Gestão Autárquica ou Fundacional (Goaf), abrangendo cargos de níveis auxiliar, médio, técnico e superior vinculados às atividades-meio do Estado (Pernambuco, 2008).

Para ilustrar as aproximações e distanciamentos encontrados nas organizações estudadas: DER, SAS-PE e Perpart, a partir das dimensões adaptadas do trabalho de Boehm, Schroder e Kunze (2013), o Quadro 3 foi elaborado.

**Quadro 3 – Políticas de gestão de pessoas: aproximações e distanciamentos**

Dimensão	Aproximações	Distanciamentos
Formação e aprendizagem ao longo da vida	Políticas próprias ausentes, ficando a cargo do servidor a realização de cursos oferecidos pela Egape	Diferentemente da SAS-PE, o DER e a Perpart buscaram nos últimos anos alguns cursos junto à EGAPE para necessidades específicas encontradas.
Gestão de carreira e realocação	Carreiras estagnadas  Vencimentos baixos  Ausência de seleções internas  Avaliação de desempenho nos mesmos moldes (SGD da SAD) no DER e SAS-PE  Nunca houve concurso para SAS-PE e Perpart, sendo seu quadro formado pela incorporação de servidores de instituições extintas.  Ausência de políticas de realocação.	Perpart tem PCCS, mas não o aplica; enquanto o DER e SAS-PE têm PCCVs instituídos por via da Lei pela SAD/PE para diversas carreiras semelhantes no Estado.
Horários de trabalho flexíveis e arranjos alternativos de trabalho	Nenhuma política de horários de trabalho flexíveis e arranjos alternativos de trabalho, nas três instituições. Jornadas e atribuições atreladas ao cargo do trabalhador.	
Gestão de saúde e acomodações no local de trabalho	Nenhuma política própria de gestão de saúde e acomodações no local de trabalho no DER e SAS-PE	A Perpart traz previsões de gestão da saúde em suas políticas.
Avaliação de desempenho e remuneração	Avaliações de desempenho instituídas para SAS-PE e DER, pela SAD/PE por meio de legislação, que preveem anualmente avaliação composta por: autoavaliação, avaliação da chefia e alcance das metas.  Remunerações predominantes baixas dos cargos dos três órgãos.	Na Perpart, embora haja previsão nos documentos, a avaliação de desempenho não vem acontecendo, uma vez que o PCCS não está em vigor.
Transição para a aposentadoria	Não há políticas próprias de preparação para a aposentadoria no DER e SAS-PE.  Há uma iniciativa de PPA oferecido pela EGAPE que pode alcançar os trabalhadores dos 3 órgãos.  Previsão legal para a aposentadoria compulsória no DER e SAS-PE.	Perpart traz em seus documentos previsões de observância das necessidades dos trabalhadores diversos, inclusive os envelhecidos. Também oferece incentivos pecuniários e não pecuniários (auxílio saúde subsidiando parte do valor do plano de saúde) aos aposentados que retornam ao exercício.
Ageísmo	Nenhuma política de combate ao ageísmo, no DER ou SAS-PE.	Perpart prevê em seus documentos um fomento à diversidade e ao combate à discriminação, ainda que não haja o recorte etário.

**Fonte:** elaboração própria (2023).

A análise documental evidenciou que, nos três órgãos estudados, não existem políticas específicas nem programas estruturados de formação voltados aos trabalhadores de diferentes faixas etárias. No caso da Perpart, embora o Acordo Coletivo de Trabalho 2021–2023 preveja iniciativas de qualificação e formação profissional, a gestão limita-se à divulgação mensal do cronograma de cursos ofertados pela Escola de Governo da Administração Pública de Pernambuco (Egape), sem que haja uma estratégia institucional consolidada de formação continuada. Situação análoga foi identificada no DER-PE e na SAS-PE, onde a responsabilidade pela capacitação recai integralmente sobre os próprios servidores, conforme demonstrado nos documentos analisados.

Os resultados do estudo evidenciam significativas inconsistências entre políticas organizacionais e práticas efetivas de gestão da idade, como já destacado por Boehm *et al.* (2013) e Fabisiak e Prokurat (2012), que argumentam que o investimento em formação ao longo da vida é fundamental para garantir o engajamento e a produtividade dos trabalhadores envelhecidos. Além disso, a ausência de programas específicos para esse público reforça o argumento de Kooij *et al.* (2016) de que as organizações muitas vezes negligenciam o potencial de aprendizagem e adaptação dos trabalhadores mais velhos, reforçando estereótipos de desatualização.

Constata-se, nos órgãos analisados, a ausência de uma abordagem estratégica voltada à formação ao longo da vida, o que contribui para ambientes institucionais que não reconhecem a diversidade etária como valor organizacional e tampouco promovem condições favoráveis à permanência produtiva de trabalhadores envelhecidos. A análise documental evidencia que as políticas de gestão de carreira encontram-se estagnadas ou desatualizadas. No caso da Perpart, o Plano de Cargos, Carreiras e Salários foi elaborado em 2006 e atualmente não está em vigor. Já no DER-PE e na SAS-PE, os planos em vigência são aqueles instituídos pela LC nº 136/2008, de caráter geral, que desconsidera as particularidades de cada órgão e ignora as demandas específicas dos servidores em diferentes etapas do ciclo laboral.

Ademais, não foram identificadas políticas institucionais que prevejam a realocação funcional ou a readequação de atribuições considerando eventuais limitações de desempenho ou as possibilidades de adaptação de trabalhadores em processo de envelhecimento. A literatura especializada ressalta que a ausência de mecanismos voltados à mobilidade interna e à gestão adaptativa da carreira pode comprometer a permanência desses profissionais, que demandam oportunidades para redirecionar suas trajetórias laborais em consonância com suas capacidades e interesses ao longo do tempo (Boehm *et al.*, 2013; Naegle; Walker, 2011).

Walker (2006) destaca que o desenvolvimento de carreira constitui uma dimensão central nas políticas de gestão da idade, ao promover ambientes que valorizam a experiência acumulada e favorecem o aproveitamento dos talentos institucionais. Entretanto, nos órgãos analisados, essa dimensão tende a ser tratada de forma normativa e genérica, restrita ao cumprimento de

dispositivos legais ou à adoção de planos padronizados, sem articulação com estratégias que reconheçam a contribuição de trabalhadores em diferentes fases do ciclo profissional.

Esses achados sugerem a necessidade de repensar a gestão de carreira de modo a considerar a diversidade etária como um recurso e não como uma limitação, avançando de diretrizes formais genéricas para práticas adaptadas e contextualizadas. Ao mesmo tempo, no que tange a horários e arranjos de trabalho, a análise dos documentos revela que não há nenhuma política ou iniciativa que permita flexibilização de horários ou adaptação de jornadas de trabalho em função do envelhecimento ou das preferências dos trabalhadores. Em todos os órgãos, a jornada está rigidamente fixada – 8h diárias na Perpart e 6h diárias no DER-PE e na SAS-PE – do início ao final da carreira.

A ausência de flexibilidade nas condições de trabalho contraria os princípios do *age management*, que vislumbram a adaptação das rotinas laborais às diferentes fases da vida profissional (Naegele; Walker, 2006). Horários flexíveis, por exemplo, são apontados como essenciais para ambientes inclusivos e para a manutenção da motivação e do bem-estar de trabalhadores envelhecidos (Fabisiak; Prokurat, 2012). A rigidez, por sua vez, pode gerar exclusão indireta, dificultando o equilíbrio entre demandas pessoais e profissionais. Nesse sentido, a falta de políticas de flexibilização nos órgãos analisados evidencia a urgência de revisar práticas institucionais, alinhando-as à valorização da diversidade etária e à promoção da qualidade de vida no trabalho.

A análise documental indica que apenas a Perpart possui referências formais à gestão de saúde e às condições de trabalho, conforme previsto em seu Código de Ética e no Regimento Interno. Esse compromisso se manifesta na existência da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA) e de atendimento médico no prédio sede, evidenciando um mínimo de estrutura voltada à promoção de um ambiente de trabalho saudável. Por outro lado, no DER-PE e na SAS-PE, não foram identificadas políticas ou iniciativas institucionais que assegurem cuidados específicos de saúde ou adaptação de condições de trabalho para os servidores mais velhos.

Os achados revelam uma distância significativa entre o discurso institucional e a prática efetiva de promoção da saúde ocupacional, especialmente diante do envelhecimento da força de trabalho. Dychwald e Baxter (2007) e Naegele e Walker (2006) ressaltam que a gestão da saúde e a adaptação dos ambientes físicos são cruciais para a permanência produtiva de trabalhadores mais velhos. A ausência dessas iniciativas em parte dos órgãos analisados reforça a crítica de que muitas organizações públicas ainda não incorporam a saúde como dimensão estratégica da gestão da idade. Esse cenário evidencia a urgência de revisão das políticas de gestão de pessoas, integrando a saúde a estratégias mais amplas de valorização e inclusão etária.

A análise documental demonstrou que, na Perpart, embora haja previsão de avaliação de desempenho nos documentos normativos, o PCCS está inativo, impedindo a implementação prática dessas avaliações. No DER-PE e na SAS-PE, a avaliação anual de desempenho segue o

modelo geral da Secretaria de Administração (SAD), baseado em autoavaliação, avaliação da chefia imediata e metas institucionais. Apesar de institucionalizada, a análise revela que esses processos carecem de indicadores específicos para contemplar a heterogeneidade etária dos trabalhadores.

Segundo Kooij *et al.* (2016) e Walker (2006), a avaliação de desempenho deve ser sensível ao ciclo de vida profissional e incorporar variáveis que reconheçam as especificidades de trabalhadores envelhecidos. Nos órgãos analisados, a ausência de critérios que dialoguem com as necessidades desse grupo reforça a percepção de que a avaliação permanece atrelada a lógicas homogêneas, que podem contribuir para a invisibilidade ou subvalorização dos trabalhadores mais velhos. Dessa forma, a avaliação de desempenho e a remuneração seguem como instrumentos genéricos, distantes de uma abordagem estratégica que valorize a diversidade etária e reconheça a contribuição diferenciada dos trabalhadores envelhecidos.

No que se refere à transição para a aposentadoria, a análise documental evidenciou que apenas a Perpart apresenta menções explícitas à temática, incorporadas em seu Código de Ética e Regimento Interno. Já no DER-PE e na SAS-PE, não foram identificadas políticas formais ou programas estruturados voltados a esse processo, sendo o Abono Permanência, previsto na Lei Complementar nº 56/2003, o único instrumento disponível.

Essa fragilidade vai de encontro às diretrizes apontadas por Walker (2006) e Furunes *et al.* (2011), que defendem a implementação de políticas específicas de preparação para a aposentadoria como componente essencial da gestão da idade. A inexistência de uma abordagem abrangente compromete o engajamento dos trabalhadores em fim de carreira, favorece a descontinuidade do conhecimento organizacional e desconsidera a aposentadoria como fase legítima do ciclo laboral. Como indicam Silva e Helal (2017), a ausência de políticas integradas impede o reconhecimento da experiência acumulada e enfraquece estratégias institucionais de valorização do trabalho envelhecido.

Quanto ao enfrentamento ao ageísmo e a outras formas de discriminação, apenas a Perpart apresenta menções explícitas ao compromisso de promover ambientes inclusivos e de combate a qualquer forma de discriminação, conforme seu Código de Ética e Regimento Interno. No entanto, essa abordagem ainda aparece de forma genérica, sem recorte específico para o combate ao ageísmo ou discriminação etária. Já no DER-PE e na SAS-PE, não foram identificados documentos ou políticas que façam referência à promoção da equidade etária ou ao enfrentamento de estereótipos e preconceitos contra trabalhadores envelhecidos.

Os resultados corroboram Debert (2010) e Marques (2016), ao evidenciar que o ageísmo está culturalmente enraizado e tende a se perpetuar nas organizações quando não há políticas claras para combatê-lo. A ausência de diretrizes específicas contribui para a manutenção de estereótipos negativos e dificulta a valorização dos trabalhadores envelhecidos, mesmo diante de discursos institucionais sobre diversidade e equidade.

A análise documental revela que a gestão da idade ainda não é concebida como estratégia ativa de enfrentamento ao ageísmo nos órgãos estudados. As políticas de gestão de pessoas permanecem ancoradas em diretrizes genéricas, sem ações concretas voltadas à inclusão etária. Isso reforça a necessidade de redirecionamento institucional, como apontam Walker (2006) e Urbancová *et al.* (2020), no sentido de articular saúde, formação continuada, planejamento de carreira e combate à discriminação etária como dimensões centrais de um ambiente organizacional sustentável.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados desta pesquisa, obtidos por meio da análise documental de três órgãos do Poder Executivo de Pernambuco, evidenciam que as políticas de gestão de pessoas ainda não contemplam, de forma efetiva e integrada, as necessidades dos trabalhadores envelhecidos. A ausência de programas estruturados de formação e aprendizagem ao longo da vida, observada em todas as instituições analisadas, reforça a distância entre a retórica institucional e a prática cotidiana. A estagnação ou desatualização das políticas de gestão de carreira e realocação, aliada à inexistência de medidas voltadas à flexibilização das jornadas de trabalho, revela que essas organizações continuam operando com base em lógicas homogêneas, desconsiderando as especificidades etárias da força de trabalho.

A análise também evidenciou que, embora a Perpart disponha de dispositivos formais relacionados à gestão da saúde e às condições de trabalho, tais iniciativas são pontuais e não integram um projeto mais amplo de gestão da idade. No caso do DER-PE e da SAS-PE, não se identificaram políticas voltadas à promoção de ambientes laborais saudáveis e adaptados às necessidades dos trabalhadores mais velhos. Quanto à avaliação de desempenho e remuneração, apesar da existência de previsões legais e normativas, observa-se a ausência de indicadores específicos que considerem o envelhecimento e as contribuições diferenciadas desses profissionais. Essa lacuna também se manifesta na transição para a aposentadoria, que, na maioria dos casos, restringe-se ao Abono de Permanência, sem a implementação de estratégias mais amplas de preparação.

Adicionalmente, a análise revelou que o enfrentamento ao ageísmo e a outras formas de discriminação é inexistente ou excessivamente genérico, evidenciando a fragilidade das políticas institucionais no tratamento do envelhecimento no trabalho. Esses achados, articulados ao referencial teórico, reforçam a necessidade premente de que as políticas de gestão de pessoas nos órgãos públicos estaduais avancem para uma abordagem mais abrangente de gestão da idade, reconhecendo o envelhecimento como parte constitutiva do ciclo laboral e a diversidade etária como um recurso estratégico. Tal mudança requer a superação de práticas genéricas e a construção

de programas de formação continuada e capacitação, voltados tanto para os trabalhadores quanto para os gestores, de modo a capacitar-los para lidar com as demandas específicas do envelhecimento.

Além disso, destaca-se a relevância da formulação de políticas específicas de saúde ocupacional, capazes de garantir ambientes laborais seguros, saudáveis e adaptados às condições dessa população. Este estudo oferece uma contribuição original ao problematizar o envelhecimento da força de trabalho em órgãos públicos brasileiros, evidenciando a urgência de superar o hiato entre diretrizes formais e práticas efetivas. Seus resultados podem subsidiar gestores públicos e formuladores de políticas na construção de estratégias mais inclusivas, voltadas à promoção de ambientes laborais mais justos e sustentáveis para os trabalhadores envelhecidos. Por fim, recomenda-se que novas investigações aprofundem a relação entre políticas públicas e gestão da idade, explorando as especificidades de cada contexto organizacional e ampliando a escuta ativa dos trabalhadores como estratégia para o aprimoramento das políticas e práticas institucionais.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **RAP – Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 401-420, 2005. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6576>
- ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. **Pernambuco**. PNUD, IPEA, Fundação João Pinheiro, 2021.
- BOEHM, S. A.; SCHRÖDER, H. S.; KUNZE, F. Comparative age management: theoretical perspectives and practical implications. In: FIELD, J.; BURKE, R. J.; COOPER, C. L. **The SAGE handbook of aging, work and society**. SAGE Publications Ltda, 2013.
- BOEHM, S. A.; SCHRÖDER, H.; BAL, M. Age-related human resource management policies and practices: antecedents, outcomes, and conceptualizations, Work. **Aging and Retirement**, v. 7, n. 4, p. 257-272, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1093/workar/waab024>
- BRASIL. **Atlas do Estado Brasileiro**. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/64>>. Acesso em 12 de Jul. de 2021.
- BROOKE, L.; TAYLOR, P. Older workers and employment: managing age relations. **Ageing and Society**, v. 25, n. 3, p. 415-429, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0144686X05003466>
- CAMARANO, A. A. **Diferenças na legislação à aposentadoria entre homens e mulheres:** breve histórico. IPEA, Política em Foco. Mercado de trabalho, n. 62, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/bf8e72e1-b0d9-4deb-8d43-7cd4018071f9/content>
- CEPELLOS, V. M.; PEREIRA FILHO, J. L. Envelhecimento nas empresas. **GV-executivo**, v. 17, n. 2, p. 50, 2018. DOI: <https://doi.org/10.12660/gvexec.v17n2.2018.74751>

CIUTIENE, R.; RAILAITE, R. Age management as a means of reducing the challenges of workforce aging. **Inzinerine Ekonomika-Engineering Economics**, v. 26, n. 4, p. 391-397, 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.5755/j01.ee.26.4.7081>

COELHO, F. S.; MENON, I. O. A quantas anda a gestão de recursos humanos no setor público brasileiro? Um ensaio a partir das (dis)funções do processo de recrutamento e seleção – os concursos públicos. **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 151-180, 2018. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i0.3497>

DAVEY, J. Age discrimination in the workplace. **Policy Quarterly**, v. 10, n. 3, p. 42-48, 2014. DOI: <https://doi.org/10.26686/pq.v10i3.4502>

DEBERT, G. G. A dissolução da vida adulta e a juventude como valor. **Horizontes Antropológicos [online]**, v. 16, n. 34, p. 49-70, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-71832010000200003>

DYCHTWALD, K.; BAXTER, D. Capitalizing on the new mature workforce. **Public Personnel Management**, v. 36, n. 4, p. 325-334, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1177/009102600703600403>

FABISIAK, J. Y; PROKURAT, S. Age management as a tool for the demographic decline in the 21st century: an overview of its characteristics. **Journal of Entrepreneurship, Management and Innovation**, v. 8, n. 4, p. 83-96, 2012. DOI: <https://doi.org/10.7341/2012846>

FRAGA, A. M.; COLOMBY, R. K.; GEMELLI, C. E.; PRESTES, V. A. As diversidades da diversidade: revisão sistemática da produção científica brasileira sobre diversidade na administração (2001-2019). **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, RJ, v. 20, n. 1, p. 1-19, 2022. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395120200155>

FUERTES, V.; EGDELL, V.; MCQUAID, R. Extending working lives: age management in SMEs. **Employee Relations**, v. 35, n. 3, p. 272-293, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1108/01425451311320477>

FUNDO, C. R. **Estratégia foca na integração de políticas públicas para o envelhecimento saudável**. In: PNUD, 2019. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articles/2019/estrategia-foca-na-integracao-de-politicas-publicas-para-o-envel.html>>. Acesso em 08 de jun. de 2020.

FURUNES, T.; MYKLETUN, R. J.; SOLEM, P. E. Age management in the public sector in Norway: exploring managers' decision latitude. **The International Journal of Human Resource Management**, v. 22, n. 6, p. 1232-1247, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1080/09585192.2011.559096>

GARCIA, Fernando Coutinho; HELAL, D. H.; HONÓRIO, L. C. (orgs.). **Gestão de pessoas e competência**: teoria e pesquisa. Curitiba: Jurua Editora, 2008.

GLOVER, I.; BRANINE, M. Ageism and the labour process: towards a research agenda. **Personnel Review**, v. 26, n. 4, p. 274, 1997. DOI: <https://doi.org/10.1108/00483489710172079>

HELAL, D. H.; NOBREGA, C. V.; LIMA, T. A. P. Retirement and organizations: perspectives and challenges for both workers and human resource management. **Working with Older People**, v. 25, p. 141-152, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1108/WWOP-04-2020-0014>

HELAL, D. H.; SILVA, R. A. Ageísmo nas organizações: um estudo em uma rede de distribuição de autopeças na Região Nordeste. In: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO (SEMEAD), 22., 2019, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: FEA/USP, 2019. Disponível em: [https://login.semead.com.br/22semead/anais/resumo.php?cod\\_trabalho=364](https://login.semead.com.br/22semead/anais/resumo.php?cod_trabalho=364)

HELAL, D. H.; VIANA, L. O. Ageismo: uma revisão integrativa da literatura em língua portuguesa. **Conhecimento & Diversidade**, v. 13, n. 29, p. 171-191, 2021. DOI: <https://doi.org/10.18316/rcd.v13i29.8115>

HUSIC, B. J.; MELERO, F.J.; BARAKOVIC, S.; LAMESKI, P.; ZDRAVEVSKI, E.; MARESOVA, P.; KREJCAR, O.; CHORBEV, I.; GARCIA, N. M.; TRAJKOVIC, V. Aging at work: a review of recent trends and future directions. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, v. 17, n. 20, p. 1-15, 2020. DOI: <https://doi.org/10.3390/ijerph17207659>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Projeção da população do Brasil por sexo e idade: 2000-2060**. 2013. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao\\_da\\_populacao/2013/default.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2013/default.shtm)>. Acesso em: 19 de mai. de 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Brasil: uma visão geográfica e ambiental no início do século XXI**. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de Geografia, 2016. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=297884>

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Mercado de trabalho**: conjuntura e análise. Vol. 1. Ministério do Trabalho. Ipea: Brasília, 2019.

KOOIJ, D. T. A. M.; TIMS, M.; AKKERMANS, J. The influence of future time perspective on work engagement and job performance: the role of job crafting. **European Journal of Work and Organizational Psychology**, v. 26, n. 1, p. 4-15, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1080/1359432X.2016.1209489>

KUNZE, F.; BOEHM, S.; BRUCH, H. Age diversity, age discrimination climate, and performance consequences – A cross-organizational study. **Journal of Organizational Behavior**, v. 32, n. 2, p. 1-30, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1002/job.698>

LAZZARA, A.; BOMBELLI, M. C. HRM practices for an ageing Italian workforce: the role of training. **Journal of European Industrial Training**, v. 35, n. 8, p. 808-825, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1108/03090591111168339>

LOCATELLI, P. A. P. C.; FONTOURA, D. D. S. Envelhecimento populacional e os estudos em Administração. **Gestão e Sociedade**, v. 7, n. 17, p. 273-300, 2013. Disponível em: <https://ges.face.ufmg.br/index.php/gestaoesociedade/article/view/1689/1047>

LOPES, A. **Os desafios da gerontologia no Brasil**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2000.

MARQUES, S. **Discriminação da terceira idade**. Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2016.

NAEGELE G.; WALKER A. **A guide to good practice in age management**. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Dublin, 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Expert Group Meeting on Global ageing and the data revolution**. Department of Economic and Social Affairs Ageing. United Nations, UN, 2021b. Disponível em: < <https://www.un.org/development/desa/ageing/meetings-and-workshops-2/expert-group-meeting-on-global-ageing-and-the-data-revolution.html>>. Acesso em: 26 de jun. de 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Follow-up to the international year of older persons: second world assembly on ageing**. General Assembly, United Nations, 22 de jul. de 2020. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/75/218>>. Acesso em 26 de jun. de 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Fourth review and appraisal of the Madrid International Plan of Action on Ageing.** Department of Economic and Social Affairs Ageing. United Nations, UN, 2021a. Disponível em: <<https://www.un.org/development/desa/ageing/fourth-review-and-appraisal-of-the-madrid-international-plan-of-action-on-ageing-2002.html>>. Acesso em 26 de jun. de 2021.

RODRIGUES, A. L. Ser servidor: estigma e vocação em perspectiva. In: SILVA, A. B. (org.). **Gestão de pessoas por competências nas instituições públicas brasileiras** [recurso eletrônico]. 2. ed. rev. ampl. João Pessoa: Editora UFPB, 2021.

RODRIGUES, A. R. C. S.; RODRIGUES, A. C.; SANTOS PINTO, A. M. G. L. R. Relaciones laborales para el futuro: políticas de gestión de la edad para la retención de trabajadores de mayor edad. **Cuadernos de Relaciones Laborales**, v. 38, n. 1, p. 59-84, 2020. DOI: <https://doi.org/10.5209/crla.68868>

SILVA, A. C. C., HELAL, D. H. FastTrack SEMEAD: comprendendo a aposentadoria: um estudo de caso em uma instituição pública do Estado de Pernambuco. **Revista de Gestão**, v. 24, n. 4, p. 316-324, 2017. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rege/article/view/141472>

STAKE, R. E. **Multiple case study analysis.** New York: The Guilford Press, 2006.

TAYLOR, P.; WALKER, A. Employers and older workers: attitudes and employment practices. **Ageing and Society**, v. 18, n. 6, p. 641-658, 1998. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0144686X98007119>

TONELLI, M. J.; PEREIRA, J.; CEPELLOS, V.; LINS, J. Ageing in organizations: a view of HR professionals on the positioning of mature managers and adoption of age management practices. **RAUSP Management Journal**, v. 55, n. 2, p. 127-142, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1108/RAUSP-08-2018-0062>

URBANCOVÁ, H.; VNOUČKOVÁ, L.; LINHART, Z.; JEŽKOVÁ PETRŮ, G.; ZUZÁK, R.; HOLEČKOVÁ, L.; PROSTĚJOVSKÁ, Z. Impact of age management on sustainability in Czech organisations. **Sustainability**, v. 12, n. 1064, p. 1-20, 2020. DOI: <https://doi.org/10.3390/su12031064>

UYEHARA, A. M. G. Despertando o mercado de trabalho para o idoso. **Revista Ibero-Americana de Estratégia**, v. 2, n. 1, p. 43-50, 2003. DOI: <https://doi.org/10.5585/ijsm.v2i1.25>

VIANA, L. O. **Ageísmo na carreira docente:** um estudo com professores da Universidade Federal do Piauí. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal da Paraíba (UFPB). João Pessoa, 2021.

WALKER, A. Active ageing in employment: its meaning and potential. **Asia-Pacific Review**, v. 13, n. 1, p. 78-93, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1080/13439000600697621>

WALKER, A. Combating age discrimination at the workplace. **Experimental Aging Research**, v. 25, n. 4, p. 367-376, 1999. DOI: <https://doi.org/10.1080/036107399243823>

WALKER, A. The emergence of age management in Europe. **International Journal of Organizational Behaviour**, v. 10, n.1, p. 685-697, 2005.

WOOD JR., T.; TONELLI, M. J.; COOKE, B. Para onde vai a gestão de pessoas? **GVEXECUTIVO**, v. 11, n. 2, jul/dez, 2012. DOI: <https://doi.org/10.12660/gvexec.v11n2.2012.22409>

ZIGER, R.; FILIPPIM, E. S.; BELTRAME, V. Perspectivas de carreira para pessoas idosas nas organizações. **Revista de Carreiras e Pessoas**, v. 7, n. 3, p. 64-87, 2017. DOI: <https://doi.org/10.20503/recap.v7i3.33169>

**Mayara Andresa Pires Da Silva** <https://orcid.org/0000-0002-3974-0909>

Doutora em Administração e Mestra em Administração pelo Programa de pós-graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco (PROPAD/UFPE). Especialista em Gestão de Pessoas pela Faculdade Senac e em Gestão Pública pelo Instituto Federal de Pernambuco (IFPE). Graduada em Administração pela Universidade de Pernambuco (UPE/FACITEC). Professora Universitária Adjunta da Universidade de Pernambuco (UPE).

mayara.pires@ufpe.br

**Diogo Henrique Helal** <https://orcid.org/0000-0002-1784-0941>

Doutor em Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre e Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Pesquisador da Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ/MEC).

diogo.hhelal@ufpe.br

# A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS DE ACESSIBILIDADE E INCLUSÃO EM UNIVERSIDADES FEDERAIS: O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE (RS)

**Bruna da Cruz Schneid**  
**Márcio Barcelos**

Universidade Federal de Pelotas, Pelotas – RS, Brasil

Este artigo nasceu do interesse em compreender a construção de políticas de acessibilidade e inclusão dentro de universidades federais. O objetivo foi analisar os processos que levam uma questão a entrar na agenda de decisão em uma organização complexa como uma universidade, até que se torne uma política efetiva. Para isso, examinou-se o processo que deu origem à Política de Acessibilidade e Inclusão na Universidade Federal do Rio Grande (FURG), tomando como base analítica aportes das áreas de políticas públicas e teoria organizacional. Adotou-se uma metodologia de estudo de caso, com foco na realização de entrevistas semiestruturadas com atores envolvidos no processo de construção desta política, bem como análise documental de atas de reuniões e demais documentos produzidos pela universidade ao longo do processo. O principal achado da pesquisa diz respeito à confluência dos três fluxos – problema, solução e política – e a abertura de uma janela de oportunidade política que possibilitou a entrada na agenda e a construção da política de acessibilidade e inclusão da FURG.

**Palavras-chave:** inclusão; acessibilidade; política pública; modelo dos múltiplos fluxos.

## LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS DE ACCESIBILIDAD E INCLUSIÓN EN LAS UNIVERSIDADES FEDERALES: EL CASO DE LA UNIVERSIDAD FEDERAL DE RIO GRANDE (RS)

Este artículo surgió del interés por comprender el desarrollo de políticas de accesibilidad e inclusión en universidades federales. El objetivo fue analizar los procesos que llevan a que un tema se convierta en una agenda de toma de decisiones en una organización compleja como una universidad, hasta que se convierte en una política efectiva. Para ello, examinamos el proceso que dio origen a la Política de Accesibilidad e Inclusión en la Universidad Federal de Rio Grande (FURG), basándonos en perspectivas analíticas de los campos de las políticas públicas y la teoría organizacional. Adoptamos una metodología de estudio de caso, centrada en entrevistas semiestructuradas con las partes interesadas involucradas en el desarrollo de esta política, así como en el análisis documental de actas de reuniones y otros documentos producidos por la universidad a lo largo del proceso. El principal hallazgo de la investigación se refiere a la confluencia de las tres corrientes – problema, solución y política – y la apertura de una ventana de oportunidad política que posibilitó la inclusión en la agenda y el desarrollo de la política de accesibilidad e inclusión de la FURG.

**Palabras clave:** inclusión; accesibilidad; política pública; modelo de los múltiples flujos.

## THE CONSTRUCTION OF ACCESSIBILITY AND INCLUSION POLICIES IN FEDERAL UNIVERSITIES: THE CASE OF THE FEDERAL UNIVERSITY OF RIO GRANDE (RS)

This article arose from an interest in understanding the development of accessibility and inclusion policies within federal universities. The objective was to analyze the processes that lead an issue to become a decision-making agenda in a complex organization like a university, until it becomes an effective policy. To this end, we examined the process that gave rise to the Accessibility and Inclusion Policy at the Federal University of Rio Grande (FURG), drawing on analytical insights from the fields of public policy and organizational theory. We adopted a case study methodology, focusing on semi-structured interviews with stakeholders involved in the development of this policy, as well as documentary analysis of meeting minutes and other documents produced by the university throughout the process. The main finding of the research concerns the confluence of the three streams – problem, solution, and policy – and the opening of a window of political opportunity that enabled the inclusion on the agenda and the development of FURG's accessibility and inclusion policy.

**Keywords:** inclusion; accessibility; public policy; multiple streams framework.

## 1. INTRODUÇÃO

Este artigo é oriundo de uma pesquisa de mestrado que investigou o processo de construção de uma política dentro de uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFE) brasileira<sup>1</sup>. Trata-se da política de acessibilidade e inclusão que foi formulada e implementada na Universidade Federal do Rio Grande (FURG) entre os anos de 2021 e 2024. Este recorte temporal corresponde à criação de uma comissão de elaboração específica, no ano de 2021, e à implementação efetiva da Política de Acessibilidade e Inclusão da Universidade Federal do Rio Grande, no ano de 2024.

A pesquisa tomou como ponto de partida teórico duas premissas, uma da área de análise de políticas públicas e outra da área dos estudos organizacionais. Da primeira, a consideração segundo a qual há um processo complexo de seleção das questões que receberão a atenção dos tomadores de decisão (Kingdon, 2014). Em outras palavras, existe um número considerável de questões, mas somente algumas irão alcançar o status de ação a ser implementada (*policy*). Da área de estudos organizacionais, a premissa de base diz respeito ao caráter político das organizações, que podem ser vistas como “arenas” onde uma diversidade de atores individuais e coletivos disputam os rumos que serão seguidos (Morgan, 2006).

Partindo dessas premissas, e buscando um esforço de conexão entre políticas públicas e organizações, este trabalho apresenta o recorte de uma pesquisa maior (Schneid, 2024) que teve como questionamento central a seguinte pergunta: considerando a Universidade Federal do Rio Grande (FURG) como uma arena complexa onde uma grande variedade de questões disputam espaço para ascender à agenda de decisões, como se deu o processo de construção da política de acessibilidade e inclusão nesta universidade? Para responder a esta pergunta foram mobilizadas abordagens da área de políticas públicas e dos estudos organizacionais, em especial a Teoria dos Fluxos Múltiplos (Kingdon, 2011, 2014) e a perspectiva das Metáforas da Organização (Morgan, 2006). Com esse esforço se pretende, além da análise do objeto específico (a construção da política), contribuir para uma maior aproximação entre os campos das políticas públicas e dos estudos organizacionais.

A Universidade Federal do Rio Grande (FURG) foi fundada em 1969 na cidade do Rio Grande, se firmando ao longo do tempo como uma das principais instituições de ensino superior do Estado do Rio Grande do Sul, tendo alcançado projeção nacional, dentre outras, na área de Oceanografia. A FURG conta com mais de 12 mil estudantes, em torno de 2000 servidores e um orçamento que no ano de 2022 alcançou quase R\$ 596 milhões (FURG, Relato Integrado, 2022). Para fins de comparação, a receita da prefeitura do município do Rio Grande no mesmo ano alcançou pouco mais de R\$ 760 milhões (Prefeitura Municipal do Rio Grande, PPA 2022–2025).

<sup>1</sup> Os autores agradecem a leitura rigorosa e as correções/sugestões dos pareceristas anônimos a este artigo, que o qualificaram substancialmente.

Trata-se, portanto, de uma organização que pode ser vista como uma “arena política” no sentido de Morgan (2006), marcada pela complexidade de seus processos internos de tomada de decisão.

No que diz respeito à questão da acessibilidade e inclusão, esta começou a ganhar espaço na FURG a partir da criação do Núcleo de Estudos e Ações Inclusivas (Neai), no ano de 2005. Já no ano de 2009 foi criado o Programa de Ações Inclusivas (Proai) e a implementação do Programa de Apoio aos Estudantes com Necessidades Específicas (Paene).

Ao longo dos anos, os direitos das pessoas com deficiência foram reconhecidos por leis que garantiram e regulamentaram o acesso delas à educação e ao trabalho, além de outros aspectos importantes para a sua inserção social. Entre elas está o Estatuto da Pessoa com Deficiência, instituído pela Lei nº 13.146/2015, “destinada a assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania” (Brasil, 2015).

No entanto, isso não significa que o tema esteja elencado entre as prioridades de governos e organizações públicas. Em certa medida, por conta da complexidade que envolve o processo de concepção e implementação de políticas públicas, o qual é marcado por disputas que trazem à tona as mais diferentes demandas. De acordo com Borges *et al.* (2023, p. 6), o processo de tomada de decisão de políticas públicas ocorre em esferas organizacionais, onde há uma gama de fatores que tornam complexos tanto o processo de escolha de alternativas, quanto a construção dos problemas.

Considerando que a universidade é uma organização que prima pela pluralidade de ideias e pela formação universal dos sujeitos, constata-se que este ambiente é formado por muitas pautas importantes. Num contexto em que o diálogo é constante, assim como a discussão de temas sensíveis, não é uma tarefa simples determinar as prioridades da organização sobre as quais haverá ações da gestão. É uma dinâmica que envolve a construção política de atores interessados em influenciar a arena de decisões.

Este trabalho, portanto, busca analisar o processo de construção da Política de Acessibilidade e Inclusão na FURG, a partir do esforço de conexão entre políticas públicas e organizações. Esta política é aqui entendida no sentido de *policy*, ou seja, conteúdos concretos da política, os quais são articulados por um processo complexo de tomada de decisão (Frey, 2000)<sup>2</sup>. O artigo divide-se, além desta seção introdutória, e das considerações finais, em mais três seções. A seguir apresenta-se brevemente o referencial teórico, com foco na Teoria dos Fluxos Múltiplos e na perspectiva das Metáforas da Organização. A seção seguinte traz a abordagem metodológica utilizada, que foi

<sup>2</sup> Frey (2000) apresenta a distinção entre as dimensões do termo “política”: a dimensão *polity* faz referência às regras do jogo, as instituições. Já a dimensão *politics* diz respeito ao jogo político. Por fim a dimensão *policy* refere-se aos conteúdos concretos da política, onde ressalta-se o olhar para os processos de tomada de decisão.

estruturada a partir de entrevistas com atores chave no processo, e análise documental. A quarta seção apresenta os dados e principais achados da pesquisa.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 As organizações e o processo decisório

Considerando a premissa de que toda a política pública é concebida em um ambiente organizacional complexo, seja uma universidade ou um ministério de governo, e sendo este composto por diferentes atores que buscam influenciar os rumos das decisões e dar destaque às suas ideias, faz-se necessário entender o que torna uma organização complexa. Na obra intitulada “Imagens da Organização” (2006), Gareth Morgan afirma que “as organizações são muitas coisas ao mesmo tempo! Elas são complexas e têm muitas facetas. Elas são paradoxais. É por isso que os desafios enfrentados pelos administradores e profissionais, muitas vezes, são tão difíceis” (Morgan, 2006, p. 19). Ao longo do livro, o autor apresenta metáforas para abordar teorias e práticas das organizações e da administração. Em uma delas, ele explora as organizações como sistemas políticos e, ao examiná-las com as lentes da política, o autor aponta que a cena dominante é composta por padrões de interesse concorrentes, conflitos e jogos de poder.

Nesse sentido, faz-se a relação entre os estudos organizacionais e a área de políticas públicas. De acordo com Borges *et al.* (2023, p. 9), ambas estão articuladas “a partir da noção de construção e definição de problemas, no sentido de convencimento acerca de um curso de ação, o qual é decidido em um processo que se dá em âmbito organizacional”. Os autores apontam que a análise do processo de tomada de decisão é imprescindível para estabelecer o diálogo entre as perspectivas organizacionais e as abordagens sobre a formação de agendas (Borges *et al.*, 2023, p. 8).

Para isso, é preciso citar as teorias que influenciaram o modelo dos Múltiplos Fluxos, desenvolvido por John Kingdon e publicado originalmente em 1984 no livro intitulado “Agendas, alternatives and public policies”. O autor cita a obra “Organizations” (Kingdon, 2014, p. 77), lançada em 1958 por Herbert Simon e James March, como uma referência na crítica ao modelo racional para tomada de decisões. Simon e March introduziram ao conceito de Racionalidade Limitada uma análise sobre o fator humano nas organizações. Além dessa referência, Kingdon (2014, p. 84) traz o modelo de análise do processo de tomada de decisão em organizações conhecido como “Lata de lixo”, que foi proposto por March em colaboração com Cohen e Olsen (1972). Dessa forma, evidencia-se a influência de estudos organizacionais na concepção do modelo dos múltiplos fluxos.

## 2.2 O modelo dos múltiplos fluxos: o processo de formação de agenda

De acordo com o Modelo dos Fluxos Múltiplos, são dois os principais processos que antecedem as decisões: o estabelecimento da agenda e a especificação de alternativas. Conforme Capella (2018, p. 9), “o primeiro envolve o direcionamento da atenção em torno de questões ou problemas específicos. O segundo, a exploração e o desenho de um plano possível para a ação”.

Nesse sentido, cabe considerar um aspecto importante apontado por Kingdon (2014) quanto a diferença entre uma situação e um problema. O autor explica que diariamente toleramos vários tipos de situações, mas essas situações passam a ser consideradas um problema quando se acredita que se deve fazer algo para mudá-las. Nesse sentido, não há conexão direta e necessária entre situação e problema. Capella (2022, p. 9) explica que “Kingdon rejeita a ideia de um processo linear, sequencial e racional na produção de políticas, destacando seu caráter ambíguo”. A autora contextualiza a ação dos formuladores de políticas, considerando sua capacidade de atenção limitada e tempo restrito. Para além disso, esses agentes atuam num ambiente em que falta clareza quanto aos objetivos organizacionais, as informações muitas vezes são manipuladas e frequentemente as soluções precedem os problemas. Dessa forma, o modelo dos múltiplos fluxos demonstra como ocorre a formulação de políticas públicas em condições de ambiguidade e incerteza, comuns no contexto que cerca os *policymakers*.

A abordagem dos fluxos múltiplos, de acordo com Capella (2022, p. 10–11) inspira-se na metáfora das anarquias organizadas (Cohen; March; Olsen, 1972), compreendendo o governo como uma organização e estabelecendo três fluxos decisórios: problemas (*problems streams*); soluções ou alternativas (*policy stream*); e política (*political stream*). A autora também trata sobre as janelas de oportunidade (*policy windows*), que ocorrem quando há convergência dos três fluxos e são operadas pelos empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*). Este artigo, por limitações de espaço, explora a convergência entre os fluxos no processo que levou acessibilidade e inclusão à agenda decisória na FURG. O papel dos empreendedores, dada sua complexidade, é explorado em detalhes em artigo específico, ainda em fase de elaboração.

O primeiro fluxo é o dos problemas. Ele diz respeito à dinâmica pela qual determinadas situações passam a ser percebidas como problemas públicos. A partir daí, podem “entrar no radar” dos tomadores de decisão, como merecendo atenção e precisando ser resolvidas. No entanto, devido ao grande volume, é impossível lidar com todas as situações com potencial de se tornar problemáticas ao mesmo tempo: “há uma quantidade quase ilimitada de situações que poderiam chegar ao topo da agenda, no entanto, pouquíssimas o fazem.” (Cairney, 2012, p. 183).

O segundo fluxo, das soluções, diz respeito a um longo processo onde ideias são amadurecidas até que sejam transformadas em alternativas viáveis. Nesse fluxo, predominam especialistas na área, que competem para que suas ideias sejam consideradas. “Soluções são construídas e debatidas

febrilmente em redes de formuladores de políticas, e cada proposta é debatida, reformulada ou rejeitada nessas redes.” (Cairney; Zahariadis, 2016, p. 98).

Para completar o modelo, tem-se o fluxo político, “fluindo independentemente dos fluxos de problemas e de soluções” (Kingdon, 2014, p. 145). Este fluxo é composto pela dinâmica política propriamente dita, os políticos eleitos e com autoridade formal para tomar as decisões, seus apoiadores, as mudanças que ocorrem dentro dos governos, o “clima” favorável ou desfavorável a determinada questão, etc. (Capella, 2022, p. 13).

Quando ocorre a convergência entre esses três fluxos, abre-se um momento propício para que uma questão ascenda à agenda de decisão e venha a se tornar uma política pública. A esses momentos propícios Kingdon (2014) define como janelas de oportunidade política (*policy windows*), quando uma situação é reconhecida como problemática, há uma solução/alternativa reconhecida como adequada e as condições políticas são favoráveis (Capella, 2018, p. 43).

### 3. METODOLOGIA

A pesquisa utilizou-se de abordagem qualitativa, focada na análise das expressões e percepções dos atores envolvidos na política e no seu contexto local, conforme indica Flick (2007, p. 27). Nesse sentido, adotou-se uma metodologia de estudo de caso, tomando como base a orientação de George e Bennett (2006), segundo a qual um caso, em determinado estudo, representa uma “instância de uma classe de eventos”, ou seja, deve ser representativo de um fenômeno mais amplo ao qual se pretende compreender ou explicar. O processo de ascensão da acessibilidade e inclusão enquanto questões relevantes na agenda da FURG assume, portanto, o *status* de caso representativo dos processos que levam questões a ascenderem à agenda de decisões em organizações complexas como universidades federais.

Nessa perspectiva, identifica-se aqui que a análise englobou a universidade como um todo, tendo como ponto de partida a Comissão de Acessibilidade e Inclusão (CAI), a qual é vinculada à Coordenação de Ações Afirmativas, Inclusão e Diversidades (Caid), que por sua vez é ligada ao Gabinete do Reitor. Considerando a complexidade de identificar os atores de fato envolvidos com a temática da inclusão na universidade, foi utilizado o método de amostragem denominado Bola de Neve para ampliação do número de entrevistados. A execução da amostragem consiste em identificar informantes-chave com o intuito de localizar pessoas com o perfil necessário para participação na pesquisa. Uma vez definido o primeiro grupo, solicita-se às pessoas indicadas inicialmente que apontem novos contatos, assim a amostra aumenta até que haja um ponto de saturação (Vinuto, 2014, p. 203).

Os dados primários foram coletados por meio de entrevistas semiestruturadas realizadas com dois grupos de respondentes. O primeiro grupo foi composto por quatorze entrevistas com

integrantes da Comissão de Acessibilidade e Inclusão (CAI) que tiveram participação na construção da política. Este grupo, denominado Grupo A, era composto por doze pessoas servidoras e duas pessoas discentes. Quatro integrantes do Grupo A eram PcD. A partir das entrevistas com as pessoas integrantes do Grupo A, foi solicitado a estas que indicassem outras pessoas da comunidade acadêmica, que não integrassem órgãos oficiais da universidade, mas que tivessem atuação na questão da acessibilidade e inclusão. Optou-se por entrevistar pessoas de fora dos órgãos da universidade para se obter uma perspectiva mais ampla e diversificada do processo de construção da política. O segundo grupo, denominado Grupo B, foi composto por dez pessoas entrevistadas. Destas, seis atuavam como TAEs, três como docentes e uma era estudante. Deste grupo, dois participantes eram PcD.

O Quadro 1 sintetiza a composição dos dois grupos de participantes da pesquisa e seus perfis:

**Quadro 1 – Composição dos grupos de participantes da pesquisa**

Grupos	Composição dos Grupos	Total de Participantes	Quantitativo por Categoria			Número de PcD
			Docente	TAE	Discente	
A	Membros da CAI	14	4	8	2	4
B	Integrantes da comunidade universitária indicados	10	3	6	1	2

**Fonte:** elaboração própria (2024).

A coleta de documentos secundários foi realizada pelo acesso aos sítios eletrônicos da FURG, sendo eles: a página principal; a página da Secretaria Executiva dos Conselhos; a página da Caid; e a página da Pró-reitoria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas (Progep). Além disso, foram acessados documentos fornecidos pela Coordenação de Apoio e Acompanhamento Pedagógico ao Estudante (CAAPE), vinculada à Pró-reitoria de Assuntos Estudantis (Prae), e responsável pelo Programa de Apoio aos Estudantes com Necessidades Específicas (Paene). No que diz respeito à Progep, além da busca de documentos na página, foi encaminhada uma solicitação via plataforma Fala BR.

A análise dos dados foi realizada de acordo com as categorias fundamentais da abordagem da teoria dos fluxos múltiplos: 1) fluxo do problema; 2) fluxo da solução e 3) fluxo da política. Com o auxílio do software de análise de dados Atlas TI, os dados tanto das entrevistas quanto dos documentos foram classificados dentro de códigos e subcódigos correspondentes aos fluxos.

- **Fluxo do Problema:** quando o conteúdo fazia referência às percepções das pessoas respondentes em relação à situação mais geral da FURG no que dizia respeito à questão da acessibilidade e inclusão. Esse código se dividia nos seguintes subcódigos:
  - infraestrutura da universidade para atender ao público PcD;

- existência e funcionamento de órgãos voltados à acessibilidade e inclusão e coordenação entre os mesmos;
  - debates e discussões sobre a situação da FURG em relação à questão da acessibilidade e inclusão;
  - fatores que deram visibilidade à situação, chamando a atenção de tomadores de decisão.
- **Fluxo da Solução:** por este código foram analisadas as ações relativas à acessibilidade e à inclusão das pessoas com deficiência promovidas dentro da FURG e sobre a construção da Política de Acessibilidade e Inclusão. Esse código se dividia nos seguintes subcódigos:
- a construção das propostas de política institucional para tratar da questão da acessibilidade e inclusão na universidade;
  - o uso de conhecimento técnico na elaboração da proposta;
  - as interações entre membros das comissões oficiais da universidade e a comunidade universitária;
  - dinâmica de funcionamento da Comissão de Acessibilidade e Inclusão.
- **Fluxo da Política:** neste código foram classificados dados que faziam referência às esferas de tomada de decisão com legitimidade política, como reitoria e seu *staff*, pró-reitorias, processo eleitoral na universidade. Esse código se dividia nos seguintes subcódigos:
- posição da reitoria em relação a uma proposta de política institucional de acessibilidade e inclusão;
  - eleições para a reitoria e possibilidade de mudança de gestão;
  - posicionamento dos atores integrantes dos espaços de tomada de decisão política em relação à questão da acessibilidade e inclusão;
  - percepções sobre o clima político na FURG em relação às demandas de pessoas PCD.

#### 4. ANÁLISE DOS DADOS: TRÊS FLUXOS E UMA QUESTÃO NA AGENDA DECISÓRIA

Este capítulo reconstrói, com base no referencial teórico e na análise dos dados coletados por meio de entrevistas e documentos, os fluxos que levaram à entrada na agenda da questão da acessibilidade e inclusão. A maior parte do capítulo é reservada ao processo bastante complexo de transformação de uma situação em problema público. A forma como era tratada a questão

da acessibilidade e inclusão na FURG não era percebida como problemática. Mas isso passa, aos poucos, a mudar. A partir do momento em que se começa a perceber a situação como um problema, emerge uma solução na forma de política de acessibilidade e inclusão, onde a necessidade de coordenação das ações é apontada como aspecto fundamental. Entretanto, dificilmente haveria a construção de uma política efetiva de acessibilidade e inclusão se não houvesse a convergência do terceiro fluxo: a dimensão política e a aceitação por parte dos tomadores de decisão eleitos em relação tanto ao problema quanto à solução apresentada como mais viável.

#### **4.1 O Fluxo do Problema: como uma situação passa a ser vista como problemática**

Conforme foi destacado acima, a abordagem dos fluxos múltiplos estabelece a distinção entre uma situação e um problema. Uma situação qualquer se transforma em problema quando desperta a atenção dos tomadores de decisão, e estes se convencem da necessidade de fazer algo a respeito (Capella, 2022). Esta seção tem o objetivo de demonstrar que, no caso da FURG, havia uma situação na qual a própria cultura da instituição não estava preparada para “enxergar” a existência das pessoas com deficiência. No caso de servidores – docentes e TAEs –, não havia uma infraestrutura preparada para receber essas pessoas, nem dados e informações disponíveis sobre elas. Embora a situação fosse mais favorável no que diz respeito ao público discente, ainda assim foi possível perceber que diferentes órgãos da universidade atuavam com pouca coordenação, sem o estabelecimento de uma indicação comum sobre o caminho a seguir. Essa situação passou aos poucos a ganhar atenção e ser vista como necessitando que se fizesse algo a respeito.

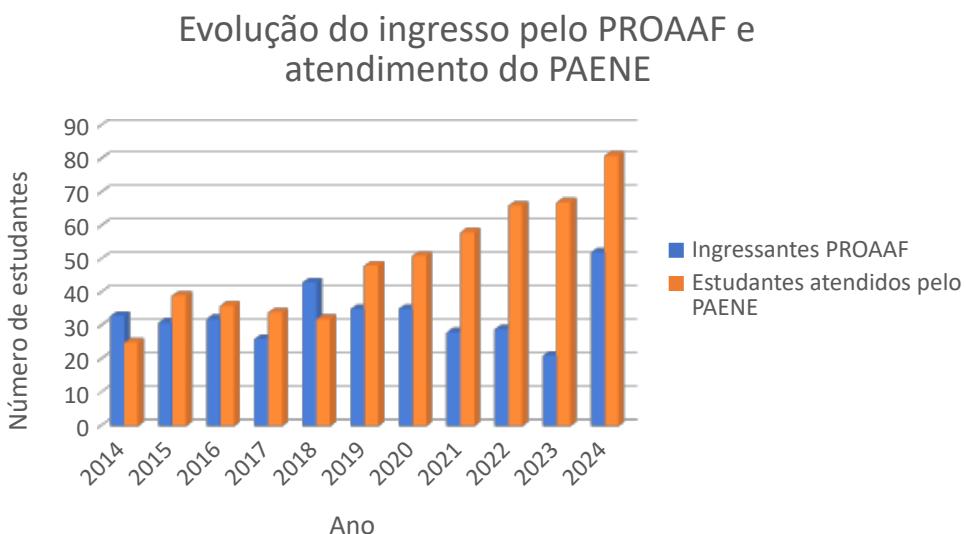
A partir das entrevistas coletadas com ambos os grupos (A e B), foi possível apontar que um dos primeiros fatores a chamar atenção foi o aumento do número de estudantes PCD na universidade. Este fato implicou no aumento da demanda por atendimento dos serviços especializados da universidade (Neai e Paene). Além disso, também é recorrente nas entrevistas a descrição de situações dramáticas geradas pela falta de estrutura, como elevadores, pisos tátteis, dentre outras carências, que levavam a crises que chamavam a atenção para a questão da acessibilidade e inclusão, até então não percebida como algo relevante.

O Gráfico 1 apresenta os dados do período de 2014 a 2024 relativos ao número de estudantes que ingressaram por meio de cota para PCD, através do Programa de Ações Afirmativas (PROAAf)<sup>3</sup>, e ao número de estudantes atendidos pelo Paene. Destaca-se que, apesar de os dados serem um recorte significativo, há de se considerar que nem todo estudante PCD ingressa utilizando cota

<sup>3</sup> O PROAAf é o programa que estabeleceu mecanismos para favorecer a acessibilidade e a inclusão social da pessoa com deficiência na FURG, entre eles está a reservas de vagas nos cursos de graduação. Foi implementado em 2013, em substituição ao Programa de Ações Inclusivas (Proai).

específica, bem como nem todos solicitam o apoio do PAENE. Além disso, o PAENE atende estudantes com necessidades educacionais específicas e parte deles não está no rol de deficiências.

### Gráfico 1 – Evolução do número de ingressantes pelo PROAAF e do número de estudantes atendidos pelo Paene



**Fonte:** elaboração própria, conforme dados cedidos pela Prae/CAAPE (2024).

Os dados apresentados no Gráfico 1 indicam um fluxo contínuo no ingresso de estudantes com deficiência pelo PROAAF na última década. Além disso, observa-se o crescimento do número de estudantes atendidos pelo Paene, em especial entre 2019 e 2024, período em que a demanda praticamente dobrou. Um outro aspecto a ser considerado é que muitos diagnósticos de deficiência têm ocorrido após o ingresso dos estudantes na universidade. Sendo assim, é possível corroborar a percepção expressa em 13 das 24 entrevistas, destacando o aumento do número de estudantes PCD como primeiro fator a chamar a atenção para a situação da FURG em relação à inclusão e acessibilidade<sup>4</sup>.

O relato de E11 apresenta um cenário mais amplo, que vai além dos muros da universidade. Por meio dele se entende a importância da FURG para a agenda de inclusão das pessoas com deficiência no ensino básico da cidade do Rio Grande, e que hoje se reflete diretamente nesse público acessando a universidade.

Quando começou o “boom” da inclusão [...] o NEAI então assumiu o papel de formador, de capacitador dos professores da rede municipal e estadual. [...] Tu qualifica o ensino, tu dá oportunidade de ingresso pra esses estudantes no ensino básico e eles vão progredindo. [...] Então chegou num momento em que nós temos tantos estudantes

<sup>4</sup> As entrevistas E3, E4, E9, E10, E11, E13, E15, E19, E20, E21, E22, E23 e E24 foram unânimes em destacar esse fator.

incluídos, ou tantos estudantes com deficiência, neurodivergências, na universidade que não tinha mais como fugir disso. Eu acho que chegou num momento em que não tínhamos outra opção senão falar sobre essas questões (Entrevista com E11, em 29/05/2024).

Houve um processo gradual – e ainda em andamento – de percepção da situação como um problema. Ao refletir sobre isso, na entrevista E3 é ressaltada a importância de estruturas como Paene, Neai e Caid. Além disso, E3 também destacou o impacto da reorganização dos editais de ingresso, com isso, a necessidade de garantir o acesso e a permanência deste público na universidade influenciou na tomada de decisão pela gestão. A narrativa de E19 vai ao encontro disso.

E o Paene, quando eu ingressei em 2015, acho que eu acompanhava umas 15 pessoas. E hoje, nós acompanhamos 52, 53. Com diferentes deficiências. [...] Então, a partir disso, da presença dessas pessoas dentro da sala de aula, é que essa temática começou a ser discutida, é que a política de inclusão na FURG começou a ser pensada, porque nós precisamos, sim, garantir não só o acesso, mas a permanência qualificada (Entrevista com E19, em 10/06/2024).

Entretanto, justamente por se tratar de um processo, a transformação de uma situação em problema não ocorreu de forma rápida e direta. A partir dos relatos e dos dados obtidos junto à Prae, é possível perceber que, no que diz respeito à comunidade discente, a situação dos estudantes PCD passou a ser compreendida na universidade como um problema que requeria solução. Mas a questão da acessibilidade e inclusão, de forma mais ampla, requereria também uma compreensão mais abrangente e global.

Nesse sentido, é fundamental destacar a quase invisibilidade de servidores e servidoras PCD. Esse público vivencia a universidade, adaptando a sua realidade ao trabalho que precisa ser feito, mas não mereceu a mesma atenção dada ao público discente. Um diagnóstico da situação foi apresentado em pesquisa recente realizada com os técnicos administrativos em educação (TAE) PCD da FURG. Em sua pesquisa, Moraes (2024) fez um levantamento dos editais de seleção de TAE publicados pela Progep de 2008 a 2022, verificando o número de candidatos PCD homologados, aprovados e nomeados. Por meio dessa busca, a autora identificou dez servidores técnicos PCD, os quais ingressaram utilizando a reserva de vaga prevista em lei. Ela relata não ter tido acesso a essas informações de forma direta quando consultou a Progep. Segundo Moraes (2024, p. 58), “infelizmente, os dados apresentados não são compatíveis com a realidade do universo de servidores TAE PCD que compõem o quadro de servidores da FURG, tendo em vista que o órgão não sabe informar o quantitativo geral de servidores PCD”.

Considerando o exposto, no dia 30 de abril de 2024, foi registrado pedido de informação, por meio da plataforma Fala BR, endereçado à Progep, sendo encaminhados os seguintes questionamentos: o número total de servidores ativos da FURG (docentes e TAEs); o número

de servidores PCD ativos (docentes e TAEs); as categorias de deficiência; as unidades de lotação; e os cargos que exercem, no caso dos TAE.

No entanto, em resposta à solicitação, a Progep informou por meio do Memorando número 108, de 07 de maio de 2024, que “não dispomos de uma ferramenta capaz de mapear os servidores com deficiência física, seja qual for a natureza da deficiência”. No mesmo documento, foi informado apenas o número total de servidores, sendo 927 docentes e 1072 técnicos administrativos em educação.

Diante disso, no dia 20 de maio de 2024, foi encaminhado um recurso à resposta, visto que no ano de 2023 foi realizada uma atualização de dados via sistema da universidade, onde servidores e estudantes tiveram a oportunidade de informar a condição de pessoa com deficiência. Sendo assim, solicitou-se acesso ao número de servidores que se autodeclararam PCD e às respectivas categorias de deficiência.

Porém, a resposta apresentada por meio do Memorando número 122 da Progep, emitido em 27 de maio de 2024, reafirmou que “a FURG não possui em seu sistema uma ferramenta capaz de extrair dados acerca de eventuais servidores com deficiência”. Apesar disso, afirmou-se que “frente à nova provocação, investigaremos a possibilidade de obtermos tal rol de informações junto a sistemas do governo federal, de modo que encaminharemos outra comunicação em até 10 dias”. Infelizmente, não houve outro retorno sobre os questionamentos, o que evidenciou a falta de um banco de dados organizado quanto aos servidores PCD da FURG.

Cabe destacar alguns relatos obtidos nas entrevistas que confirmam essa visão de que, no que diz respeito aos servidores PCD, a FURG precisa evoluir muito nas suas práticas de inclusão.

A gente sabe que a Progep não tem o controle nem do número de servidores PCDs que ela tem. Como que ela vai fazer um acompanhamento? É importante o acompanhamento da saúde do servidor, de qualquer um, da sua jornada de trabalho, do seu crescimento profissional. (Entrevista com E5, em 28/05/2024).

A gente não tem na FURG nem a relação dos servidores. A gente não sabe nem quem são os servidores PCD. Não tem. [...] A gente já pediu pra CGTI trabalhar nisso ali no formulário de ingresso, pra que quando a gente cadastre o servidor a gente consiga botar essa informação. Então, se tu não tem como dizer isso pro sistema, depois tu não tem como puxar um relatório (Entrevista com E17, em 10/06/2024).

Os excertos acima sintetizam falas recorrentes de entrevistados(as) que demonstram que há um entendimento da situação como um problema, mas que esse entendimento ainda não é pleno. Parece haver uma cultura organizacional em processo de transformação. Nesse sentido, cabe salientar que esse diagnóstico relacionado aos servidores tende a ser alterado a partir da aprovação e da implementação da Política de Acessibilidade e Inclusão da FURG. Porém, pesquisas

como a de Moraes (2024) ajudaram a apontar para essa fragilidade que ainda precisa ser sanada na universidade.

Além dos indicadores relacionados aos estudantes e servidores, outro fator que transparece nas entrevistas para ilustrar uma situação que passa, aos poucos, a ser vista como problema, diz respeito às barreiras enfrentadas diariamente pelas pessoas com deficiência. Barreiras atitudinais, arquitetônicas, urbanísticas e comunicacionais foram apontadas como responsáveis por gerar situações de crise com as quais a gestão precisaria agir.

Dessas barreiras, a atitudinal destaca-se nas entrevistas. As narrativas de E16 e E23 trazem exemplos de como a atitude cotidiana dos servidores – tanto docentes quanto TAEs – frente às necessidades de acessibilidade e inclusão pode causar sérios prejuízos para as pessoas com deficiência:

Muito do fato de não se incluir é [...] que não se saiba como incluir, é pela falta de capacitação, pela falta de conhecimento. [...] Mas o “eu sou cego” é praticamente deixar uma mensagem. Eu não existo. [...] não ter estruturas adaptadas, eu até posso aceitar. Agora, que a pessoa negue a tua existência, é pior do que não ter estruturas adaptadas (Entrevista com E16, em 05/06/2024).

Os estudantes, principalmente autistas, [...] eles estão repetindo de ano até desistir do curso. Os professores acham que esse é o movimento natural. [...] Os próprios professores pensam assim, esse lugar não é pra esse aluno. Então, eles naturalizam esse não sucesso acadêmico (Entrevista com E23, em 18/06/2024).

Embora a sensação geral da existência de um problema nem sempre se torne o motivo principal para que um assunto ganhe a atenção necessária, tomadores de decisão precisam ser convencidos/as de que estão diante de um problema real (Kingdon, 2014). Traçando um paralelo com a “anarquia organizada” de uma universidade (Cohen; March; Olsen, 1972), na FURG coexistiam 1) pouca informação, 2) baixa capacitação e formação e 3) pouca coordenação entre diferentes órgãos no que diz respeito à acessibilidade e inclusão. E essa situação, aos poucos, passou a ser vista como um problema a exigir soluções por parte dos tomadores de decisão.

A construção de um órgão como a Caid, assim, expressa indícios daquilo que, teoricamente, é abordado no fluxo dos problemas. Nesse caso, especialmente no que diz respeito à coordenação entre diferentes órgãos para promover maior articulação. Passa a ser fundamental que gestores da instituição se coordenem para promover em suas unidades as ações de inclusão e assim fomentar a adesão da comunidade universitária. Esse aspecto foi destacado em várias entrevistas. O relato a seguir sintetiza esse ponto:

Por meio dos resultados das pesquisas que nós temos e por meio da abertura de uma gestão que olha pra esse tema como fundamental a ponto de construir a Caid. Então

acho que essas duas coisas foram se complementando, assim, e dando destaque a esse tema a ponto da gente chegar à construção então da nossa política de inclusão e acessibilidade. [...] Eu acho que isso sempre foi uma pauta importante pra FURG, nas gestões anteriores também. [...] essa sempre foi uma pauta importante porque, de alguma maneira, todas essas gestões sempre levantaram a bandeira de uma FURG plural, de uma FURG diversa, de uma FURG pra todos (Entrevista com E18, em 10/06/2024).

O excerto acima poderia ser enquadrado no fluxo da política. Entretanto, ele expressa um aspecto que pode ser lido a partir do fluxo das soluções: quando lido a partir da lente da teoria dos fluxos múltiplos sobre processos de formação de agenda, mostra que determinadas pautas, mesmo que sejam importantes para uma gestão, necessitam de outros fatores para que efetivamente sejam implementadas enquanto políticas. Seja em nível mais amplo, de uma grande política pública, seja em nível mais restrito, como no caso de uma política implementada por uma universidade federal. Por mais que inclusão e acessibilidade fossem importantes em qualquer gestão, o contexto mais amplo da FURG em relação a esta temática teria que passar a ser visto como problemático.

E, nesse sentido, os registros documentais vão ao encontro daquilo que é relatado nas entrevistas. Na reunião do Conselho Universitário realizada em 22 de janeiro de 2021, registrada na Ata nº 465, ocorreu a apresentação da gestão formada pelos professores Danilo Giroldo, Reitor, e Renato Duro Dias, Vice-reitor. Na oportunidade, foi levada para apreciação do conselho a proposta de criação de novas estruturas para a universidade, entre elas, a Caid. Durante sua exposição sobre o papel da nova coordenação, ligada ao Gabinete do Reitor, o Presidente do Conselho expôs o compromisso da gestão com a questão das ações afirmativas e a relevância de haver uma política que aponte o caminho para a estrutura organizacional da FURG. Já o professor Renato destacou a importância estratégica da coordenação vinculada ao Gabinete do Reitor e afirmou ser “uma forma de potencializar todas as ações que há mais de dez anos a FURG vem construindo em muitas áreas sobre ensino, pesquisa e extensão em várias Pró-Reitorias” (Consun, Ata 465, 2021).

A análise das entrevistas e dos documentos evidencia que a maneira como se tratava acessibilidade e inclusão na FURG não chegava a ser vista como algo relevante e/ou digno da atenção dos tomadores de decisão. Mas, aos poucos, vai se construindo o entendimento de que o baixo nível de coordenação e articulação, a falta de infraestrutura e mesmo a invisibilidade dos servidores PCD configuravam uma situação que deveria ser vista como um problema. E este problema demandaria algum tipo de solução, a ser implementada na forma de política institucional.

## 4.2 O Fluxo das Soluções: a política de acessibilidade e inclusão da FURG

A Política de Acessibilidade e Inclusão da FURG surgiu como uma alternativa para articular e orientar as ações desenvolvidas por estruturas da universidade (Caid, Paene e Neai) que operavam

de forma dispersa. A institucionalização de uma política entrou em pauta a partir da criação da Caid em 2021. Proposta pela Reitoria, a coordenação assumiu o compromisso de consolidar e ampliar as ações afirmativas, entre elas está a política de acessibilidade e inclusão. Para isso, no mesmo ano, foi instituída a comissão responsável pela elaboração da proposta. Nota-se por esse breve histórico que a solução teve origem na decisão da gestão superior da universidade ao criar a Caid.

Os dados coletados nas entrevistas apontam para um panorama geral da forma como foi concebida a política de acessibilidade e inclusão. Para E1, a construção da política teve por objetivo zelar pelos direitos da pessoa com deficiência, necessitando de monitoramento contínuo. Além disso, E3, E10 e E12 destacaram que o processo foi democrático, uma vez que a comissão é formada por pessoas que atuam na área e que a participação de representantes dos estudantes foi muito importante.

Nesse sentido, E9 destacou a metodologia que foi empregada, e apontou que a transformação da Caid em uma Secretaria e do Neai em um Núcleo de Acessibilidade e Inclusão, vinculado à secretaria, mostrou o compromisso da instituição com o tema. Já E7 destacou a construção coletiva e o potencial que o documento tem de derrubar as barreiras que as pessoas com deficiência enfrentam.

Em seu relato, E6 aponta que a política tem o potencial de orientar as ações da universidade e possibilitar o planejamento, com isso o tema ganhará visibilidade.

[...] é mais do que necessária a construção de uma política. A gente já teve isso sinalizado, eu lembro uma vez que uma equipe do MEC veio fazer uma visita na universidade e eles sinalizaram já a importância da construção dessa política há muito tempo. [...] uma política vai dar um norte para esses grupos de pessoas que ficam meio soltos, trabalhando meio por conta. Acho que a política vai mostrar um caminho mais institucional mesmo, para que cada um possa continuar fazendo suas tarefas, mas embasado em um documento, em algo que vai dar um respaldo (Entrevista com E2, em 27/05/2024).

A preocupação exposta por E11 foi no sentido de que a política precisaria prever o máximo possível de situações para minimizar os casos omissos, considerando que a proposta conseguiu contemplar isso. Nesse sentido, E14 destacou a responsabilidade, o compromisso, a dedicação e o envolvimento da comissão com o trabalho. Por sua vez, E8 também segue essa linha das relações estabelecidas e destaca a importância da liderança que conduziu o trabalho da comissão. Já E18 apresenta um resumo de todo o processo.

De alguma maneira acho que a gente conseguiu reunir um grupo de pessoas que tem representatividade. A gente tem aí pessoas que trabalham no Paene, no NEAI, representante dos intérpretes, dos servidores, dos docentes, [...] da Prograd, da Progep

e temos pessoas com deficiência, que eu acho que também é importante a gente poder escutar essas histórias e ter a participação delas. [...] Então acho que foi assim, dentro do tempo que nós tínhamos, foi o possível a fazer, do modo mais participativo possível, considerando esse coletivo, que no meu ponto de vista é representativo (Entrevista com E18, em 10/06/2024).

Com base na síntese dos relatos das entrevistas, é possível inferir que a coordenação das ações seria um dos aspectos principais da política de acessibilidade e inclusão. Os integrantes da Caid são referidos como compreendendo a necessidade de uma política articulada para a organização dos processos de inclusão das pessoas com deficiência na universidade. Também é possível pontuar que a maioria das narrativas traz que a construção da política foi feita de forma coletiva e que o grupo que compõe a comissão é diverso e representativo e, portanto, tem legitimidade para conduzir essa discussão e a elaboração da política.

#### **4.3 O Fluxo Político: mudança na gestão e apoio à política de acessibilidade e inclusão**

O ano de 2024 foi marcado por eventos importantes que tiveram reflexo direto na universidade. No mês de março, foi deflagrada a greve da categoria TAE, movimento que foi acompanhado pela categoria docente no mês seguinte. Já no final do mês de abril, por conta de uma catástrofe climática, o Estado do Rio Grande do Sul foi arrebatado por uma crise sem precedentes, atingindo inclusive as cidades onde a FURG atua. Foram semanas com as atividades presenciais suspensas e a universidade atuando no atendimento às comunidades atingidas. Além disso, no mês de setembro, a comunidade acadêmica participou de uma consulta para escolha da Reitoria, a qual assumiu a gestão em janeiro de 2025.

Em meio a um período tão conturbado, a Comissão de Acessibilidade e Inclusão seguiu com a elaboração da política institucional. Diante disso, cabe analisar as razões que mantiveram a pauta na agenda de decisão, mesmo com todo o cenário caótico ocorrido especialmente no primeiro semestre de 2024. Nesta seção, também serão apresentados apenas os relatos dos membros da Comissão (Grupo A), já que o intuito é entender como se deu esse processo de conclusão do texto.

Para isso, os participantes deste grupo foram questionados sobre manter o trabalho da comissão mesmo durante um período de greve. Os principais motivos que levaram a maior parte da comissão a seguir com a elaboração do texto foram a necessidade urgente da aprovação da política e a mudança da gestão superior da universidade. O relato de E11 dá conta dessa urgência em ter instituída uma política na FURG.

Fiquei muito feliz com a decisão de permanecer porque não dá pra esperar mais. [...] Eu vejo muito sofrimento e isso me angustia, eu sofro, mas é por pensar que tem muita

gente sofrendo e assim, muita gente que depende da universidade, sabe? [...] Acho que isso demonstrou um compromisso muito grande da comissão com o trabalho que nos foi solicitado. Independente de qualquer coisa, o trabalho continua. (Entrevista com E11, em 29/05/2024).

Os relatos de E3, E4, E6, E8, E9, E10, E12 e E18 também mostraram preocupação em garantir o mais breve possível o acesso e a permanência qualificada das pessoas com deficiência na FURG. Além disso, associaram a decisão de dar seguimento ao trabalho da comissão com a mudança da Reitoria. Dentre as narrativas, é importante destacar a apresentada por E3.

Eu acho que essa decisão foi tomada [a continuidade do trabalho] para que essa gestão consiga garantir a aprovação da política [...] Então, acho que a gestão atual [...] quer garantir que seja aprovada [a política] a partir do olhar dessas pessoas [da comissão], da experiência dessas pessoas. [...] eu acho que o principal fator é isso, de tentar garantir que essa política ainda seja aprovada a partir dos pressupostos, dos fundamentos dessas pessoas que têm uma expertise e que têm [...] um engajamento dentro dessa temática (Entrevista com E3, em 27/05/2024).

Por estes relatos, percebe-se que a decisão pela continuidade dos trabalhos da comissão durante o período de greve e de calamidade pública foi apoiada pela Reitoria da época. Isso demonstra um alinhamento entre a então gestão superior da universidade e a comissão.

Entretanto, foi identificado o sentimento de conflito pela atividade da comissão durante a greve, todos os relatos fizeram a ressalva a respeito da legitimidade do movimento, mas para a maioria, as motivações expostas para seguir atuando na comissão foram mais importantes.

Novamente se observa aqui a percepção de que há uma data limite para conclusão da política, o que se deve ao compromisso assumido com a então Reitoria para que o documento fosse aprovado ainda em 2024. Este cenário demonstra o quanto a pauta é relevante para os gestores que tinham o poder de decisão na FURG naquele momento. Para corroborar esta afirmação, pode-se observar o conteúdo do PDI<sup>5</sup> 2024/2028 e do PPI 2024/2033, ambos trazem a questão das ações afirmativas e preocupação com a construção de uma universidade plural e inclusiva. Nesse sentido, apresenta-se um trecho da Ata nº 479 do Conselho Universitário, realizada em 22 de dezembro de 2023. Na ocasião, estava em pauta a aprovação do PDI 2024/2028 e do PPI 2024/2033 e, durante a apreciação pelos conselheiros, houve a manifestação do Vice-reitor ressaltando que os documentos apresentam a questão da inclusão e diversidades e apontando que a universidade deve desenvolver um projeto de educação para cidadania.

A partir dessa análise, é possível perceber que os atores envolvidos diretamente no processo de construção da alternativa se preocuparam com a mudança política que pode haver com a

<sup>5</sup> Tanto o PDI (Plano de Desenvolvimento Institucional) quanto o PPI (Projeto Pedagógico Institucional) constituem dois dos principais documentos a orientar os rumos e diretrizes a serem seguidos por uma universidade federal.

chegada de uma nova gestão. Diante disso, é evidente a relação com o que explica Kingdon (2014, p. 153) “as administrações mudam, trazendo consigo mudanças marcantes nas agendas de políticas. Assentos mudam de mãos no Congresso, criando oportunidades para promover algumas propostas e enterrar outras”. Trazendo para o cenário da FURG, pode-se dizer que assentos mudam de mãos na Reitoria, nas pró-reitorias e nas direções de unidades. É um novo conjunto de atores políticos que determinará a agenda de decisão, o que pode implicar na continuidade do projeto em andamento ou no seu esquecimento.

Ao final desta análise, é possível verificar a ocorrência dos três fluxos que compõem o Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon. Nesse sentido, observa-se que a confluência da construção do problema, da elaboração de uma alternativa e a dinâmica política produziu uma janela de oportunidade que permitiu a criação de uma política institucional na FURG.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou utilizar uma abordagem consolidada na área de análise de políticas públicas para compreender um processo de formação de agenda e construção de uma política dentro de uma universidade. A abordagem da Teoria dos Fluxos Múltiplos se mostrou útil para uma compreensão mais complexa de como se deu a construção da acessibilidade e inclusão enquanto questões relevantes na agenda decisória da FURG e a elaboração de uma política institucional para dar conta desta questão. Por razões de limitação de espaço, este artigo apresenta apenas um recorte de uma pesquisa maior. Por isso, o foco aqui foi direcionado aos fluxos que compõem o processo de formação da agenda. Não foi possível, nesse espaço, incluir a análise dos atores envolvidos e seu peso, especialmente os empreendedores de política pública, elaboração que está sendo realizada em outro artigo ainda no prelo.

A abordagem dos fluxos múltiplos se mostrou uma ferramenta útil para um entendimento que destaca a complexidade de um processo de formação de agenda. O foco na dinâmica entre os fluxos – problema, solução, política – possibilitou aspectos que sintetizam essa complexidade. O primeiro diz respeito à transição de uma situação para um problema. Esta pareceu a dinâmica mais complexa e difícil de ser abordada. A situação da FURG, com suas deficiências em relação à questão da acessibilidade e inclusão, passou a ser vista como um problema público. Entretanto, esse é um processo ainda em andamento, havendo passos importantes a avançar. Especialmente no que diz respeito à coordenação entre órgãos da universidade, levantamento de dados sobre a situação de servidores PCD, criação de um ambiente de trabalho mais inclusivo e, mais profundamente, uma mudança na própria cultura da universidade.

O segundo ponto diz respeito à relevância da criação de um órgão específico, a Caid, como *locus* para a elaboração da política de acessibilidade e inclusão da universidade. E mais do que

isso, um órgão que tenha a potencialidade de promover maior coordenação entre diferentes órgãos da universidade para o atendimento das demandas das PCD, tanto pessoas discentes quanto servidoras, em que pese o fato de, no caso dos discentes, o processo estar mais avançado.

O terceiro aspecto a ser ressaltado diz respeito ao fluxo da política: foi decisivo o apoio da gestão à política de acessibilidade e inclusão. Entretanto, o grande ensinamento proporcionado pela teoria dos fluxos múltiplos é o de que não basta boa vontade por parte da gestão. Seja em um governo – federal, estadual ou municipal – ou em uma organização complexa como uma universidade, há uma dinâmica complexa abrangendo fluxos que correm em separado: determinadas situações podem passar a ser vistas como problemáticas, soluções estão sendo elaboradas em outros espaços, e processos políticos estão ocorrendo. É desta intrincada trama que uma questão poderá emergir e efetivamente se tornar uma política pública. E isso conduz ao quarto e último aspecto, que diz respeito à convergência entre os fluxos.

A criação, em 2021, da Coordenação de Ações Afirmativas, Inclusão e Diversidades (Caid) foi possível dada a junção entre uma questão que passou gradativamente a ser vista como problemática, a necessidade de elaboração de uma solução e a disposição da gestão em aceitar aquela solução. Nesse sentido, é fundamental destacar que os conteúdos tanto do PDI 2024/2028 quanto do PPI 2024/2033 dão ênfase à questão da acessibilidade e inclusão como fatores fundamentais para a construção de uma universidade plural e socialmente referenciada. Observou-se, dessa forma, um momento propício no tempo, uma janela de oportunidade política, como fundamental para que a FURG começasse a implementar sua política de acessibilidade e inclusão. Trata-se de um processo ainda em pleno andamento, havendo muito o que avançar.

Finalmente, uma observação teórico-metodológica: abordagens da área de políticas públicas, associadas a perspectivas organizacionais, podem ser úteis para a compreensão de processos decisórios em organizações como universidades. O estudo de caso apresentado neste artigo expressa um contexto específico da instituição que foi objeto de análise. É possível que estudos em outras universidades apontem para outros resultados. Entretanto, seria de fundamental importância a replicação desse tipo de pesquisa em outras universidades, buscando expandir e identificar novas possibilidades de análise.

## REFERÊNCIAS

- BORGES, Janiele Cristine Peres *et al.* Teorias organizacionais e análise de políticas públicas: formação de agenda como elemento de conexão. **Revista Grifos** – Universidade Comunitária da Região de Chapecó – Unochapecó, Chapecó, v. 33, n. 61, 2023. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.22295/grifos.v33i61.7403>>. Acesso em: 26 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015.** Dispõe sobre a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2024.

CAIRNEY, Paul; ZAHARIADIS, Nikolaos. Multiple streams approach: a flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda setting processes. In: ZAHARIADIS, Nikolaos. **Handbook of Public Policy Agenda Setting.** Edward Elgar Publishing, 2016.

CAIRNEY, Paul. **Understanding public policy.** Basingstoke, UK: Palgrave. 2012.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas públicas.** Brasília: ENAP, 2018. 151 p. Disponível em: <[https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro\\_Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%Ablicas.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro_Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%Ablicas.pdf)>. Acesso em 07 jan. 2023.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. O modelo de Múltiplos Fluxos: contribuições, limites e perspectivas. In: BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt (org.). **Abordagens contemporâneas para a análise de políticas públicas.** Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022, p. 9–48.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. A garbage can model of organization al choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1–25, 1972. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2392088>. Acesso em: 18 ago. 2023.

FLICK, Uwe. **Introducción la investigación cualitativa.** 2. ed. Madrid: Ediciones Morata y Fundación Paideia Galiza, 2007. 313 p.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211–259, 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>>. Acesso em: 16 abr. 2024.

GEORGE, Alexander; BENNETT, Andrew. **Case studies and theory development in the social sciences.** Massachusetts: MIT Press, 2005.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies.** 2. ed. Edinburgo: Pearson, 2014. 235 p.

MORAES, Adriana Borges de Campos. **História do processo de inclusão de Servidores Técnico-Administrativos em Educação, pessoa com deficiência, na Universidade Federal do Rio Grande (FURG).** 2024. 117 f. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2024. Disponível em: <<https://argo.furg.br/?BDTD14061>>. Acesso em 05 jun. 2024.

MORGAN, Gareth. **Imagens da organização.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006. Tradução: Geni G. Goldschmidt. 381 p.

PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO GRANDE. **Plano Plurianual 2022-2025.** Disponível em: <<https://www.riogrande.rs.leg.br/transparencia/orcamento-e-financas/plano-plurianual-ppa/2022-2025>>. Acesso em: 19 fev. 2025.

SCHNEID, Bruna da Cruz. **O processo de construção da política de acessibilidade e inclusão na Universidade Federal do Rio Grande.** 2024. 116 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Programa de Pós-graduação em Administração Pública em Rede Nacional, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE. **Ata 465.** Rio Grande: Conselho Universitário, 2021. Disponível em: <<https://conselhos.furg.br/atas/consun/ata-465>>. Acesso em: 14 mai. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE. **Relato Integrado 2022.** Rio Grande: FURG, 2023. Disponível em: <[https://acessoainformacao.furg.br/images/relatorios/Relato\\_Integrado\\_FURG\\_2022.pdf](https://acessoainformacao.furg.br/images/relatorios/Relato_Integrado_FURG_2022.pdf)>. Acesso em 08 out. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2024/2028.** Rio Grande: FURG, 2023. Disponível em: <[https://pdi.furg.br/images/Final\\_revisado\\_PDI\\_2024\\_2028.pdf](https://pdi.furg.br/images/Final_revisado_PDI_2024_2028.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE. **Projeto Pedagógico Institucional.** Rio Grande: FURG, 2023. Disponível em: <[https://pdi.furg.br/images/PPI\\_final\\_Revisado.pdf](https://pdi.furg.br/images/PPI_final_Revisado.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE. **Ata 479.** Rio Grande: Conselho Universitário, 2023. Disponível em: <<https://conselhos.furg.br/arquivos/consun-atas/479.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2024.

VINUTO, Juliana. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Revista Temáticas**, Campinas, v. 22, n. 44, p. 203–220, 2014. Disponível em: <<https://econtents.bc.unicamp.br/inpec/index.php/tematicas/article/view/10977>>. Acesso em: 21 ago. 2023.

### Bruna da Cruz Schneid

 <https://orcid.org/0009-0004-3655-5144>

Mestra em Administração Pública pela Universidade Federal de Pelotas (PROFIAP-UFPel). Especialista em Mídias na Educação pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG).  
[brunacschneid@yahoo.com.br](mailto:brunacschneid@yahoo.com.br)

### Márcio Barcelos

 <https://orcid.org/0000-0003-3205-1673>

Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor no Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) da Universidade Federal de Pelotas (UFPel).  
[marcio.barcelos@ufpel.edu.br](mailto:marcio.barcelos@ufpel.edu.br)

# ENGAJAMENTO SOB PRESSÃO: FATORES ASSOCIADOS AO TRABALHO DE POLICIAIS MILITARES DO COMANDO DE POLICIAMENTO DO INTERIOR DE SÃO PAULO

Ana Claudia Bilia Trombini<sup>1</sup>  
Luciano Garcia Lourençao<sup>2</sup>  
Thiago Roberto Arroyo<sup>1</sup>  
Daniele Alcalá Pompeo<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto (FAMAERP), São José do Rio Preto – SP, Brasil

<sup>2</sup>Ministério da Previdência Social (MPS), Brasília – DF, Brasil

O engajamento no trabalho é um construto essencial para compreender os recursos psicossociais que favorecem o bem-estar e o desempenho de profissionais expostos a contextos de alta demanda emocional, como os policiais militares. Este estudo teve como objetivos avaliar os níveis de engajamento no trabalho e investigar suas associações com variáveis sociodemográficas e profissionais em policiais militares. Trata-se de um estudo observacional, transversal e descritivo-correlacional, com 506 policiais do Comando de Policiamento do Interior – 5<sup>a</sup> Região de São Paulo. Foram aplicados um questionário sociodemográfico e a Utrecht Work Engagement Scale (UWES-17), cuja estrutura trifatorial foi confirmada por análise fatorial confirmatória. Os resultados indicaram altos níveis de engajamento em todas as dimensões (vigor, dedicação e absorção), especialmente entre policiais mais jovens, com menor tempo de serviço, em funções administrativas e com melhor percepção de qualidade de vida. Esses achados sugerem que o engajamento atua como um fator protetor frente às pressões e adversidades da atividade policial, fortalecendo o sentido de propósito e o vínculo institucional. Conclui-se que o engajamento no trabalho pode contribuir para políticas de valorização e saúde ocupacional voltadas às forças de segurança, com foco em estratégias de reconhecimento, suporte psicológico e promoção do bem-estar.

**Palavras-chave:** engajamento no trabalho; militares; gestão do trabalho; saúde do trabalhador.

## COMPROMISO LABORAL BAJO PRESIÓN: FACTORES ASOCIADOS AL TRABAJO DE LOS POLICÍAS MILITARES DEL COMANDO DE POLICÍA DEL INTERIOR DE SÃO PAULO

El compromiso en el trabajo es un concepto esencial para comprender los recursos psicosociales que favorecen el bienestar y el rendimiento de los profesionales expuestos a contextos de alta demanda emocional, como los policías militares. El objetivo de este estudio fue evaluar los niveles de compromiso en el trabajo e investigar sus asociaciones con variables sociodemográficas y profesionales en los policías militares. Se trata de un estudio observacional, transversal y descriptivo-correlacional, con 506 policías del Comando de Policía del Interior - 5<sup>a</sup> Región de São Paulo. Se aplicó un cuestionario sociodemográfico y la Escala de Compromiso Laboral de Utrecht (UWES-17), cuya estructura trifactorial fue confirmada por análisis factorial confirmatorio. Los resultados indicaron altos niveles de compromiso en todas las dimensiones (vigor, dedicación y absorción), especialmente entre los policías más jóvenes, con menos tiempo de servicio, en funciones administrativas y con una mejor percepción de la calidad de vida. Estos hallazgos sugieren que el compromiso actúa como un factor protector frente a las presiones y adversidades de la actividad policial, fortaleciendo el sentido de propósito y el vínculo institucional. Se concluye que el compromiso en el trabajo puede contribuir a las políticas de valoración y salud ocupacional dirigidas a las fuerzas de seguridad, con un enfoque en estrategias de reconocimiento, apoyo psicológico y promoción del bienestar.

**Palabras clave:** compromiso laboral; personal militar; gestión laboral; salud de los trabajadores.

## ENGAGEMENT UNDER PRESSURE: WORK-RELATED FACTORS AMONG MILITARY POLICE OFFICERS FROM THE SÃO PAULO STATE INTERIOR POLICE COMMAND

Work engagement is an essential construct for understanding the psychosocial resources that promote the well-being and performance of professionals exposed to emotionally demanding contexts, such as military police officers. This study aimed to assess levels of work engagement and investigate its associations with sociodemographic and professional variables in military police officers. This is an observational, cross-sectional, descriptive-correlational study involving 506 police officers from the Interior Policing Command – 5<sup>th</sup> Region of São Paulo. A sociodemographic questionnaire and the Utrecht Work Engagement Scale (UWES-17) were applied, whose three-factor structure was confirmed by confirmatory factor analysis. The results indicated high levels of engagement in all dimensions (vigor, dedication, and absorption), especially among younger police officers with less time in service, in administrative roles, and with a better perception of quality of life. These findings suggest that engagement acts as a protective factor against the pressures and adversities of police work, strengthening the sense of purpose and institutional bond. It is concluded that work engagement can contribute to policies of appreciation and occupational health aimed at security forces, with a focus on strategies of recognition, psychological support, and promotion of well-being.

**Keywords:** work engagement; military personnel; work management; occupational health.

## 1. INTRODUÇÃO

A crescente onda de violência no Brasil tem levado a sociedade a refletir sobre o papel das instituições de segurança pública na proteção da vida e na manutenção da ordem social. Entre elas, a Polícia Militar ocupa posição central, por estar na linha de frente das ações de policiamento ostensivo e da mediação de conflitos sociais, o que a torna também alvo de pressões e cobranças constantes (Oliveira *et al.*, 2024b; Santos *et al.*, 2021).

Dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2024) indicam que, embora tenha havido redução de 27,7% nas mortes violentas intencionais desde 2017, a letalidade policial segue em níveis preocupantes, representando 13,8% das mortes violentas no país. Paralelamente, a vitimização majoritária de policiais fora de serviço, com 127 mortes registradas em 2023, revela um contexto de vulnerabilidade física e emocional desses profissionais. Esse cenário reforça a necessidade de compreender não apenas os índices de criminalidade, mas também as condições psicológicas e organizacionais que influenciam o desempenho e o comportamento dos policiais.

O sucesso das políticas de segurança pública depende, em grande medida, do engajamento e da motivação dos policiais militares, cuja atuação exige integridade moral, preparo técnico e equilíbrio emocional. No entanto, a profissão está entre as mais estressantes do serviço público, devido às jornadas extensas, à exposição ao risco e à rigidez hierárquica (Eikenaar, 2023). Essas condições podem gerar desgaste, absenteísmo e comportamentos disfuncionais, afetando tanto o bem-estar individual quanto a eficiência institucional.

Estudo com policiais militares no Brasil revela que o engajamento no trabalho está intimamente relacionado a níveis elevados de satisfação, comprometimento organizacional e reconhecimento institucional. Mesmo em ambientes de alta tensão emocional, o engajamento serve como um mecanismo de proteção psicológica, mitigando os efeitos do estresse ocupacional e das condições adversas de trabalho (Santos *et al.*, 2021).

Nesse contexto, o engajamento no trabalho surge como um construto central para compreender o equilíbrio entre desempenho e saúde mental no ambiente policial. O engajamento representa um estado psicológico positivo caracterizado por vigor, dedicação e absorção (Schaufeli *et al.*, 2002). Estudos internacionais mostram que profissionais engajados apresentam maior comprometimento organizacional, menor propensão ao burnout e melhor qualidade de vida (Bakker; Schaufeli, 2015; Piotrowski; Rawat; Boe, 2021).

No campo da segurança pública, o engajamento pode se traduzir em práticas mais seguras, decisões mais ponderadas e relações interpessoais menos conflituosas. Camões *et al.* (2023) argumentam que a percepção de resultados relevantes está diretamente vinculada ao engajamento dos servidores públicos, sugerindo a importância de um ambiente organizacional que favoreça o comprometimento organizacional. Portanto, os esforços para construir um ambiente que reconheça

e valorize o propósito do trabalho policial se mostram fundamentais para o fortalecimento do engajamento e para a eficácia das operações policiais (Campos; Cavazotte, 2023).

Apesar de avanços teóricos, a literatura brasileira ainda carece de estudos sobre engajamento entre policiais militares, concentrando-se majoritariamente em fenômenos negativos, como o estresse ocupacional e o *burnout* (Guedes; Gondim; Hirschle, 2020; Oliveira *et al.*, 2024a). Poucos estudos exploram como fatores sociodemográficos, funcionais e organizacionais influenciam o engajamento desses profissionais, especialmente ao se compararem funções administrativas e operacionais, que apresentam realidades de trabalho muito distintas. Essa lacuna científica limita a formulação de estratégias de gestão voltadas à valorização do profissional e à prevenção de adoecimentos psíquicos.

Diante disso, este estudo busca responder à seguinte questão de pesquisa:

*Que relações podem ser estabelecidas entre as três dimensões de engajamento no trabalho de policiais militares, considerando suas funções e outras características sócio-ocupacionais?* Partindo da hipótese de que o engajamento tende a ser menor entre policiais com maior tempo de serviço e inseridos em funções operacionais, o estudo pretende contribuir para o aprimoramento das políticas de gestão e promoção da saúde ocupacional na corporação militar.

Assim, analisar o engajamento dos policiais militares permite compreender fatores de proteção e risco à saúde mental, subsidiando intervenções institucionais voltadas à melhoria do clima organizacional, da satisfação e da qualidade do serviço prestado à sociedade. Ante o exposto, o estudo teve como objetivos avaliar os níveis de engajamento no trabalho e investigar suas associações com variáveis sociodemográficas e profissionais em policiais militares.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Engajamento no trabalho: conceituação

O engajamento no trabalho (*work engagement*) é definido como um estado mental e disposicional de investimento de energia, no qual, ao enfrentar dificuldades e direcionar o esforço para atividades com as quais o indivíduo se identifica, ele sente um elevado prazer em realizar suas tarefas (Schaufeli *et al.*, 2002). Trata-se de uma condição persistente e abrangente, em que o trabalhador se sente vigoroso, inspirado e plenamente dedicado às suas atividades.

Nas últimas décadas, o engajamento no trabalho tem se consolidado como um tema de crescente relevância, tanto na pesquisa acadêmica quanto nas práticas de gestão organizacional. Estudos recentes ampliaram sua compreensão, abordando suas definições, determinantes e consequências em diferentes contextos, como a educação e os serviços públicos (Camões; Gomes, 2021; Almeida; Santos Neto; Silveira, 2022).

Conceitualmente, o engajamento passou a ser compreendido como uma configuração de vigor, dedicação e absorção, que motiva o desempenho excepcional e está associado a experiências positivas de envolvimento com o trabalho. Embora geralmente seja visto como um construto positivo, o engajamento pode apresentar um lado negativo, quando o indivíduo atribui importância excessiva ao trabalho em sua vida. Isso ocorre quando há investimento desproporcional de esforços e recursos, sem retorno em termos de desenvolvimento ou reconhecimento (Taris; Ybema; Van Beek, 2017).

A literatura recente também destaca que a percepção do significado do trabalho e a motivação intrínseca exercem papel central na experiência de engajamento (Almeida; Santos Neto; Silveira, 2022). Nesse sentido, fatores como a especialização das tarefas e o domínio técnico foram apontados como preditores significativos de engajamento, especialmente em ambientes complexos e desafiadores (Hokama; Martins, 2024). Camões *et al.* (2023) reforçam essa perspectiva ao demonstrar que a percepção de resultados relevantes e o sentimento de contribuição social estão diretamente associados aos níveis de engajamento entre servidores públicos.

As situações de trabalho com altas demandas emocionais podem contribuir para a exaustão dos trabalhadores, levando ao distanciamento como forma de enfrentamento e reduzindo o senso de eficácia pessoal (Carvalho *et al.*, 2024; Guedes; Gondim; Hirschle, 2020; Lourenço *et al.*, 2023). Estudo com profissionais da saúde demonstrou que, mesmo em cenários de elevada pressão e risco, o engajamento atua como um importante fator de proteção, associando-se a melhor qualidade de vida e bem-estar ocupacional (Carvalho *et al.*, 2023).

Nesse contexto, a teoria das demandas e recursos de trabalho (Job Demands-Resources Theory – JD-R) tem se mostrado um modelo útil para compreender como as demandas e os recursos interagem na promoção do engajamento. Os recursos pessoais, como autoconfiança e percepção de controle, emergem como fatores de proteção importantes, capazes de mitigar os efeitos das demandas negativas e sustentar níveis elevados de energia e dedicação (Bakker; Demerouti, 2017; Fortes; Martens, 2022; Silva Júnior; Ferreira; Valentini, 2020).

O engajamento é considerado o oposto do *burnout* (Leiter; Maslach, 2017). Diferentemente dos trabalhadores que apresentam a síndrome de burnout, os profissionais engajados demonstram altos níveis de energia, foco e confiança para lidar com as adversidades organizacionais. Embora exista concordância teórica sobre o engajamento como antítese positiva do *burnout*, Schaufeli *et al.* (2002) apontam que se trata de construtos independentes, com estruturas distintas que explicam diferentes aspectos da relação indivíduo-trabalho.

Embora a definição de Schaufeli *et al.* (2002) seja amplamente adotada, estudos recentes destacam que o engajamento é um construto de múltiplas abordagens teóricas, podendo ser compreendido a partir de perspectivas que enfatizam dimensões pessoais, relacionais e organizacionais. Além da concepção clássica do *work engagement*, centrada nas dimensões de

vigor, dedicação e absorção, outras linhas teóricas ressaltam o engajamento como antítese do burnout, estado psicológico individual ou resultado de trocas sociais e contextuais (Teixeira; Santos, 2025). Essa pluralidade de interpretações reforça a necessidade de explicitar o enquadramento teórico adotado em estudos empíricos, sobretudo em contextos específicos como o da segurança pública, em que o engajamento é atravessado por fatores organizacionais, identitários e emocionais singulares. Assim, o presente estudo se ancora na abordagem de Schaufeli *et al.* (2002), sem desconsiderar a relevância das demais perspectivas para ampliar a compreensão do fenômeno em contextos laborais complexos.

Pesquisas empíricas também têm explorado a complexa relação entre estresse ocupacional e engajamento. Santos *et al.* (2021) observaram que, mesmo sob altos níveis de estresse físico e emocional, policiais militares mantêm elevados níveis de satisfação e prazer em suas funções, traduzindo-se em forte engajamento. De modo semelhante, Obregon *et al.* (2020) discutem que a síndrome de burnout, ao representar um estado de esgotamento emocional, pode impactar negativamente o engajamento, indicando a necessidade de estratégias organizacionais de suporte psicológico.

O engajamento no trabalho, portanto, não deve ser visto apenas como ausência de desgaste, mas como uma experiência de conexão positiva, energética e eficaz com o trabalho, em que os desafios são percebidos como oportunidades de crescimento (Bakker; Schaufeli, 2015). Profissionais engajados experimentam elevados sentimentos de inspiração, bem-estar e prazer durante a realização de suas tarefas (Cordioli *et al.*, 2019).

Além disso, fatores organizacionais como transparência e comunicação aberta exercem papel relevante na sustentação do engajamento. O estudo de Frare e Beuren (2020) evidencia que o compartilhamento adequado de informações reduz a insegurança e fortalece a confiança no ambiente de trabalho, contribuindo para o aumento do engajamento. Esse achado reforça a importância de políticas de gestão de pessoas que valorizem o diálogo, a clareza de objetivos e o reconhecimento das contribuições individuais, especialmente em contextos de transformação e inovação tecnológica (Rossato; Mozzato; Fossatti, 2024).

Nessa perspectiva, o engajamento deve ser compreendido e analisado como um equilíbrio dinâmico entre fatores de proteção e riscos potenciais, capazes de afetar o bem-estar, o desempenho e a saúde dos trabalhadores (Schaufeli; Salanova, 2011). Embora o engajamento esteja positivamente associado a atitudes como satisfação, envolvimento e comprometimento organizacional, seu conceito está mais fortemente relacionado ao desempenho e à realização profissional (Schaufeli, 2013).

A continuidade das pesquisas sobre o tema é fundamental para preencher lacunas ainda existentes e fortalecer a base teórica que sustenta as práticas de gestão contemporâneas, de modo a promover ambientes de trabalho mais saudáveis, produtivos e significativos (Camões; Gomes, 2021).

## 2.2 O engajamento no trabalho e a atividade policial

No trabalho cotidiano, o policial militar precisa lidar com imprevisibilidade e incerteza, deparando-se com situações que exigem resoluções imediatas. A atividade policial requer que o profissional atue no confronto com condutas irregulares ou criminosas, defendendo os cidadãos e, muitas vezes, arriscando a própria vida em defesa da vida do outro. Sua função não se resume ao serviço diário, mas implica também em um constante estado de alerta, mesmo durante as horas de lazer (Oliveira; Santos, 2010).

Nos últimos dez anos, o tema do engajamento no trabalho entre policiais tem recebido crescente atenção na literatura internacional, especialmente em estudos que abordam estresse ocupacional, apoio organizacional, justiça interna e satisfação com a vida. Essa ampliação do interesse acadêmico reflete o reconhecimento de que o engajamento é um fator protetor essencial diante das exigências físicas e emocionais da profissão policial.

Nesse contexto, a investigação sobre o engajamento no trabalho dos policiais torna-se importante, pois muitos estudos internacionais com esse público ainda focam nas consequências negativas, como o estresse. Os trabalhadores engajados estão mais comprometidos com a organização, evidenciam menor absenteísmo e tendem a não abandoná-la. Além disso, esses trabalhadores experimentam emoções positivas e desfrutam de melhor qualidade de vida e saúde mental, além de apresentarem maior motivação e iniciativa pessoal (Bakker; Schaufeli, 2015).

Corroborando essa perspectiva, Santos *et al.* (2021) exploraram a relação entre estresse ocupacional e engajamento no trabalho entre policiais militares, revelando que, mesmo diante de altos níveis de estresse, muitos profissionais mantêm forte conexão com suas funções. A satisfação e o significado que atribuem ao trabalho mostraram-se cruciais para sustentar o engajamento, mesmo sob desafios intensos.

Estudo com policiais de Hong Kong evidenciou que, mesmo em contextos de elevada pressão e exigência ocupacional, os profissionais percebem dispor de recursos organizacionais e pessoais suficientes para lidar adequadamente com as demandas, o que contribui para níveis mais favoráveis de ajuste e engajamento no trabalho (Cheung; Li; Zhu, 2024). De modo semelhante, Liu *et al.* (2019) identificaram correlação positiva entre engajamento e satisfação com a vida, sugerindo que o envolvimento no trabalho influencia não apenas o desempenho, mas também o bem-estar geral, mediado por fatores como o equilíbrio trabalho-família e a capacidade de desconexão psicológica fora do expediente.

Na Holanda, um estudo com 114 policiais mostrou que o engajamento estava positivamente relacionado à busca de apoio de colegas, o que aumenta os recursos sociais no trabalho. Os resultados também indicaram que o apoio do supervisor mediava a relação positiva entre comprometimento, engajamento e desempenho (Van Gelderen; Bik, 2016). Em consonância,

Cheung, Li e Zhu (2024) identificaram que a justiça organizacional e o suporte institucional são elementos centrais na dinâmica entre estresse e engajamento. A presença desses recursos psicossociais mediou os efeitos negativos das demandas do trabalho, indicando que estruturas organizacionais equitativas podem sustentar níveis mais elevados de engajamento e proteger contra o burnout.

No Brasil, estudo com 302 policiais militares do estado da Bahia verificou que a identidade profissional foi um preditor positivo do engajamento no trabalho. Ela pode ser considerada um recurso individual que promove melhores resultados no trabalho, resultando em maior satisfação e, consequentemente, redução do estresse e do burnout. De acordo com os autores, trabalhadores com forte identidade profissional exercem suas atividades em harmonia com seus valores profissionais e têm clareza sobre o papel que desempenham, o que aumenta a satisfação com o trabalho (Guedes; Gondim; Hirschle, 2020). De forma complementar, Carvalho *et al.* (2024) reforçaram o papel mediador da identidade profissional entre o trabalho emocional e o engajamento, evidenciando que compreender e fortalecer esse aspecto identitário pode ser um recurso valioso para a promoção da saúde mental e da motivação entre policiais.

A importância do suporte organizacional também foi destacada em diferentes contextos. Gillet *et al.* (2013) apontaram que o apoio percebido aumenta a autocomunicação e a motivação interna, fundamentais para o engajamento ativo no trabalho policial. Piotrowski, Rawat e Boe (2021) demonstraram que a percepção de justiça organizacional e o alinhamento com valores laborais são determinantes para o engajamento, fortalecendo o senso de energia, dedicação e propósito.

A relação entre engajamento no trabalho, suporte organizacional percebido e reconhecimento institucional é de vital importância para policiais militares. A justiça organizacional, que inclui reconhecimento e valorização do trabalho, está associada à redução do estresse entre os policiais, sugerindo que um ambiente de trabalho justo e reconhecedor é fundamental para promover o bem-estar mental dos profissionais (Oliveria *et al.*, 2024b; Santos *et al.*, 2021). Além disso, as práticas de liderança participativa e a comunicação clara com as chefias imediatas estão entre os principais preditores de dedicação e vigor, o que converge com os achados internacionais sobre o papel dos recursos organizacionais no modelo JD-R (Bakker; Demerouti, 2017).

Portanto, policiais engajados tendem a ser mais produtivos e apresentar comportamentos de cidadania organizacional. Isso é de grande importância, uma vez que a ocupação policial envolve inúmeras demandas organizacionais (Piotrowski; Rawat; Boe, 2021).

Bakker e Schaufeli (2015) apontam a existência de, pelo menos, quatro razões pelas quais trabalhadores engajados apresentam melhor desempenho. Em geral, esses profissionais experimentam emoções positivas, como felicidade, alegria e entusiasmo, que permitem a manutenção e o desenvolvimento de seus recursos pessoais. Além disso, gozam de melhor saúde, o

que favorece sua concentração e dedicação ao trabalho. Outro fator citado é que os trabalhadores engajados desenvolvem estratégias, usando seus recursos pessoais, para que o trabalho não se torne prejudicial. Por fim, transferem seu envolvimento para colegas de trabalho, o que pode melhorar o desempenho de toda a equipe, considerando que, na maioria das organizações, o desempenho é fruto de um esforço colaborativo.

Em contrapartida, estudos como o de Kaiseler *et al.* (2014) indicam que a forma como os recrutas policiais avaliam e enfrentam o estresse não impacta diretamente o engajamento, o que revela a complexidade dessa relação. Esse achado sugere que os fatores que promovem o engajamento variam entre os diferentes grupos e contextos policiais, exigindo abordagens de gestão e apoio mais individualizadas.

Embora o engajamento no trabalho seja um conceito recente, já existem investigações que confirmam sua presença em diversas áreas, incluindo a atividade policial (Guedes; Gondim, 2020; Santos *et al.*, 2021). Os achados discutidos indicam que a combinação entre suporte organizacional, identidade profissional fortalecida e justiça no ambiente de trabalho constitui um tripé essencial para sustentar o engajamento e mitigar os efeitos do estresse. Assim, iniciativas voltadas à melhoria do clima organizacional e da gestão de pessoas podem gerar benefícios significativos à saúde mental e à eficácia dos serviços policiais.

### 3. METODOLOGIA

#### 3.1 Delineamento do estudo

Trata-se de um estudo observacional, transversal e descritivo-correlacional, desenvolvido com policiais militares do Comando de Policiamento do Interior – 5<sup>a</sup> Região (CPI-5) do Estado de São Paulo. Esse tipo de delineamento é adequado para identificar relações entre variáveis em um único momento temporal, sem manipulação de fatores (Hulley; Cummings; Newman, 2013).

O estudo foi aprovado pelo Comitê de Ética da Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto (FAMERP, CAAE nº 47885715.8.0000.5415).

#### 3.2 Participantes

A população de referência incluiu 2.044 policiais militares do Comando de Policiamento do Interior – 5<sup>a</sup> Região (CPI-5), que abrange 96 municípios e quatro batalhões: 16º BPM/I – Fernandópolis (n = 649), 17º BPM/I – São José do Rio Preto (n = 711), 30º BPM/I – Catanduva (n = 294) e 52º BPM/I – Mirassol (n = 390).

A amostra foi composta por 506 policiais, sendo 105 (16,2%) do 16º BPM/I, 218 (30,7%) do 17º BPM/I, 133 (26,3%) do 30º BPM/I e 50 (9,9%) do 52º BPM/I. A seleção foi não probabilística, por conveniência, considerando como critérios de inclusão estar em serviço ativo e consentir a participação; e de exclusão, estar em licença, férias ou afastamento.

Os participantes foram predominantemente do sexo masculino (88,5%), nas faixas etárias de 31 a 40 anos (36,2%) e 41 anos ou mais (33,2%) - média de idade de  $36,2 \pm 7,8$  anos. A maioria era casada (66,8%) e possuía ensino médio completo (57,5%).

**Tabela 1 – Características demográficas dos policiais militares participantes do estudo (n = 506)**

Variável	n	%
<b>Sexo</b>		
Masculino	448	88,5
Feminino	57	11,3
Não Respondeu	1	0,2
<b>Faixa Etária</b>		
≤ 20 anos	14	2,8
21 a 30 anos	139	27,5
31 a 40 anos	183	36,2
≥ 41 anos	168	33,2
Não Respondeu	2	0,4
<b>Estado Civil</b>		
Casado	338	66,8
Solteiro	132	26,1
Separado	30	5,9
Viúvo	4	0,8
Não Respondeu	2	0,4
<b>Escolaridade</b>		
Ensino Fundamental	7	1,4
Ensino Médio	291	57,5
Ensino Superior	203	40,1
Não Respondeu	5	1,0

**Fonte:** dados da pesquisa, 2018.

### 3.3 Instrumentos de coleta dos dados

#### a) Questionário sociodemográfico e ocupacional

Instrumento elaborado pelos pesquisadores para coletar informações sobre idade, sexo, estado civil, escolaridade, cargo/patente, função, jornada e turno de trabalho, tempo de atuação na polícia militar, prática de atividade física, existência de outra atividade remunerada, histórico de transgressão disciplinar e existência de problemas que comprometam a qualidade de vida.

#### b) Utrecht Work Engagement Scale (UWES)

O engajamento no trabalho foi avaliado pela Utrecht Work Engagement Scale – versão brasileira (UWES-17), adaptada e validada por Vazques *et al.* (2015). A escala é composta por 17 itens distribuídos em três dimensões: Vigor (6 itens); Dedicação (5 itens); e Absorção (6 itens).

As respostas seguem a escala *Likert* de 7 pontos (0 = “nunca” a 6 = “sempre”). Na validação brasileira, a UWES apresentou estrutura trifatorial estável e boa consistência interna ( $\alpha = 0,95$ ; RMSEA = 0,076; CFI = 0,97; TLI = 0,98) (Vazques *et al.*, 2015).

Na amostra do presente estudo, foi conduzida uma análise fatorial confirmatória (AFC) a fim de verificar a adequação da estrutura trifatorial à população de policiais militares. Os resultados confirmaram o modelo de três fatores (vigor, dedicação e absorção), com índices de ajuste satisfatórios:  $\chi^2/gl = 2,45$ ; CFI = 0,94; TLI = 0,93; RMSEA = 0,048 (IC90% = 0,041–0,056); SRMR = 0,041. Esses valores estão dentro dos parâmetros recomendados na literatura (Hu; Bentler, 1999) e indicam adequado ajuste do modelo, além de evidências de validade estrutural da medida na amostra de policiais. Ressalta-se que o índice RMSEA obtido (0,048) foi inferior ao reportado na validação original (0,076), sugerindo melhor adequação do modelo aos dados deste estudo.

### 3.4 Procedimentos de coleta de dados

Após autorização da autoridade responsável pelo CPI-5, os comandantes de batalhão foram contatados para intermediação da coleta. Os questionários foram aplicados de forma presencial, anônima e autoaplicável, entre janeiro e dezembro de 2018. Os questionários respondidos foram entregues pelos policiais militares em envelopes lacrados, garantindo a confidencialidade das respostas. Os Termos de Consentimento Livre e Esclarecido foram assinados individualmente.

### 3.5 Procedimentos de análise de dados

Os dados foram digitados e analisados no *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS), versão 20.0. As análises compreenderam a verificação das propriedades psicométricas da UWES por meio de Análise Fatorial Confirmatória (AFC), com base nos índices de ajuste  $\chi^2/gl$ , CFI, TLI,

RMSEA e SRMR, os quais evidenciaram adequação do modelo trifatorial à amostra investigada. Em seguida, foram calculados os escores médios de engajamento e realizada a interpretação das dimensões segundo as orientações do Manual da UWES: dedicação = média aritmética das respostas às questões 2, 5, 7, 10 e 13; absorção = média aritmética das respostas às questões 3, 6, 9, 11, 14 e 16; vigor = média aritmética das respostas às questões 1, 4, 8, 12, 15 e 17 (Agnst; Benevides-Pereira; Porto-Martins, 2009). Após o cálculo destes escores, foi realizada a interpretação dos valores, considerando: 0 a 0,99 – muito baixo; 1 a 1,99 – abaixo; 2 a 3,99 – médio; 4 a 4,99 – alto; 5 a 6 – muito alto (Rotta *et al.*, 2019).

Para examinar diferenças nos níveis médios de engajamento conforme as variáveis sociodemográficas e profissionais, aplicaram-se testes t de Student e ANOVA, considerando-se um nível de significância de  $p \leq 0,05$ . Essa estratégia analítica foi adotada por permitir avaliar as associações propostas na hipótese do estudo, levando em conta a estrutura confirmada do instrumento e as características do grupo de participantes.

#### 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A amostra analisada foi composta majoritariamente por policiais em funções operacionais (60,5%), com predomínio dos cargos de soldado (38,5%) e cabo (31,6%). A maioria trabalhava em regime de 12x24 ou 12x48 horas (53,2%) e desempenhava turnos integrais (80%), refletindo o padrão de escalas da corporação. Mais da metade dos participantes tinha entre 10 e 20 anos de serviço (35,4%) ou mais de 20 anos (20,6%), indicando experiência profissional elevada. Apenas 14% exerciam outra atividade remunerada, enquanto 77,7% relataram praticar atividade física e 23,3% referiram algum problema que compromettesse a qualidade de vida (Tabela 2).

Esse perfil funcional revela uma força de trabalho madura e fortemente vinculada às atividades operacionais, com características semelhantes às observadas em outras corporações militares brasileiras (Guedes; Gondim; Hirschle, 2020; Santos *et al.*, 2021). A combinação de longas jornadas, tempo elevado de serviço e predominância de funções operacionais sugere exposição contínua a demandas físicas e emocionais intensas – fatores reconhecidos na literatura como desafiadores para a manutenção do bem-estar e do engajamento no trabalho (Bakker; Demerouti, 2017; Purba; Demou, 2019).

**Tabela 2 – Características sociodemográficas e profissionais dos policiais militares**

Variável	n	%
<b>Cargo</b>		
Soldado	195	38,5
Cabo	160	31,6

Variável	n	%
Sargento	46	9,1
Sub Tenente	5	1,0
Aspirante	2	0,4
Tenente	5	1,0
Capitão	5	1,0
Major	1	0,2
Não Respondeu	87	17,2
<b>Função</b>		
Administrativo	117	23,1
Operacional	306	60,5
Não Respondeu	83	16,4
<b>Jornada de trabalho</b>		
Seis horas	2	0,4
Oito horas	154	30,4
12/36 horas	60	11,9
12x24 ou 12x48 horas	269	53,2
Não Respondeu	21	4,2
<b>Turno de trabalho</b>		
Manhã	11	2,2
Tarde	4	0,8
Noite	18	3,6
Integral	405	80,0
Outros*	20	4,0
Não Respondeu	48	9,5
<b>Tempo de atuação na polícia militar</b>		
Até três anos	124	24,5
Três a 10 anos	92	18,2
10 a 20 anos	179	35,4
Mais de 20 anos	104	20,6
Não Respondeu	7	1,4
<b>Exerce outra atividade remunerada?</b>		
Sim	71	14,0
Não	431	85,2
Não Respondeu	4	0,8
<b>Já respondeu por transgressão disciplinar?</b>		

Variável	n	%
Sim	48	9,5
Não	450	88,9
Não Respondeu	8	1,6
<b>Pratica atividade física</b>		
Sim	393	77,7
Não	110	21,7
Não Respondeu	3	0,6
<b>Possui algum problema que compromete sua qualidade de vida?</b>		
Sim	118	23,3
Não	358	70,8
Não Respondeu	30	5,9

**Fonte:** dados da pesquisa, 2018.

\* Turno de trabalho: manhã e noite ou tarde e noite.

Em relação à avaliação do engajamento no trabalho, os resultados revelaram altos níveis de engajamento em todas as dimensões da escala UWES: dedicação (4,9), vigor (4,6) e absorção (4,1) (Tabela 3). Esses achados indicam que os policiais militares avaliados mantêm um padrão elevado de motivação e envolvimento afetivo com o trabalho, mesmo diante de condições laborais potencialmente estressoras. Esse resultado corrobora evidências de que o engajamento pode coexistir com contextos de alta demanda emocional, atuando como fator protetor frente ao esgotamento (Bakker; Schaufeli, 2015; Purba; Demou, 2019).

Em estudos recentes com forças policiais, níveis semelhantes de engajamento foram observados em contextos de trabalho marcados por exposição ao risco, mas com elevado senso de propósito e coesão grupal (Cheung; Li, 2023; Moreno *et al.*, 2024). Isso reforça a hipótese de que recursos psicossociais, como suporte de colegas e reconhecimento institucional, contribuem para sustentar o engajamento, mesmo sob pressão, conforme prevê o Modelo de Demandas e Recursos do Trabalho (Bakker; Demerouti, 2017; Guedes; Gondim, 2020; Hosseinpour-Dalenjan *et al.*, 2017). Além disso, engajamento elevado favorece a interação dos policiais militares com a população, colegas e familiares, além de contribuir para maior motivação, criatividade e produtividade.

**Tabela 3 – Níveis de engajamento no trabalho dos policiais militares**

Dimensões UWES	Alfa de Cronbach	Md	Média±dp	IC (95%)	Interpretação
Dedicação	0,846	5,2	4,9±1,0	4,8 - 5,0	Alto
Absorção	0,777	4,2	4,1±1,2	4,0 - 4,2	Alto
Vigor	0,850	4,8	4,6±1,0	4,6 - 4,7	Alto

**Fonte:** dados da pesquisa, 2018.

Md: mediana, dp: desvio padrão, IC 95%: intervalo de confiança de 95%.

Conforme mostra a Tabela 4, a dedicação foi menor entre policiais com 31 anos ou mais e entre cabos e soldados, sugerindo que a senioridade e as patentes mais baixas podem limitar a percepção de reconhecimento e de crescimento profissional, fenômeno já evidenciado em estudos internacionais (Eaton, 2025; Kaiseler *et al.*, 2014). A rigidez hierárquica, característica estrutural da corporação militar, impõe maior pressão sobre os profissionais de menor patente e tende a restringir sua autonomia, comprometendo o orgulho e o investimento subjetivo no trabalho. Ao mesmo tempo, entre os policiais mais experientes, a distância entre promoções e a lentidão dos processos de ascensão funcional podem gerar um sentimento de estagnação e falta de reconhecimento institucional, com impacto direto sobre os níveis de dedicação (Arroyo; Borges; Lourenço, 2019; Brasil; Lourenço, 2018; Eaton, 2025; Santos *et al.*, 2021).

Esses achados indicam que o engajamento não depende apenas de fatores individuais, mas é fortemente condicionado pelo contexto organizacional e pelas práticas de gestão. Nesse sentido, o suporte das chefias e dos gestores superiores é decisivo para sustentar a dedicação e o senso de pertencimento dos policiais (Faria *et al.*, 2019; Lourenço, 2018). Políticas de gestão de pessoas voltadas à valorização profissional, ao feedback construtivo e à criação de espaços de escuta e diálogo são fundamentais, especialmente para aqueles submetidos a elevadas demandas operacionais. A ausência de tais mecanismos tende a acentuar o distanciamento afetivo e o desgaste emocional, comprometendo a coesão e o desempenho das equipes.

Em contrapartida, observou-se que os policiais mais jovens e com até três anos de serviço apresentaram níveis mais elevados de engajamento. Embora o engajamento seja reconhecido como um estado psicológico relativamente estável, esse resultado pode refletir o entusiasmo inicial, a motivação intrínseca e a idealização da carreira que costumam caracterizar as fases iniciais da trajetória profissional (Lourenço *et al.*, 2022; Gonzalez *et al.*, 2017; Santos *et al.*, 2021). Entretanto, esse vigor inicial tende a se reduzir na medida em que o cotidiano institucional impõe rotinas rígidas, limita oportunidades de desenvolvimento e expõe os profissionais a condições laborais estressoras.

A função exercida também se mostrou uma variável crítica. Policiais administrativos apresentaram níveis mais altos de absorção, indicando maior capacidade de concentração e foco nas tarefas (Santos *et al.*, 2021). Esse achado é coerente com estudos que evidenciam que a exposição frequente a situações de risco, violência e conflito, típica das atividades operacionais, pode reduzir a capacidade de concentração e o envolvimento emocional com o trabalho, favorecendo o distanciamento afetivo como estratégia de autoproteção (Piotrowski; Rawat; Boe, 2021; Purba; Demou, 2019). Ainda assim, policiais operacionais mantiveram elevados níveis de vigor e dedicação, o que sugere que, apesar da pressão e do risco inerente à atividade, prevalece um forte senso de dever, pertencimento e compromisso com a missão institucional (Cheung; Li, 2023; Van Gelderen; Bik, 2016).

Por fim, a prática de atividade física e a percepção de boa qualidade de vida associaram-se positivamente ao engajamento, confirmando o papel protetor das estratégias de autocuidado na promoção do bem-estar e na prevenção do desgaste emocional (Lourenço *et al.*, 2023; Moreno *et al.*, 2024). Esse achado é coerente com evidências observadas em profissionais da saúde, nas quais a percepção de qualidade de vida mostrou associação direta com o engajamento, mesmo em condições laborais adversas (Carvalho *et al.*, 2023).

Esses resultados reforçam a compreensão de que o engajamento não é uma disposição puramente individual, mas um fenômeno relacional e contextual, influenciado por condições organizacionais, suporte social e práticas institucionais de valorização do trabalhador (Bakker; Demerouti, 2017).

**Tabela 4 – Níveis de engajamento no trabalho, segundo características sociodemográficas e profissionais dos policiais militares**

Variável	Dedicação	Absorção	Vigor
	Média ( $\pm dp$ )	Média ( $\pm dp$ )	Média ( $\pm dp$ )
<b>Faixa etária</b>			
≤ 20 anos	5,1 (0,8) <sup>c</sup>	4,1 (1,0) <sup>b</sup>	4,7 (0,8) <sup>b</sup>
21 a 30 anos	5,3 (0,7) <sup>c</sup>	4,3 (1,0) <sup>b</sup>	4,9 (0,8) <sup>b</sup>
31 a 40 anos	4,7 (1,1) <sup>b</sup>	3,9 (1,2) <sup>a</sup>	4,4 (1,1) <sup>b</sup>
≥ 41 anos	4,8 (1,1) <sup>b</sup>	4,1 (1,2) <sup>b</sup>	4,5 (1,1) <sup>b</sup>
<b>Valor-p</b>	<b>0,000</b>	<b>0,029</b>	<b>0,000</b>
<b>Estado civil</b>			
Casado	4,8 (1,1) <sup>b</sup>	4,0 (1,2) <sup>b</sup>	4,5 (1,1) <sup>b</sup>
Solteiro	5,1 (0,8) <sup>c</sup>	4,3 (1,0) <sup>b</sup>	4,8 (0,9) <sup>b</sup>
Separado	4,5 (1,2) <sup>b</sup>	3,9 (1,2) <sup>a</sup>	4,3 (1,1) <sup>b</sup>
Viúvo	4,9 (0,6) <sup>b</sup>	3,9 (1,2) <sup>a</sup>	4,8 (0,7) <sup>b</sup>

Variável	Dedicação	Absorção	Vigor
	Média ( $\pm dp$ )	Média ( $\pm dp$ )	Média ( $\pm dp$ )
<i>Valor-p</i>	<b>0,009</b>	0,100	<b>0,040</b>
<b>Cargo</b>			
Soldado	5,0 (1,0) <sup>c</sup>	4,1 (1,1) <sup>b</sup>	4,7 (1,0) <sup>b</sup>
Cabo	4,6 (1,1) <sup>b</sup>	3,9 (1,3) <sup>a</sup>	4,4 (1,1) <sup>b</sup>
Sargento	5,1 (1,0) <sup>c</sup>	4,5 (0,9) <sup>b</sup>	4,8 (1,0) <sup>b</sup>
Sub Tenente	5,0 (1,2) <sup>c</sup>	4,2 (1,0) <sup>b</sup>	4,7 (1,2) <sup>b</sup>
Aspirante	5,7 (0,4) <sup>c</sup>	4,9 (0,4) <sup>b</sup>	5,4 (0,6) <sup>c</sup>
Tenente	5,3 (0,6) <sup>c</sup>	4,7 (0,7) <sup>b</sup>	5,4 (0,4) <sup>c</sup>
Capitão	5,2 (0,7) <sup>c</sup>	4,8 (0,4) <sup>b</sup>	5,3 (0,6) <sup>c</sup>
Major	5,2 (*) <sup>c</sup>	4,8 (*) <sup>b</sup>	5,0 (*) <sup>c</sup>
<i>Valor-p</i>	<b>0,006</b>	<b>0,019</b>	<b>0,009</b>
<b>Função</b>			
Administrativo	4,9 (1,0) <sup>b</sup>	4,4 (1,0) <sup>b</sup>	4,7 (1,0) <sup>b</sup>
Operacional	4,9 (1,1) <sup>b</sup>	3,9 (1,2) <sup>a</sup>	4,5 (1,1) <sup>b</sup>
<i>Valor-p</i>	0,661	<b>0,000</b>	0,070
<b>Jornada de trabalho</b>			
Seis horas	4,8 (1,1) <sup>b</sup>	3,6 (1,5) <sup>a</sup>	4,6 (1,5) <sup>b</sup>
Oito horas	5,1 (1,0) <sup>c</sup>	4,4 (1,0) <sup>b</sup>	4,8 (0,9) <sup>b</sup>
12/36 horas	4,6 (1,1) <sup>b</sup>	3,9 (1,2) <sup>a</sup>	4,5 (1,1) <sup>b</sup>
12x24 ou 12x48 horas	4,8 (1,1) <sup>b</sup>	3,9 (1,2) <sup>a</sup>	4,5 (1,1) <sup>b</sup>
<i>Valor-p</i>	<b>0,030</b>	<b>0,000</b>	<b>0,007</b>
<b>Tempo de atuação na polícia militar</b>			
Até três anos	5,4 (0,7) <sup>c</sup>	4,4 (1,0) <sup>b</sup>	5,0 (0,8) <sup>c</sup>
Três a 10 anos	4,8 (0,9) <sup>b</sup>	3,9 (1,0) <sup>a</sup>	4,5 (0,9) <sup>b</sup>
10 a 20 anos	4,6 (1,2) <sup>b</sup>	3,9 (1,3) <sup>a</sup>	4,4 (1,2) <sup>b</sup>
Mais de 20 anos	4,8 (1,1) <sup>b</sup>	4,1 (1,2) <sup>b</sup>	4,6 (1,0) <sup>b</sup>
<i>Valor-p</i>	<b>0,000</b>	<b>0,006</b>	<b>0,000</b>
<b>Exerce outra atividade remunerada?</b>			
Sim	4,5 (1,3) <sup>b</sup>	3,7 (1,3) <sup>a</sup>	4,2 (1,2) <sup>b</sup>
Não	4,9 (1,0) <sup>b</sup>	4,1 (1,1) <sup>b</sup>	4,7 (1,0) <sup>b</sup>
<i>Valor-p</i>	<b>0,001</b>	<b>0,002</b>	<b>0,000</b>
<b>Pratica atividade física</b>			
Sim	5,0 (1,0) <sup>c</sup>	4,1 (1,1) <sup>b</sup>	4,7 (1,0) <sup>b</sup>
Não	4,6 (1,1) <sup>b</sup>	3,9 (1,2) <sup>a</sup>	4,3 (1,1) <sup>b</sup>

Variável	Dedicação	Absorção	Vigor
	Média ( $\pm$ dp)	Média ( $\pm$ dp)	Média ( $\pm$ dp)
<i>Valor-p</i>	<b>0,004</b>	0,115	<b>0,001</b>
<b>Possui algum problema que compromete sua qualidade de vida?</b>			
Sim	4,3 (1,2) <sup>b</sup>	3,6 (1, 3) <sup>a</sup>	4,0 (1,1) <sup>b</sup>
Não	5,1 (0,9) <sup>c</sup>	4,2 (1,1) <sup>b</sup>	4,8 (0,9) <sup>b</sup>
<i>Valor-p</i>	<b>0,000</b>	<b>0,000</b>	<b>0,000</b>

**Fonte:** dados da pesquisa, 2018.

\*Variável com apenas um profissional (desvio padrão ausente). <sup>a</sup>Escore Médio; <sup>b</sup>Escore Alto; <sup>c</sup>Escore Muito Alto.

### Síntese interpretativa e implicações

Os resultados demonstram que o Comando de Policiamento do Interior (CPI-5) proporciona um ambiente que favorece o vínculo institucional e o comprometimento profissional. O engajamento elevado entre esses policiais pode refletir a presença de recursos organizacionais protetores, como liderança próxima, senso de missão pública e valorização do trabalho coletivo, fatores apontados em pesquisas internacionais como preditores de bem-estar ocupacional em forças de segurança (Cheung; Li, 2023; Purba; Demou, 2019).

Entretanto, o estudo evidencia desigualdades internas: profissionais mais antigos e de patentes inferiores apresentam menor dedicação e absorção, o que sugere a necessidade de programas de valorização e reconhecimento contínuo, especialmente voltados à progressão de carreira e à saúde mental. Além disso, as diferenças entre funções administrativas e operacionais indicam que políticas de suporte psicológico e gestão de estresse devem ser adaptadas à natureza da atividade exercida.

Além das implicações individuais e organizacionais, os resultados deste estudo trazem contribuições diretas para o Serviço Público, especialmente no campo da gestão de pessoas e da formulação de políticas voltadas à valorização dos servidores da segurança pública. O engajamento no trabalho, ao se mostrar elevado mesmo em contextos de alta pressão emocional, revela-se um indicador estratégico de sustentabilidade institucional, capaz de orientar decisões sobre capacitação, reconhecimento e suporte psicossocial. No âmbito da administração pública, compreender os fatores que mantêm os servidores motivados e comprometidos com a missão organizacional é essencial para aprimorar a eficiência, a legitimidade e a qualidade do serviço prestado à sociedade.

Essa abordagem situa o estudo no contexto das transformações recentes da gestão pública, em que a integração entre competências, governança e cuidado com o trabalhador é reconhecida como condição essencial para o desempenho sustentável e ético das instituições (Camões; Gomes,

2021; Campos; Cavazotte, 2023). Ao evidenciar que o engajamento pode ser nutrido por recursos institucionais, práticas de reconhecimento e ambiente de trabalho saudável, os achados deste estudo subsidiam ações de gestão baseadas em evidências, capazes de fortalecer o sentido de propósito e o compromisso ético no exercício da função pública.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados deste estudo evidenciaram altos níveis de engajamento no trabalho entre policiais militares do interior paulista, em todas as dimensões avaliadas. Esse achado é particularmente relevante, considerando o contexto de riscos físicos e emocionais inerentes à profissão. Os níveis mais elevados de engajamento foram observados entre profissionais mais jovens, com menor tempo de serviço, funções administrativas e hábitos saudáveis, indicando a influência de fatores individuais e contextuais na motivação e no bem-estar ocupacional.

Esses resultados contribuem para a literatura nacional ao demonstrar que o engajamento pode ser um recurso psicológico essencial na prevenção de adoecimento e no fortalecimento do desempenho organizacional. Como implicação prática, reforça-se a necessidade de políticas institucionais de valorização, promoção da saúde e suporte psicossocial, que reconheçam as especificidades das funções administrativas e operacionais. Além disso, recomenda-se que futuras investigações explorem o engajamento em diferentes corporações e contextos temporais, incorporando variáveis como clima organizacional, liderança e suporte social, para ampliar a compreensão dos mecanismos que sustentam o engajamento policial no cenário brasileiro.

Deve-se reconhecer, contudo, que os dados foram coletados em 2018, antes da pandemia de Covid-19 e das recentes transformações na política de segurança do Estado de São Paulo. Esses eventos alteraram significativamente o contexto de trabalho policial, tanto pela intensificação de demandas psicológicas quanto pela reestruturação institucional, o que limita a generalização dos achados à realidade pós-pandêmica.

Ademais, embora a amostra seja numericamente expressiva, a amostragem não probabilística restringe a inferência estatística dos resultados para toda a corporação. Assim, estudos longitudinais e multicêntricos atualizados poderão esclarecer como o engajamento se comporta em cenários de crise e reorganização institucional. Pesquisas futuras também devem considerar métodos mistos (quantitativos e qualitativos) para explorar como o sentido do trabalho e as condições organizacionais interagem na construção do engajamento policial.

Por fim, ao transcender o contexto específico da corporação militar, este estudo oferece subsídios relevantes para o Serviço Público em geral, ao demonstrar que o engajamento é um recurso psicológico e organizacional que fortalece o desempenho, a coesão e a legitimidade das instituições públicas. As evidências aqui apresentadas podem orientar a formulação de

políticas de valorização e saúde ocupacional baseadas em evidências, contribuindo para ambientes de trabalho mais humanizados, sustentáveis e alinhados ao interesse público. Ademais, os resultados podem subsidiar a elaboração de políticas públicas voltadas à formação continuada e ao desenvolvimento profissional na Polícia Militar, fortalecendo práticas de gestão baseadas em evidências e promovendo uma cultura institucional orientada pelo cuidado, pela eficiência e pela valorização do servidor público.

## REFERÊNCIAS

- AGNST, R.; BENEVIDES-PEREIRA, A. M. T.; PORTO-MARTINS, P. C. **Utrecht Work Engagement Scale**. Curitiba: GEPEB, 2009.
- ALMEIDA, H. R. M. D.; SANTOS NETO, D. L. D.; SILVEIRA, F. F. R. Engajamento no trabalho: estado da arte das publicações de uma década nas plataformas SciELO e SPELL. **Pesquisas e inovações em ciências humanas e sociais: produções científicas multidisciplinares no século XXI**, v. 1, p. 718–752, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.55232/1083002.41>>. Acesso em: 13 out. 2025.
- ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2024. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. 404 p. Disponível em: <<https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/f62c4196-561d-452d-a2a8-9d33d1163af0>>. Acesso em: 21 fev. 2025.
- ARROYO, T. R.; BORGES, M. A.; LOURENÇAO, L. G. Health and quality of life of military police officers. **Revista Brasileira em Promoção da Saúde**, v. 32, p. 7738, 2019. <<https://doi.org/10.5020/18061230.2019.7738>>. Disponível em: <<https://ojs.unifor.br/RBPS/article/view/7738>>. Acesso em: 21 fev. 2025.
- BAKKER, A. B.; DEMEROUTI, E. Job demands-resources theory: taking stock and looking forward. **Journal of Occupational Health Psychology**, v. 22, n. 3, p. 273–285, 2017. Available from: <<https://doi.org/10.1037/ocp0000056>>. Access on: 13 out. 2025
- BAKKER, A. B.; SCHAFELI, W. B. Work engagement. **Journal of Organizational Behavior**, v. 11, p. 1-5, 2015. <<https://doi.org/10.1002/9781118785317.weom110009>>. Available from: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/9781118785317.weom110009>>. Access on: 21 fev. 2025.
- BRASIL, V. P.; LOURENÇAO, L. G. Qualidade de vida de policiais militares do interior do estado de São Paulo. **Arquivos de Ciências da Saúde**, v. 24, n. 1, p. 81–85, 2017. Disponível em: <[https://repositorio-racs.famerp.br/racs\\_ol/vol-24-1/qualidade-de-vida-de-policiais-militares-do-interior-do-estado-de-sao-paulo.pdf](https://repositorio-racs.famerp.br/racs_ol/vol-24-1/qualidade-de-vida-de-policiais-militares-do-interior-do-estado-de-sao-paulo.pdf)>. Acesso em: 21 fev. 2025.
- CAMÕES, M. R. de S. et al. Os ciclos de engajamento no trabalho de servidores públicos federais. **Revista de Administração Pública**, v. 57, n. 4, p. e2023-0061, 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-761220230061>>. Acesso em: 13 out. 2025.
- CAMÕES, M. R. de S.; GOMES, A. O. Engajamento no trabalho: conceitos, teorias e agenda de pesquisa para o setor público. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 13, n. 3, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.21118/apgs.v13i3.10572>>. Acesso em: 13 out. 2025.

CAMPOS, W. Y. Y. Z.; CAVAZOTTE, F. de S. C. N. Controle burocrático e suporte organizacional no setor público: efeitos mediados pelo empoderamento psicológico no engajamento. **Revista de Administração Pública**, v. 57, n. 4, p. e2022-0301, 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-761220220301>>. Acesso em: 13 out. 2025.

CARVALHO, C. et al. Does professional identity mediate the relationship between emotional labour and work engagement? A study with Portuguese police officers. **International Journal of Police Science & Management**, v. 27, n. 1, p. 113–126, 2024. Available from: <<https://doi.org/10.1177/14613557241292959>>. Access on: 13 out. 2025.

CARVALHO, T. M. et al. Quality of life and work engagement among nursing staff at the start of the COVID-19 pandemic. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 28, n. 10, p. 2903–2913, 2023. <<https://doi.org/10.1590/1413-812320232810.09982023>>. Available from: <<https://www.scielo.br/j/csc/a/JT3fDNymLnt7YnnLTLWhbDG/?lang=en>>. Access on: 21 fev. 2025.

CHEUNG, Y. K.; LI, J. C. M. Predictors, mediators and moderators of police work-related stress: a scoping review. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, v. 20, n. 3, p. 2253, 2023. Available from: <<https://doi.org/10.3390/ijerph20032253>>. Access on: 13 out. 2025.

CHEUNG, Y. K.; LI, J. C. M.; ZHU, S. Predictors and mediators of work-related stress among Hong Kong police officers: a quantitative secondary survey data analysis. **Policing: An International Journal**, v. 47, n. 6, p. 1024–1043, 2024. Available from: <<https://doi.org/10.1108/pijpsm-12-2023-0176>>. Access on: 13 out. 2025.

CORDIOLI, D. F. C. et al. Occupational stress and work engagement in primary health care workers. **Revista Brasileira de Enfermagem**, v. 72, n. 6, p. 1580–1587, 2019. <<https://doi.org/10.1590/0034-7167-2018-0681>>. Available from: <<https://www.scielo.br/j/reben/a/QgSbVvnzfWFtbgVX3FGSXdK/?lang=en>>. Access on: 21 fev. 2025.

EATON, S. D. Stress and coping in the first year of police work: a phenomenological approach. **The Police Journal: Theory, Practice and Principles**, 2025. Available from: <<https://doi.org/10.1177/0032258X251370619>>. Access on: 13 out. 2025.

EIKENAAR, T. Experiencing deportation as dirty work? The case of Dutch Escort officers. **Work, Employment and Society**, v. 38, n. 5, p. 1403–1422, 2024. <<https://doi.org/10.1177/09500170231203121>>. Available from: <<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/09500170231203121>>. Access on: 21 fev. 2025.

FARIA, S. et al. Saúde mental dos enfermeiros: contributos do burnout e engagement no trabalho. **Revista Portuguesa de Enfermagem de Saúde Mental**, v. 22, n. 9, p. 9–18, 2019. <<https://doi.org/10.19131/rpesm.0258>>. Disponível em: <[http://scielo.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1647-21602019000200002&lng=pt&nrm=iso](http://scielo.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1647-21602019000200002&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 21 fev. 2025.

FORTES, F. Z.; MARTENS, C. D. P. O comportamento intraempreendedor sob a luz da teoria das demandas e recursos de trabalho: uma revisão sistemática da literatura. **Revista Gestão e Desenvolvimento**, v. 19, n. 2, p. 183–207, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.25112/rgd.v19i2.2811>>. Acesso em: 13 out. 2025.

FRARE, A. B.; BEUREN, I. M. Efeitos da informação na insegurança e engajamento no trabalho em tempos de pandemia. **Revista de Administração de Empresas**, v. 60, n. 6, p. 400–412, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/s0034-759020200604>>. Acesso em: 13 out. 2025.

GARBIN, K. et al. A idade como diferencial no engagement dos profissionais de enfermagem. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, v. 35, p. e35516, 2019. <<https://doi.org/10.1590/0102.3772e35516>>. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ptp/a/yPbFbjDqvbQCHPn87P4fNDy/>>. Acesso em: 21 fev. 2025.

GILLET, N. et al. Perceived organizational support, motivation, and engagement among police officers. **Professional Psychology: Research and Practice**, v. 44, n. 1, p. 46–55, 2013. Available from: <<https://doi.org/10.1037/a0030066>>. Access on: 13 out. 2025.

GONSALEZ, E. G. et al. Work engagement in employees at professional improvement programs in health. **Cadernos Brasileiros de Terapia Ocupacional**, v. 25, n. 3, p. 509–517, 2017. <<http://dx.doi.org/10.4322/2526-8910.ctoAO0987>>. Available from: <<https://cadernosdeterapiaocupacional.ufscar.br/index.php/cadernos/article/view/1734/895>>. Access on: 21 fev. 2025.

GUEDES, H. D.; GONDIM, S. M. G. Trabalho emocional e engajamento no trabalho em policiais militares. **Quaderns of Psicología**, v. 22, n. 2, p. e1584, 2020. <<https://doi.org/10.5565/rev/qpsicologia.1584>>. Disponível em: <[https://ddd.uab.cat/pub/quapsi/quapsi\\_a2020v22n2/quapsi\\_a2020v22n2p1584.pdf](https://ddd.uab.cat/pub/quapsi/quapsi_a2020v22n2/quapsi_a2020v22n2p1584.pdf)>. Acesso em: 21 fev. 2025.

GUEDES, H. D; GONDIM, S. M. G.; HIRSCHLE, A.L. T. Trabalho emocional e engajamento no trabalho em policiais militares: mediação da identidade profissional. **Estudos de Psicologia (Natal)**, v. 25, n. 1, p. 69–79, 2020. <<https://doi.org/10.22491/1678-4669.20200007>>. Disponível em: <[https://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-294X2020000100007](https://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-294X2020000100007)>. Acesso em: 21 fev. 2025.

HOKAMA, E.; MARTINS, M. do C. F. Capital psicológico: relações entre desenho do trabalho, engajamento e intenção de rotatividade. **Psi Unisc**, v. 8, n. 1, p. 186–204, 2024. Disponível em: <<https://doi.org/10.17058/psiunisc.v8i1.18488>>. Acesso em: 13 out. 2025.

HOSSEINPOUR-DALENJAN, L. et al. The correlation between nurses'work engagement and work place incivility. **Iranian Red Crescent Medical Journal**, v. 19, n. 4, p. e45413, 2017. <<http://dx.doi.org/10.5812/ircmj.45413>>. Available from: <[https://www.ircmj.com/article\\_195135\\_0f42425103df556af0def07f34fbc27b.pdf](https://www.ircmj.com/article_195135_0f42425103df556af0def07f34fbc27b.pdf)>. Access on: 21 fev. 2025.

HU, L. T.; BENTLER, P. M. Cutoff criteria for fit indexes in covariance structure analysis: conventional criteria versus new alternatives. **Structural Equation Modeling**, v. 6, p. 1–55, 1999. Available from: <<http://dx.doi.org/10.1080/10705519909540118>>. Access on: 13 out. 2025.

HULLEY, S. B.; CUMMINGS, S. R.; NEWMAN, T. B. Designing cross-sectional and cohort studies. In: HULLEY, S. B. et al. **Designing Clinical Research**. 4. ed. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2013. p. 85–96.

KAISELER, M. et al. Stress appraisal, coping, and work engagement among police recruits: an exploratory study. **Psychological Reports**, v. 114, n. 2, p. 635–646, 2014. Available from: <<https://doi.org/10.2466/01.16.PR0.114k21w2>>. Access on: 13 out. 2025.

LEITER, M. P.; MASLACH, C. Burnout and engagement: Contributions to a new vision. **Burnout Research**, v. 5, p. 55–57, 2017. <<https://doi.org/10.1016/j.burn.2017.04.003>>. Available from: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2213058617300207>>. Access on: 21 fev. 2025.

LIU, T.; ZENG, X.; CHEN, M.; MA, T. The harder you work, the higher your satisfaction with life? The influence of police work engagement on life satisfaction: a moderated mediation model. **Frontiers in Psychology**, v. 10, 2019. Available from: <<https://doi.org/10.3389/fpsyg.2019.00826>>. Access on: 13 out. 2025.

LOURENÇÂO, L. G. et al. Analysis of the association between levels of compassion fatigue and work engagement with COVID-19 in nursing professionals. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 28, n. 10, p. 2867–2877, 2023. <<https://doi.org/10.1590/1413-812320232810.09972023EN>>. Available from: <<https://www.scielo.br/j/csc/a/D5SzVhFs9xfYPNwkjXSvkJH/?lang=en>>. Access on: 21 fev. 2025.

LOURENÇÂO, L. G. et al. Occupational stress and work engagement among primary healthcare physicians: a cross-sectional study. **São Paulo Medical Journal**, v. 140, n. 6, p. 747–754, 2022. <<https://doi.org/10.1590/1516-3180.2021.0644.R1.10012022>>. Available from: <<https://www.scielo.br/j/spmj/a/CsNqz4zNZTzXmG6NWK3qvKH/?lang=en>>. Access on: 21 fev. 2025.

LOURENÇÂO, L. G. Work engagement among participants of residency and professional development programs in nursing. **Revista Brasileira de Enfermagem**, v. 71, n. Supl 4, p. 1576–1581, 2018. <<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7167-2017-0278>>. Available from: <<https://www.scielo.br/j/reben/a/KZJ9QWQbjjWxJwFRqN5GKS/?format=pdf>>. Access on: 21 fev. 2025.

MORENO, A. F. et al. Resilience training programs with police forces: a systematic review. **Journal of Police and Criminal Psychology**, v. 39, p. 227–252, 2024. Available from: <<https://doi.org/10.1007/s11896-023-09633-y>>. Access on: 13 out. 2025.

OBREGON, S. L. et al. Engajamento no trabalho e síndrome de burnout: uma análise estrutural com abordagem quantílica. **Revista Alcance**, v. 28, n. 1, p. 67–81, 2020. Disponível em: <[https://doi.org/10.14210/alcance.v28n1\(jan/abr\).p67-81](https://doi.org/10.14210/alcance.v28n1(jan/abr).p67-81)>. Acesso em: 13 out. 2025.

OLIVEIRA, E. et al. Ideação suicida em profissionais de segurança pública. **Revista Ciências Humanas**, v. 17, p. e36, 2024a. <<https://doi.org/10.32813/2179-1120.2024.v17.n1.a1020>>. Disponível em: <<https://www.rchunitau.com.br/index.php/rch/article/view/1020>>. Acesso em: 21 fev. 2025.

OLIVEIRA, J. F. et al. Association between burnout and quality of life in military police officers from two Brazilian corporations. **Revista de Epidemiologia e Controle de Infecção**, v. 14, p. 342–349, 2024b. <<https://doi.org/10.17058/reci.v14i2.19033>>. Available from: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/epidemiologia/article/view/19033>>. Access on: 21 fev. 2025.

OLIVEIRA, K. L. D.; SANTOS, L. M. D. Percepção da saúde mental em policiais militares da força tática e de rua. **Sociologias**, v. 12, n. 25, p. 224–250, 2010. <<https://doi.org/10.1590/S1517-45222010000300009>>. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/soc/a/kRWWYHPFpWbvhGmMdbjtqcp/>>. Acesso em: 21 fev. 2025.

PIOTROWSKI, A.; RAWAT, S.; BOE, O. Effects of organizational support and organizational justice on police officers' work engagement. **Frontiers in Psychology**, v. 12, n. 4 p.1–11, 2021. <<https://doi.org/10.3389/fpsyg.2021.642155>>. Available from: <<https://www.frontiersin.org/journals/psychology/articles/10.3389/fpsyg.2021.642155/full>>. Access on: 21 fev. 2025.

PURBA, A.; DEMOU, E. The relationship between organisational stressors and mental wellbeing within police officers: a systematic review. **BMC Public Health**, v. 19, n. 1, p. 1286, 2019. Available from: <<https://doi.org/10.1186/s12889-019-7609-0>>. Access on: 13 out. 2025.

ROSSATO, D. M.; MOZZATO, A. R.; FOSSATTI, E. C. Engajamento de trabalhadores na implementação de chatbot em uma universidade. **Revista Alcance**, v. 30, n. 3, p. 31–49, 2024. Disponível em: <[https://doi.org/10.14210/alcance.v30n3\(set/dez\).p31-49](https://doi.org/10.14210/alcance.v30n3(set/dez).p31-49)>. Acesso em: 13 out. 2025.

ROTTA, D. S. *et al.* Engagement of multi-professional residents in health. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, v. 53, p. e03437, 2019. <<https://doi.org/10.1590/S1980-220X2018003103437>>. Available from: <<https://www.scielo.br/j/reeusp/a/sxPmM544Qw5Pcy7mrtvWsvh/?lang=en>>. Access on: 21 fev. 2025.

SANTOS, F. B. *et al.* Occupational stress and work engagement among military police officers. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 26, n. 12, p. 5987–5996, 2021. <<https://doi.org/10.1590/1413-812320212612.14782021>>. Available from: <<https://www.scielo.br/j/csc/a/H96LNxsR5T6TpSpRQGnc8gN/?lang=en>>. Access on: 21 fev. 2025.

SCHAUFELI, W. B. *et al.* The measurement of engagement and burnout: A two simple confirmatory factor analytic approach. **Journal of Happiness Studies**, v. 30, p. 71–92, 2002. <<https://doi.org/10.1023/A:1015630930326>>. Available from: <<https://link.springer.com/article/10.1023/A:1015630930326>>. Access on: 21 fev. 2025.

SCHAUFELI, W. B. What is engagement? In: TRUSS, C.; Alfes K.; DELBRIDGE, R.; SHANTZ, A.; SOANE, E. (eds.). **Employee Engagement in Theory and Practice**. London: Routledge, 2013. Available from: <<https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9780203076965-3/engagement-wilmar-sc-haufeli?context=ubx&refId=8d03085f-8f74-456d-984a-0ded3608b057>>. Access on: 21 fev. 2025.

SCHAUFELI, W. B.; BAKKER, A. B.; SALANOVA, M. The measurement of work engagement with a short questionnaire: a cross-national study. **Educational and Psychological Measurement**, v. 66, n. 4, p. 701–716, 2006. <<http://dx.doi.org/10.1177/0013164405282471>>. Available from: <<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0013164405282471>>. Access on: 21 fev. 2025.

SCHAUFELI, W. B.; SALANOVA, M. Work engagement: on how to better catch a slippery concept. **European Journal of Work and Organizational Psychology**, v. 20, n. 1, p. 39–46, 2011. <<https://doi.org/10.1080/1359432X.2010.515981>>. Available from: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1359432X.2010.515981>>. Access on: 21 fev. 2025.

SILVA JÚNIOR, D. I. de; FERREIRA, M. C.; VALENTINI, F. Psychometric properties of the engaged teachers scale (ETS). **Psicologia: Teoria e Prática**, v. 22, n. 1, 2020. Available from: <<https://doi.org/10.5935/1980-6906/psicologia.v22n1p109-126>>. Access on: 13 out. 2025.

TARIS, T. W.; YBEMA, J. F.; VAN BEEK, I. Burnout and engagement: identical twins or just close relatives? **Burnout Research**, v. 5, p. 3–11, 2017. <<https://doi.org/10.1016/j.burn.2017.05.002>>. Available from: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2213058616300559>>. Access on: 21 fev. 2025.

TEIXEIRA, P. M. R.; SANTOS, F. C. A. Engajamento no trabalho: um construto de múltiplas abordagens. **Revista Gestão e Desenvolvimento**, v. 22, n. 1, p. 65–90, 2025. Disponível em: <<https://doi.org/10.25112/rgd.v22i1.3871>>. Acesso em: 14 out. 2025.

VAN GELDEREN, B. R.; BIK, L. W. Affective organizational commitment, work engagement and service performance among police officers. **Policing: An International Journal of Police Strategies & Management**, v. 39, n. 1, p. 206–221, 2016. <<https://doi.org/10.1108/PIJPSM-10-2015-0123>>. Available from: <<https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/pijpsm-10-2015-0123/full/html>>. Access on: 21 fev. 2025.

VAZQUEZ, A. C. S. *et al.* Adaptation and validation of the Brazilian version of the Utrecht Work Engagement Scale. **Psico USF**, v. 20, n. 2, p. 207–217, 2015. <<https://doi.org/10.1590/1413-82712015200202>>. Available from: <<https://www.scielo.br/j/pusf/a/94kdp9kC8fHkphG8yP6zgpH/>>. Access on: 21 fev. 2025.

**Ana Claudia Bilia Trombini**

 Mestre em Enfermagem pela Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto (FAMERP). Servidora na Câmara Municipal de Mirassol/SP.  
anaclaudiabilia@yahoo.com.br

**Luciano Garcia Lourenção**

 Doutor em Ciências da Saúde pela Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto (FAMERP). Professor Titular-Livre na Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Servidor do Ministério da Previdência Social (MPS).  
lucianolourencao.enf@gmail.com

**Thiago Roberto Arroyo**

 Mestre em Psicologia e Saúde pela Faculdade de Medicina de São José do Rio (FAMERP). Servidor na Câmara Municipal de Mirassol/SP.  
trarroyo@yahoo.com.br

**Daniele Alcalá Pompeo**

 Doutora em Enfermagem pela Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (EERP/USP). Professora Adjunta na Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto (FAMERP).  
daniele.pompeo@famerp.br

# HOW IS TELEWORK CHANGING THE WORK IN PUBLIC ORGANIZATIONS? MANAGERS HAVE THEIR SAY

**Tatiane Paschoal<sup>1</sup>**

**Marcello Russo<sup>2</sup>**

**Claudia Manca<sup>2</sup>**

**Marcela Elisa Bertin<sup>3</sup>**

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

<sup>2</sup>Università di Bologna, Bologna, Italy

<sup>3</sup>Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Campo Grande – MS, Brazil

The rapid diffusion of telework is reshaping organizations' operations and functioning, yet research on its impact on public organizations remains scarce. Given their higher bureaucratization and supervisory control levels, public organizations can face unique challenges. This study draws upon research on flexible work arrangements and new ways of working within human resource management and organizational behavior. It examines how telework has been changing the work in Brazilian public organizations, focusing on managers' experiences. Managers leading teleworkers from various public entities within the Brazilian Federal Executive Power participated in this research. Data were collected through online focus groups and analyzed with content analysis. The findings indicate alterations in the informal and spontaneous aspects of communication and socio-professional relationships, performance management practices and tools, and management paradigms, which shift from presence-based control and rigid supervision to performance monitoring and increased employee autonomy. This study contributes to the literature on the future of work by highlighting the interactions between information technologies, work and management in the context of public organizations. It concludes by raising pertinent issues for future research.

**Keywords:** changing workplace; flexible work arrangements; information and communication technologies; public sector; remote work.

## COMO O TELETRABALHO ESTÁ MUDANDO O TRABALHO NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS? COM A PALAVRA, OS GESTORES

A rápida difusão do teletrabalho está moldando as operações e o funcionamento das organizações, embora a pesquisa sobre seus impactos em organizações públicas ainda é escassa. Devido aos níveis elevados de burocratização e controle, as organizações públicas podem enfrentar desafios únicos. Este estudo baseia-se nas pesquisas sobre arranjos flexíveis de trabalho e novas formas de trabalho, nos campos da gestão de pessoas e do comportamento organizacional, e examina como o teletrabalho tem alterado o trabalho em organizações públicas brasileiras, com foco nas experiências dos gestores. Participaram da pesquisa gestores que lideram teletrabalhadores em diversas organizações do Poder Executivo Federal brasileiro. Os dados foram coletados por meio de grupos focais online e analisados utilizando a análise de conteúdo. Os resultados indicam mudanças nos aspectos informais e espontâneos da comunicação e das relações socioprofissionais, nas práticas e ferramentas de gestão de desempenho e nos paradigmas de gestão, que passam do controle baseado na presença e supervisão rígida para o monitoramento dos resultados e maior autonomia dos servidores. Este estudo contribui para a literatura sobre o futuro do trabalho ao destacar as interações entre tecnologias da informação, trabalho e gestão no contexto das organizações públicas. Conclui levantando questões pertinentes para pesquisas futuras.

**Palavras-chave:** transformações no ambiente de trabalho; arranjos de trabalho flexíveis; tecnologias de informação e comunicação; setor público; trabalho remoto.

## ¿CÓMO EL TELETRABAJO ESTÁ CAMBIANDO EL TRABAJO EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS? LOS GESTORES TIENEN LA PALABRA

La rápida difusión del teletrabajo está moldeando las operaciones y el funcionamiento de las organizaciones, aunque la investigación sobre sus impactos en las organizaciones públicas sigue escasa. Debido a los altos niveles de burocratización y control, las organizaciones públicas pueden enfrentar desafíos únicos. Este estudio se basa en investigaciones sobre los arreglos laborales flexibles y nuevas formas de trabajo en los campos de la gestión de recursos humanos y el comportamiento organizacional e examina cómo el teletrabajo ha estado transformando el trabajo en organizaciones públicas brasileñas, centrándose en las experiencias de los directivos. Gerentes que lideran teletrabajadores de diversas entidades públicas dentro del Poder Ejecutivo Federal brasileño participaron en esta investigación. Los datos fueron recolectados a través de grupos focales online y analizados mediante análisis de contenido. Los resultados indican alteraciones en los aspectos informales y espontáneos de la comunicación y de las relaciones socio-profesionales, en las prácticas y herramientas de gestión del desempeño, y en los paradigmas de gestión, que pasan de un control basado en la presencia y supervisión rígida a un monitoreo de resultados y una mayor autonomía. Este estudio contribuye a la literatura sobre el futuro del trabajo al resaltar las interacciones entre las tecnologías de la información, el trabajo y la gestión en el contexto de las organizaciones públicas. Concluye planteando cuestiones pertinentes para futuras investigaciones.

**Palabras clave:** transformación del entorno de Trabajo; arreglos laborales flexibles; tecnologías de la información y la comunicación; sector público; trabajo remoto.

## 1. INTRODUCTION

Current management literature reveals a consensus on the evolutionary changes in work and management practices enabled by technological advancements, which enhance organizational agility and meet employees' evolving expectations and motivations (Carnevale & Hatak, 2020; Iannotta et al., 2020). Key developments include the widespread adoption of flexible work arrangements, which have fundamentally redefined the interaction between spatial and temporal autonomy, virtualization and personal working styles, fostering organizational adaptability and innovation (Carnevale & Hatak, 2020; Holand & Bardoel, 2016; Palumbo et al., 2022).

Catering to individual autonomy, it has been argued that flexible and hybrid work arrangements predominantly suit jobs that are entrepreneurial and mobile in nature (Crevani & Manca, 2023), with limited fit to administrative roles. However, the COVID-19 pandemic has expanded the reach of telework worldwide, including Brazilian public agencies and servants, who were compelled to work from home to ensure continued service delivery to citizens. The Management Program (PGD) originated in the mid-1990s with Decree 1.950/1995 enactment as a mechanism to enhance accountability, transparency, and efficiency in the Brazilian federal public administration by defining deliverables and evaluating civil servants' performance. During the COVID-19 pandemic, the PGD became a central tool for enabling large-scale telework in federal public organizations. In the post-pandemic period, regulatory updates authorized its discretionary continuation, established parameters for setting clear performance targets, and evaluating teams. They shifted the focus from attendance-based control to productivity and results. In practice, this framework seeks to reconcile flexibility in work arrangements with accountability for outcomes, a balance that recent Brazilian studies indicate is feasible and critical to sustaining productivity and service quality in public administration (Legentil et al., 2022; Teixeira & Bacinello, 2024). While implementation remains optional for federal public administration bodies, the decision by many agencies to adopt the PGD reflects its perceived value as a governance and performance management tool in an evolving context of hybrid and remote work.

Traditionally, management practices in Brazilian public bodies have emphasized constant monitoring and control over the physical presence of public servants and adherence to strict office schedules and rules (Legentil et al., 2022; Ribeiro & Mancebo, 2013). Telework challenges this approach as it fosters a more autonomous management of activities and working hours (Donnally & Johns, 2020; Holand & Bardoel, 2016; Hirsch, 2021; Iannotta et al., 2020; Kowalski & Loretto, 2017). This shift poses significant challenges, particularly to managers who must learn how to navigate changes in their teams' work and adapt their roles and responsibilities to a hybrid work environment (Donnally & Johns, 2020; Holand & Bardoel, 2016; Hirsch, 2021; Iannotta et al., 2020; Kowalski & Loretto, 2017).

Despite a wide consensus on the impact of new ways of working on workplace dynamics and management practices, managers have received relatively scarce attention. Most research on new ways of working and flexible arrangements has primarily focused on employee-related outcomes, such as job performance, satisfaction, and well-being (van der Lippe & Lippéni, 2020; Vartiainen & Hyrkänen, 2010; Wang & Boell, 2021). Additionally, there is limited research on these topics within the public sector, taking into account the specific characteristics of public servants' jobs and the prevalent management practices in this context (Kwon & Kim-Goh, 2022; Palumbo et al., 2022). Studies in public management have examined the impact of telework on variables like job satisfaction, servant's performance, well-being, and bureaucratic efficiency (Caillier, 2013; Kwon & Kim-Goh, 2022; Palumbo et al., 2022; Taskin & Edwards, 2007). Nevertheless, there is little understanding of how managers adjust to reduced direct supervision, implement performance-based monitoring, and navigate the balance between flexibility and accountability. By addressing these gaps, this study offers a more comprehensive perspective on the managerial challenges and adaptations required for effective telework implementation in the public sector. The evolving scenario of new ways of working implementation in the Brazilian public sector presents a unique opportunity to investigate whether and how these changes are transforming managerial practices within public organizations.

Drawing upon research on flexible work arrangements and new ways of working within human resource management and organizational behavior, we conducted an exploratory qualitative study addressing the following research question: 1) How is the work of top and line managers in public organizations changing due to the adoption of telework? Theoretically, this study expands the literature on the future of work by disclosing the interactions between new ways of working and managerial practices in public organizations. It also gives voice to managers at both top and middle organizational levels, who are key players in current changes and dynamics, thus gaining a deeper understanding of management experiences, capturing nuances that quantitative data might overlook. Furthermore, the findings unveil new research avenues, highlighting core themes and questions and identifying variables that can be quantitatively tested in future studies. From a practical perspective, the study offers some guidance to managers, emphasizing aspects that require their attention and adaptation, revealing the need for organizational support to facilitate these adjustments.

## 2. THEORETICAL FRAMEWORK

There are numerous conceptualizations of teleworking, all of them encompassing information and communication technologies enabling work from a remote location. In this study, telework is defined as "a work practice that involves members of an organization substituting a portion of

their typical work hours (ranging from a few hours per week to nearly full-time) to work away from a central workplace – typically principally from home – using technology to interact with others as needed to conduct work tasks” (Allen et al., 2015, p. 44). This definition aligns with the one portrayed in the regulations and decrees within the scope of Brazilian Federal Executive Power.

There is huge literature on the benefits and drawbacks of working away from the main office. Scholars have examined the direct, mediated and moderated positive impacts of this configuration on a myriad of outcomes, including job satisfaction, well-being, job performance and work-family balance (Allen et al., 2015; Cailier, 2013; Golden & Gajendran, 2019; Grant et al., 2013; van der Lippe & Lippéniyi 2020; Vartiainen & Hyrkänen, 2010). Scholars have also identified a number of drawbacks on social relationships, social support, sense of belonging, visibility and workload, especially for employees (Allen et al., 2015; Caillier, 2013; Golden & Gajendran, 2019; Grant et al., 2013; van der Lippe & Lippéniyi, 2020; Vartiainen, M. & Hyrkänen, 2010).

More recently, also due to the Covid-19 pandemic that required the entire worldwide population to work from home for several consecutive months, the debate about the changes that information and communication technologies have generated in the world of work has gained momentum. Information and communication technologies have profoundly transformed domestic and organizational spaces, changing work and management practices (Cappelli, 2021; Halford, 2005; Manca, 2022; Palumbo et al., 2022). All the technological structures that support employee performance trigger changes also in the physical offices, which must be reorganized to fit the new needs of an increasingly digital workforce (Markovic & Rossini, 2021).

Technological change in the workplace affects work organization, socio-professional relationships and the role of managers within organizations and their supervisory practices (Hartog et al., 2015; Iannotta et al., 2020; Larson et al., 2020; Melo & Demo, 2024; Mourão et al., 2021; Stoker et al., 2021). In traditional, in-person work environments, social interactions and communication tend to involve informal and spontaneous exchanges to a greater extent, supporting team collaboration, fluidity and identification (Allen et al., 2015; Cappelli, 2021; Golden et al., 2008; Sarker et al., 2011). Differently, telework modifies the dynamics of work-related interpersonal processes (Allen et al., 2015; Resende & Faria, 2023; Wang et al., 2023). The absence or reduction of face-to-face meetings indeed can reduce spontaneous, informal interactions that typically occur in traditional office settings (Marlow et al., 2017; Sarker et al., 2011). These informal interactions play a crucial role in facilitating information sharing and collaboration, which are more challenging to replicate in a virtual environment, even though organizations have increased the use of digital communication platforms (Allen et al., 2015; Marlow et al., 2017; Sarker et al., 2011). On the other hand, the meta-analysis conducted by Gajendran and Harrison (2007) found a positive effect of teleworking on the employee-supervisor relationships. These apparently contradictory findings suggest that there is no straightforward answer to whether

telework positively or negatively impacts the quality of communication and interactions at work. Different effects can be observed depending on the context and the nature of the job involved, the relational dynamics within teams, and the management practices already prevalent in the organization (Boell et al., 2016).

Another critical aspect of these transformations lies in the nature and dynamics of leadership and management practices. Managerial work and responsibilities have been specially and profoundly altered by telework, such as the traditional duties that once required direct supervision and immediate responsiveness to employees' demands (Bartsch et al., 2020; Mourão et al., 2021). This work arrangement propels managers toward a more trust-based and results-driven approach, prompting the development and adoption of performance metrics that favor outcomes rather than processes (Bartsch et al., 2020; Iannotta et al., 2020; Mourão et al., 2021; Stoker et al., 2021; Larson et al., 2020). A certain degree of autonomy and control by employees over their daily tasks and activities is often involved (Gajendran & Harrison, 2007; Mourão et al., 2021; Donnally & Johns, 2020; Holand & Bardoel, 2016). Consequently, managers are required to modify their behaviors, negotiate new shared meanings, and integrate interactions mediated by communication and information technologies (de Vries et al., 2019; Iannotta et al., 2020; Larson et al., 2020).

Also, managers must identify and handle employees' potential challenges and problems when working in virtual teams, including social isolation perceptions, work-family/personal balance demands, interpersonal conflict, and reduced team cohesion (Melo & Demo, 2024; Mourão et al., 2021). Managers, therefore, need to learn how to be more flexible and adaptable to the agility that telework demands (Hartog et al., 2015; Iannotta et al., 2020; Mourão et al., 2021).

In the public sector, implementing telework presents unique challenges and opportunities compared to the private sector (Legentil et al., 2022; Palumbo et al., 2022; Taskin & Edwards, 2007). Public sector organizations often operate within a framework of stringent regulations and bureaucratic processes that can impede the flexibility required for an effective telework implementation (Legentil et al., 2022; Taskin & Bridoux, 2010). Additionally, the public sector workforce tends to have a higher proportion of traditionally office-based roles and may involve direct public interaction, making the transition to telework more complex and, in some cases, impossible (Palumbo et al., 2022; Taskin & Edwards, 2007).

In summary, adopting flexible work arrangements in the public sector has brought profound changes to work dynamics, especially in managing distributed teams. Managers may report difficulties related to decreased ability to monitor remote workers and effectively coordinate interdependent tasks, leading to tensions and negative perceptions about remote work (Allen et al., 2015; Aroles et al., 2019; Palumbo et al., 2022). When implemented with a narrow focus on productivity, flexible work can intensify work, isolation, fatigue, and weakened team cohesion

(Palumbo et al., 2022). Addressing these challenges requires both individual coping mechanisms and robust organizational strategies. There are inherent trade-offs between individual variables, such as self-regulation and planning skills, and job and organizational characteristics like task interdependence and management mechanisms (Allen et al., 2015). Key coping and management mechanisms include fostering strong supervisor support, providing comprehensive training for teleworkers and managers, and ensuring clear communication to mitigate feelings of professional isolation (Allen et al., 2015). Additionally, organizations should foster a culture of fairness, autonomy, and adaptation to individual needs to sustain well-being, commitment, and team integration across different work arrangements (Palumbo et al., 2022). The impact of hybridity on team communication and interaction is not completely clear (Kattenbach et al., 2021; Palumbo et al., 2022; Shockley et al., 2021). Many gaps remain unanswered, partly due to the numerous conditions and characteristics of hybrid teams and organizational environments (Marlow et al., 2017).

Recent Brazilian research has highlighted that the challenges of telework in the public sector encompass multiple interrelated dimensions such as work design, institutional frameworks, leadership, and material conditions. Abbad et al. (2019) found that teleworkers perceive lower decision-making autonomy, reduced task variety and significance, and lower specialization than their on-site counterparts. These findings suggest that telework impacts operational routines and motivational and relational aspects. Even when institutional support and remote leadership practices exist, gaps may persist in terms of material resources and managerial adaptation (Filardi et al., 2020; Mourão et al., 2021). Finally, the widespread prejudice and resistance from managers and traditional staff can complicate telework's effective implementation and broader acceptance (Filardi et al., 2020; Leite & Da Cunha Lemos, 2021). Effective telework practices require policies, formal guidelines, and tailored managerial practices, encompassing remote performance evaluation, proactive socio-emotional support, and clarity regarding regulatory frameworks (Leite & Da Cunha Lemos, 2021).

The effective adoption of innovative and customized human resources practices relies on a clear and thorough understanding of the changes brought about by flexible work arrangements, such as telework, considering the peculiarities of organizations and their sectors. This study compares the empirical findings and theoretical articulations presented in this section with the empirical data obtained through field research conducted with Brazilian federal public sector managers. How is the work of top and line managers in public organizations changing due to the adoption of telework? This was the central question we attempted to answer.

### 3. METHODS

To answer our research question, we adopted the focus group technique as it allows for in-depth access to and exploration of the diverse experiences of participants through the interaction and insights generated by the expressions and responses of group members (Morgan, 1996). The strengths of this technique include stimulating engagement with the subject matter, eliciting multiple possible experiences, and enriching the occurrence of various content categories due to the interaction of participants and their prior experiences (Barbour & Kitzinger, 1999; Keemink et al., 2022). For the present study, synchronous online focus groups were conducted, adapting traditional focus group techniques to the virtual environment (Stewart & Williams, 2005).

In this research, the online focus group proved to be a convenient technique for gathering qualitative data from teleworkers. The platform used for data collection was Microsoft Teams, which is considered secure and effective for conducting focus groups (Keemink et al., 2022), accessible and well-known by the participants as it is the official platform adopted by Brazilian public organizations.

#### 3.1 Participants

We adopted a purposive sampling technique, which allowed us to select managers who could provide insights based on their unique expertise and experiences related to the research goal. The Management and Innovation Secretariat Team of the Ministry of Management and Innovation in Public Services provided the names and contacts of potential participants. A total of 14 managers who lead remote or hybrid teams from different direct and indirect public organizations of the Brazilian Federal Executive Power participated in this study. Participants had between three and seven years of experience managing remote teams. Within the scope of the PGD, the minimum duration of remote team management experience was one year. The participants were divided into three focus groups. The first was composed of managers who held high positions (top managers) and worked directly with the implementation of the Performance Management Program in their organizations. The other two groups were composed of front-line managers (line managers). Line managers are immediate supervisors who oversee employees' daily activities and are directly responsible for operational management. They differ from top managers, who are involved in strategic decision-making at higher organizational levels. We tried to ensure the heterogeneity of federal public organizations' characteristics and managers' expertise and experiences with telework. At the same time, we tried to offer a more welcoming occasion for discussion according to the managerial role assumed by the participants. Chart 1 presents a description of the participants' profiles.

**Chart 1 – Description of the participants' profiles**

Respondent's Code	Gender	Job Position	Working Remotely
R1	Female	Top Manager	Yes - hybrid
R2	Male	Top Manager	Yes
R3	Female	Top Manager	Yes
R4	Female	Top Manager	Yes
R5	Female	Top Manager	Yes
R6	Male	Top Manager	Yes - hybrid
R7	Female	Top Manager	Yes
R8	Female	Line Manager	Yes
R9	Male	Line Manager	No
R10	Female	Line Manager	Yes
R11	Male	Line Manager	Yes
R12	Male	Line Manager	Yes
R13	Female	Line Manager	Yes
R14	Female	Line Manager	Yes

**Source:** elaborated by the authors.

### 3.2 Data collection and analysis procedures

Data were collected between May and June 2023. An email invitation with information about the focus group's research objectives, date, and time was sent to 20 public sector managers, of whom 14 responded affirmatively and agreed to participate. To those who responded to the email indicating their availability and interest were sent a link for the meeting on the Teams platform. The groups were facilitated by two moderators, both researchers with no personal or professional ties to the managers and their respective organizations. At the beginning of the meeting, the research objectives and ethical considerations regarding the anonymity of participants and organizations in subsequent reports and articles were emphasized, including the voluntary nature of participation and the possibility to withdraw from the meeting at any time. Participants were consulted about session recording to facilitate subsequent transcription and data analysis and all of them consented. Rules for speaking during the session were also established. All participants were to use the raise-hand feature, had as much time as needed to express their opinions, and could speak multiple times on each topic. Participants could monitor the speaking list, and the moderators were responsible for assisting. No specific guidance was given regarding using cameras, but all participants kept their cameras on during the sessions.

A question guide was used to explore what comes to the managers' minds regarding the changes brought about by the implementation of telework, including an initial broad question about perceived changes and a more specific question about changes in socio-professional relationships. The questions were the following:

- 1) What are the main changes experienced by managers with the implementation of telework?
- 2) How are relationships and interactions between people at work changing with the implementation of telework?

In total, there were 216 minutes of group discussions and transcribed content. The recordings were transcribed, and the data was analyzed using content analysis (Bardin, 2016). Content analysis was conducted following Bardin's (2016) three-step procedure, operationalized as follows: (a) the pre-analysis involved a floating reading of the entire corpus to familiarize the researchers with the material and organize it according to two a priori analytical dimensions derived from the research questions (main changes brought by telework and main changes in relationships and interactions at work); (b) during the exploration of the material, the unit of analysis was defined as meaning units (sentences and paragraphs expressing a complete idea), which were openly coded and grouped into emerging subcategories. For example, "planning and monitoring" was identified as a subcategory of the a priori category "main changes brought by telework." This process resulted in subcategories supported by illustrative participant quotes; (c) in the treatment and interpretation phase, the categories were compared and related to the theoretical framework and empirical evidence on telework, which allowed us to highlight both convergences and specificities. To ensure transparency and rigor, two researchers independently coded the data, and the findings were compared and discussed with the other two researchers until a consensus was reached.

#### 4. RESULTS AND DISCUSSION

The data gathered through the focus groups allowed for a snapshot of public sector managers' perceptions regarding the thematic categories expressed in the research questions. The results presented below are organized according to the predefined thematic categories. They describe the themes that surfaced during the focus groups and their respective quotes. No differences were observed in the themes discussed or in participants' level of engagement with these themes based on their sociodemographic or professional characteristics.

## 4.1 Main changes experienced due to telework according to managers

When asked about the main changes brought by telework, top and line managers emphasized the aspects that challenge them the most. Chart 2 summarizes the themes that surfaced and their respective sample quotes.

**Chart 2 – Main themes and sample quotes on the changes brought by telework**

Theme	Job Position	Sample Quotes
Communication and interpersonal relationships	Top managers Line managers	<p><i>“Although we have a good structure and tools for handling with this new work configuration... although our deliverables are based on goals, there is this feeling that you are distant...” (R8).</i></p> <p><i>“What was the highest difficulty? I would respond the management of relationships. We conducted an organizational climate survey, and for servants in the PGD, the satisfaction in the relationship with the manager was ranked worse than our last survey” (R5).</i></p> <p><i>“At the moment, I have only one person who was already working with me before the telework implementation. So, the point is knowing and understanding how each person works alone. This is a great difficulty, because, during this pandemic, new people joined the team and started to work remotely. It is more complicated to talk and notice the person’s reaction, so it is more difficult for you to understand each collaborator’s unique skills and abilities” (R10)</i></p>
Planning and monitoring	Top managers Line managers	<p><i>“When we were in the office, what was required? Presence. But, for example, with remote work and management by results, we discovered what was beneath the surface. In fact, telework gets the truth out!” (R3)</i></p> <p><i>“We have learnt to develop a different mindset and a new way of working by focusing on deliverables or results instead of the classic facetime... So, we realized that people sometimes have a bureaucratic habit of controlling things, which no longer makes sense in the context of remote work. This is difficult, right?” (R6)</i></p> <p><i>“What’s next? What is the work plan with the issue of deliverables? When you don’t deliver, the manager must do something, right? Before the telework, we had no way to map this particular aspect of the work. Today we have a way to map it, and low performance demands some action from the manager in real time” (R7)</i></p>
Well-Being monitoring and caring	Top managers Line managers	<p><i>“One point I would say is hard to manage is the concern about following the servant’s well-being because when we were physically in the office, we could see how each servant was feeling now, you know? If he arrived sad or worried for something. Now it is impossible to capture this aspect being distant” (R8).</i></p> <p><i>“And about personal issues, sometimes, for example, when you had a servant that was not doing well or he had some family or personal problem, it was evident... Now it is not” (R7).</i></p>

Theme	Job Position	Sample Quotes
Managers' workload	Top managers	<p><i>"One of the first thing that changed concerning managers was the need to plan the team's activities ahead of time and the expected deliverables. We now plan deliverables monthly. Before, it was not necessary because the control relied on the frequency of interaction... So, I believe the manager's workload has increased." (R7)</i></p> <p><i>"We are managers, but also servants to our organization, like everybody else. So, I realize that many servants had an increase in quality of their lives, having a more flexible job or choosing their work schedules better to make it compatible with their personal commitments. The managers would also like to do this. But they have a lot of people in a hybrid team to deal with each day, which is more challenging. Having people geographically dispersed, who depend on you, with flexible hours is a complex scenario" (R5).</i></p>
Digital platforms and software	Line managers	<p><i>"Now these tools that allow you to manage and track deliverables are mandatory" (R12).</i></p> <p><i>"When we went to remote work, the Teams App to develop work plans was already in use, so it was easy to continue using it. Also, we already had the habit of having weekly in-person meetings. We kept this habit and started having weekly meetings with the manager, it was something that we didn't do..." (R13).</i></p>
Management paradigm shifts and legal constraints	Line managers	<p><i>"These changes brought a natural evolution of work models and imposed challenges, mainly because of the legal constraints... We notice these constraints when, for example, a servant does not reach his or her goals. One possible sanction is the exclusion from telework, so the person needs to return physically in the office. There is no discount on the payroll. This is not a sanction. It means that on-site work is a penalty... So, we got stuck on some normative issues that challenged the management of people that eventually failed to comply with their legal duties. One thing leads to another and ends up inhibiting us from acting more seriously and consciously from the human resources management perspective" (R11).</i></p> <p><i>"So, anything that deviates a little from the pattern has a little more impact because naturally, we have to follow the principle of legality and so on, and sometimes we are like, hey, what can we do?" (R10).</i></p>

**Source:** elaborated by the authors.

The first element that surfaced and engaged all participants was the changes in communication and interpersonal relationships within the teams. On the one hand, as one participant acknowledged, remote work and technologies have important advantages in reaching a greater number of employees. On the other hand, communication within the team and between supervisors and subordinates was affected by this new work configuration, becoming more challenging. Notably, as highlighted by Participant 8, these challenges were not due to insufficient information and communication tools, or to the lack of skills in using the available technologies to enable remote collaborations. Instead, top and line managers faced more difficulties in eliciting subjective and informal elements of communication and interpersonal contacts.

The results are consistent with previous theoretical and empirical studies (Allen et al., 2015; Golden et al., 2008; Sarker et al., 2011). Telework is directly impacting the dynamics of communication and human interactions at work, following a trend of changes in different types of organizations worldwide (Marlow et al., 2017; Sarker et al., 2011). Similarly to what happens in the context of flexible offices (Manca, 2022), telework can reduce the ability of managers to gauge informational and personal exchanges that are yet fundamental to sense how people are doing and whether they are thriving with telework, as emphasized by Participants 5 and 10. Also, some part of informal and tacit knowledge is not easy to acquire in such a context, and this paves the way for productivity concerns.

According to top and line managers, a second change brought about by telework involves planning and monitoring the work of the team and its outcomes. This theme encompasses various aspects of work organization that, in the public sector, is characterized by high levels of standardization, regulation and office-based roles (Legentil et al., 2022; Palumbo et al., 2022; Taskin & Edwards, 2007). Telework has redefined the traditionally control-oriented roles of managers, creating additional struggles for them to adapt, as reflected in the statements of Participants 3, 6, and 7.

With telework implementation, the managers' job shifted toward deliverables, necessitating more refined skills in setting performance indicators, developing and discussing work plans, and intervening when results deviate from expectations. Consequently, there is a transformation in the work organization and human resources practices that underpin managerial roles. In this regard, Participant 3 commented: "*the managers have been actually forced to act differently, and being more manager, isn't that right?*". According to top and line managers, the changes brought about by telework have exposed long-standing performance management issues within public sector organizations, compelling managers to adopt more effective practices for leading team performance, as reflected in the statements of Participants 3 and 7.

Top and line managers also expressed concern about monitoring and caring employees' feelings and well-being, and this represents a salient challenge since managers are increasingly being held accountable for their teams' mental health and quality of work life (Guerci et al., 2017). Empathic attitudes, the ability to offer social support, and a careful eye on the particularities of subordinates are emerging competencies of remote and hybrid team leaders (Mourão et al., 2021; Resende & Faria, 2022). Managers with telework should demonstrate warmth through nonverbal communication and body language in their socio-professional relationships. And this yet can be especially difficult in a hybrid and sometimes even fully remote context. Yet, we contend that those changes require the development of innovative organizational practices to effectively follow and support public servants' affective states and well-being.

Another challenging point, according to top managers, is the increase in managers' workload, as highlighted by Participants 7 and 5. Managerial work has expanded in both scope and reach, requiring managers to coordinate with employees who are dispersed across various geographic locations and time zones. The emergence of this topic exclusively in the discussions of top managers reflects the very nature of the tasks they perform, as well as the breadth of their responsibilities and the number of teams they supervise. This reflects findings from studies that highlight the socio-temporal scaling of managerial work (Sewell & Taskin, 2015), which ultimately limits managers' flexibility in organizing their daily tasks, highlighting another fact of the intensification of their work.

The themes that emerged exclusively among the line managers are the digital platforms and software for productivity monitoring and time management, paradigm shifts in public administration, and legal constraints. The digital tools have become essential for managing hybrid and remote teams (Brondarouk & Brewster, 2016). These technologies allow visibility and continuous monitoring of employees' activities, providing real-time data that supports constant feedback and managerial decision-making, as illustrated by participants 12 and 13. It is an operational aspect primarily experienced by those on the front line of team supervision.

Line managers also advocate for paradigm shifts in public administration and legal constraints. Public organizations are usually governed by rigid structures designed around strict legal requirements. The implementation of telework challenges institutionalized work arrangements and paradigms, pushing organizations to embrace new routines, innovative technological solutions, and greater flexibility. We believe such topics arose in interviews with line managers because they have been largely left alone in negotiating new work modalities with their collaborators, often without guidance from their companies and the regulator.

In this study, line managers reported experiencing tensions between the increased focus on results linked with the enhanced employees' flexibility and the legislative frameworks that govern supervisory and managerial control practices in public organizations. These contents are illustrated in participants' 10 and 11 statements. The public sector's bureaucratic culture and rigid organizational structure can exacerbate these tensions, potentially leading to insecurity in managerial decision-making (Legentil et al., 2022; Palumbo 2020). Therefore, legitimizing telework in the public sector and developing supportive regulatory frameworks for management practices are emerging as necessary responses to these paradigm shifts.

#### **4.2 Main changes in relationships and interactions at work according to managers**

Although the topic of relationships emerged spontaneously when top and line managers discussed the main changes brought about by telework, focus group facilitators asked participants to

elaborate on these changes in more details, following the question guide and predefined categories. We intended to explore relationships and interactions in detail as a subcategory of these broader transformations. Chart 3 summarizes the themes that surfaced and their respective sample quotes.

### Chart 3 – Main themes and sample quotes on the changes in relationships and interactions at work

Theme	Job Position	Sample Quotes
Informal and spontaneous nature of communication and interaction	Top managers Line managers	<p><i>"I had some news to share, so I had to tell it, no kidding, about five times. I talked to those who were in the office one day, and called a meeting to talk to the team members working remotely the day after. Then, a consequence of this news occurred and I had to call them again in person and then through an online meeting. And then you still must think about who was there, who was not, who am I going to call, what time am I going to call them? So, it is like this, I think the communication and interactions require more effort, no doubt about it" (R4)".</i></p> <p><i>"About these informal exchanges... birthdays of month, for instance... you have people in the team that buy a cake and send it to the person's house... It's kind, it's fun... They have already tried to sing Happy Birthday in a remote group. It's horrible, right? Because the sound cuts out, so everybody gets disjointed. So, there are things that don't work well" (R6).</i></p> <p><i>"Before telework, the interactions occurred more naturally in the team. One of the main changes we have noticed is that for me to interact with someone, talk to someone, or better understand someone's work, I must have an intention. Do you understand? I can't be there in the organization, meet the person in the coffee area and start talking...how your life is going, how your work is going, have you have spent the day, and so forth. In the office, you get closer to some people you have contacts with... Before, these interactions were more spontaneous, when you met in the elevator or at the coffee area, or when you went to the other persons' desks to ask if they could help you. So, the interactions used to happen more organically. And today I realize that to allow these exchanges, I have to go after certain information. It will not come to me naturally" (R7).</i></p>
Closeness and sense of belonging	Top managers Line managers	<p><i>"What we have been discussing a lot is the sense of belonging. And in my organization, we have this additional issue of people coming from other organizations, and now there is also the temporary hiring... Before remote work, we had lunch together, exchanged ideas at the coffee area, and met in the hallways. We reinforced the bonds with the people we met face to face... It is tough to create bonds with people we just know virtually. So, I think that today what is missing the most is the stimulus for this interaction. Note that it is not necessarily related to work or face-to-face work meetings. I am talking about creating an identity with the organization and team. Sometimes it is like I am just a work machine piece" (R10).</i></p> <p><i>"I noticed the increase in distance between the manager and the team. In the face-to-face world, we used to solve things right there. My organization has a very relational culture, so we used to go to each other's desks, talk and exchange. The manager could see the whole team and build a good climate that was useful to solve problems more quickly... So, I think managers and their teams are getting distant from each other" (R5).</i></p>

**Source:** elaborated by the authors.

First, top and line managers emphasized that they are now required to proactively plan efforts to gather personal and spontaneous information from employees and to put extra effort into ensuring alignment within the group, as Participants 4, 6, and 7 noted. These relational drawbacks potentially affect team performance. Structured and formal communication primarily involves detailed and planned discussions on work-related issues (Marlow et al., 2017; Park, 2022; Stöckl & Struck, 2022). This formality facilitates official and documented exchanges through pre-established channels, such as emails, scheduled meetings and reports. Conversely, spontaneous communications occur quickly and informally during daily work routines, enabling dynamic and more reactive interactions. This kind of communication often involves unplanned but valuable approaches to solving urgent issues or enhancing relationships among team members (Marlow et al., 2017; Park, 2022; Stöckl & Struck, 2022). Informal communication can also positively influence team creativity and effectiveness (Park, 2022; Stöckl & Struck, 2022). Hence, our results indicate that balancing formal and informal interactions with telework remains challenging for top managers, who must devise effective strategies to deal with these changes.

Also, according to top and line managers, the changes in the spontaneous and informal nature of communication can result in a diminished sense of closeness to both managers and colleagues. This challenge becomes even more evident regarding new hires who must be socialized to learn the organizational culture, as Participants 10 highlighted. Managers noted that telework can hinder the onboarding and integration of new employees into the organizational culture, and the lack of in-person and informal interaction with colleagues and supervisors can result in feelings of isolation and disconnection, echoing previous research (Allen et al., 2015; Palumbo et al., 2022). In this sense, telework can pose specific challenges for young people at the beginning of their careers. According to Cappelli (2021), new professionals often rely on direct interaction and guidance from more experienced colleagues to acquire informal skills and knowledge. In remote and hybrid environments, these opportunities for informal learning tend to be reduced and must be recreated and promoted through conscious efforts enacted by managers. These efforts include proactively creating opportunities for new employees to connect and interact with their colleagues and mentors, even with hybrid and remote modes (Cappelli, 2021; Russo et al., 2023; Resende & Faria, 2023).

The challenges arising from these changes do not mean telework is ineffective or unsuitable for the public sector. Rather, implementing telework brought this discussion to a new dimension. New changes can lead to better management practices tailored to current working contexts and workers' demands. It should also be noted that changes related to the nature of relationships and communication are not exclusive to work and organizational contexts. Over the last few decades, society has undergone profound transformations driven by advances in information and communication technologies that have also introduced more digitalization and flexibility

into social relations (Baym, 2015; Cappelli, 2021). Adopting flexible work arrangements is part of this broader trajectory of change, which is unlikely to reverse.

## 5. CONCLUDING REMARKS

This study provided a description of how telework is changing the work in public organizations from the managers' point of view. Results enabled comparisons with prior empirical research and examined the unique experiences of Brazilian public managers. It became evident that telework has altered aspects such as communication and socio-professional relationships, performance and results management practices, management tools, and paradigms of public sector management. Particularities of the Brazilian public managers' perspective include the increased reliance on various software and platforms for performance management, which has spurred improvements in management practices and tools. At the same time, telework has uncovered long-standing management issues due to traditional paradigms in the Brazilian public sector. In this sense, these challenges, often attributed to telework, are rooted in deeper work organization dysfunctions and require managers and organizations to evolve their responsibilities in both on-site and remote settings.

While prior research has documented the effects of telework on employee well-being, communication, and performance monitoring, our findings reveal how these dynamics are shaped by the Brazilian public administration's institutional logics and managerial paradigms. In particular, results show, for instance, that telework has not only accelerated the adoption of digital tools for performance management, improving monitoring and reporting practices, but has also exposed long-standing structural inefficiencies embedded in traditional bureaucratic models. This duality, technological advancement alongside the conventional management paradigms, adds nuance to international evidence, suggesting that telework can function both as a driver of modernization and as a magnifier of pre-existing organizational dysfunctions. Furthermore, the study highlights the critical yet underexplored role of informal communication and socio-professional relationships in sustaining collaboration and trust within distributed public sector teams.

Regarding limitations, the sampling in this study is non-probabilistic, intentional, and limited to the participation of managers who accepted the invitation to join the focus groups. While this sampling choice contributed to the feasibility of the research, it also limits the possibility of generalizations to populations. Consequently, the results are more suited for articulating theoretical propositions rather than broad generalizations. Despite this limitation, the findings are valuable for exploring new or under-researched subjects, raising issues that can be tested in future studies.

Building on the findings, several dimensions emerge as promising candidates for future quantitative research in public sector telework contexts. Variables such as the quality and frequency

of informal communication, levels of interpersonal trust, the strength of socio-professional relationships, and shifts in managerial roles and responsibilities could be operationalized to examine their effects on team cohesion, performance, and organizational culture over time. Future research should investigate issues such as how informal communication channels are developed and maintained in remote teams, the long-term impact of informal communication on team cohesion, trust, and collaboration, how socio-professional relationships are formed and sustained in remote settings, and how culture is transmitted and perceived in virtual environments. Researchers should also conduct longitudinal studies to observe how informal communication and socio-professional relationships evolve in remote teams and their long-term trends and effects.

Finally, researchers in organizational behavior and human resources should question whether traditional theories and concepts must be revisited. The shift to telework has brought about profound changes in how organizations operate, affecting communication, performance management, and organizational culture. These changes are reshaping the future of work, driving organizations to innovate and adapt to a more flexible and digital work environment. Therefore, the transition to new ways of working presents opportunities to either develop new theoretical frameworks or enhance existing ones. Changes brought about by telework are indeed a promising area of study for researchers in business and public administration.

From a practitioner's perspective, the findings guide the design of managerial practices that respond to the specific challenges of telework in the Brazilian public sector. First, the recurrent emphasis on communication aspects highlights the need for managers to deliberately create opportunities for informal and spontaneous exchanges. This may involve encouraging open-ended conversations in addition to formal meetings, and using collaborative platforms not only for task monitoring but also for fostering socio-professional bonds. Second, the findings underscore the importance of strengthening performance management practices under telework. Public managers should be supported in adopting digital monitoring and feedback tools. Training programs are needed to develop skills in defining performance indicators, setting clear goals, and providing constructive feedback. In this sense, organizations should institutionalize capacity-building initiatives tailored to remote performance management.

Third, managers reported increased responsibility for employees' well-being. This finding suggests that leadership development in the public sector must go beyond technical skills and include socioemotional competencies such as empathy, active listening, and the ability to identify early signs of strain. Organizations should create formal support protocols, such as well-being checklists for managers or referral systems to psychological support services. Finally, the legal and bureaucratic constraints findings indicate that managers need more explicit institutional guidance when negotiating telework arrangements. The absence of explicit frameworks leaves line managers to individually interpret norms and adopt practices, which can generate insecurity. Therefore,

public organizations should periodically revise regulatory guidelines and internal policies that clarify the scope of managerial autonomy in hybrid and remote contexts. This institutional support is essential to legitimize managerial decisions and reduce the tensions between flexibility and formal rules.

Since telework can also magnify pre-existing organizational inefficiencies, managers should remain attentive to underlying structural issues rather than attributing them solely to the remote arrangement. Addressing these dimensions simultaneously can strengthen collaboration, improve performance monitoring, and support a more resilient organizational culture in virtual environments.

## REFERENCES

- Abbad, G. et al. (2019). Percepções de teletrabalhadores e trabalhadores presenciais sobre desenho do trabalho. *Revista Psicologia Organizações e Trabalho*, 19(4), 772-780. <https://doi.org/10.17652/rpot/2019.4.17501>
- Allen, T. D., Golden, T. D., & Shockley, K. M. (2015). How effective is telecommuting? Assessing the status of our scientific findings. *Psychological Science in the Public Interest*, 16(2), 40–68. <https://doi.org/10.1177/1529100615593273>
- Barber, L. K., & Santuzzi, A. M. (2015). Please respond ASAP: Workplace telepressure and employee recovery. *Journal of Occupational Health Psychology*, 20(2), 172–189. <https://doi.org/10.1037/a0038278>
- Barbour, R. S., & Kitzinger, J. (1999). *Developing focus group research: Politics, theory and practice*. Sage Publications.
- Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo*. Edições 70.
- Bartsch, S., Weber, E., Büttgen, M., & Huber, A. (2020). Leadership matters in crisis-induced digital transformation: How to lead service employees effectively during the COVID-19 pandemic. *Journal of Service Management*, 32(1), 71–85. <https://doi.org/10.1108/JOSM-06-2020-0261>
- Baym, N. K. (2015). *Personal Connections in the Digital Age*. Polity Press.
- Boell, S. K., Cecez-Kecmanovic, D., & Campbell, J. (2016). Telework paradoxes and practices: The importance of the nature of work. *New Technology, Work and Employment*, 31(2), 114–131. <https://doi.org/10.1111/ntwe.12063>
- Caillier, J. G. (2013). Are teleworkers less likely to report leave intentions in the United States Federal Government than non-teleworkers are? *The American Review of Public Administration*, 45(1), 72–88. <https://doi.org/10.1177/0275074011425084>
- Cappelli, P. (2021). *The future of the office: Work from home, remote work, and the hard choices we all face*. Wharton School Press.

Carnevale J.B., & Hatak I. (2020). Employee adjustment and well-being in the era of COVID-19: Implications for human resource management. *Journal of Business Research*, 116, 183–187. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2020.05.037>

de Vries, H., Tummers, L., & Bekkers, V. (2019). The benefits of teleworking in the public sector: reality or rhetoric? *Review of Public Personnel Administration*, 39(4), 570–593. <https://doi.org/10.1177/0734371X18760124>

Filardi, F., Castro, R. M. P. de, & Zanini, M. T. F. (2020). Vantagens e desvantagens do teletrabalho na administração pública: análise das experiências do Serpro e da Receita Federal. *Cadernos EBAPE. BR*, 18(1), 28–46. <https://doi.org/10.1590/1679-395174605>

Gajendran, R. S., & Harrison, D. A. (2007). The good, the bad, and the unknown about telecommuting: Meta-analysis of psychological mediators and individual consequences. *Journal of Applied Psychology*, 92(6), 1524–1541. <https://doi.org/10.1037/0021-9010.92.6.1524>

Golden, T. D., & Gajendran, R. S. (2019). Unpacking the role of a telecommuter's job in their performance: examining job complexity, problem solving, interdependence, and social support. *Journal of Business Psychology*, 34, 55–69. <https://doi.org/10.1007/s10869-018-9530-4>

Golden, T. D., Veiga, J. F., & Simsek, Z. (2008). Dealing with the challenges of virtual work: A research agenda. *The Academy of Management Perspectives*, 22(3), 38–54. <https://doi.org/10.5465/amp.2008.34201176>

Grant, C. A., Wallace, L. M., & Spurgeon, P. C. (2013). An exploration of the psychological factors affecting remote e-worker's job effectiveness, well-being and work-life balance. *Employee Relations*, 35(5), 527–546. <https://doi.org/10.1108/ER-08-2012-0059>

Halford, S. (2005). Hybrid workspace: Re-spatialisations of work, organisation and management. *New Technology, Work and Employment*, 20(1), 19–33. <https://doi.org/10.1111/j.1468-005X.2005.00141.x>

Hartog, K. L., Solimene, A., & Tufani, A. (2015). *The smart working book: L'ètà del lavoro agile è arrivata*. Seedble.

Hirsch, P. B. (2021). Sustaining corporate culture in a world of hybrid work. *Journal of Business Strategy*, 42(5). <https://doi.org/10.1108/JBS-06-2021-0100>

Iannotta, M., Meret, C. & Marchetti, G. (2020). Defining leadership in smart working contexts: A concept synthesis. *Frontiers in Psychology*, 11. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2020.556933>

Kattenbach, R., & Kump, B., & Moskaliuk, J. (2021). New work arrangements: A review of concepts and theories. *Management Revue – Socio-Economic Studies*, 32(4), 297-301. <https://doi.org/10.5771/0935-9915-2021-4-297>

Keemink, J. R., Sharp, R. J., Dargan, A. K., & Forder, J. E. (2022). Reflections on the use of synchronous online focus groups in social care research. *International Journal of Qualitative Methods*, 21. <https://doi.org/10.1177/16094069221095314>

Kowalski, T. H. P & Loretto, W. (2017) Well-being and HRM in the changing workplace. *The International Journal of Human Resource Management*, 28(16), 2229–2255. DOI: 10.1080/09585192.2017.1345205

Kwon, M., & Kim-Goh, M. (2023). The impacts of telework options on worker outcomes in local government: social exchange and social exclusion perspectives. *Review of Public Personnel Administration*, 43(4), 754–773. <https://doi.org/10.1177/0734371X221121051>

Larson, B. Z., Vroman, S. R., & Makarius, E. E. (2020). A guide to managing your (newly) remote workers. *Harvard Business Review*, 97(2), 56–65. <<https://hbr.org/2020/03/a-guide-to-managing-your-newly-remote-workers>>.

Legentil, J., Pojo, R., Cunha, W., & Faria L. (2022). Programa de gestão: Bastidores e perspectivas do teletrabalho no Executivo Federal. In Zavanella, F. & Pinto, L. O. C. (Org.), *A Evolução do Teletrabalho. Tomo II: Gestão* (pp. 7–152). Lacier Editora.

Leite, A. L., & Da Cunha Lemos, D. (2021). Gestão de pessoas e o teletrabalho: desafios e possibilidades. *Revista Do Serviço Público*, 72(2), 330–359. <https://doi.org/10.21874/rsp.v72i2.4987>

Manca, C. (2022). Tensions as a frame for managing work in collaborative workplaces: A literature review. *The International Journal of Management Reviews*, 24(3), 333–351. <https://doi.org/10.1111/ijmr.12280>

Marlow, S. L., Lacerenza, C. N., & Salas, E. (2017). Communication in virtual teams: A conceptual framework and research agenda. *Human Resource Management Review*, 27(4), 575–589. <https://doi.org/10.1016/j.hrmr.2016.12.005>

Melo, T. A., & Demo, G. (2024). Home sweet home? The mediating role of human resource management practices in the relationship between leadership and quality of life in teleworking in the public sector. *Sustainability*, 16. <https://doi.org/10.3390/su16125006>

Morgan, D. L. (1996). Focus groups. *Annual Review of Sociology*, 22, 129–152. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.22.1.129>

Mourão, L., Abbad, G. S., & Legentil, J. (2021). E-Leadership: Lessons learned from teleworking in the COVID-19 pandemic. In M. Mohiuddin, B. Khalid, M. S. A. Azad, & S. Ed-dafali (Org.), *Leadership in a Changing World*. IntechOpen. <https://doi.org/10.5772/intechopen.100634>

Palumbo, R., Manesh, M. F., & Petrolo, D. (2022). What makes work smart in the public sector? Insights from a bibliometric analysis and interpretive literature review. *Public Management Review*. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2152479>

Park, J. (2022). Impact of informal communication on corporate creative performance. *Journal of Applied Business Research*, 38(1), 19–28. <https://doi.org/10.19030/jabrv38i1.10411>

Resende, M. M., & Faria, L. S. (2023). Engajamento e gestão de times em teletrabalho: Um olhar aprofundado na employee experience. In: Zavanella, F., Legentil, J., & Pinto, L. O. C. (Org.). *A evolução do teletrabalho. Tomo V: uma visão multidisciplinar* (pp. 262–272). Lacier Editora.

Ribeiro, C. V. dos S., & Mancebo, D. (2013). O servidor público no mundo do trabalho do século XXI. *Psicologia: Ciência e Profissão*, 33(1), 192–207. <https://doi.org/10.1590/s1414-98932013000100015>

Russo, M., Morandin, G., & Manca, C. (2023). How can organizations improve virtual onboarding? Key learnings from the pandemic. In Bergum, S., Peters, P., & Vold, T. (Org.), *Virtual Management and the New Normal* (pp. 203–221). Springer.

Sarker, S., Ahuja, M., Sarker, S., & Kirkeby, S. (2011). The role of communication and trust in global virtual teams: A social network perspective. *Journal of Management Information Systems*, 28(1), 273–310. <http://dx.doi.org/10.2753/MIS0742-1222280109>

Sewell, G., & Taskin, L. (2015). Out of sight, out of mind in a new world of work? Autonomy, control, and spatiotemporal scaling in telework. *Organization Studies*, 36(11), 1507–1529. <https://doi.org/10.1177/0170840615593587>

Shockley, K. M., Allen, T. D., Dodd, H., & Waiwood, A. M. (2021). Remote worker communication during COVID-19: The role of quantity, quality, and supervisor expectation-setting. *Journal of Applied Psychology*, 106(10), 1466–1482. <https://doi.org/10.1037/apl0000970>

Stewart, K., & Williams, M. (2005). Researching online populations: The use of online focus groups for social research. *Qualitative Research*, 5(4), 395–416. <https://doi.org/10.1177/1468794105056916>

Stöckl A. & Struck, O. (2022). The impact of informal communication on the quality and productivity of digital collaborative work. *Work*, 72(4), 1655–1671. <https://doi.org/10.3233/WOR-211246>. PMID: 35723154.

Stoker, J. I., Garretsen, H., & Lammers, J. (2022). Leading and working from home in times of covid-19: On the perceived changes in leadership behaviors. *Journal of Leadership & Organizational Studies*, 29(2), 208–218. <https://doi.org/10.1177/15480518211007452>

Taskin, L. & Edwards, P. (2007). The possibilities and limits of telework in a bureaucratic environment: Lessons from the public sector. *New Technology, Work and Employment* 22(3), 195–207. <https://doi.org/10.1111/j.1468-005X.2007.00194.x>

Taskin, L., & Bridoux, F. (2010). Telework: A challenge to knowledge transfer in organizations. *The International Journal of Human Resource Management*, 21(13), 2503–2520. <https://doi.org/10.1080/09585192.2010.526258>

Teixeira, C. G., & Bacinello, E. (2024). Desempenho e produtividade no serviço público: Um estudo a partir da implementação do Programa de Gestão e Desempenho (PGD). *Revista De Gestão E Secretariado*, 15(7), e4020. <https://doi.org/10.7769/gesec.v15i7.4020>

van der Lippe, T., & Lippéniyi, Z. (2020). Co-workers working from home and individual and team performance. *New Technology, Work and Employment*, 35, 60–79.

Vartiainen, M., & Hyrkkänen, U. (2010). Changing requirements and mental workload factors in mobile multi-locational work. *New Technology, Work and Employment*, 25(2), 117–135. <https://doi.org/10.1111/j.1468-005X.2010.00243.x>

Wang, H.; Xiao, Y.; Wang, H.; Zhang, H.; Chen, X. (2023). Who knows me understands my needs: The effect of home-based telework on work engagement. *Psychology Research and Behavior Management*, 16, 619–635. <https://doi.org/10.2147/PRBM.S402159>

Wang, Y., & Boell, S. (2021). Telework uptake and COVID: Will it be back to normal? A Preliminary International Comparison. *ACIS 2021 Proceedings*, 74. <https://aisel.aisnet.org/acis2021/74>

**Tatiane Paschoal** <https://orcid.org/0000-0002-2688-1411>

Associate Professor at the Management Department of the University of Brasilia. Researcher of the Human Resources and Marketing (HRM) Research Group and a collaborating researcher of the Applied Ergonomics in the Public Sector (ErgoPublic) Research.

[paschoal@unb.br](mailto:paschoal@unb.br)

**Marcello Russo** <https://orcid.org/0000-0002-0452-7673>

Full Professor of Organizational Behavior at the University of Bologna, Italy.

[marcello.russo2@unibo.it](mailto:marcello.russo2@unibo.it)

**Claudia Manca** <https://orcid.org/0000-0002-4152-3137>

Assistant Professor at the Department of Management of the University of Bologna - Italy. Visiting Researcher at the Department of Management Engineering, DTU Technical University of Denmark.

[claudia.manca@unibo.it](mailto:claudia.manca@unibo.it)

**Marcela Elisa Bertin** <https://orcid.org/0009-0003-6855-7809>

Educational Technician at the Federal University of Mato Grosso do Sul. Master in Management from the University of Brasília.

[marcela.bertin@ufms.br](mailto:marcela.bertin@ufms.br)

# A COMUNICAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DE GOVERNANÇA NA SEGURANÇA PÚBLICA: CONTRIBUIÇÕES DE UM CASO INOVADOR<sup>1</sup>

Elias Ricardo de Oliveira  
Fernando Gomes de Paiva Júnior

Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife – PE, Brasil

Este estudo analisa a governança da segurança pública no estado de Pernambuco, Brasil, com foco na comunicação e narrativa em torno das políticas de segurança. Utilizando a análise de conteúdo de documentos oficiais, notícias jornalísticas, portais de notícias e blogs, investiga-se como os órgãos oficiais, a imprensa e a academia comunicam e constroem narrativas sobre a governança da segurança pública nesse contexto. Os resultados revelam que as categorias da governança da segurança pública como articulação intersetorial” e “capacidade de governança” são priorizadas nos discursos analisados, enquanto a “comunicação com a sociedade recebe menor atenção. Essa constatação suscita reflexões críticas sobre a necessidade de maior engajamento e participação da sociedade civil nos processos de implementação e avaliação das políticas de segurança pública e defesa social. O estudo contribui para a literatura ao explorar um aspecto frequentemente negligenciado nos estudos sobre governança: a comunicação e a construção de narrativas em torno dessas políticas públicas.

**Palavras-chave:** governança da segurança pública; engajamento cívico; comunicação; defesa social.

<sup>1</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001 “This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001”

## LA COMUNICACIÓN COMO ESTRATEGIA DE GOBERNANZA EN LA SEGURIDAD PÚBLICA: APORTES DE UN CASO INNOVADOR

Este estudio analiza la gobernanza de la seguridad pública en el estado de Pernambuco, Brasil, con un enfoque en la comunicación y la narrativa en torno a las políticas de seguridad. A través del análisis de contenido de documentos oficiales, noticias periodísticas, portales de noticias y blogs, se investiga cómo los organismos oficiales, la prensa y la academia comunican y construyen narrativas sobre la gobernanza de la seguridad pública en este contexto. Los resultados revelan que las categorías de gobernanza de la seguridad pública, como articulación intersectorial y capacidad de gobernanza, son priorizadas en los discursos analizados, mientras que la comunicación con la sociedad recibe menor atención. Este hallazgo genera reflexiones críticas sobre la necesidad de un mayor compromiso y participación de la sociedad civil en los procesos de implementación y evaluación de las políticas de seguridad pública y defensa social. El estudio contribuye a la literatura al explorar un aspecto frecuentemente descuidado en los estudios sobre gobernanza: la comunicación y la construcción de narrativas en torno a estas políticas públicas.

**Palabras clave:** gobernanza de la seguridad pública; compromiso cívico; comunicación; defensa social.

## COMMUNICATION AS A GOVERNANCE STRATEGY IN PUBLIC SECURITY: CONTRIBUTIONS FROM AN INNOVATIVE CASE

This study analyzes public security governance in the state of Pernambuco, Brazil, focusing on communication and narratives surrounding security policies. Using content analysis of official documents, journalistic news, news portals, and blogs, the research investigates how official agencies, the press, and academia communicate and construct narratives about public security governance in this context. The results reveal that public security governance categories such as intersectoral articulation and governance capacity are prioritized in the analyzed discourses, whereas communication with society receives less attention. This finding raises critical reflections on the need for greater civic engagement and participation of civil society in the implementation and evaluation processes of public security and social defense policies. The study contributes to the literature by exploring an often-overlooked aspect of governance studies: communication and the construction of narratives surrounding these public policies.

**Keywords:** public security governance; civic engagement; communication; social defense.

## 1. INTRODUÇÃO

A segurança pública constitui um desafio complexo e multidimensional que permeia a realidade brasileira, uma vez que, não obstante os esforços empreendidos por agentes de proteção social, os índices de violência e criminalidade no país permanecem alarmantes. Segundo dados recentes do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2023, foram registrados 47.452 homicídios dolosos no Brasil em 2022, representando uma taxa de 23,4 mortes por 100 mil habitantes (FBSP, 2023). Nesse cenário, o estado de Pernambuco tem enfrentado uma situação particularmente crítica. Segundo o anuário, Pernambuco registrou 3.423 homicídios em 2022, o que corresponde a uma taxa de 37,8 mortes por 100 mil habitantes, revelando um índice superior à média nacional.

Representantes do governo de Pernambuco têm buscado implementar políticas públicas dirigidas para enfrentar os desafios da segurança pública, pois, entre 2007 e 2022, o estado desenvolveu e implementou o Plano Estadual de Segurança Pública, conhecido como “Pacto pela Vida”, que assumiu uma abordagem participativa e intersetorial junto à população desse estado (Ratton; Daudelin, 2018). Atualmente, a partir de 2023, Pernambuco dispõe do Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social, intitulado “Juntos pela Segurança”, que, conforme apresentado (GOVPE, 2023), também incorpora aspectos e características fundamentais com respeito à governança da segurança pública desse estado.

O estudo objetiva descrever o modo como a governança da segurança pública é operacionalizada em Pernambuco a partir de três perspectivas distintas: a visão do estado, da mídia e do meio acadêmico. Ambos os planos de segurança pública implementados no estado suscitam como objetivo principal a redução da violência e da criminalidade, portanto, aqui se visa compreender a maneira como essa temática vem sendo percebida e representada por esses diferentes atores. Ao serem examinadas as três abordagens descritas anteriormente, emerge uma visão abrangente e complexa da governança da segurança pública, a qual permite a identificação de pontos de convergência e divergência entre os agentes envolvidos nesse processo.

Ao adotar uma abordagem multifacetada de tripla fonte de informações das diferentes perspectivas sob a demarcação governamental, midiática e acadêmica, o estudo revela novas perspectivas e proporciona uma compreensão mais abrangente do tema. Além disso, amplia-se aqui o entendimento a respeito dos desafios e complexidades da governança da segurança pública, considerando não apenas as ações, como também a forma como são comunicadas e percebidas pelos diferentes atores.

Nos procedimentos metodológicos, utilizamos a técnica da análise de conteúdo em documentos oficiais, artigos científicos indexados e revisados por pares e matérias jornalísticas de portais de notícias e blogs. Nesse sentido, as múltiplas fontes de informações e perspectivas nos permitem a validação cruzada das informações, reduzindo os vieses inerentes a cada uma

das abordagens individuais (Flick, 2018). Logo, essa estratégia possibilita a identificação de convergências e divergências entre os diferentes atores envolvidos, revelando uma compreensão complexa e de nuance da realidade.

Este estudo busca preencher uma lacuna na literatura ao analisar não apenas as ações de segurança pública, mas também como essas ações são comunicadas e percebidas por diferentes atores. A abordagem multifacetada adotada permite compreensão abrangente da governança da segurança pública, destacando a importância da comunicação e das narrativas na construção de políticas efetivas.

## 2. GOVERNANÇA DA SEGURANÇA PÚBLICA

A governança, em uma perspectiva ampla, transcende as organizações governamentais, englobando também entidades sem fins lucrativos e empresas privadas que colaboram na solução de problemas e na prestação de serviços públicos (Bingham, 2011; Elliott, 2002). Esse conceito supera o paradigma tradicional da administração pública, que se concentrava no funcionamento interno dos órgãos, como gestão de recursos humanos e execução de tarefas, e passa a adotar uma visão mais integrada e colaborativa. Para compreender o desenvolvimento territorial, é essencial analisar as dinâmicas e interações entre os diversos agentes locais, incluindo governos, sociedade civil e setor privado (Morais *et al.*, 2022). Essa abordagem permite uma visão mais holística dos desafios públicos, especialmente no campo da segurança.

Os estudiosos de governança propõem um novo paradigma, no qual a unidade de análise das políticas públicas se desloca das agências ou programas individuais para os instrumentos e ferramentas utilizados na busca de objetivos públicos (Elliott, 2002; Önder; Zengin, 2022). Essa mudança de foco permite uma compreensão mais abrangente das ações governamentais e sua eficácia. A governança da segurança pública insere-se nesse contexto, buscando moldar e influenciar a conduta de indivíduos, grupos e representantes da população em prol da preservação da paz social (Wood; Dupont, 2006). Ela vai além das políticas de combate à violência, abrangendo também a prevenção e a promoção de uma cultura de segurança. Nessa perspectiva, o crime e a punição são entendidos como contextos institucionais que orientam a conduta e a atuação dos agentes envolvidos (Simon, 2020). A governança da segurança, portanto, não se limita à repressão, mas inclui também a construção de mecanismos que promovam a ordem e a justiça social.

A literatura sobre governança da segurança pública destaca características fundamentais para a eficácia e eficiência dos sistemas de segurança. Entre elas, destacam-se a transparência, a participação cidadã, a integração entre instituições, a definição clara de responsabilidades e a fundamentação das ações em evidências (Costa, 2023; Teixeira; Gomes, 2019). Esses elementos, quando integrados de forma coerente, fortalecem a confiança da população nas instituições de

segurança e contribuem para a redução da criminalidade e a promoção de uma sociedade mais segura e justa (Graham; Plumptre; Amos, 2003). A governança eficaz, portanto, depende da combinação desses pilares.

A articulação intersetorial é um aspecto crucial da governança da segurança pública, envolvendo a coordenação de diferentes atores governamentais e não governamentais (Graham; Plumptre; Amos, 2003; Kooiman, 2002). Essa abordagem reconhece que os desafios da segurança pública não podem ser enfrentados de forma isolada. A colaboração entre órgãos governamentais, organizações da sociedade civil, setor privado e comunidades locais é essencial para a construção de respostas coordenadas e abrangentes aos problemas de segurança pública (Kooiman, 2002). Essa articulação pode ocorrer por meio de mecanismos formais, como conselhos e comitês, ou por arranjos informais, como redes de colaboração.

A participação da sociedade civil é outro pilar fundamental da governança na segurança pública, promovendo o engajamento ativo da população na formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas (Rhodes, 1996). Essa participação é essencial para garantir a legitimidade e a sustentabilidade das ações de segurança. Mecanismos como conselhos comunitários, audiências públicas e fóruns de discussão permitem que a sociedade civil expresse suas preocupações e contribua com sugestões (United Nations, 2007). Esses espaços de diálogo fortalecem a relação entre o Estado e a sociedade, promovendo políticas mais alinhadas às necessidades locais.

A transparência e a prestação de contas são princípios essenciais para a boa governança na segurança pública, promovendo o acesso à informação e a responsabilização dos atores envolvidos (Androniceanu, 2021; Ceneviva, 2006). A transparência envolve a disponibilização de informações claras sobre políticas, programas e resultados. A prestação de contas exige mecanismos que permitam à sociedade acompanhar e avaliar o desempenho das instituições (United Nations, 2007). Essas práticas são fundamentais para fortalecer a confiança da população nas instituições de segurança e garantir a eficácia das ações implementadas.

A adoção de abordagens integradas e baseadas em evidências científicas é fundamental para o sucesso das políticas de segurança pública. Essas abordagens reconhecem a natureza multidimensional dos problemas de segurança e a necessidade de respostas multidisciplinares (Sherman, 2013; Welsh; Farrington, 2011). As políticas baseadas em evidências buscam fundamentar suas ações em conhecimentos validados por pesquisas empíricas, garantindo eficácia e eficiência (Sherman, 2013). Essa abordagem promove a constante atualização e aprimoramento das práticas de segurança.

A comunicação efetiva com a sociedade é outro aspecto crucial da governança na segurança pública, envolvendo estratégias de disseminação de informações e engajamento da população (Ferreira; Damázio; Aguiar, 2011). A utilização de diferentes canais, como mídias tradicionais, redes sociais e eventos comunitários, permite uma comunicação bidirecional. A comunicação

bidirecional é essencial para promover a transparência e fortalecer a confiança nas instituições (Cruz, 2008). Além disso, ela permite que a população participe ativamente dos processos de formulação e implementação das políticas de segurança.

O desenvolvimento da capacidade de governança é fundamental para a efetivação das políticas de segurança pública, envolvendo a coordenação e articulação de redes de atores governamentais e não governamentais (Triantafillou, 2024). Essa capacidade inclui a criação de mecanismos de coordenação e a definição clara de papéis e responsabilidades. O fortalecimento da capacidade de governança envolve o desenvolvimento de habilidades de liderança, negociação, resolução de conflitos e gestão de redes complexas (Costa, 2023; Kooiman, 2002). Essas habilidades são essenciais para garantir a efetividade das ações de segurança pública.

A prevenção do crime e a promoção da segurança comunitária são aspectos centrais da governança na segurança pública, reconhecendo que a repressão isolada não é suficiente para enfrentar as causas da violência e da criminalidade (Rogers; Frevel, 2018; Sanders; Langan, 2019). Ações preventivas, como programas de desenvolvimento comunitário e capacitação profissional, são essenciais para reduzir a incidência criminal e construir comunidades mais seguras (Sanders; Langan, 2019). Essas iniciativas abordam os fatores de risco associados à violência, como pobreza e desigualdade social.

A adoção de novas tecnologias de informação e comunicação também desempenha um papel importante na governança da segurança pública, aprimorando o monitoramento, a análise de dados e a integração entre instituições (Al Dhanhani; Al Naqbi, 2022). Essas tecnologias contribuem para a prevenção e o combate ao crime. A governança da segurança pública é um conceito amplo, que abrange práticas governamentais, orçamentárias, políticas, legais e valores socioculturais (Henman, 2020). Ela vai além da governança do crime, incluindo também mentalidades, instituições e práticas governamentais relacionadas à violência e à criminalidade (Hathazy, 2018; Macklem; Roach; Daniels, 2001). Nesse sentido, a governança da segurança pública requer uma abordagem multidimensional, integrada e baseada em evidências, que promova a participação cidadã, a transparência e a colaboração entre os diversos atores envolvidos. Somente por meio de uma gestão democrática e eficiente será possível enfrentar os complexos desafios da segurança pública e promover o bem-estar e a segurança da sociedade.

## 2.1 A governança da segurança pública em Pernambuco: o “Pacto pela Vida” e “Juntos pela Segurança”

O estudo concentrou-se no Plano Estadual de Segurança Pública (Pespe) – Pacto pela Vida (PPV) e no Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (PESPDS) – Juntos pela Segurança (PJPS), ambos do Estado de Pernambuco.

A formulação do Programa Pacto pela Vida se constituiu a partir da participação social realizada através do Fórum Estadual de Segurança Pública em março e abril de 2007. Esse fórum promoveu debates entre especialistas, acadêmicos, representantes de organizações da sociedade civil e gestores públicos em níveis federal, estadual e municipal, onde a versão final foi avaliada e apresentada à sociedade (BID, 2015).

Foi através do programa Todos por Pernambuco (programa amplo que envolve toda a gestão do governo de Pernambuco) que ocorreu a realização do Fórum Estadual de Segurança Pública como parte de sua abordagem de gestão macro. Esse programa foi um modelo de gestão implementado pelo Governo do Estado de Pernambuco entre 2007 e 2022 que orienta a criação e implementação de políticas públicas no âmbito estadual. O Seminário Todos por Pernambuco foi realizado no primeiro ano de cada gestão nas 12 regiões de desenvolvimento do Estado, com o primeiro realizado em 2007 e os seguintes em 2011, 2015 e 2019. O seminário é um fórum participativo que permite a interação direta entre os cidadãos e as autoridades estaduais (Seplag-PE, 2019).

No segundo ciclo dos Seminários Regionais Todos por Pernambuco, realizado em 2011, participaram 13.249 pessoas e 3.554 entidades se fizeram presentes. Durante esse evento, foram registradas 26.147 propostas, das quais 2.656 estão relacionadas a ações de gestão e implementação de políticas de segurança. Um grupo de 14 profissionais de gestão da Seplag (Gestores Governamentais) se dedicou à formulação dessas propostas. O objetivo foi construir um banco de dados que agrupasse propostas semelhantes e compará-las com as políticas definidas no Programa de Governo (GOVPE, 2016).

O Programa Governo Presente foi uma iniciativa do Governo do Estado voltada para a promoção da cultura de paz, com ênfase na inclusão social e inserção no mercado de trabalho. Essa iniciativa estava alinhada à linha de prevenção social do programa PPV, visando abordar territórios com maior índice de vulnerabilidade social e criminalidade, conforme dados estatísticos disponibilizados pela Secretaria de Defesa Social.

Com os resultados alcançados nos primeiros anos, o PPV recebeu prêmios de gestão pública, como o Prêmio das Nações Unidas de Serviço Público (UNPSA) em 2012, 2013 e 2014; o Prêmio “Governante” do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 2013; o Prêmio Interamericano de Inovação para a Gestão Pública Efetiva da Organização dos Estados Americanos (OEA) em 2014; e o Prêmio Anual de Gestão por Resultados da Comunidade de profissionais e especialistas da América Latina e do Caribe em Gestão para Resultados de Desenvolvimento – CoPLAC-MfDR do BID em 2015 (GOVPE, 2016; ONU, 2012).

O Programa Juntos pela Segurança, lançado em 2023, representa uma substituição do Pacto pela Vida, ocorrida com a mudança de governo, passando de um governo de situação para um

de oposição. Este programa tem como objetivo principal promover a paz, prevenir a violência e combater a desigualdade em todas as regiões do estado de Pernambuco (GOVPE, 2024).

A formulação do plano Juntos pela Segurança (JPS) foi conduzida por meio de seminários regionais realizados nas doze regiões político-administrativas de Pernambuco, sob o título “Ouvir para Mudar”. Estes seminários congregaram um total de 14.766 participantes, que contribuíram com 1.968 propostas, sendo 283 delas relacionadas à segurança pública e cidadania. Além dos encontros presenciais, foi disponibilizado um sítio eletrônico ([juntospelaseguranca.pe.gov.br](http://juntospelaseguranca.pe.gov.br)) para a participação online, onde 13.638 pessoas apresentaram suas opiniões em relação a 847 propostas. Nesse espaço virtual, os participantes puderam votar nas ações que consideravam prioritárias, resultando em 17.408 votos online. No que se refere especificamente à segurança e cidadania, foram sugeridas 151 propostas. Além disso, o governo disponibilizou os programas para votação online, sendo que o programa voltado para segurança e cidadania obteve 727 votos (DOE-PE, 2023).

Além da consulta popular, que orienta a abordagem do programa Juntos pela Segurança, foram conduzidas oficinas com a participação ativa de mais de 280 especialistas. Estes incluíam profissionais de segurança pública, acadêmicos e representantes de organizações do terceiro setor, abrangendo uma variedade de áreas governamentais, poderes legislativos, instituições judiciais, municípios e organizações da sociedade civil (GOVPE, 2024).

Além das instâncias governamentais, o JPS buscou a colaboração do governo federal, do poder judiciário, de organizações da sociedade civil, de prefeituras municipais, do ministério público e das próprias comunidades locais (GOVPE, 2024). Essa abordagem intersetorial e participativa reflete a compreensão de que a segurança pública é um desafio multidimensional, que exige a articulação de diferentes atores e a integração de perspectivas e esforços (Costa, 2023).

### 3. METODOLOGIA

A análise de conteúdo, conforme proposta por Bardin (2016), constitui-se em uma técnica metodológica utilizada em pesquisas qualitativas nas ciências sociais e humanas. Essa abordagem permite a investigação sistemática de documentos, textos e outras formas de comunicação, com o objetivo de desvelar os significados, as estruturas e os padrões presentes nesse material (Bardin, 2016). Assim, a análise de conteúdo foi empregada como estratégia analítica para examinar os documentos oficiais, os artigos científicos revisados por pares e as matérias jornalísticas relacionadas à governança da segurança pública em Pernambuco. Essa técnica possibilitou a identificação de categorias temáticas, a compreensão dos discursos e a interpretação dos significados subjacentes aos textos analisados (Bardin, 2016; Krippendorff, 2018).

Este estudo adota categorias analíticas extraídas do referencial teórico e da literatura pesquisada para analisar a governança da segurança pública. As categorias incluem articulação intersetorial, participação da sociedade civil, transparência e prestação de contas, abordagens integradas e baseadas em evidências, comunicação com a sociedade, integração de mentalidades e práticas, capacidade de governança, prevenção e promoção da segurança comunitária, e modernização tecnológica. Essas categorias, apresentadas no Quadro 1, servem como base para a análise dos dados, permitindo uma avaliação estruturada e multidimensional da governança da segurança pública.

**Quadro 1 – Categorias analíticas da governança da segurança pública**

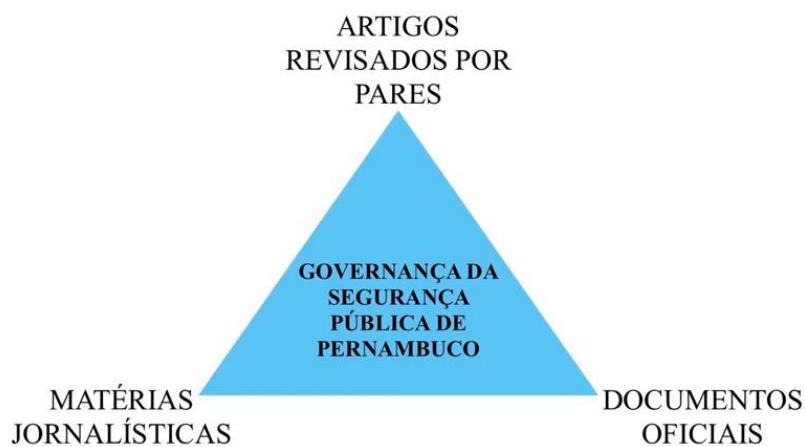
Categoría analítica	Descrição	Referências
Articulação intersetorial	Coordenação entre atores governamentais e não governamentais para enfrentar desafios complexos da segurança pública. Envolve a colaboração de órgãos públicos, sociedade civil, setor privado e comunidades.	(Graham; Plumptre; Amos, 2003; Kooiman, 2002)
Participação da sociedade civil	Engajamento ativo da população na formulação, implementação e monitoramento de políticas de segurança. Promove legitimidade, aceitação e sustentabilidade das ações.	(Rhodes, 1996; United Nations, 2007)
Transparência e prestação de contas	Disponibilização de informações claras e acessíveis sobre políticas e resultados, além de mecanismos de responsabilização para fortalecer a confiança nas instituições.	(Androniceanu, 2021; Ceneviva, 2006; United Nations, 2007)
Abordagens integradas e baseadas em evidências	Uso de conhecimentos científicos e multidisciplinares (criminologia, sociologia, psicologia, etc.) para fundamentar políticas e ações de segurança. Busca eficácia e eficiência.	(Sherman, 2013; Welsh; Farrington, 2011)
Comunicação com a sociedade	Estratégias de disseminação de informações e engajamento da população, utilizando canais como mídias tradicionais, redes sociais e eventos comunitários. Promove transparência e participação ativa.	(Cruz, 2008; Ferreira; Damázio; Aguiar, 2011)
Integração de mentalidades e práticas	Consideração das mentalidades, discursos e práticas socioculturais relacionadas à segurança. Reconhece a influência de fatores culturais e sociais nas percepções e comportamentos da população.	(Dupont; Wood, 2007; Simon, 2020)
Capacidade de governança	Habilidades de coordenação, liderança, negociação e gestão de redes complexas para garantir a efetividade das políticas de segurança. Envolve estruturas, processos e competências adequadas.	(Costa, 2023; Kooiman, 2002; Triantafillou, 2024)
Prevenção e promoção da segurança comunitária	Foco em ações preventivas, como programas de desenvolvimento comunitário, educação e capacitação profissional, para reduzir fatores de risco associados à violência e criminalidade.	(Rogers; Frevel, 2018; Sanders; Langan, 2019)
Modernização tecnológica	Uso de tecnologias de informação e comunicação, como sistemas de monitoramento, bancos de dados integrados e inteligência artificial, para aprimorar a prevenção e o combate ao crime.	(Al Dhanhani; Al Naqbi, 2022)

**Fonte:** elaboração própria a partir do referencial teórico.

As categorias analíticas apresentadas no Quadro 1, são utilizadas para examinar como os princípios da governança da segurança pública se aplicam nas informações analisadas dos Planos de Segurança Pública de Pernambuco. A articulação intersectorial avalia a colaboração entre atores, enquanto a participação da sociedade civil destaca o engajamento da população. A transparência e a prestação de contas verificam a disponibilidade de informações e a responsabilização dos atores. As abordagens integradas e baseadas em evidências identificam o uso de conhecimentos científicos. A comunicação com a sociedade analisa estratégias de engajamento, e a integração de mentalidades e práticas considera aspectos socioculturais. A capacidade de governança avalia estruturas e habilidades, a prevenção e promoção da segurança comunitária foca em ações preventivas, e a modernização tecnológica examina o uso de tecnologias. Juntas, essas categorias fornecem uma análise abrangente da governança da segurança pública.

Por meio de abordagem metodológica multifacetada, triangulando diferentes fontes de dados para a análise da governança da segurança pública em Pernambuco, foram analisados documentos oficiais produzidos pelo estado, matérias jornalísticas e artigos indexados revisados por pares. Assim, na Figura 1 apresentamos um esquema visual das fontes de informações.

**Figura 1 – Fontes dos artigos, documentos e matérias jornalísticas analisados**



**Fonte:** elaboração própria.

Esta tripla fonte de múltiplas informações e perspectivas permite a validação cruzada das informações, reduzindo os vieses inerentes a cada uma das abordagens individuais (Flick, 2018). Essa estratégia possibilita a identificação de convergências e divergências entre os diferentes atores envolvidos, revelando uma compreensão mais complexa e nuancada da realidade.

Foram analisados dois grupos distintos de documentos públicos: as publicações oficiais do Diário Oficial do Estado de Pernambuco e as matérias da Secretaria de Defesa Social de Pernambuco (SDSPE), abrangendo o período de janeiro de 2023 a março de 2024. Foram examinados todos

os documentos oficiais publicados no Diário Oficial do Estado durante esse intervalo, bem como os artigos publicados pela SDSPE a partir da primeira publicação referente ao Programa Juntos pela Segurança. Ao todo, 53 documentos oficiais foram analisados (32 do DOEPE e 21 matérias da SDS), utilizando a palavra-chave “Juntos pela Segurança” nos repositórios do Diário Oficial do Estado e nas publicações da SDSPE.

Nesse sentido, uma proposta de sistematização operacional, organizada em fases, foi realizada para permitir a transparência na seleção de documentos oficiais (Silva; Emmendoerfer; Silveira Cunha, 2020). Assim, segundo esses autores, para a pesquisa documental, é importante seguir procedimentos específicos para assegurar sua confiabilidade por meio de duas fases nas quais foram sistematizadas de maneira cuidadosa e estruturada (Quadro 2).

**Quadro 2 – Fases da pesquisa documental**

Fase 1	Fase 2	Fase3
Preparação do Material Ilustrada (PMI)	Análise Preliminar Ilustrada (API)	Análise Documental Ilustrada (ADI)
Publicações no Diário Oficial do Estado de Pernambuco (DOE-PE) entre janeiro de 2023 e março de 2024 – Juntos pela Segurança; Publicações da Secretaria de Defesa Social no site oficial de matérias que envolvessem o JPS	Foram selecionados 32 documentos no DOE-PE e 21 matérias publicadas no site oficial da SDS-PE.	A análise dos documentos oficiais foi realizada com a sistematização dos códigos (Quadro 3) das características da Governança da Segurança Pública através do software MAXQDA.

**Fonte:** elaboração própria a partir de Silva *et al.* (2020).

Na fase inicial, foi realizado um cuidadoso reconhecimento das principais fontes de informações oficiais, com critérios de busca definidos, incluindo as palavras-chave relacionadas ao “Juntos pela Segurança”. Esse processo foi conduzido de forma exaustiva, visando evitar a omissão de qualquer documento oficial relevante na análise.

O segundo grupo de documentos analisados concentrou-se nos artigos jornalísticos publicados e reportados através da plataforma de busca Google, utilizando a mesma palavra-chave “Juntos pela Segurança”. Nessa etapa, foram selecionados e analisados os primeiros 30 artigos reportados de forma discricionária. É importante destacar que não foram incluídos artigos oficiais publicados por fontes oficiais do estado, como secretarias de estado. Assim, a análise se concentrou apenas em artigos de portais de notícias e blogs.

Dos 30 artigos analisados, 23 são de fontes distintas, evidenciando a diversidade de opiniões e compreensões por parte de seus editores a respeito da referida política de segurança pública. Esses artigos abordam notícias relacionadas ao Programa Juntos pela Segurança, que ocorrem tanto antes, quanto após seu lançamento. A partir do trigésimo primeiro artigo reportado no Google, observamos a desconexão entre os artigos reportados e a palavra-chave, evidenciando a necessidade de interrupção no acréscimo de novos artigos jornalísticos.

Realizamos, por meio do software MAXQDA, a análise de conteúdo dos documentos, o qual permite criar categorias, combiná-las ou expandi-las, gerar listas de frequência de palavras, auxiliando na visualização dos termos mais recorrentes nas informações analisadas. Além disso, o software possibilita gerar diagramas, realizar análises de cluster, associar palavras e categorias.

Com base no referencial teórico sobre governança da segurança pública, foram elaboradas as categorias presentes na literatura (Quadro 3) e as palavras-chave correspondentes. Essas palavras-chave foram utilizadas com o objetivo de identificar, nos parágrafos dos textos analisados, a relação com as categorias da governança da segurança pública identificadas na fundamentação teórica desta pesquisa.

### **Quadro 3 – Relação das palavras-chave utilizadas por categoria analítica da governança da segurança pública**

Categoria analítica da governança	Palavras-chave
Articulação intersetorial	Articulação
Participação da sociedade civil	Participação – Sociedade Civil
Transparéncia e prestação de contas	Transparéncia – Prestação de Contas
Abordagens integradas e baseadas em evidências	Abordagens – Integradas – Integração – Evidências
Comunicação com a sociedade	Comunicação – Sociedade
Integração de mentalidades e práticas	Abordagem – Participação - Participante Integração – Práticas
Capacidade de governança	Capacidade – Governança
Prevenção e promoção da segurança comunitária	Prevenção – Segurança – Comunitária - Comunidade
Modernização tecnológica	Modernização – Tecnologia

**Fonte:** elaboração própria.

O Quadro 3 apresenta a relação das categorias analíticas identificadas na literatura sobre governança da segurança pública e as palavras-chave utilizadas no software MAXQDA para localização dos textos e contextos em que essas categorias foram empregadas. Essas categorias foram definidas por meio dos códigos nas três fontes de documentos.

Por seu turno, a análise da perspectiva da governança da segurança pública no Pacto pela Vida ocorreu por meio da análise de artigos indexados e revisados por pares em três repositórios: CAPES, Scopus e Web of Science (WoS). Em todas as bases, utilizamos as palavras-chave “Pacto pela Vida” e “Pact for Life” a partir de 2007, ano de implementação do programa.

Apresentamos no Quadro 4 o quantitativo de artigos que foram reportados nas respectivas bases, bem como uma coluna com o quantitativo de artigos reportados em duplicidade.

**Quadro 4 – Artigos revisados por pares sobre o Pacto pela Vida (2007–2022)**

Base	Reportados	Analizados	Artigos reportados em duplicidade	Total de artigos analisados
Scopus	12	10	12	16
Web Of Science	8	8		
CAPES	42	15		
Subtotal	58	28		

**Fonte:** elaboração própria.

Os artigos reportados, mas não analisados, foram excluídos por não possuírem relação com a temática. Isso ocorre porque o termo da palavra-chave utilizado é o mesmo para outros programas voltados para a área da saúde pública.

As fontes das informações foram utilizadas para analisar o contexto comunicacional em que ocorre a governança da segurança pública por meio dos programas de segurança pública elaborados. No caso do programa “Juntos pela Segurança”, lançado oficialmente em novembro de 2023, não foram encontrados artigos que abordassem o programa nos três bancos de dados pesquisados.

#### 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A pesquisa se propõe a examinar a comunicação e percepção das políticas de segurança, adotando abordagem tripla de diversas fontes documentais, incluindo documentos oficiais, mídia e produções acadêmicas. Assim, através da análise dos dados extraídos desses planos, o estudo oferece uma síntese das principais características da governança da segurança pública constante no Quadro 5, em que se mostra destacada sua relação direta com o escopo e os objetivos da pesquisa.

**Quadro 5 – Características da governança da segurança pública e sua relação com os planos de segurança pública de Pernambuco**

Característica	Descrição	Trecho do plano Pacto pela Vida	Trecho do plano Juntos pela Segurança
Articulação Intersetorial	Coordenação entre atores governamentais e não governamentais (Graham <i>et al.</i> , 2003; Kooiman, 2002).	Reuniões das Câmaras Técnicas e oficinas temáticas promoveram debate articulado (P. 13); maior cooperação entre órgãos operativos da SDS (p. 73).	Participação de mais de 280 especialistas, incluindo pesquisadores e ativistas (p. 5); envolve secretarias de prevenção à violência e direitos humanos (p. 8).
Participação da Sociedade Civil	Engajamento da sociedade civil na governança (Rhodes, 1996; UN, 2007).	Militantes de organizações civis participaram (p. 13–14)	Diálogo institucional e escuta popular envolveram mais de 7 mil participantes (p. 5); parceria essencial entre poder público e sociedade civil (p. 6).

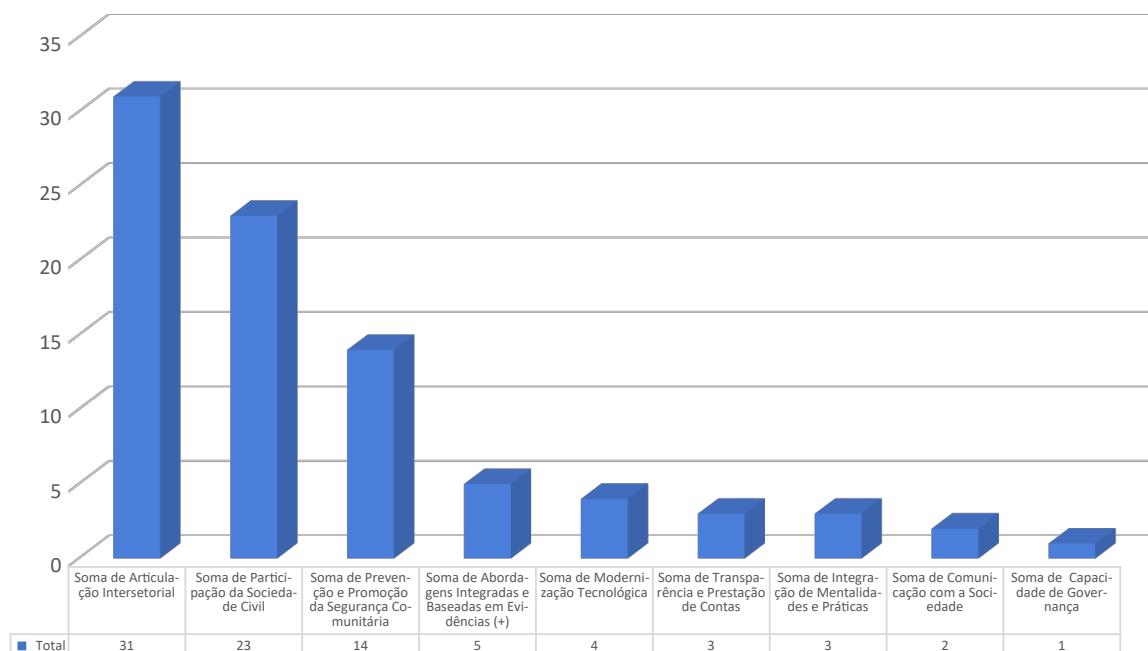
Característica	Descrição	Trecho do plano Pacto pela Vida	Trecho do plano Juntos pela Segurança
Transparência e Prestação de Contas	Promoção da transparéncia e acesso à informação (Ceneviva, 2006; UN, 2007).	Transparéncia nos gastos e convênios da segurança pública (p. 75).	Captação de recursos via crédito com bancos nacionais e FNSP (p. 63).
Abordagens Integradas e Baseadas em Evidências	Uso de abordagens multidisciplinares e evidências científicas (Sherman, 2013; Welsh; Farrington, 2011).	Diagnóstico da violência juvenil e mapeamento de vulnerabilidades (p. 103); Grupo de pesquisa sobre armas e crimes (p. 105)	Baseado no Método do Marco Lógico e Planejamento Participativo (p. 32); criação do Observatório Pernambucano de Prevenção Social (p. 47)
Comunicação com a Sociedade	Estratégias de disseminação e engajamento (Cruz, 2008; Ferreira <i>et al.</i> , 2011).	Ouvidoria participativa e divulgação permanente dos resultados (p. 76; p. 143).	Site para sugestões da população (p. 35); fortalecimento da imagem positiva da segurança pública (p. 54).
Integração de Mentalidades e Práticas com Abordagem Multidimensional	Incorporação de aspectos socioculturais na segurança pública (Dupont; Wood, 2007; Simon, 2020)	Integração das políticas de segurança em âmbito nacional e internacional (p. 14); gestão operacional e estratégica unificada (p. 74).	Considera segurança em várias áreas, como saúde e educação (p. 33); cooperação técnica para soluções tecnológicas (p. 56).
Capacidade de Governança	Coordenação de atores na gestão da segurança (Costa, 2023; Kooiman, 2002).	Programa para articulação entre polícia, justiça e sociedade civil (p. 129).	Colaboração entre governo, municípios e sociedade civil (p. 5); justiça e esferas de poder integradas à governança (p. 8).
Prevenção e Promoção da Segurança Comunitária	Prevenção ao crime e segurança comunitária (Rogers; Frevel, 2018; Sanders; Langan, 2019).	Centros especializados para proteção de grupos vulneráveis e combate a entorpecentes (p. 65); prevenção intersetorial (p. 116).	Foco na prevenção da violência doméstica e dependência química (p. 5); prevenção como antecipação de riscos (p. 7).
Modernização Tecnológica	Uso de TICs para melhorar a segurança (Al Dhanhani; Al Naqbi, 2022; Peron; Alvarez, 2022).	Equipamento não letal e Sistema de Inteligência Prisional (p. 78); integração de bancos de dados do Nordeste (p. 81).	Fortalecimento do Lab-LD contra lavagem de dinheiro (p. 52); fortalecimento do Sinab para elucidação de crimes (p. 53).

**Fonte:** elaboração própria a partir das informações dos planos e referencial teórico.

A análise do Quadro 5 revela que os planos de segurança pública Pacto pela Vida e Juntos pela Segurança apresentam convergências em relação às características da governança da segurança pública, conforme descritas na literatura especializada. Como exemplo, a articulação de redes de atores, a coordenação intersetorial e o desenvolvimento de capacidades de governança (Costa, 2023) e o uso de novas tecnologias de gestão para melhoria da efetividade nas políticas de segurança pública (Al Dhanhani; Al Naqbi, 2022).

Ao analisar a cobertura midiática sobre o Plano Juntos pela Segurança em Pernambuco, no período de agosto de 2023 a março de 2024, é possível ter um panorama das principais temáticas abordadas pelos editores de sites jornalísticos, portais e blogs. A partir das codificações realizadas durante a leitura das matérias jornalísticas, apresentamos no Gráfico 1 uma visão geral das categorias da governança da segurança pública mais reportadas pela imprensa em Pernambuco.

**Gráfico 1 – Categorias da governança identificadas nos documentos da imprensa acerca do Juntos pela Segurança (agosto de 2023 a março de 2024)**



**Fonte:** elaboração própria a partir das codificações no MAXQDA.

Conforme ilustrado no Gráfico 1, a cobertura midiática concentrou-se principalmente em temáticas relacionadas à articulação intersetorial, à participação da sociedade civil e à prevenção e promoção da segurança comunitária. Esses aspectos são fundamentais para a boa governança na segurança pública, conforme apontado pela literatura científica (Ceneviva, 2006; Costa, 2023). Por outro lado, dentre as categorias analisadas, a “comunicação com a sociedade” foi a que menos repercutiu nas notícias examinadas. Em sequência, seguiram-se “modernização tecnológica”, “abordagens integradas e baseadas em evidências”, “transparência e prestação de contas” e “participação da sociedade civil”, em uma ordenação ascendente de inserções nos discursos analisados.

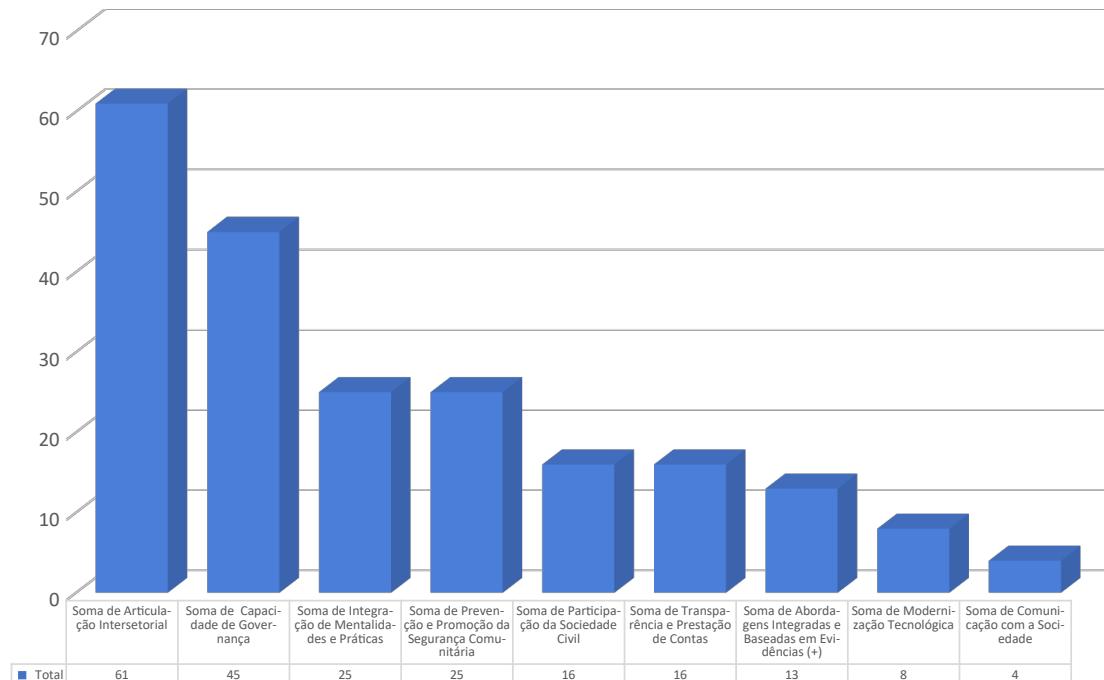
Este indicativo sobre a comunicação com a sociedade foi expresso através de críticas, notadamente na avaliação da participação social para o desenvolvimento da política de segurança pública. Edna Jatobá, representante do Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (Gajope) entrevistada pelo “Marco Zero Conteúdo” em agosto de 2023, disse que a participação

social era limitada. Segundo Ela, “A gente não teve nenhum espaço, apesar de ter solicitado essa pauta por duas vezes no conselho. Não se falou em Conferência Estadual de Direitos Humanos. O período e os meios disponibilizados à participação social deixam a desejar” (Marco Zero, 2023, p. 1).

A crítica da entrevista aponta para uma ausência na comunicação e no envolvimento da sociedade civil. Ao afirmar que não houve espaço adequado para a participação social e que os meios disponibilizados foram insuficientes, Jatobá evidencia uma lacuna na abertura para o diálogo e na promoção de canais efetivos de participação. Essa deficiência pode gerar desconfiança e resistência por parte da população, minando a legitimidade das políticas implementadas (Ceneviva, 2006; Cruz, 2008). Esses autores enfatizam que a transparência e a prestação de contas são elementos essenciais para fortalecer a confiança da sociedade nas instituições públicas.

A articulação intersetorial, por sua vez, representada pela maior fatia do gráfico, reflete a prevalência no discurso do Estado para o Plano Juntos pela Segurança em promover a cooperação e a coordenação entre diferentes atores e instituições envolvidas na segurança pública, como órgãos governamentais, sociedade civil e setor privado. Aspectos como transparência e adoção de abordagens integradas e baseadas em evidências também foram abordados, ainda que em menor proporção, em relação aos dois temas anteriores. Nesse sentido, apresentamos no Gráfico 2 a prevalência dessas categorias.

**Gráfico 2 – Categorias da governança identificadas nos documentos oficiais do Estado acerca do Juntos pela Segurança (agosto de 2023 a março de 2024)**



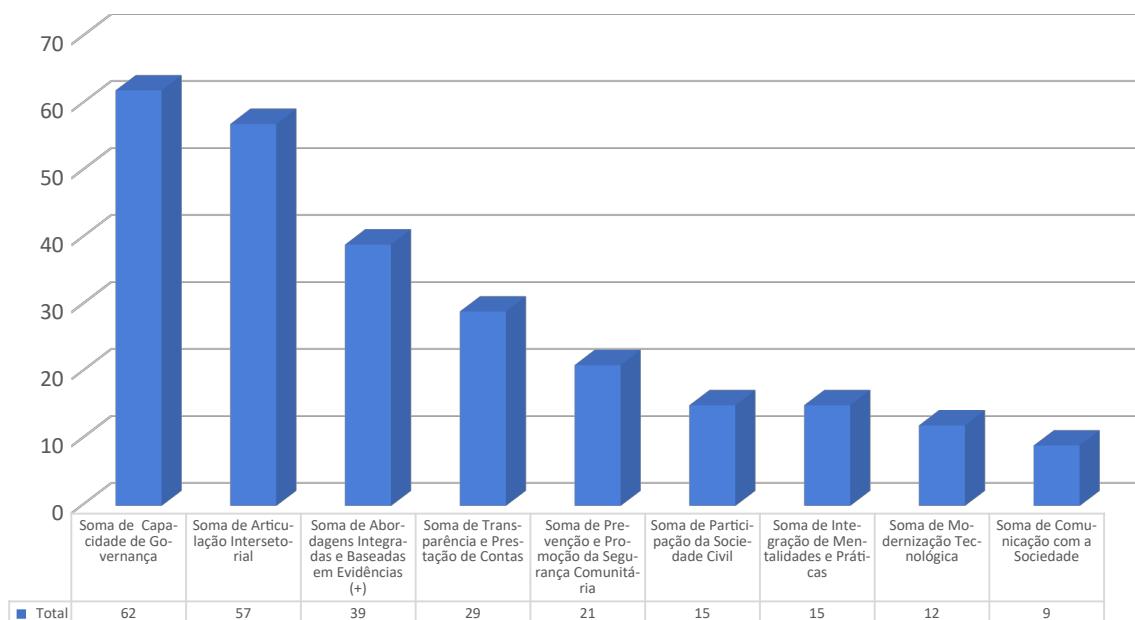
**Fonte:** elaboração própria a partir das codificações no MAXQDA.

A prevalência da articulação intersetorial no discurso do Estado para o Plano Juntos pela Segurança, refletida pela maior fatia do gráfico. Essa ênfase na articulação intersetorial é um aspecto fundamental da boa governança na segurança pública, pois são princípios essenciais para a boa governança no século 21, haja vista que os desafios complexos da segurança pública demandam a cooperação e coordenação de múltiplos atores, recursos e competências (Graham; Plumptre; Amos, 2003).

A categoria “Comunicação com a Sociedade” ainda que um aspecto crucial da governança, teve pouca inserção nos documentos analisados no discurso do Estado. Esses documentos revelam iniciativas de convocação da sociedade para participar ativamente do processo de formulação de políticas públicas. Uma dessas iniciativas envolve a criação de um endereço eletrônico, permitindo que os cidadãos expressem suas opiniões sobre as políticas existentes e surjam novas abordagens para o programa Juntos pela Segurança. Assim, destaca-se: “Na plataforma digital, foram registrados quase 14 mil participantes, 847 propostas e mais de 17 mil votos.” (GOVPE, 2023, p. 2).

Na revisão da literatura sobre o Pacto pela Vida, observa-se uma ligeira prevalência da categoria Capacidade de Governança em relação à Articulação Intersetorial. No entanto, destaca-se a categoria Abordagens Integradas e Baseadas em Evidências, com um número significativo de inserções trabalhadas nos artigos analisados, o que é compreensível, uma vez que os trabalhos científicos buscam fundamentar suas análises e conclusões em evidências empíricas sólidas, conforme apontado por Welsh e Farrington (2011). Assim, apresentamos essas categorias da governança do estado da arte no Gráfico 3.

**Gráfico 3 – Categorias da governança identificadas nos artigos científicos acerca do Pacto pela Vida**



**Fonte:** elaboração própria a partir das codificações no MAXQDA.

A articulação intersetorial se concretiza por meio de iniciativas como reuniões das Câmaras Técnicas, oficinas temáticas e estruturas participativas, que fomentam o diálogo articulado entre especialistas, acadêmicos, representantes de organizações da sociedade civil e órgãos operativos da Secretaria de Defesa Social. Essa abordagem intersetorial busca integrar esforços e promover uma atuação conjunta no enfrentamento da violência e da criminalidade (Antunes, 2019; Ratton, 2013; Ratton; Daudelin, 2018).

Por outro lado, uma crítica à capacidade de governança do Pacto pela Vida diz respeito à sustentabilidade financeira e à manutenção dos investimentos em segurança pública ao longo do tempo. A estabilização dos gastos em segurança após 2011 e o aumento natural dos preços dos insumos de segurança pública, devido a fatores como inflação, aumento do número de presos e reivindicações salariais dos profissionais da área, podem ter sido fatores que contribuíram para a deterioração das atividades realizadas pelo Pacto pela Vida e, consequentemente, para o aumento dos homicídios após 2013 (Monteiro; Rodrigues; Júnior, 2018). Essa crítica aponta para uma possível limitação na capacidade de governança do Pacto pela Vida em garantir a sustentabilidade financeira e a continuidade dos investimentos necessários para a efetividade das políticas de segurança pública. A falta de recursos adequados pode comprometer a implementação das ações previstas, bem como a manutenção dos resultados alcançados inicialmente (Costa, 2023).

## 5. CONCLUSÕES

Este estudo analisou a comunicação das ações de governança da segurança pública em Pernambuco, triangulando três fontes: o discurso oficial do Estado, a comunicação da imprensa e a literatura acadêmica. A compreensão da governança da segurança pública no estado é aprimorada por meio de estudos acadêmicos que destacam a complexidade das soluções necessárias para enfrentar a violência e a criminalidade.

Ao triangular essas perspectivas, evidencia-se a necessidade de uma compreensão mais abrangente e crítica da governança da segurança pública, considerando a complexidade dos processos envolvidos. Nesse contexto, os artigos científicos desempenham um papel fundamental, fornecendo críticas a análises que sobressaem aos discursos da imprensa e do estado.

A análise revela que tanto o Pacto pela Vida quanto o Juntos pela Segurança apresentam convergências em relação às características da governança da segurança pública, como articulação intersetorial e adoção de abordagens integradas. No entanto, a comunicação com a sociedade emerge como um ponto crítico, com pouca inserção nos discursos oficiais do Estado e na cobertura midiática.

Nessa mesma perspectiva, há uma lacuna científica que não explora as razões pelas quais a comunicação com a sociedade não é investigada ao longo do processo de implementação do

Pacto pela Vida e também no planejamento do Juntos pela Segurança, ou seja, não há um canal perene de participação social na avaliação e proposição, por parte da sociedade, no que concerne às decisões debatidas ao longo da execução dos programas de segurança pública. Assim, a falta de comunicação com a sociedade pode ser atribuída à ausência de mecanismos eficazes de participação social. Essa deficiência pode gerar desconfiança e resistência por parte da população, minando a legitimidade das políticas implementadas. Para ilustrar esse ponto, destacamos a crítica de Edna Jatobá, representante do Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (Gajope), que afirmou que a participação social no Plano Juntos pela Segurança foi limitada.

Pesquisas futuras podem investigar por que o discurso da imprensa não priorizou a capacidade de governança, apesar do destaque dado pelo Estado e pela literatura acadêmica a esse aspecto. Além disso, é importante compreender por que a comunicação com a sociedade não foi abordada de forma abrangente nos três discursos analisados, especialmente diante do uso crescente das redes sociais como plataforma para expressão de opiniões sobre políticas públicas.

Outros estudos podem explorar a interação e influência mútua das redes de comunicação, considerando como essas dinâmicas impactam a compreensão da governança da segurança pública e influenciam o engajamento cidadão. Compreender essas interações é essencial para o desenvolvimento de estratégias de comunicação e políticas públicas mais eficazes e inclusivas.

## REFERÊNCIAS

- AL DHANHANI, M. A.; AL NAQBI, S. Identifying enablers and obstacles for knowledge management in a police organization: case study of Abu Dhabi Police. *Policing* (Oxford), [s. l.], v. 16, n. 2, p. 270–281, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1093/police/paac019>
- ANDRONICEANU, A. Transparency in public administration as a challenge for a good democratic governance. *Revista Administratie si Management Public* (RAMP), [s. l.], n. 36, p. 149–164, 2021. DOI: <https://doi.org/10.24818/amp/2021.36-09>
- ANTUNES, G. M. Sobre limites e possibilidades da participação da sociedade civil na política de segurança pública – Pacto pela Vida. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [s. l.], v. 13, n. 1, p. 215–233, 2019. DOI: <https://doi.org/10.31060/rbsp.2019.v13.n1.1034>
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo:** edição revista e ampliada. São Paulo: Edições, [s. l.], v. 70, p. 280, 2016.
- BID, B. I. do D. **Prêmio Anual de 2015 “Gestão por Resultados”** – Programa Pacto pela Vida (PPV). [S. l.], 2015. Disponível em: <[https://www.acervo.pe.gov.br/uploads/r/arquivo-publico-estadual-jordao-emerenciano/5/a/e/5ae563014e38577c9c2b568b178f262bf42c711f1c89c5a80bdf44efe093108b/15b6bfc3-b03f-4fe6-acec-494c81c564c2-premio\\_anual\\_da\\_coplac\\_-\\_gprd\\_do\\_bid\\_ppv\\_1\\_.pdf](https://www.acervo.pe.gov.br/uploads/r/arquivo-publico-estadual-jordao-emerenciano/5/a/e/5ae563014e38577c9c2b568b178f262bf42c711f1c89c5a80bdf44efe093108b/15b6bfc3-b03f-4fe6-acec-494c81c564c2-premio_anual_da_coplac_-_gprd_do_bid_ppv_1_.pdf)>. Acesso em: 26 jul. 2023.
- BINGHAM, L. B. **Collaborative governance.** The SAGE handbook of governance, [s. l.], p. 386–401, 2011.

CENEVIVA, R. Accountability: novos fatos e novos argumentos—uma revisão da literatura recente. *Anais do Encontro de Administração Pública e Governança da Associação Nacional de PósGraduação e Pesquisa em Administração*, [s. l.], p. 1–17, 2006.

COSTA, A. T. M. **Segurança pública, redes e governança**. [S. l.]: Editora UnB, 2023. <https://doi.org/10.7476/9786558461708>

CRUZ, T. M. F. da. Mídia e segurança pública: a influência da mídia na percepção da violência. **Lumina**, [s. l.], v. 2, n. 2, 2008. DOI: <https://doi.org/10.34019/1981-4070.2008.v2.20961>

DOE-PE, D. O. do E. de P. Ouvir para mudar consolida diálogo entre Governo do Estado e a população. [S. l.: s. n.], 2023.

DUPONT, B.; WOOD, J. Urban security, from nodes to networks: on the value of connecting disciplines. **Canadian Journal of Law and Society/La Revue Canadienne Droit et Société**, [s. l.], v. 22, n. 2, p. 95–112, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0829320100009376>

ELLIOTT, O. V. **The tools of government**: a guide to the new governance. [S. l.]: OUP Us, 2002.

FBSP, F. B. de S. Publica. 17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública [livro eletrônico]. 17. ed. São Paulo: [s. n.], 2023. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf>>.

FERREIRA, E. L. T.; DAMÁZIO, I. N.; AGUIAR, J. M. de. Fatores estimuladores da sensação de insegurança e a valorização midiática. **Revista Ordem Pública**, [s. l.], v. 4, n. 1/2, p. 121–130, 2011.

FLICK, U. Triangulation in data collection. [S. l.]: The SAGE handbook of qualitative data collection, 2018.

GOVPE, G. de P. O modelo de gestão por resultados do Programa Pacto pela Vida. [S. l.], 2016. Disponível em: <<https://www.acervo.arquivopublico.pe.gov.br/index.php/eventos-e-premiacoes>>. Acesso em: 26 jul. 2023.

GOVPE, G. D. P. Ouvir para mudar consolida diálogo entre Governo do Estado e a população. [S. l.: s. n.], 2023.

GRAHAM, J.; PLUMPTRE, T. W.; AMOS, B. **Principles for good governance in the 21st century**. [S. l.]: Institute on governance Ottawa, 2003. v. 15

HATHAZY, P. Crafting public security: demilitarisation, penal state reform and security policy-making in post-authoritarian Chile. **Global Crime**, [s. l.], v. 19, n. 3–4, p. 271–295, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1080/17440572.2018.1471991>

HENMAN, P. Improving public services using artificial intelligence: possibilities, pitfalls, governance. **Asia Pacific Journal of Public Administration**, [s. l.], v. 42, n. 4, p. 209–221, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1080/23276665.2020.1816188>

KOOIMAN, J. **Governing as governance**. [s. l.], p. 1–264, 2002. DOI: [10.1111/j.1467-9299.2007.00642\\_1.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00642_1.x)

KRIPPENDORFF, K. **Content analysis**: an introduction to its methodology. [S. l.]: Sage publications, 2018. DOI: <https://doi.org/10.4135/9781071878781>

MACKLEM, P.; ROACH, K.; DANIELS, R. J. **The security of freedom: essays on Canada's anti-terrorism bill.** [S. l.]: University of Toronto Press, 2001.

MARCO ZERO, por J. C. Especialistas analisam o Juntos pela Segurança do Governo Raquel. [S. l.], 2023. Disponível em: <<https://marcozero.org/especialistas-analisam-o-juntos-pela-seguranca-do-governo-raquel/>>. Acesso em: 21 abr. 2024.

MONTEIRO, L.; RODRIGUES, D.; JÚNIOR, J. E. D. S. O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon e as políticas de segurança pública: o caso do programa “Pacto pela Vida” de Pernambuco (2007–2013). **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [s. l.], v. 12, n. 2, p. 91–111, 2018. DOI: <https://doi.org/10.31060/RBSP.2018.V12.N2.847>

MORAIS, M. C. A. *et al.* Determinantes socioeconômicos do microempreendedor individual (MEI). **REGEPE Entrepreneurship and Small Business Journal**, [s. l.], v. 11, n. 3, p. e2070–e2070, 2022. DOI: <https://doi.org/10.14211/ibjesb.e2070>

ÖNDER, M.; ZENGİN, Ü. N. A framework for comparative analysis: public administration across the globe. In: **The Palgrave Handbook of comparative public administration: concepts and cases**. [S. l.]: Springer, 2022. p. 51–76.

ONU. United Nations Public Service Forum, Day and Awards Ceremony. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Instituciones Públicas. [S. l.], 2012. Disponível em: <<https://publicadministration.un.org/es/2012unpsa>>. Acesso em: 26 jul. 2023.

RATTON, J. L. **Segurança pública, possibilidades e desafios:** o caso do Pacto pela Vida [Memo]. [s. l.], 2013.

RATTON, J. L.; DAUDELIN, J. Construction and deconstruction of a homicide reduction policy: the case of pact for life in Pernambuco, Brazil. **International Journal of Criminology and Sociology**, [s. l.], v. 7, p. 173–183, 2018. DOI: <https://doi.org/10.6000/1929-4409.2018.07.12>

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. **Political Studies**, [s. l.], v. 44, n. 4, p. 652–667, 1996.

ROGERS, C.; FREVEL, B. **Higher education and police:** an international view. [S. l.: s. n.], 2018.

SANDERS, C. B.; LANGAN, D. New public management and the extension of police control: community safety and security networks in Canada. **Policing & Society**, 2–4 Park Square, Milton Park, Abingdon Ox14 4rn, Oxon, England, v. 29, n. 5, p. 566–578, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1080/10439463.2018.1427744>

SEPLAG-PE, S. de P. e G. de P. **Todos por Pernambuco.** [S. l.], 2019. Disponível em: <<https://www.seplag.pe.gov.br/todos-por-pernambuco>>.

SHERMAN, L. W. The rise of evidence-based policing: targeting, testing, and tracking. **Crime and justice**, [s. l.], v. 42, n. 1, p. 377–451, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1086/670819>

SILVA, J. L. da; EMMENDOERFER, M. L.; SILVEIRA CUNHA, N. R. da. Análise documental ilustrada em administração pública: uma proposta operacional (re) aplicável. **Teoria e Prática em Administração**, [s. l.], v. 10, n. 2, p. 23–41, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.21714/2238-104X2020v10i2-51394>

SIMON, J. Governing through crime. In: **Crime, inequality and the State**. [S. l.]: Routledge, 2020. p. 589–595.

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

TRIANTAFILLOU, P. Governmentality and the measuring of governance. In: **Handbook on Measuring Governance**. [S. l.]: Edward Elgar Publishing, 2024. p. 125–136.

UNITED NATIONS. **Public governance indicators**: a literature review. New York: [s. n.], 2007.

WELSH, B. C.; FARRINGTON, D. P. Evidence-based crime policy. **The Oxford handbook of crime and criminal justice**, [s. l.], p. 60–92, 2011.

WOOD, J.; DUPONT, B. **Democracy, society and the governance of security**. [S. l.]: Cambridge University Press, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0008423907071260>

### Elias Ricardo de Oliveira

 <https://orcid.org/0000-0002-6508-3930>

Doutor em Administração pela UFPE, com período sanduíche na Concordia University, Canadá. Mestre em Tecnologia e Gestão em Educação a Distância pela UFRPE. Avaliador do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (MEC/BASIS/INEP). Membro do Grupo Lócus de Investigação em Economia Criativa e do Lab for Latin American Caribbean Studies (LLACS), Montréal.  
elias.oliveira@ufpe.br

### Fernando Gomes de Paiva Júnior

 <https://orcid.org/0000-0001-5715-3882>

Doutor em Administração pela UFMG. Mestre em Administração de Empresas pela Universidade de Deusto, Espanha. Bacharel em Administração pela UFPE. Professor do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste (MGP/UFPE), pesquisador do Laboratório de Criatividade e Inovação (LCI/UFPE) e membro do Grupo Lócus de Investigação em Economia Criativa.  
fernando.paivajr@ufpe.br

# USO DA TECNOLOGIA NA AUDITORIA INTERNA DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS: UM ESTUDO DE CASO

Aline Casteliano  
Eliana Silva de Almeida

Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Maceió – AL, Brasil

Este estudo investiga a aplicação da tecnologia da informação na auditoria interna das universidades federais brasileiras, com foco na detecção da acumulação ilegal de cargos públicos. O objetivo central foi analisar as limitações dos métodos manuais de auditoria e propor soluções baseadas em sistemas computacionais especializados. Para isso, a pesquisa utilizou uma abordagem qualitativa e exploratória, em duas fases: estudo de caso na Universidade Federal de Alagoas (UFAL), com base em observação direta e análise documental; e expansão para outras 26 universidades federais, com dados coletados via e-SIC. O referencial teórico está fundamentado em teorias tradicionais, além de literatura contemporânea sobre governança digital, inovação pública e transformação organizacional. Os resultados evidenciam que nenhuma das instituições pesquisadas utiliza ferramentas tecnológicas específicas para auditoria interna, o que resulta em lentidão, maior suscetibilidade a erros e baixa proatividade. Como contribuição, o estudo propõe o desenvolvimento de sistemas informatizados que permitam automação, integração de dados e auditoria preditiva, fortalecendo a governança universitária, a eficiência administrativa e a transparência pública.

**Palavras-chave:** auditoria interna; universidades federais; acumulação ilegal de cargos, tecnologia da Informação.

## USO DE LA TECNOLOGÍA EN LA AUDITORÍA INTERNA DE LAS UNIVERSIDADES FEDERALES PÚBLICAS: UN ESTUDIO DE CASO

Este estudio investiga la aplicación de la tecnología de la información en la auditoría interna de las universidades federales brasileñas, con un enfoque en la detección de la acumulación ilegal de cargos públicos. El objetivo principal fue analizar las limitaciones de los métodos manuales de auditoría y proponer soluciones basadas en sistemas computacionales especializados. Para ello, la investigación utilizó un enfoque cualitativo y exploratorio, en dos fases: un estudio de caso en la Universidad Federal de Alagoas (UFAL), basado en la observación directa y el análisis documental; y una expansión a otras 26 universidades federales, con datos recopilados a través de e-SIC. El marco teórico se basa en teorías tradicionales, además de literatura contemporánea sobre gobernanza digital, innovación pública y transformación organizacional. Los resultados evidencian que ninguna de las instituciones encuestadas utiliza herramientas tecnológicas específicas para la auditoría interna, lo que se traduce en lentitud, mayor susceptibilidad a errores y baja proactividad. Como contribución, el estudio propone el desarrollo de sistemas informatizados que permitan la automatización, la integración de datos y la auditoría predictiva, fortaleciendo la gobernanza universitaria, la eficiencia administrativa y la transparencia pública.

**Palabras clave:** auditoría interna; universidades federales; acumulación ilegal de posiciones; tecnología de la información.

## USE OF TECHNOLOGY IN INTERNAL AUDITING AT PUBLIC FEDERAL UNIVERSITIES: A CASE STUDY

This study investigates the application of information technology in the internal audit of Brazilian federal universities, focusing on the detection of the illegal accumulation of public positions. The main objective was to analyze the limitations of manual audit methods and propose solutions based on specialized computational systems. For this, the research used a qualitative and exploratory approach, in two phases: a case study at the Federal University of Alagoas (UFAL), based on direct observation and documentary analysis; and expansion to 26 other federal universities, with data collected via e-SIC. The theoretical framework is based on traditional theories, as well as contemporary literature on digital governance, public innovation, and organizational transformation. The results show that none of the institutions surveyed use specific technological tools for internal audit, which leads to slowness, greater susceptibility to errors, and low proactivity. As a contribution, the study proposes the development of computerized systems that allow for automation, data integration, and predictive auditing, strengthening university governance, administrative efficiency, and public transparency.

**Keywords:** internal audit; federal universities; illegal accumulation of positions; information technology.

## 1. INTRODUÇÃO

A auditoria interna nas universidades federais desempenha um papel estratégico na governança institucional, garantindo conformidade regulatória, transparência na gestão de recursos públicos e integridade administrativa. Sua atuação é muito importante para assegurar a correta alocação de recursos e mitigar riscos institucionais, promovendo a eficiência operacional e o fortalecimento da confiança da sociedade na administração universitária (Rodrigues; Sampaio; Machado, 2020). No entanto, o modelo tradicional de auditoria enfrenta desafios estruturais, especialmente no que se refere à detecção e correção da acumulação ilícita de cargos públicos, prática vedada pela Constituição Federal de 1988, que em seu art. 37, incisos XVI e XVII, admite apenas hipóteses restritas de acumulação remunerada de cargos (dois cargos de professor; um cargo de professor com outro técnico ou científico; ou dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, desde que haja compatibilidade de horários). Essa irregularidade, além de comprometer a qualidade dos serviços prestados, sobrecarrega os servidores e gera impactos financeiros significativos para o erário (Oliveira; Silva; Motta, 2023).

As universidades federais não se limitam a seu papel educacional, mas operam como complexas entidades administrativas, gerindo extensos quadros de pessoal e orçamentos vultosos. Nesse cenário, a auditoria interna se configura como um instrumento essencial para o aprimoramento da governança pública, pois atua na identificação de ineficiências e irregularidades, garantindo maior controle sobre a alocação de recursos humanos e financeiros (Pinheiro; Oliva, 2020). Entre as diversas fragilidades institucionais, a persistência da acumulação ilícita de cargos públicos revela a necessidade premente de modernização dos mecanismos de controle interno. Embora o artigo 37 da Constituição Federal de 1988 proíba essa prática, salvo em casos específicos de compatibilidade de horários, sua recorrência evidencia lacunas nos processos de fiscalização e monitoramento (Andrade; Neto, 2022).

A ausência de ferramentas tecnológicas especializadas aparece como um fator limitante da capacidade das auditorias internas em detectar e prevenir tais irregularidades, resultando em um processo reativo, moroso e altamente dependente de notificações externas, como as emitidas por órgãos de controle externo, a exemplo da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU). A experiência de uma das autoras, atuando no Departamento Pessoal da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), revelou um elevado volume de casos reincidentes de acumulação indevida de cargos, evidenciando não apenas a ineficácia dos métodos tradicionais de auditoria, mas também a necessidade de soluções estruturadas e baseadas em tecnologia para otimizar os processos de fiscalização.

Diante desse cenário, um estudo-piloto foi conduzido na Auditoria Geral da UFAL, analisando a operacionalização dos mecanismos internos de controle. Os achados iniciais demonstraram que,

apesar da existência de recursos humanos qualificados e estrutura física adequada, a ausência de sistemas computacionais especializados compromete a eficiência dos processos de auditoria, limitando a capacidade de identificar, corrigir e mitigar irregularidades de maneira tempestiva e eficaz (Andrade; Neto, 2022).

Com base nesses resultados preliminares, a investigação foi ampliada para um conjunto de 26 universidades federais situadas nas capitais estaduais e no Distrito Federal, com o objetivo de verificar se os desafios enfrentados pela UFAL eram generalizados e de que forma outras instituições conduziam suas auditorias internas. A análise comparativa permitiu mapear as práticas adotadas, identificar deficiências comuns e propor recomendações voltadas à modernização dos processos de auditoria interna no ensino superior federal.

Este estudo não se limita a diagnosticar problemas operacionais, mas busca contribuir ativamente para a evolução da gestão pública ao propor soluções inovadoras que aprimorem a governança universitária. A implementação de ferramentas tecnológicas tem o potencial de otimizar a auditoria interna, automatizando a análise de dados e reduzindo a dependência de processos manuais, promovendo maior transparência e celeridade na detecção de irregularidades. Dessa forma, o presente trabalho se insere no debate sobre modernização administrativa e controle institucional, demonstrando como a adoção de soluções computacionais pode transformar o cenário da auditoria interna nas universidades federais, fortalecendo os princípios constitucionais da eficiência, economicidade e probidade (Rodrigues; Veras Machado, 2021).

Nesse sentido, o presente estudo toma como problema de pesquisa a seguinte questão: de que maneira a ausência de instrumentos tecnológicos específicos compromete a eficiência da auditoria interna e a capacidade de prevenir a acumulação ilegal de cargos no serviço público federal? A delimitação do objeto empírico recai sobre a auditoria interna das universidades federais brasileiras, com destaque para o estudo de caso conduzido na Universidade Federal de Alagoas (UFAL) e ampliado por meio da análise de informações obtidas em outras 26 instituições, via e-SIC.

O objetivo central, portanto, foi analisar as limitações do modelo atual de auditoria, predominantemente manual, e propor soluções tecnológicas capazes de aprimorar a confiabilidade, a agilidade e a transparência dos processos de controle interno. Tal objetivo não apenas responde a uma lacuna identificada na literatura, mas também oferece subsídios para a formulação de políticas institucionais que fortaleçam os mecanismos de governança pública.

A relevância desta pesquisa manifesta-se em diferentes dimensões. Do ponto de vista acadêmico, contribui para articular referenciais clássicos – como a Teoria da Firma (Jensen; Meckling, 1976) e a Teoria dos Custos de Transação (Coase, 1937; Williamson, 2010) – com debates contemporâneos sobre governança digital, inovação pública e transformação organizacional. Do ponto de vista prático, evidencia como a carência de instrumentos digitais repercute em custos elevados de monitoramento, sobrecarga de servidores e maior vulnerabilidade a falhas. Do ponto

de vista social, ressalta a necessidade de fortalecer a governança universitária, garantindo maior transparência, eficiência e legitimidade no cumprimento da missão pública das universidades federais.

Além disso, o estudo responde a uma preocupação estratégica de longo prazo: a construção de uma administração pública mais moderna, proativa e capaz de antecipar riscos. Ao propor a incorporação de soluções tecnológicas na auditoria interna, o trabalho se insere no debate sobre transformação digital do Estado brasileiro, reforçando a importância de alinhar práticas de gestão às demandas de uma sociedade cada vez mais conectada e exigente quanto à prestação de contas.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Auditoria interna nas universidades federais

A auditoria interna desempenha um papel estratégico na governança pública, assegurando conformidade regulatória, eficiência na alocação de recursos e transparência na gestão. Em universidades federais brasileiras, cuja estrutura administrativa é complexa e os volumes de recursos financeiros e humanos são expressivos, a auditoria interna se torna um mecanismo essencial para o fortalecimento do controle institucional e a mitigação de riscos operacionais (Garcia, 2023).

Conforme Garcia (2023), a auditoria interna não se limita à detecção de irregularidades, mas também atua de forma consultiva, agregando valor e aprimorando os processos institucionais por meio da avaliação contínua da eficácia dos controles internos. Dessa forma, sua atuação não se restringe à fiscalização, mas se estende à formulação de recomendações estratégicas que contribuem para a racionalização da gestão e a mitigação de vulnerabilidades administrativas. Heury e Lopes (2021) enfatizam que, além de sua função regulatória, a auditoria interna no setor público assume um caráter preventivo e orientador, alinhado à Teoria da Firma, que postula a necessidade de mecanismos de controle eficazes para minimizar os custos operacionais e garantir eficiência organizacional (Jensen; Meckling, 1976).

Em convergência com a Teoria dos Custos de Transação, observa-se que a ausência de instrumentos tecnológicos eleva os custos de monitoramento e coordenação, enquanto a Teoria da Firma evidencia a necessidade de estruturas eficientes de governança para mitigar esses custos. Nesse sentido, ambas as perspectivas se complementam ao justificar a adoção de tecnologias digitais como meio de reduzir falhas informacionais e aumentar a eficiência organizacional.

No contexto do setor público, a auditoria interna deve estar alinhada aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Brasil, 1988). A integração desses princípios à prática da auditoria fortalece a governança, assegurando que a

administração pública atue de maneira transparente e responsável, promovendo a confiança da sociedade nas instituições (Heury; Lopes, 2021).

No âmbito das universidades federais, a auditoria interna desempenha uma função crítica ao monitorar a aplicação dos recursos públicos, garantindo que as atividades acadêmicas e administrativas sejam conduzidas em conformidade com as normativas vigentes (Rodrigues; Veras Machado, 2021). Além de identificar possíveis irregularidades, essa auditoria possibilita o aprimoramento dos processos institucionais, propondo medidas corretivas e inovações administrativas que elevam a qualidade da gestão universitária.

A Teoria dos Custos de Transação fornece um arcabouço teórico fundamental para compreender a atuação das auditorias internas nas universidades, uma vez que essas auditorias operam como mecanismos de governança voltados à mitigação de riscos e à minimização dos custos decorrentes de falhas administrativas. Essa teoria argumenta que a eficiência organizacional depende da redução das incertezas e dos conflitos transacionais, reforçando a importância de auditorias internas robustas para assegurar uma gestão eficaz (Oana, 2010).

No caso das universidades federais, a aplicação dessa teoria revela como a ausência de ferramentas tecnológicas adequadas pode resultar em custos elevados de transação, tais como o tempo excessivo despendido em processos manuais e a maior suscetibilidade a erros humanos. Além disso, a falta de automatização compromete a capacidade de resposta das auditorias, tornando os processos investigativos mais morosos e menos eficazes. Assim, ao considerar os desafios enfrentados pela auditoria nas universidades federais, é possível argumentar que a adoção de soluções tecnológicas modernas pode ser um mecanismo eficaz para economizar custos de transação e, consequentemente, melhorar a eficiência da governança institucional (Tadelis; Williamson, 2010).

## 2.2 Acumulação ilegal de cargos

A acumulação ilegal de cargos no serviço público representa uma das principais fragilidades no controle da gestão de pessoal das universidades federais. Regulamentada pelo artigo 37, inciso XVI, da Constituição Federal de 1988, a ocupação simultânea de cargos públicos somente é permitida em situações excepcionais e condicionadas à compatibilidade de horários. No entanto, estudos apontam que essa irregularidade continua sendo recorrente, gerando impactos negativos tanto para a administração pública quanto para a qualidade dos serviços prestados (Motta; Oliveira; Silva, 2023).

A acumulação ilegal de cargos não apenas compromete a eficiência administrativa, mas também sobrecarrega servidores e onera significativamente os cofres públicos. A dificuldade na fiscalização dessa prática decorre, em grande parte, da ausência de sistemas automatizados de

auditoria capazes de cruzar informações entre diferentes bases de dados institucionais e órgãos fiscalizadores (Nicolas; Savério, 2022).

Estudos demonstram que universidades que adotaram tecnologias emergentes para a verificação da compatibilidade de horários e acúmulo de vínculos apresentaram melhores índices de conformidade e controle. O uso de ferramentas digitais especializadas permite a detecção automática de padrões irregulares, reduzindo a necessidade de auditorias manuais demoradas e propensas a falhas (Nicolas; Savério, 2022).

A dependência exclusiva de notificações externas emitidas por órgãos de controle, como a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU), demonstra uma postura reativa por parte das universidades, ao invés de uma abordagem preventiva baseada na auditoria interna eficaz. A integração entre os mecanismos de controle interno e externo é indispensável para maximizar a transparência e a eficiência na administração pública, promovendo um ambiente onde as instituições possam atuar de maneira preventiva, em vez de simplesmente responder a notificações externas (Nicolas; Savério, 2022).

A modernização dos processos de auditoria por meio da incorporação de soluções tecnológicas especializadas pode minimizar significativamente esses desafios. Ferramentas de inteligência artificial e mineração de dados surgem como alternativas promissoras no suporte à realização de análises preditivas e identificação de vínculos irregulares, promovendo maior transparência e agilidade na fiscalização (Rocha; Rezende; Oliveira, 2022).

### **2.3 Tecnologia da informação na auditoria interna**

A transformação digital tem desempenhado um papel fundamental na modernização das auditorias internas no setor público. A adoção de tecnologias da informação permite a automação de processos, o cruzamento de grandes volumes de dados e a detecção de padrões que indicam possíveis irregularidades, elevando a eficácia dos mecanismos de controle e governança (Nicolas; Savério, 2022).

No âmbito das universidades federais, a implementação de sistemas computacionais especializados tem se mostrado uma solução promissora para fortalecer a auditoria interna. Modelos de auditoria automatizada, como os propostos por Rocha, Rezende e Oliveira (2022), possibilitam a integração de bases de dados, permitindo análises rápidas e acuradas sobre a compatibilidade de cargos e vínculos funcionais. Essa abordagem reduz significativamente o tempo de resposta das auditorias e diminui a dependência de processos manuais sujeitos a falhas.

A ausência de tais tecnologias, conforme demonstrado nos estudos de Araújo, Farina e Florian (2023), impõe barreiras à eficiência dos processos de auditoria, prolongando investigações e comprometendo a detecção precoce de irregularidades. A modernização tecnológica surge,

portanto, como um imperativo para promover a inovação nas universidades públicas brasileiras, contribuindo para a transparência administrativa e o fortalecimento da governança (Leal; Figueiredo, 2021).

Dessa forma, este estudo evidencia que a incorporação de ferramentas tecnológicas, aliada à capacitação dos auditores internos, pode consolidar um modelo de auditoria mais eficiente e preventivo, reduzindo riscos institucionais e assegurando a conformidade regulatória nas universidades federais.

### 3. METODOLOGIA

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa e exploratória. O percurso metodológico foi estruturado em duas etapas complementares. Na primeira etapa, realizou-se um estudo de caso na Universidade Federal de Alagoas (UFAL), fundamentado em análise documental e observação direta dos processos de auditoria relativos à apuração de acumulação ilícita de cargos. Essa etapa possibilitou compreender a dinâmica local e identificar limitações práticas do modelo vigente. Na segunda etapa, ampliou-se a investigação para outras 26 universidades federais, selecionadas com base na disponibilidade de informações por meio do sistema e-SIC. O critério de seleção incluiu universidades de diferentes regiões, de modo a captar a heterogeneidade institucional. Os dados foram coletados mediante aplicação de questionário padronizado via e-SIC, contendo questões abertas e fechadas sobre práticas de auditoria, uso de tecnologia e procedimentos de apuração. O tratamento dos dados qualitativos foi realizado por meio de análise de conteúdo temática, associada à triangulação com os documentos obtidos. A validação analítica ocorreu a partir da comparação entre os resultados do estudo de caso (UFAL) e os achados junto às demais universidades, garantindo consistência interpretativa. Por fim, foi incluída a subseção de limitações metodológicas, reconhecendo restrições como dependência de informações autodeclaradas; heterogeneidade entre instituições, que limita a generalização; e ausência de uso de softwares estatísticos mais robustos devido à natureza exploratória do estudo.

Todos os procedimentos realizados respeitaram os princípios éticos aplicáveis à pesquisa em administração pública. O desenho metodológico foi descrito de forma completamente detalhada, permitindo plena replicação por outros pesquisadores interessados em aprofundar investigações similares.

#### 3.1 Tipo de estudo e abordagem

O presente estudo configura-se como um estudo de caso, abordagem amplamente utilizada em pesquisas que demandam uma análise aprofundada dos fenômenos organizacionais

e administrativos. Essa escolha metodológica justifica-se pela necessidade de investigar em profundidade os impactos das tecnologias da informação na auditoria interna das universidades federais, além de compreender as limitações estruturais que impedem a modernização desses processos.

A abordagem qualitativa adotada permitiu captar a complexidade das interações institucionais e compreender as percepções dos gestores de auditoria interna sobre os desafios operacionais enfrentados. O caráter exploratório, por sua vez, possibilitou a identificação de lacunas e oportunidades de melhoria nos fluxos de auditoria, ampliando a compreensão sobre as barreiras existentes para a adoção de soluções tecnológicas inovadoras.

O estudo foi estruturado em duas fases complementares:

- 1) Fase Piloto – realizada na Universidade Federal de Alagoas (UFAL), com o objetivo de diagnosticar os principais desafios enfrentados pela auditoria interna da instituição na detecção e correção da acumulação ilegal de cargos.
- 2) Expansão da Pesquisa – análise estendida para 26 universidades federais, situadas nas capitais estaduais e no Distrito Federal, buscando identificar padrões, divergências e oportunidades de inovação na auditoria interna universitária.

### 3.1.1 Estudo piloto na UFAL

A pesquisa inicial concentrou-se na Auditoria Geral da UFAL, onde foram analisadas práticas institucionais de fiscalização da acumulação de cargos, bem como os desafios enfrentados pela equipe de auditores internos. Os seguintes procedimentos metodológicos foram aplicados:

- observação direta dos processos internos da auditoria;
- análise documental de registros administrativos, incluindo relatórios de auditoria, Planos Anuais de Auditoria Interna (PAINT) e processos específicos de fiscalização;
- levantamento de fluxos de trabalho utilizados na auditoria interna para verificar se há integração de sistemas e uso de tecnologia na detecção de irregularidades.

Os principais achados dessa etapa indicaram:

- dependência de ferramentas genéricas, como planilhas eletrônicas e consultas avulsas a bases de dados institucionais, tornando o processo suscetível a falhas e retrabalho;
- dificuldades no cruzamento de informações, devido à ausência de sistemas integrados de auditoria, comprometendo a detecção eficiente de padrões irregulares;
- impacto operacional significativo, uma vez que a predominância de processos manuais sobrecarrega os auditores e reduz a capacidade de resposta da instituição na identificação de irregularidades.

Os resultados obtidos nessa fase serviram de base para a elaboração de questionários direcionados às demais universidades incluídas neste estudo.

### **3.1.2 Expansão da pesquisa para 26 universidades federais**

A segunda etapa envolveu um levantamento ampliado, abrangendo 26 universidades federais situadas nas capitais dos estados brasileiros e no Distrito Federal. A coleta de dados ocorreu por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), regulamentado pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). Esse método garantiu o acesso a informações institucionais públicas, assegurando transparência e reproduzibilidade no processo de coleta de dados.

Os participantes da pesquisa foram gestores de auditoria interna e responsáveis por processos administrativos relacionados à fiscalização de vínculos funcionais e detecção de irregularidades. Os questionários aplicados abordaram os seguintes aspectos:

- existência e uso de ferramentas computacionais específicas para auditoria interna;
- fluxos e metodologias adotados na análise de vínculos funcionais e possíveis irregularidades;
- principais desafios enfrentados na ausência de automação nos processos de auditoria.

Os dados obtidos foram organizados e analisados em três etapas distintas:

- 1) Análise preliminar: triagem das respostas, verificação de inconsistências e categorização dos dados coletados.
- 2) Análise qualitativa: identificação de padrões comuns e recorrências nos desafios operacionais relatados pelas universidades.
- 3) Análise comparativa: confronto dos dados obtidos com o referencial teórico, garantindo robustez metodológica e validação dos achados.

Para assegurar precisão e objetividade na análise dos resultados, os dados foram consolidados e visualizados por meio do software Excel®, permitindo a elaboração de gráficos e tabelas comparativas que ilustram os principais achados desta pesquisa.

## **3.2 Considerações éticas**

O estudo respeitou integralmente os princípios éticos aplicáveis à pesquisa científica. Por utilizar exclusivamente dados públicos de acesso irrestrito, a investigação se enquadra nas categorias que dispensam submissão ao Comitê de Ética em Pesquisa, conforme estabelece a Resolução nº 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde.

### 3.3 Estruturação metodológica

A pesquisa foi delineada em cinco etapas principais, garantindo clareza e rigor metodológico:

- 1) Planejamento e elaboração do estudo-piloto
  - Diagnóstico preliminar dos desafios enfrentados pela Auditoria Interna da UFAL
  - Mapeamento de fluxos de trabalho e análise de ferramentas disponíveis
- 2) Execução do estudo-piloto na UFAL
  - Aplicação de técnicas de observação direta
  - Análise documental de processos internos
  - Identificação de limitações operacionais na auditoria interna
- 3) Expansão da pesquisa para 26 universidades federais
  - Coleta de dados via e-SIC
  - Questionários aplicados a gestores de auditoria interna
  - Consolidação das respostas e categorização das práticas adotadas
- 4) Análise dos dados
  - Identificação de padrões, desafios e oportunidades de melhoria
  - Organização dos achados em três fases: preliminar, qualitativa e comparativa
- 5) Discussão e proposição de soluções
  - Confronto dos resultados com a literatura acadêmica
  - Elaboração de recomendações para modernização das auditorias internas e aprimoramento da governança universitária

## 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A integração das informações obtidas nas 27 universidades (UFAL + 26 federais) permitiu identificar padrões comuns e especificidades regionais, resultando em um mapeamento detalhado dos desafios enfrentados pelas auditorias internas no setor universitário público.

A análise comparativa das 27 universidades investigadas, incluindo um estudo-piloto na Universidade Federal de Alagoas (UFAL), revelou desafios significativos, como a dependência

de métodos manuais, a falta de integração entre setores e a ausência de automação nos processos de auditoria.

Os dados coletados foram organizados e analisados em três níveis: estudo de caso na UFAL, comparação entre universidades e propostas de melhorias. A seguir, apresentam-se os principais achados, acompanhados de gráficos e tabelas que ilustram os padrões identificados.

#### **4.1 Estudo de caso na UFAL**

Na Universidade Federal de Alagoas (UFAL), identificou-se uma lacuna crítica na adoção de tecnologias para suporte à auditoria interna. Observou-se que os processos manuais, como análise de folhas de pagamento e verificação de compatibilidade de horários, exigiam elevado tempo de execução, tornando a auditoria interna suscetível a erros e retrabalho.

Os auditores relataram a utilização predominante de ferramentas genéricas, como planilhas eletrônicas, para cruzamento de informações, evidenciando a ausência de um sistema automatizado capaz de realizar análises em tempo real. Esse cenário comprometia a eficiência da auditoria, tornando-a reativa, ou seja, dependente da sinalização de órgãos de controle externo, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU), para iniciar investigações.

Além disso, os desafios operacionais enfrentados pelos auditores internos incluem:

- falta de padronização na análise de dados, dificultando o monitoramento sistemático de irregularidades;
- dificuldade na detecção de padrões de acúmulo ilícito de cargos, devido à fragmentação das bases de dados institucionais;
- tempo excessivo para resposta, resultando em atrasos na implementação de ações corretivas.

A ausência de automação nesses processos não apenas aumenta a carga de trabalho manual dos auditores, mas também reduz a capacidade da UFAL de antecipar e mitigar riscos institucionais, reforçando a necessidade de ferramentas informatizadas para fortalecer os mecanismos de controle interno.

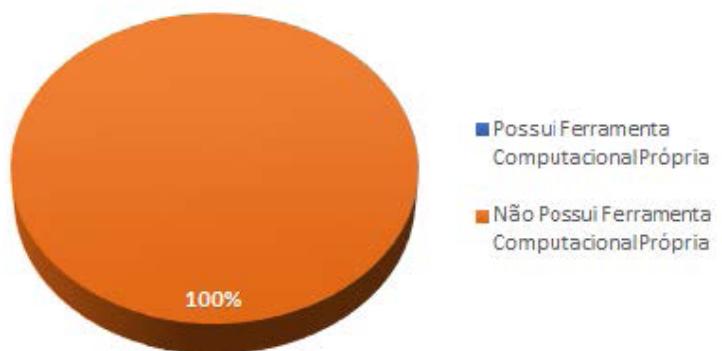
#### **4.2 Análise comparativa entre as universidades**

A análise comparativa das 27 universidades federais revelou um cenário generalizado de fragilidade nos processos de auditoria interna, com nenhuma instituição relatando o uso de

sistemas específicos para fiscalização da acumulação ilegal de cargos. Os controles, em sua maioria, são realizados de forma manual e dependentes da notificação de órgãos externos.

A falta de automação compromete a capacidade das universidades de monitorar irregularidades em tempo real, resultando em auditorias fragmentadas e sujeitas a extensos períodos de análise. O Gráfico 1 a seguir ilustra esse panorama:

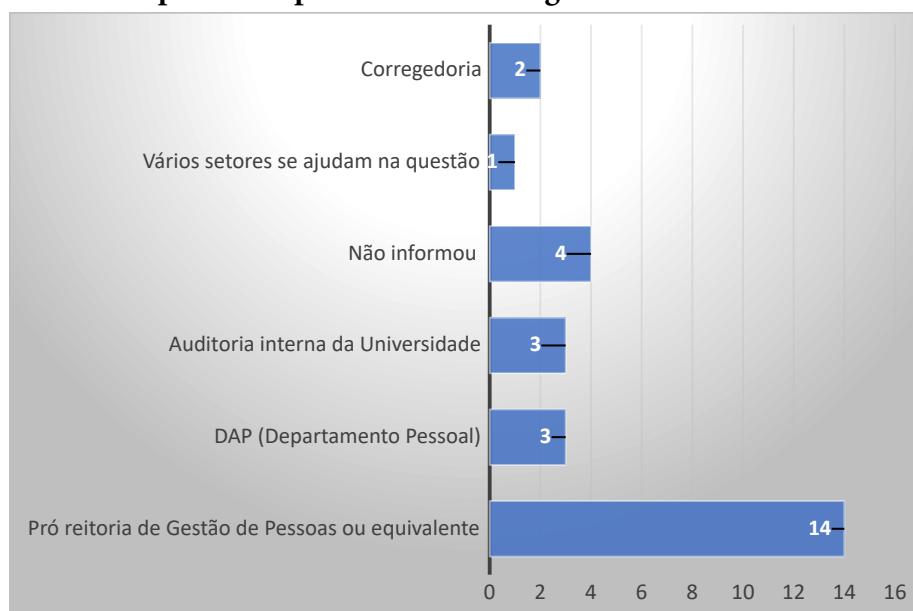
**Gráfico 1 – Uso de ferramentas computacionais nas universidades analisadas**



**Fonte:** elaboração própria (2024).

Os achados corroboram estudos anteriores, como os de Nicolas e Savério (2022), que destacam que a ausência de modernização nos processos administrativos do setor público reduz a eficiência da gestão. Esse problema estrutural se reflete na morosidade das auditorias internas universitárias, como ilustrado pelo Gráfico 2.

**Gráfico 2 – Setores responsáveis pela análise de irregularidades**

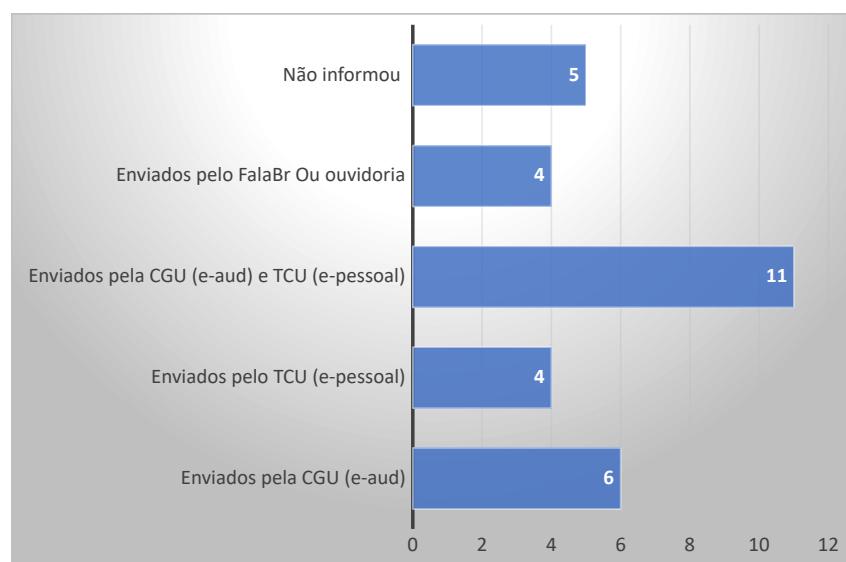


**Fonte:** elaboração própria (2024).

Os dados indicam que 14 universidades centralizam as auditorias na Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, enquanto setores especializados, como Auditoria Interna e Corregedoria, têm participação reduzida. Esse cenário gera sobrecarga administrativa, comprometendo a eficácia das investigações e reforçando a necessidade de descentralização e fortalecimento das unidades de fiscalização (Rodrigues; Veras Machado, 2021).

Outro ponto crítico é a dependência dos auditores internos de notificações externas para iniciar investigações. O Gráfico 3 evidencia essa relação:

**Gráfico 3 – Canais de notificação utilizados pelas universidades**



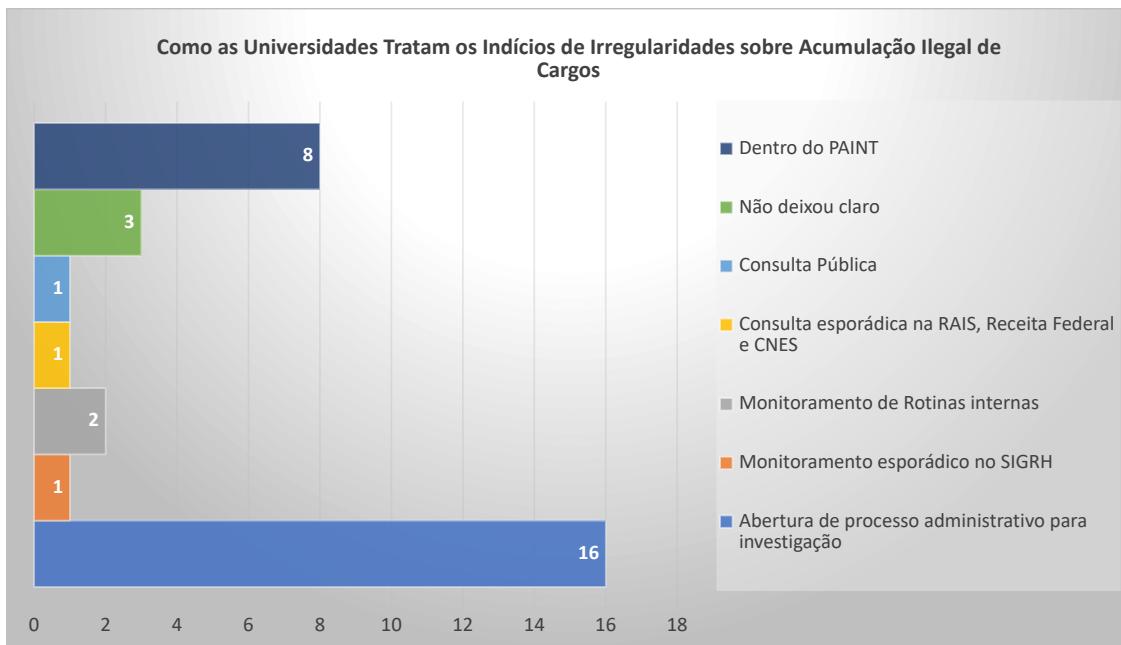
**Fonte:** elaboração própria (2024).

Os resultados indicam que 11 universidades iniciam auditorias apenas após notificações da CGU (E-aud) e do TCU (E-pessoal), evidenciando baixa autonomia institucional na detecção de irregularidades. Apenas 4 universidades utilizam canais internos, demonstrando que os mecanismos de controle preventivo ainda são incipientes.

Diante desse cenário, especialistas como Rocha, Rezende e Oliveira (2022) defendem que a adoção de ferramentas digitais avançadas pode antecipar a detecção de padrões de risco, reduzindo a dependência de intervenções externas.

#### 4.3 Formas de tratamento dos indícios de irregularidades

O tratamento adotado pelas universidades para lidar com indícios de acumulação ilegal de cargos apresenta variações conforme os procedimentos internos de cada instituição. O Gráfico 4 detalha as principais estratégias utilizadas:

**Gráfico 4 – Formas de tratamento de indícios de irregularidades**

**Fonte:** elaboração própria (2024).

A análise dos dados indica que as universidades utilizam uma combinação de estratégias formais e abordagens manuais para lidar com irregularidades, com destaque para os seguintes métodos:

- Inclusão no Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT): a existência de um planejamento formal de auditorias representa um avanço na governança universitária. No entanto, a eficácia desse mecanismo depende da periodicidade e do escopo das auditorias realizadas, pois investigações esporádicas podem limitar a detecção sistemática de irregularidades.
- Consulta pública: algumas instituições utilizam a consulta pública como ferramenta de transparência e controle social. No entanto, conforme destacado por Garcia (2023), a efetividade dessa abordagem depende da frequência e do alcance das consultas, sendo necessário garantir que sejam realizadas de forma estruturada e contínua.
- Consultas esporádicas na RAIS, Receita Federal e CNES: a dependência de verificações pontuais nesses bancos de dados sinaliza uma abordagem reativa, baseada na identificação de indícios já existentes, em vez de um monitoramento preventivo e sistemático. Segundo Oliveira *et al.* (2024), a falta de integração entre essas bases de dados e os sistemas internos das universidades compromete a capacidade de fiscalização e rastreamento de vínculos irregulares.
- Monitoramento de rotinas internas: embora essencial para a detecção precoce de inconformidades, a ausência de tecnologias apropriadas dificulta a automação desse processo. O uso de verificações manuais torna as auditorias mais demoradas e suscetíveis a falhas humanas, comprometendo a rastreabilidade e a confiabilidade dos resultados.

- Monitoramento esporádico no SIGRH: o Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos (SIGRH), apesar de ser amplamente utilizado na administração universitária, não foi desenvolvido para auditoria interna, o que exige esforços adicionais dos auditores para extrair e analisar os dados relevantes. Segundo Silveira (2023), o SIGRH simplifica a gestão de pessoal, mas sua limitação como ferramenta de auditoria resulta na necessidade de consultas manuais para complementar investigações, aumentando a vulnerabilidade a falhas operacionais. Rodrigues (2020) argumenta que a adoção de sistemas de auditoria específicos pode elevar significativamente a eficiência e a precisão das investigações internas.
- Abertura de processo administrativo para investigação: esse foi o método mais citado entre as universidades analisadas, evidenciando que a abordagem predominante segue um modelo investigativo tradicional, em que as irregularidades são tratadas após serem identificadas. Contudo, sem tecnologias avançadas, esses processos podem se tornar morosos e burocráticos. A inteligência artificial e a mineração de dados podem otimizar as auditorias internas, permitindo que as universidades adotem uma abordagem mais proativa na detecção e investigação de irregularidades (Andrade; Neto, 2022).

Esses achados reforçam a necessidade de implementação de soluções automatizadas para garantir eficiência e rastreabilidade nas investigações.

#### 4.4 Propostas de melhoria

Com base nos resultados obtidos, as seguintes ações estratégicas são propostas para modernizar as auditorias internas nas universidades federais:

- desenvolvimento de sistemas automatizados para cruzamento de dados e identificação de padrões de irregularidade;
- capacitação contínua dos auditores, promovendo formação em tecnologias emergentes e análise preditiva de riscos;
- integração entre setores institucionais, garantindo comunicação eficaz e maior colaboração entre unidades de controle interno;
- adoção de inteligência artificial para auditoria preditiva, reduzindo a necessidade de processos manuais e otimizando a detecção precoce de fraudes.

A literatura reforça que investimentos em inovação tecnológica são fundamentais para superar os desafios identificados. Estudos de Nicolas e Savério (2022) ressaltam que o uso de softwares de auditoria e inteligência artificial pode transformar os processos de fiscalização, promovendo eficiência, transparência e confiabilidade, e isso também se aplica na gestão universitária. Dessa forma, a

implementação dessas melhorias não apenas fortalecerá a governança das universidades, mas também permitirá um avanço significativo na gestão de riscos e no combate às irregularidades no setor público.

## 5. CONCLUSÃO

O estudo evidenciou a fragilidade das práticas de auditoria interna nas universidades federais brasileiras diante da ausência de instrumentos tecnológicos específicos. As evidências coletadas demonstram que a utilização de processos essencialmente manuais gera sobrecarga de trabalho, lentidão e vulnerabilidade a erros. Como proposição, este trabalho fortalece a importância do desenvolvimento de sistemas informatizados capazes de integrar dados de diferentes bases administrativas, automatizar verificações e fornecer análises preditivas sobre potenciais irregularidades. Tais ferramentas não apenas fortaleceriam a governança e a eficiência administrativa, como também contribuiriam para maior transparência perante a sociedade. Entre as limitações, destacam-se a dependência de informações autodeclaradas e a heterogeneidade institucional, que restringem a generalização dos achados. Futuras pesquisas poderiam ampliar a amostra, incluir metodologias quantitativas e explorar experiências internacionais de digitalização da auditoria pública. Do ponto de vista estratégico, a implementação de soluções digitais para auditoria deve ser incorporada às políticas de inovação na administração pública, de modo a alinhar as universidades às transformações organizacionais em curso.

Com base na análise empreendida, é possível afirmar que a pesquisa alcançou seu objetivo central ao demonstrar como a ausência de sistemas informatizados específicos para auditoria interna compromete a eficiência administrativa e a capacidade de prevenção da acumulação ilícita de cargos. O estudo de caso na UFAL, associado à investigação em outras universidades federais, evidenciou que os métodos atuais são lentos, fragmentados e onerosos, o que reforça a pertinência de se avançar em direção à digitalização e automação das rotinas de controle.

O trabalho também contribui para a literatura ao aplicar a Teoria da Firma e a Teoria dos Custos de Transação ao campo da auditoria pública, ao mesmo tempo em que dialoga com estudos recentes sobre governança digital. Essa articulação amplia o conhecimento já produzido e fornece subsídios conceituais e práticos para gestores públicos. Reconhece-se, contudo, que a heterogeneidade institucional das universidades, a dependência de dados obtidos via e-SIC e a natureza qualitativa da pesquisa limitam a generalização dos resultados.

Como recomendação, propõe-se o desenvolvimento e a adoção de sistemas informatizados integrados, capazes de realizar verificações automáticas, cruzar bases de dados e fornecer análises preditivas. Essa inovação fortaleceria a capacidade preventiva das auditorias internas, reduziria custos de monitoramento e ampliaria a transparência perante a sociedade. Sugere-se, ainda, que pesquisas futuras aprofundem a análise quantitativa dos custos associados à auditoria manual, explorem comparações, que inclusive podem ser internacionais, sobre o uso de tecnologias

digitais em instituições de ensino superior e investiguem os efeitos da digitalização sobre a cultura organizacional das universidades. Tais avanços são fundamentais para consolidar uma governança pública mais eficaz, transparente e alinhada às exigências contemporâneas.

## REFERÊNCIAS

- BARBOSA NETO, João Estevão; ANDRADE, Neiva. Inteligência artificial na auditoria interna: percepção dos auditores internos do Ministério Público de Minas Gerais. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2022, Belo Horizonte. *Anais* [...]. Belo Horizonte: SBAP, 2022. Disponível em: <https://sbap.org.br/ebap/index.php/home/article/view/432> Acesso em: 16 abr. 2024.
- ANDREEA-OANA, I. A new approach in economics: transaction costs theory. *Analele Universitatii din Oradea*, 369, 2010.
- ARAUJO, Reginaldo Cesar Caldeira de; FARINA, Renata Mirella; FLORIAN, Fabiana. O papel da tecnologia da informação na gestão empresarial. *RECIMA21 - Revista Científica Multidisciplinar*, v. 4, n. 6, 2023. ISSN 2675-6218. 2023. DOI: 10.47820/recima21.v4i6.3463. Disponível em: <https://recima21.com.br/index.php/recima21/article/view/3463>. Acesso em: 16 abr. 2024.
- BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 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: 01 out. 2023.
- BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º [...]. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 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: 25 abr. 2024.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 510, de 7 de abril de 2016.** Dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais. **Diário Oficial da União: Brasília**, DF, 24 maio 2016. Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2016/res0510\\_07\\_04\\_2016.html](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2016/res0510_07_04_2016.html) Acesso em: 01 out. 2023.
- GARCIA, Matheus Henrique Cassin. **A importância da auditoria interna nas universidades federais brasileiras.** 2023. 31 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Contábeis) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/39539>. Acesso em: 22 mar. 2024.
- HEURY, José; LOPES, Silvio José. A importância da auditoria interna nas empresas. **Revista de Estudos Interdisciplinares do Vale do Araguaia-Reiva**, v. 4, n. 03, p. 12-12, 2021. Disponível em: <https://reiva.emnuvens.com.br/reiva/article/view/201>. Acesso em: 24 abr. 2024.
- LEAL, Carlos Ivan Simonsen; FIGUEIREDO, Paulo N. Inovação tecnológica no Brasil: desafios e insumos para políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 55, n. 3, p. 512-537, 2021. DOI: 10.1590/0034-761220200583. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/th4kPMNYksKFkZDwSdWs7Zj/?lang=pt>. Acesso em: 16 abr. 2024
- JENSEN, M. C., & MECKLING, W. H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4), p. 305-360, 1976. [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X)

OLIVEIRA, Antônio; SILVA, Galdeon; MOTTA, Gianni. Acumulação de cargos, empregos e funções públicas (Direito). **Repositório Institucional**, v. 2, n. 1, p. *não informado*, 2023. Disponível em: <http://revistas.icesp.br/index.php/Real/article/view/4431/2305>. Acesso em: 22 mar. 2024.

PINHEIRO, Douglas Renato; OLIVA, Eduardo de Camargo. A atuação da auditoria interna na governança pública: um estudo baseado na visão da alta administração das universidades públicas federais brasileiras. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 18, 2020. doi.org/10.22561/cvr.v31i2.4933. DOI: 10.22561/cvr.v31i2.4933. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/4933>. Acesso em: 18 abr. 24.

RODRIGUES, R. C.; VERAS MACHADO, M. V. Atuação da auditoria interna nas universidades federais brasileiras. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 13, n. 4, 2021. DOI: 10.21118/apgs.v13i4.11151. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/11151>. Acesso em: 16 mar. 24.

RODRIGUES, Rubens Carlos; SAMPAIO, Thicia Tela Lima; MACHADO, Marcus Vinícius Veras. O perfil da auditoria interna nas universidades federais brasileiras/The profile of internal auditing in brazilian federal universities. **Revista FSA** (Centro Universitário Santo Agostinho), v. 17, n. 10, p. 117-144, 2020. doi.org/10.12819/2020.17.10.7. DOI: 10.12819/2020.17.10.7. Disponível em: <http://www4.unifsa.com.br/revista/index.php/fsa/article/view/2115>. Acesso em: 18 mar. 2024.

SAVÉRIO, Natasja Alvarenga; NICOLAS, Maria Alejandra. O uso da inteligência artificial pela Administração Pública brasileira como ferramenta de controle institucional externo. **Encontro Brasileiro de Administração Pública**, 2022. Disponível em: <https://www.sbap.org.br/ebap/index.php/home/article/view/835>. Acesso em: 16 abr. 2024.

TADELIS, S.; WILLIAMSON, O. Transaction cost economics. In: GIBBONS, R.; ROBERTS, J. (eds.). **Handbook of Organizational Economics** Princeton, NJ: Princeton University Press, 2010. p. 159-191.

### Aline Casteliano

 <https://orcid.org/0009-0007-7282-3486>

Mestra pelo programa de mestrado profissional PROFNIT - Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para Inovação, ponto focal UFAL. Bacharel em Administração de Empresas pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Servidora pública lotada na UFAL.

acristinne@hotmail.com

### Eliana Silva de Almeida

 <https://orcid.org/0000-0002-4782-3771>

Doutora em Informática pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Brasil. Professora aposentada, voluntária lotada na Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Alagoas (FAMED/UFAL). Pesquisadora do laboratório Interdisciplinar de Descoberta de Conhecimento em Grande Volume de Dados (GiocondaLab/UFAL) e do Instituto de Habilidades Multidisciplinar em Microbiota Intestinal (InHaMMI/UFAL).

eliana.almeida@gmail.com

# PANORAMA DAS PESQUISAS SOBRE DADOS GOVERNAMENTAIS ABERTOS NO PERÍODO 2014 A 2024: UMA ANÁLISE DE CONTEÚDO

**Renato Machado de Godoy  
João Paulo Calembo Batista Menezes  
João Cesar de Souza Ferreira  
Marcio Coutinho de Souza**

Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), Teófilo Otoni – MG, Brasil

Os dados governamentais abertos (DGA) têm se estabelecido como elemento central na modernização da gestão pública. Este estudo investiga como estão caracterizadas as publicações científicas sobre DGA nas bases *Web of Science* e *Scopus*. A metodologia empregou análise de conteúdo em 332 artigos no período de 2014 a 2024, utilizando o software IRaMuTeQ. Os resultados revelaram uma estrutura temática dividida em sete classes principais, a saber: métricas de qualidade e aplicações na saúde (Classe 6), modelos teóricos de avaliação (Classe 7), desafios de interoperabilidade tecnológica (Classe 2), forte foco na governança local e engajamento cívico (Classe 3), diferenças entre estratégias governamentais regionais (Classe 5), dificuldades de implementação (Classe 4) e aplicações práticas em contextos urbanos (Classe 1). A análise de similitude identificou ‘*data*’ e ‘*open\_government\_data*’ como termos centrais, nos quais orbitam discussões sobre governança, transparência e aplicações práticas. O principal achado da pesquisa é a existência de uma estrutura que conecta harmoniosamente os aspectos técnicos, sociais e práticos dos DGA, demonstrando que o sucesso das iniciativas depende dessa integração. O estudo contribui para a compreensão do panorama da pesquisa em DGA, oferecendo perspectivas para o desenvolvimento de políticas públicas mais efetivas.

**Palavras-chave:** dados governamentais abertos; análise de conteúdo; transparência; governança pública; IRaMuTeQ.

## PANORAMA DE LAS INVESTIGACIONES SOBRE DATOS GUBERNAMENTALES ABIERTOS EN EL PERÍODO 2014 A 2024: UN ANÁLISIS DE CONTENIDO

Los datos gubernamentales abiertos (DGA) se han establecido como un elemento central en la modernización de la gestión pública. Este estudio investiga cómo están caracterizadas las publicaciones científicas sobre DGA en las bases Web of Science y Scopus. La metodología empleó análisis de contenido en 332 artículos en el período de 2014 a 2024, utilizando el software IRaMuTeQ. Los resultados revelaron una estructura temática dividida en siete clases principales, a saber: métricas de calidad y aplicaciones en la salud (Clase 6), modelos teóricos de evaluación (Clase 7), desafíos de interoperabilidad tecnológica (Clase 2), fuerte foco en la gobernanza local y el compromiso cívico (Clase 3), diferencias entre estrategias gubernamentales regionales (Clase 5), dificultades de implementación (Clase 4) y aplicaciones prácticas en contextos urbanos (Clase 1). El análisis de similitud identificó 'data' y 'open\_government\_data' como términos centrales, en los cuales orbitan discusiones sobre gobernanza, transparencia y aplicaciones prácticas. El principal hallazgo de la investigación es la existencia de una estructura que conecta armoniosamente los aspectos técnicos, sociales y prácticos de los DGA, demostrando que el éxito de las iniciativas depende de esa integración. El estudio contribuye a la comprensión del panorama de la investigación en DGA, ofreciendo perspectivas para el desarrollo de políticas públicas más efectivas.

**Palabras clave:** datos gubernamentales abiertos; análisis de contenido; transparencia; gobernanza pública; IRaMuTeQ.

## OVERVIEW OF RESEARCH ON OPEN GOVERNMENT DATA FROM 2014 TO 2024: A CONTENT ANALYSIS

Open government data (OGD) has become a central element in the modernization of public administration. This study investigates the characteristics of scientific publications on OGD in the Web of Science and Scopus databases. The methodology involved a content analysis of 332 articles from 2014 to 2024, using the IRaMuTeQ software. The results revealed a thematic structure divided into seven main classes: quality metrics and healthcare applications (Class 6), theoretical evaluation models (Class 7), technological interoperability challenges (Class 2), a strong focus on local governance and civic engagement (Class 3), differences between regional government strategies (Class 5), implementation difficulties (Class 4), and practical applications in urban contexts (Class 1). A similitude analysis identified 'data' and 'open\_government\_data' as central terms, around which discussions on governance, transparency, and practical applications revolve. The research's main finding is the existence of a framework that harmoniously connects the technical, social, and practical aspects of OGD, demonstrating that the success of these initiatives depends on this integration. The study contributes to the understanding of the OGD research landscape, offering perspectives for the development of more effective public policies.

**Keywords:** open government data; content analysis; transparency; public governance; IRaMuTeQ.

## 1. INTRODUÇÃO

Em 1948, o acesso à informação foi reconhecido pela Assembleia Geral das Nações Unidas como um direito humano universal. Assim, todas as pessoas têm o direito fundamental de coletar, transmitir e publicar informações (United Nations, 1948).

Desde 2007, diversos movimentos de dados abertos foram fortalecidos ao redor do mundo, ganhando destaque com iniciativas como a reunião em Sebastopol, Califórnia, que definiu princípios dos dados abertos; e os memorandos presidenciais de 2009 nos Estados Unidos da América (EUA). Esses movimentos têm como principais objetivos a transparência e a reutilização de dados. Nesse contexto, visando possibilitar a transparência e condução aberta de suas ações, os governos viabilizaram o acesso às suas informações.

A crescente demanda por transparência e acessibilidade dos dados na administração pública, especialmente no contexto da aplicação de tecnologia da informação para gestão eficiente, exige que esses dados sejam dispostos com o máximo de transparência, assegurando a acessibilidade e operacionalidade dos sistemas de dados abertos.

Attard *et al.* (2015) destacam que o valor dos dados abertos nos governos compreende a importância de garantir que essas informações sejam acessíveis a todos, superando barreiras tecnológicas, legais e de acessibilidade. Trata-se de uma questão de promover transparência e empoderar os cidadãos.

Os dados governamentais abertos (DGA) são informações geradas ou coletadas por instituições públicas, disponibilizadas de forma acessível e reutilizável, com liberdade para uso e redistribuição, promovendo transparência, inclusão e inovação (Vetrò *et al.*, 2016). Podem ser livremente acessadas, modificadas e compartilhadas por qualquer cidadão ou organização, sem restrições, e usadas para diversas finalidades, como a produção de conhecimento, desenvolvimento de estudos, elaboração de reportagens, criação de aplicativos de serviços e softwares cívicos, entre outras aplicações que possam beneficiar a sociedade.

Além disso, existem muitos benefícios decorrentes da divulgação de dados pelos governos, como maior transparência, responsabilidade, ações anticorrupção, confiança, aumento da participação e melhoria e geração de novas atividades econômicas (Kleiman *et al.*, 2024).

Diante desse cenário, este artigo busca responder à seguinte questão de pesquisa: Como estão caracterizadas as publicações científicas sobre dados governamentais abertos (DGA) nas bases *Web of Science* e *Scopus*? Para tanto, o objetivo geral foi mapear tendências, categorias temáticas e principais contribuições dessas publicações no período de 2014 a 2024.

Esta análise identificou quais foram as tendências de publicação, bem como explorou qualitativamente os temas abordados nos artigos mais citados, utilizando ferramentas como o software *Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*

(IRaMuTeq) para gerar estatísticas textuais; a Classificação Hierárquica Descendente (CHD); Análise Fatorial de Correspondências (AFC); e Análise de Similitude, com o propósito de demonstrar as principais contribuições e limitações do estudo, e, se possível, apresentar sugestões para pesquisas futuras.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Dados governamentais abertos

A definição de ‘aberto’ estabelece critérios (veja Figura 1) que os dados precisam cumprir. Esses critérios mostram como os dados podem ser usados, reutilizados e redistribuídos de forma gratuita (Attard *et al.*, 2015; Possamai; Souza, 2020).

**Figura 1 – Princípios dos dados abertos**



**Fonte:** elaboração própria com suporte de inteligência artificial, com base em dados de Attard *et al.*, (2015) e Possamai e Souza (2020).

A abertura de dados governamentais visa promover transparência, participação e inovação, trazendo benefícios, como maior responsabilidade, combate à corrupção, confiança pública e estímulo à economia (Kleiman *et al.*, 2024).

Gray (2014) aponta várias evidências que contribuíram para o surgimento do paradigma de abertura de dados durante os anos 1990 e início dos anos 2000, particularmente na Europa e nos EUA. Algumas das principais contribuições incluem:

- a) **Debates sobre informação do setor público:** nos anos 1990 e início dos anos 2000, políticas e debates em torno da disponibilização de informação do setor público foram fundamentais. As discussões sobre direitos autorais governamentais e modelos de licenciamento, como o caso da falta de direitos autorais sobre informações federais nos EUA, desempenharam um papel importante na abertura de dados públicos;
- b) **Diretiva de Informação do Setor Público (PSI) na Europa:** a Europa implementou a PSI, que procurava maximizar a reutilização de dados públicos e minimizar as restrições sobre eles. Embora inicialmente focada em esclarecer as condições de reutilização, a diretiva estabeleceu precedentes para iniciativas posteriores que promoviam uma maior abertura de dados;
- c) **EUA como pioneiro em dados abertos:** o governo dos EUA, particularmente por meio de iniciativas como a do *Office of Management and Budget*, começou a promover a reutilização irrestrita de informações públicas, apoiando o princípio de que o governo deveria facilitar o acesso a esses dados, sem cobrar além do custo de disseminação;
- d) **Aumento do valor econômico dos dados geoespaciais:** tanto nos EUA quanto na Europa, houve um aumento no reconhecimento do valor econômico dos dados geoespaciais. Dessa forma, políticas em torno da infraestrutura de dados espaciais foram vistas como fundamentais para permitir inovações comerciais, incentivando a abertura de dados nessa área.

O movimento pela abertura de dados governamentais deu um salto importante em 2007, com uma reunião em Sebastopol, Califórnia, onde especialistas trabalharam juntos para definir o conceito de dados abertos, auxiliando na formulação de políticas públicas voltadas à transparência (Gray, 2014).

A partir disso, a abertura de dados passou a ser uma prioridade em agendas de organizações internacionais, como o Grupo dos Oito (G8), que reúne as maiores economias do mundo; o Grupo dos Vinte (G20), que inclui as principais economias avançadas e emergentes; a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); e o Banco Mundial, instituição financeira internacional que oferece assistência financeira e técnica a países em desenvolvimento (Gray, 2014).

Em 2009, o presidente dos EUA, Barack Obama, assinou três memorandos presidenciais. Dois deles tratavam do governo aberto, do qual os dados abertos são um dos pilares. Esses memorandos presidenciais colocaram explicitamente a cultura de código aberto no centro da ação pública, reafirmando seus princípios fundamentais: transparência, participação e colaboração (Chignard, 2013).

Em 2011, foi lançado o *Open Government Partnership* (OGP, 2011), com oito países fundadores, entre eles o Brasil, que visava aumentar a participação cívica e o acesso à informação governamental (Brasil, 2020).

O compromisso com dados abertos foi reafirmado em 2013 na cúpula do G8, com a *Carta Aberta de Dados* (Open Data Charter, 2013), que definiu padrões para a abertura de dados respeitando leis de propriedade intelectual e privacidade.

No Brasil, as iniciativas começaram em 2005 e ganharam força em 2009 com a lei complementar nº 131 (Brasil, 2009), que exigia a publicação de informações detalhadas sobre receitas e despesas públicas.

A Lei de Acesso à Informação (Brasil, 2011) foi um marco que regulamentou o acesso a dados abertos (Albano; Craveiro; Carossi, 2023). Em 2016, o governo implementou a Política de Dados Abertos, pondo em prática a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA) e o Plano de Dados Abertos (PDA) (Brasil, 2016).

## 2.2 Governança e transparência governamental

Governança pública refere-se à implementação de práticas estratégicas de liderança e controle que capacitam os gestores e *stakeholders* de uma organização pública a avaliar as necessidades e condições atuais, direcionar suas ações e monitorar suas operações. Esse processo visa ampliar as probabilidades de sucesso na entrega de resultados efetivos aos cidadãos, tanto em termos de serviços quanto de políticas públicas (Brasil, 2020).

Governança pública abrange diversos aspectos da gestão, incluindo transparência, prestação de contas, ética, integridade, legalidade e participação social nas decisões (Pascoal; Oliveira, 2019).

Attard *et al.* (2015) e Macedo e Lemos (2021) apontam que a implementação de uma governança de dados abertos pode gerar diversos benefícios, como a eficiência operacional, a transparência, a participação cidadã e a qualidade dos serviços públicos.

No Brasil, a legislação que rege a governança de dados abertos foi significativamente fortalecida pela Lei de Acesso à Informação (Brasil, 2011) e pelo Decreto nº 8.777/2016, que instituiu a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Esse decreto estabelece diretrizes claras para a publicação de dados governamentais como dados abertos, promovendo uma administração pública mais transparente e participativa (Brasil, 2016).

O Decreto nº 9.903/2019 instituiu a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, enfatizando a gestão coordenada pela Controladoria-Geral da União e a obrigatoriedade de disponibilização dos dados em formatos que permitam o uso eficiente pela sociedade e outros órgãos governamentais (Brasil, 2019).

Um fator fundamental da governança de dados governamentais é a transparência, o que envolve possibilitar que a sociedade acesse informações atualizadas acerca das operações, estruturas, processos decisórios, resultados e desempenho do setor público. Ela se manifesta na disponibilização de informações que interessem às partes envolvidas, inclusive sob a forma de dados abertos – conforme estabelecem os artigos 3º, incisos I e II, 5º, 8º e 10 da Lei nº 12.527/2011 –, e não se limita apenas às informações exigidas por leis ou regulamentos específicos (Brasil, 2020).

Além disso, a transparência e a acessibilidade dos dados são imperativos, democráticos e legais, e contribuem para uma governança aberta e participativa, permitindo às partes interessadas um melhor acesso às informações e utilização de maneira produtiva (Reinsberg; Swedlund, 2023).

De acordo com Gurstein (2011), a transparência pode ser compreendida em diferentes níveis, incluindo a disponibilização ativa de dados, a publicação de informações relevantes e a implementação de mecanismos que facilitem o acesso e a compreensão dos dados públicos. Gurstein (2011) ainda argumenta que o uso dos dados abertos pode empoderar cidadãos ao proporcionar acesso direto a informações antes inacessíveis.

### 3. METODOLOGIA

Para atender ao objetivo deste estudo, realizou-se uma de análise de conteúdo. As buscas foram executadas no período de 29 de setembro de 2024 a 09 de novembro de 2024 nas bases de dados *Scopus* e *Web of Science*. Essas bases são reconhecidas pela qualidade e abrangência de seu acervo científico (Costa; Silva; Assunção, 2023; Martín-Martín *et al.*, 2019).

#### 3.1 Procedimentos de busca

Para garantir a consistência e reproduzibilidade da pesquisa, estabeleceu-se um protocolo de busca sistemático em ambas as bases. O termo '*open government data*' foi selecionado como descritor principal, sendo aplicado de forma abrangente para capturar publicações que mencionassem esse conceito em seus elementos fundamentais (título, resumo e palavras-chave). A revisão de literatura, como sugerido por Snyder (2019) e Webster e Watson (2002), permite mapear e sintetizar o conhecimento acumulado e identificar lacunas a serem exploradas.

Nas bases *Scopus* e *Web of Science*, a estratégia de busca foi configurada para identificar publicações que contivessem o termo exato '*open government data*' em qualquer um dos três campos mencionados (título, resumo ou palavras-chave). A busca foi delimitada ao período de 2014 a 2024, focando exclusivamente em artigos científicos disponíveis em acesso aberto. Essa estratégia resultou em 289 documentos na base *Scopus* e 223 na base *Web of Science*, que atenderam a todos os critérios estabelecidos. Excluíram-se documentos que não fossem artigos (como revisões, capítulos de livros, anais de congressos), publicações anteriores a 2014, artigos não disponíveis em acesso aberto e duplicatas entre as bases.

A escolha por uma estratégia de busca abrangente, sem restrições por área específica do conhecimento, fundamenta-se em quatro aspectos principais:

Primeiro, essa abordagem permite capturar uma diversidade de temas e perspectivas que poderiam ser omitidos com um escopo mais restrito, enriquecendo a análise exploratória. Segundo, evita-se o viés de categoria, que poderia surgir ao limitar as áreas de conhecimento, especialmente considerando as intersecções entre Administração Pública e outros campos das Ciências Sociais. Terceiro, essa amplitude metodológica permite identificar a interdisciplinaridade característica

da área de Administração Pública, revelando importantes intersecções com outras disciplinas. Por fim, a não restrição do escopo maximiza a quantidade de dados disponíveis para análise, proporcionando uma visão mais completa da literatura sobre DGA.

A escolha por artigos em acesso aberto visa garantir a acessibilidade integral dos materiais para análise detalhada e permite que futuros pesquisadores possam replicar o estudo com acesso completo às mesmas fontes (Tennant *et al.*, 2016). O recorte temporal de dez anos (2014-2024) foi estabelecido para capturar a evolução recente do campo de DGA, período que coincide com importantes desenvolvimentos na área.

### 3.2 Eliminação de artigos duplicados

Para assegurar a consistência das referências bibliográficas e evitar duplicidades, foi desenvolvido um *script* Python denominado ‘mesclar\_bib.py’, disponível publicamente em [https://github.com/engodoy/dga\\_analise\\_conteudo](https://github.com/engodoy/dga_analise_conteudo), e ilustrado na Figura 2.

**Figura 2 – Processo de eliminação de artigos duplicados**



**Fonte:** elaboração própria com suporte de inteligência artificial.

Esse *script* foi especialmente projetado para realizar a unificação de arquivos de referências no formato BibTeX provenientes das bases *Scopus* e *Web of Science*, implementando um processo de identificação e remoção de duplicatas. O *script* opera por meio de um algoritmo de duas etapas para identificação de duplicatas. Primeiramente, utiliza o *Digital Object Identifier* (DOI) como identificador principal, após normalizar os DOIs para garantir consistência na comparação (removendo espaços e padronizando maiúsculas/minúsculas). Para entradas sem DOI, o *script* emprega uma estratégia secundária baseada na combinação do título e autores da publicação, também normalizados para maximizar a precisão da identificação.

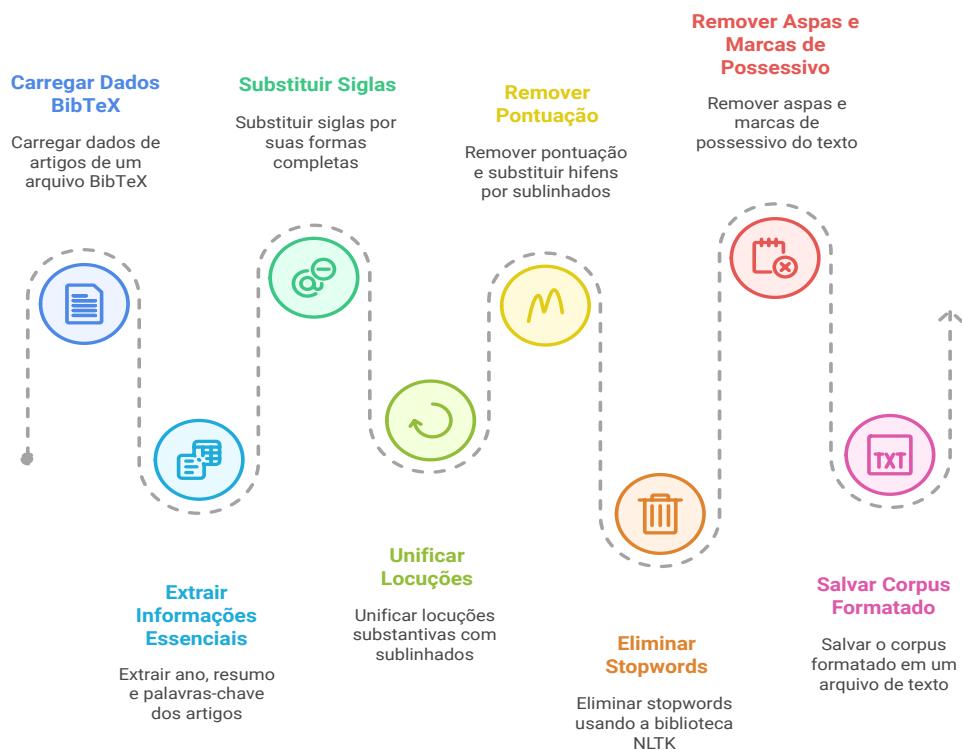
Em casos de duplicatas – quando o mesmo artigo é encontrado em ambas as bases –, o *script* mantém preferencialmente a entrada proveniente da primeira base de dados (definida como prioritária no momento da execução), garantindo consistência na seleção. O processo é totalmente automatizado e gera um novo arquivo BibTeX unificado, preservando a formatação original das entradas e incluindo estatísticas sobre o processo de unificação, como o número total de referências únicas e a quantidade de entradas identificadas por DOI versus título/autores.

Após a execução do *script*, do total inicial de 512 referências (289 da *Scopus* e 223 da *Web of Science*), foram identificadas 332 referências únicas, todas elas contendo DOI válido. A identificação de duplicatas exclusivamente via DOI, sem necessidade de recorrer à comparação por título e autores, indica alta qualidade e consistência dos metadados nas publicações selecionadas. Essa redução de 512 para 332 referências (aproximadamente 35%) demonstra uma sobreposição significativa entre as bases, justificando a importância do processo de unificação para evitar duplicidades na análise.

A execução desse processo de unificação foi fundamental para garantir a integridade do *corpus* de análise, permitindo identificar e eliminar sobreposições entre as bases de forma sistemática e reproduzível.

### 3.3 Preparação do *corpus* textual

Para realizar uma análise textual estruturada e garantir a consistência semântica do *corpus*, foi necessário preparar os resumos dos artigos selecionados de forma adequada para o *software* IRaMuTeQ, que auxilia na classificação e interpretação de grandes volumes de dados textuais. O objetivo desse processamento foi assegurar que o *corpus* estivesse padronizado e isento de elementos que pudesse distorcer a análise lexicométrica, como variações de siglas, pontuações e palavras irrelevantes. Esse processo pode ser visualizado na Figura 3.

**Figura 3 – Preparação do *corpus* textual**

**Fonte:** elaboração própria com suporte de inteligência artificial.

Utilizando como referências Camargo e Justo (2021) e Salviati (2017), foi desenvolvido um *script* Python<sup>1</sup>, com o nome de ‘extrair\_resumos\_iramuteq.py’, para adequar os textos para serem processados pelo IraMuTeQ, conforme descrito abaixo.

A primeira etapa do *script* envolve o carregamento dos dados a partir do arquivo BibTeX unificado. Usando a biblioteca ‘bibtexparser’, o script acessa e extrai informações essenciais, como ano de publicação, resumo e palavras-chave dos artigos.

Para garantir consistência, o *script* realiza a substituição de siglas e abreviações comuns (como “AI” para “*artificial\_intelligence*” e “OD” para “*open\_data*”) por suas versões completas. Além disso, locuções substantivas recorrentes (por exemplo, “*public sector*” e “*data privacy*”) são convertidas para uma única expressão unificada com sublinhado (ex.: “*public\_sector*”).

O *script* remove pontuações e substitui hifens por sublinhados nas palavras compostas. Essa etapa é necessária para eliminar caracteres que podem ser interpretados erroneamente pelo IRaMuTeQ, além de garantir que termos compostos sejam tratados como uma unidade lexical.

As chamadas *stopwords* (palavras de uso frequente, mas sem carga semântica relevante, como artigos, preposições e conjunções) são removidas utilizando a biblioteca ‘*nltk*’, com o pacote

<sup>1</sup> Acessível em [https://github.com/rengodoy/dga\\_analise\\_conteudo](https://github.com/rengodoy/dga_analise_conteudo)

de palavras em inglês. O *script* exclui essas palavras, deixando apenas os termos que carregam significado relevante para o contexto.

O *script* também remove aspas e marcas de possessivo do texto. Esse tratamento é feito para evitar interferências nos agrupamentos lexicais e nas contagens de frequência, uma vez que esses elementos gramaticais não são úteis para a análise temática.

Após o processamento, o *script* salva o *corpus* formatado em um arquivo de texto compatível com o IRaMuTeQ. Cada resumo é precedido por um cabeçalho que indica o ano de publicação, facilitando a organização e a segmentação do texto no software.

### 3.4 Análise de conteúdo

Segundo Bardin (2011), a análise de conteúdo é um conjunto de ferramentas metodológicas que estão constantemente sendo refinadas e aprimoradas, são aplicadas a uma variedade de “discursos” (abrangendo tanto conteúdo quanto contexto). O elemento unificador dessas diversas técnicas – que vão desde o cálculo de frequências, fornecendo dados quantitativos, até a identificação de estruturas que podem ser traduzidas em modelos – é uma interpretação rigorosamente controlada, baseada em dedução: a inferência.

Para estabelecer categorias de análise *a priori*, selecionamos os dez artigos mais citados entre os documentos recuperados nas bases de dados Scopus e Web of Science. Essa seleção permite identificar temas centrais e recorrentes na literatura sobre *open government data*, o que auxilia na definição das categorias iniciais para a análise de conteúdo. Assim, a partir de uma leitura dos artigos, foram definidas as sete categorias de análise *a priori* (Quadro 1), com o objetivo de verificar a presença ou ausência de cada categoria no conteúdo analisado.

**Quadro 1 – Categorias de análise *a priori* e definições conceituais**

Categoria <i>a priori</i>	Definição conceitual
Impacto Econômico dos DGA	Refere-se aos efeitos econômicos gerados pela disponibilização de DGA, incluindo o estímulo à criação de negócios, a eficiência em setores específicos e a geração de empregos. A Comissão Europeia, por exemplo, projeta que a Estratégia de Dados Abertos traga cerca de US\$ 53 bilhões anuais à economia da União Europeia (Jetzek; Avital; Bjorn-Andersen, 2014). Ahmadi Zeleti <i>et al.</i> (Ahmadi Zeleti; Ojo; Curry, 2016) também discutem modelos de negócios baseados em DGA.
Impacto Social dos DGA	Examina como os DGA podem ajudar na solução de problemas sociais e na melhoria da qualidade de vida, incluindo avanços na saúde pública, educação e sustentabilidade ambiental. Jetzek <i>et al.</i> (2014) mencionam o uso de DGA para promover eficiência energética pela empresa Opower.
Transparência e Accountability	Envolve o uso de DGA para fortalecer a transparência governamental e promover mecanismos de <i>accountability</i> , como a divulgação de gastos públicos e processos de decisão. Gonzalez-Zapata e Heeks (2015) destacam a transparência como um dos principais objetivos de iniciativas de dados abertos.

Categoría a priori	Definição conceitual
Participação Cidadã	Explora como os DGA podem incentivar o engajamento da sociedade em decisões governamentais, incluindo consultas públicas e o desenvolvimento de aplicativos cívicos. Jetzek <i>et al.</i> (2014) ressaltam a participação cidadã como meio de gerar valor social por meio dos DGA.
Qualidade dos DGA	Avalia aspectos relacionados à precisão, acessibilidade e atualização dos dados abertos. Vetrò <i>et al.</i> (2016) propõem um <i>framework</i> para medir a qualidade dos DGA, enfatizando a importância de indicadores objetivos para garantir sua eficácia.
Desafios e Barreiras na Implementação de DGA	Discute os desafios técnicos, culturais e legais na implementação de políticas de dados abertos, como resistência à mudança e falta de capacitação técnica, legais, organizacionais e culturais, como a resistência à mudança por parte de servidores públicos (Safarov; Meijer; Grimmelikhuijsen, 2017). Estudos de Hossain <i>et al.</i> (2016) e Safarov <i>et al.</i> (2017) destacam as principais dificuldades na utilização de DGA.
Fatores que Influenciam a Adoção e Utilização de DGA	Investiga elementos que impactam a adoção dos DGA, como predisposição dos usuários e incentivos institucionais. Zuiderwijk <i>et al.</i> (2015) utilizam a Teoria Unificada de Aceitação e Uso da Tecnologia (UTAUT) para explorar os preditores de aceitação de tecnologias baseadas em DGA.

**Fonte:** elaboração própria a partir de Jetzek; Avital; Bjorn-Andersen (2014), Ahmadi Zeleti *et al.* (2016), Gonzalez-Zapata e Heeks (2015), Vetrò *et al.* (2016), Safarov; Meijer; Grimmelikhuijsen, (2017), Hossain *et al.* (2016) e Zuiderwijk *et al.* (2015).

Neste estudo realizou-se a análise de CHD, que é uma técnica de análise de dados que permite dividir o texto em segmentos de texto e classificar esses segmentos com base em padrões de frequência de palavras (Camargo; Justo, 2021).

O IRaMuTeQ utiliza um algoritmo de classificação para dividir o *corpus* (ou texto completo) em segmentos de texto, agrupando-os em classes distintas. Cada classe é caracterizada por um conjunto de palavras que ocorrem com maior frequência do que seria esperado ao acaso (Batista; Brandalise, 2023). Esse processo é denominado classificação descendente, porque o programa começa com o texto como um todo e, em seguida, o divide em segmentos menores ou classes (Camargo; Justo, 2013).

Depois de agrupados, o IRaMuTeQ pode exibir um dendrograma, que é um tipo de diagrama em árvore que ilustra a distribuição e a relação entre as classes. Usa-se também a AFC, um método estatístico que permite visualizar a relação entre as palavras e as variáveis em um gráfico bidimensional, fornecendo uma representação visual do agrupamento e da distância entre as variáveis. No contexto da sua análise do *corpus* textual, a AFC fornece uma maneira de visualizar as associações entre os temas tratados no *corpus* e as palavras ativas presentes em cada classe (Martins *et al.*, 2022).

Cada quadrante do gráfico representa uma das classes que foram identificadas na CHD. As classes que estão próximas uma da outra no gráfico (por exemplo, as que estão no mesmo quadrante ou em quadrantes adjacentes) tendem a compartilhar temas semelhantes ou relacionados, enquanto

as classes que estão mais distantes uma da outra (por exemplo, as que estão em quadrantes opostos) tendem a ter temas distintos ou opostos (Martins *et al.*, 2022).

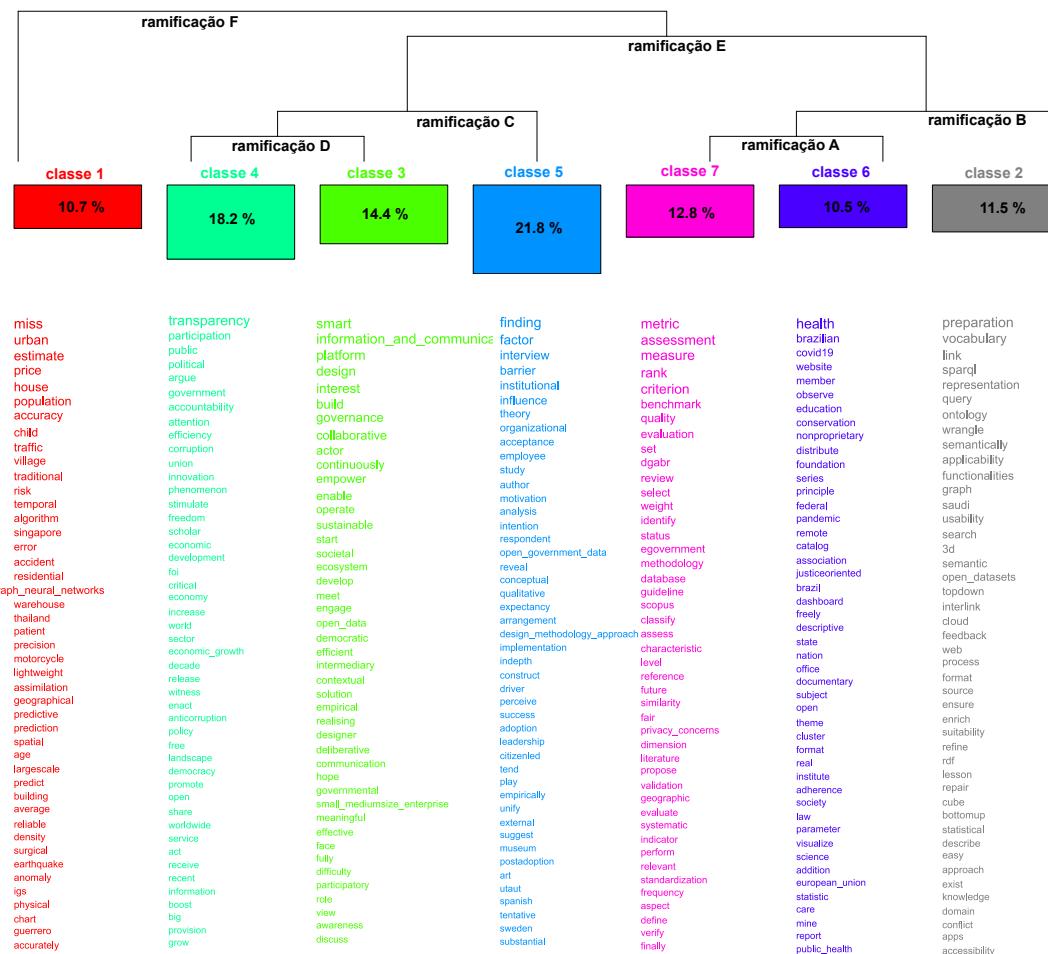
A análise de similitude se fundamenta na teoria dos grafos, uma área da matemática que auxilia no estudo das conexões entre elementos de um modelo matemático. No software IRaMuTeQ, essa análise produz um gráfico que ilustra a interligação das palavras presentes no corpo de texto. Isso possibilita inferir a estrutura textual e os temas de destaque, com base na ocorrência das palavras (Salviati, 2017).

## 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O *corpus* textual foi construído por 332 resumos de artigo, que foi o resultado da unificação das duas bases de dados consultadas excluindo a duplicidade de artigos, como descrito na metodologia.

### 4.1 Análise de Classificação Hierárquica Descendente (CHD)

Esses 332 resumos de artigo foram separados em 1066 segmentos de texto (ST), com o aproveitamento de 1031 ST, ou seja, 96,71%. Emergiram 41472 ocorrências (palavras, formas ou vocabulários), sendo 4879 palavras distintas e 2071 com uma única ocorrência. Categorizou-se o resultado em sete classes: classe 1, com 110 ST (10,67%); classe 2, com 119 ST (11,54%); classe 3, com 149 ST (14,45%); classe 4, com 188 ST (18,23%); classe 5, com 225 ST (21,82%); classe 6, com 108 ST (10,48%); e classe 7, com 132 ST (12,80%), como ilustrado na Figura 4.

**Figura 4 – Dendrograma do *corpus* textual IRaMuTeq**

**Fonte:** elaboração própria.

Destaca-se que essas 7 classes estão divididas em seis ramificações (A, B, C, D, E e F) do *corpus* total em análise. A ramificação A, denominada Qualidade e Avaliação dos DGA e Saúde, compreende as classes 6 e 7. A classe 6, Métricas e Avaliação de Qualidade e Saúde, explora metodologias de otimização da qualidade dos dados abertos, com destaque para aplicações em saúde pública e em situações de crise, como a pandemia de covid-19.

A classe 7, Metodologias e Modelos Teóricos, foca no desenvolvimento de *frameworks* analíticos, *benchmarks* e modelos de maturidade para avaliar o progresso das iniciativas de dados abertos. Eles refletem um olhar técnico e operacional, voltado à consolidação de práticas consistentes e à melhoria da confiabilidade e usabilidade dos dados abertos.

Já a ramificação B, chamada Interoperabilidade e Integração de Dados, liga a ramificação A, classes 6 e 7, à classe 2. A classe 2, Tecnologias e Interoperabilidade, mostra os desafios e as soluções para integrar dados em diferentes contextos, como os padrões de metadados, amplia a

abordagem técnica e introduz elementos para a integração e reutilização de dados abertos, o que melhora a acessibilidade e a eficiência na dispersão de informações.

Aponta-se que a ramificação D, intitulada Impactos Sociais e Governança Regional, abrange as classes 3 e 5. A classe 5, Estratégias Governamentais e Diferenças Regionais, examina as políticas e culturas que moldam a adoção de dados abertos em diferentes regiões, com destaque para estudos comparativos entre países e contextos locais.

Por outro lado, a classe 3, Governança Local e Engajamento Cívico, enfatiza o papel dos dados abertos na democratização das decisões e na melhoria da participação cidadã em níveis locais. Evidencia, assim, as interações entre os dados abertos e os atores sociais, destacando tanto os benefícios quanto os desafios de sua implementação.

A ramificação C, Críticas e Barreiras Sistêmicas, integra o agrupamento 5-3 à classe 4. A classe 4, Dificuldades e Impactos na Sociedade, oferece uma perspectiva crítica dos desafios estruturais enfrentados pelas iniciativas de dados abertos, como desigualdades no acesso digital e limitações na capacidade de promover mudanças. Adiciona-se, assim, uma dimensão reflexiva sobre os limites e as implicações práticas da adoção de dados abertos.

Na ramificação E, chamada Domínio Técnico-Social Integrado, os subcorpos anteriores consolidam as dimensões técnicas e sociais em um conjunto, que reflete a interconexão entre práticas tecnológicas avançadas e os impactos sociais das iniciativas de dados abertos, destacando o potencial transformador da transparência e da inovação nos contextos público e privado.

Por fim, aponta-se que o subcorpo independente, denominado Foco Urbano e Aplicações Práticas, é representado pela classe 1, que se destaca por seu enfoque nas aplicações práticas de dados abertos em contextos urbanos, como o planejamento de infraestrutura inteligente e a gestão de serviços públicos. Embora conectado ao restante do dendrograma pela ramificação F em um nível mais elevado, ele atua como um pilar autônomo, representando o uso tangível e aplicado dos dados abertos em cenários específicos e independentes.

As correlações entre as classes identificadas na análise *a priori* e aquelas derivadas da análise do IRaMuTeQ revelam uma convergência significativa nos temas de impacto social e econômico dos DGA. Além disso, há uma convergência nos desafios de implementação dos DGA. Identificaram-se, ainda, categorias como Impacto Econômico e Impacto Social dos DGA, que encontram eco nas Classes 5 e 6, as quais abordam, respectivamente, estratégias regionais e qualidade dos dados com enfoque em saúde pública. Essas interseções sugerem que os DGA podem não apenas impulsionar a economia regional, como também promover melhorias substanciais na qualidade de vida, especialmente quando aplicados a serviços essenciais, como saúde.

Além disso, a Classe 3, que trata da Governança Local e Engajamento Cívico, está fortemente alinhada com a categoria de Participação Cidadã da análise *a priori*. Ambas destacam o papel crucial dos DGA em fomentar a participação dos cidadãos e fortalecer a governança local, oferecendo

aos cidadãos ferramentas e informações necessárias para se envolverem ativamente nas decisões governamentais. Esse ponto é particularmente importante quando se observa a crescente demanda por maior transparência e *accountability*, aspectos que também são abordados pela Classe 4.

## 4.2 Análise Fatorial de Correspondência (AFC)

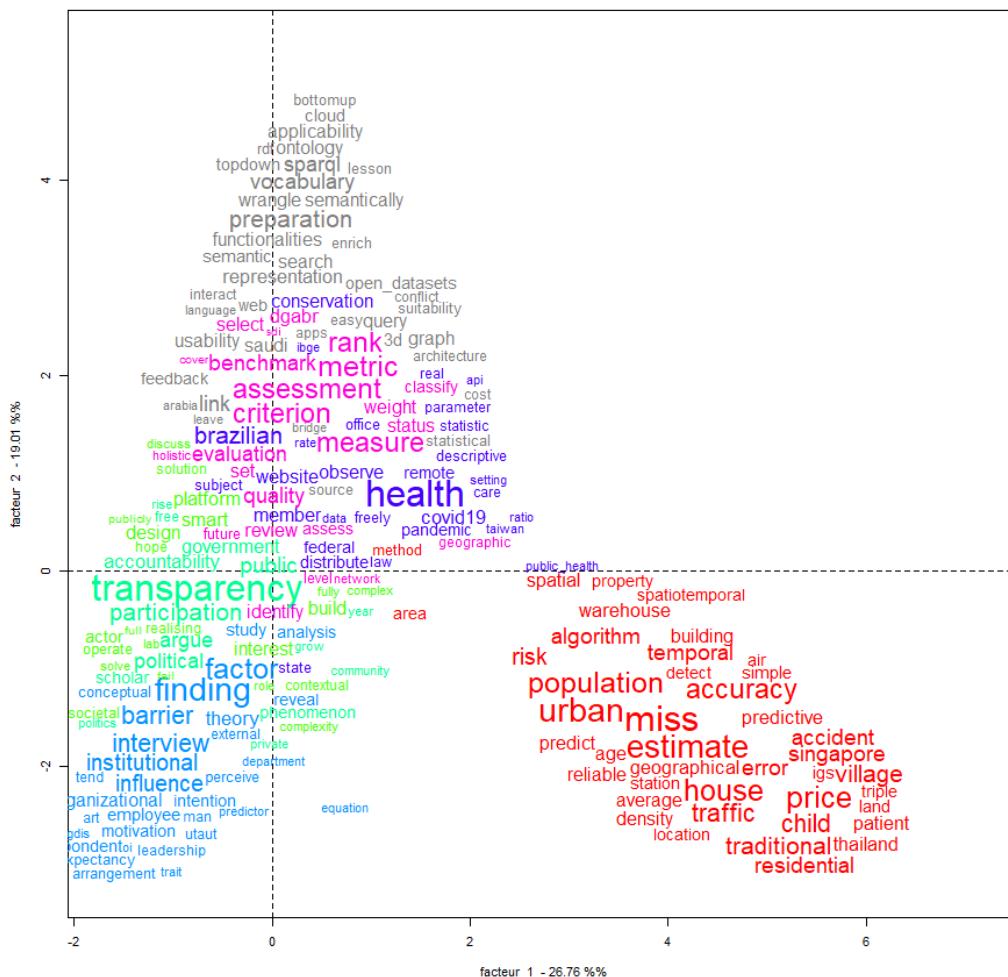
A AFC, Figura 5, proporciona uma visualização bidimensional que ajuda a compreensão das relações temáticas no campo dos DGA. A partir da AFC, foi possível observar como as palavras do *corpus* se associam, sendo representadas em um plano cartesiano. Essa visualização permite compreender melhor as relações entre os temas e como eles se conectam no contexto dos DGA.

As classes 6 (Métricas e Avaliação de Qualidade e Saúde) e 7 (Metodologias e Modelos Teóricos) demonstram proximidade no gráfico, sugerindo uma relação temática importante. Ambas estão ligadas ao uso e à qualidade dos DGA, mas cada uma tem sua ênfase específica. A classe 6 destaca o impacto dos DGA em áreas como saúde pública, especialmente no Brasil, evidenciado por termos como '*health*', '*brazilian*' e '*covid19*'.

Já a classe 7 se concentra em métricas e avaliação, refletindo uma preocupação com a medição da qualidade e a definição de padrões, com palavras como '*metric*', '*assessment*' e '*benchmark*'. Essa proximidade sugere que o sucesso das aplicações, em saúde por exemplo, depende diretamente de uma análise cuidadosa da qualidade dos dados.

Por outro lado, as classes 3 (Governança Local e Engajamento Cívico) e 4 (Dificuldades e Impactos na Sociedade) também aparecem próximas, indicando uma forte conexão entre os temas de governança colaborativa e práticas democráticas. A classe 3, com termos como '*platform*', '*design*' e '*collaboration*', aborda a construção de sistemas inteligentes e colaborativos para dados abertos. A classe 4, por sua vez, foca na transparência e participação cidadã, com destaque para palavras como '*transparency*', '*participation*' e '*accountability*'. Juntas, essas classes reforçam a ideia de que práticas colaborativas e transparentes caminham lado a lado, promovendo confiança e engajamento público.

**Figura 5 – AFC das palavras ativas mais frequentes em cada classe**



**Fonte:** elaboração própria.

O agrupamento de palavras em azul claro e verde, na parte inferior esquerda, reflete a proximidade temática entre as classes 3 e 4. Palavras como ‘*platform*’, ‘*design*’ e ‘*governance*’ demonstram a interseção entre governança local, engajamento cívico e participação democrática. Ao mesmo tempo, essas classes mantêm uma correlação com palavras em azul escuro da classe 5 (Estratégias Governamentais e Diferenças Regionais), como ‘*factor*’ e ‘*institutional*’, que tratam das barreiras institucionais que influenciam a implementação dos DGA. Observa-se que essa conexão reforça a superação de desafios organizacionais e culturais, para que práticas de governança aberta e participação se tornem viáveis.

A classe 1 (Foco Urbano e Aplicações Práticas), em vermelho, ocupa uma posição isolada no gráfico, refletindo seu caráter específico e técnico e seu isolamento temático. Concentra-se no uso dos DGA em análises preditivas e desafios urbanos, como planejamento de tráfego, estimativas populacionais e questões habitacionais, evidenciado por termos como ‘*urban*’, ‘*predictive*’, ‘*population*’ e ‘*traffic*’. Aponta-se como os DGA podem ser aplicados de maneira

direcionada na solução de problemas específicos, como planejamento de tráfego, estimativas populacionais e gestão urbana. Embora isolada, a classe 1 se conecta indiretamente às classes técnicas, destacando como o rigor na preparação e avaliação dos dados contribui para a efetividade dessas aplicações práticas.

Cabe salientar que a análise das cores também permite observar como as classes técnicas, representadas por palavras em azul e roxo, interagem com as classes sociais e práticas, destacadas por verde, vermelho e azul claro. A interseção entre palavras como '*health*' (classe 6, roxo) e '*brazilian*' (classe 7, azul), ambas relacionadas à saúde pública, reflete uma complementaridade entre abordagens técnicas e contextos específicos de aplicação. Da mesma forma, a correlação entre '*participation*' (classe 3, verde) e '*transparency*' (classe 4, verde claro) reforça a ideia de que os DGA não apenas reforçam a governança, mas também dependem de estruturas sociais inclusivas para atingir seus objetivos.

Constatou-se que há diversidade nas abordagens aos DGA, com temas voltados para questões técnicas e específicas, como saúde e urbanismo, e, em contrapartida, temas mais amplos, ligados à governança, participação e avaliação de dados. Essa interação entre os diferentes grupos reforça a importância de uma abordagem integrada, em que a qualidade técnica dos dados, sua transparência e sua aplicação prática se complementam.

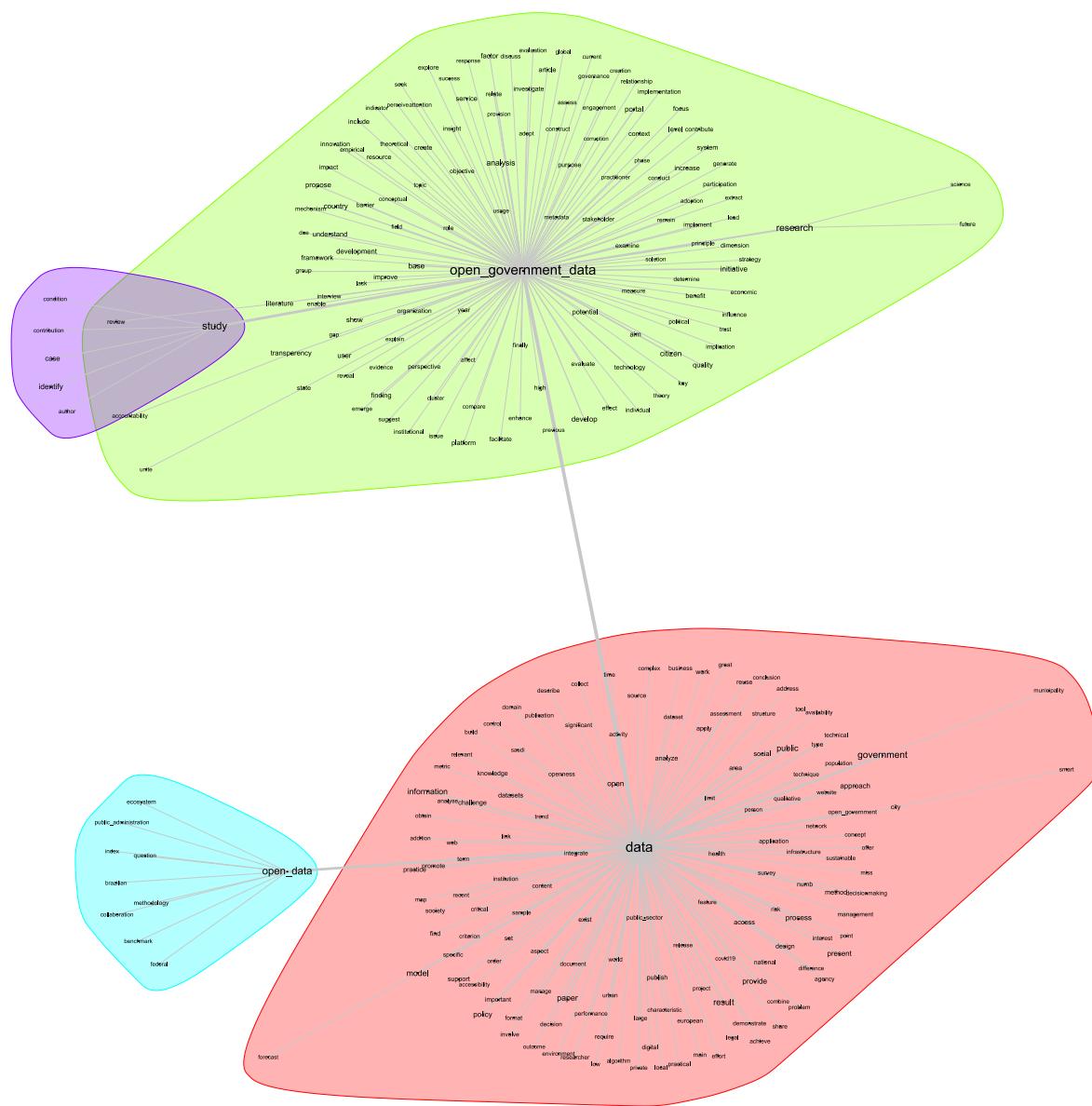
### 4.3 Análise de Similitude

O produto da Análise de Similitude é ilustrado como um gráfico, que revela as correlações e conexões entre as palavras existentes no corpo de texto, com base nas palavras ativas identificadas (Camargo; Justo, 2021).

A análise de similitude aplicada ao *corpus* textual sobre DGA, representada na Figura 6, revela a estrutura semântica subjacente do texto, destacando as interconexões entre os principais termos e conceitos por meio de grafos. Esse método, baseado na co-ocorrência de palavras e suas frequências, permite mapear os núcleos discursivos que organizam o campo temático.

No grafo gerado, os termos centrais emergem como pivôs do discurso, enquanto os clusters que orbitam esses termos evidenciam os temas que estruturam o debate. De maneira complementar, a análise demonstra como os DGA são abordados em múltiplos aspectos, desde as dimensões técnicas até as aplicações práticas e seus impactos sociais.

**Figura 6 – Grafo de Similitude**



**Fonte:** elaboração própria.

Para melhorar a legibilidade e reduzir a complexidade visual do gráfico, adotou- se, como ponto de corte, o número de ocorrências de cada palavra equivalente a 25 vezes ou mais, excluindo as palavras que não corroboram a análise do gráfico e marcando as opções de comunidade e halo na geração do gráfico.

O termo '*data*' surge como um núcleo central no grafo, evidenciando seu papel fundamental na construção do discurso. Ao seu redor, concentram-se palavras relacionadas a governança, políticas públicas e uso de dados em contextos sociais. Termos como '*government*', '*public*', e '*information*' indicam um enfoque significativo nos desafios e oportunidades associados à transparéncia governamental e à democratização da informação. Essa rede reflete a visão de que

os DGA são um recurso essencial para melhorar processos de tomada de decisão, promover *accountability* e aumentar a participação pública.

Ressalta-se que o termo '*open\_government\_data*' forma outro ponto de agrupamento no grafo, com conexões que destacam seu papel em aplicações específicas e estratégias de implementação. Palavras como '*transparency*', '*accountability*' e '*participation*' aparecem como colunas associadas a esse conceito, sugerindo que o *corpus* enfatiza os DGA como ferramentas para fortalecer práticas democráticas e criar espaços de engajamento cívico. A proximidade entre esses termos sugere que o uso de dados abertos vai além de uma abordagem técnica e alcança implicações sociais e políticas.

Adicionalmente, o grafo identifica *clusters* mais especializados que se conectam aos núcleos centrais. Um desses *clusters*, associado ao termo '*study*', destaca o uso dos DGA em contextos de pesquisa acadêmica e inovação. Palavras como '*research*', '*case*', e '*author*' revelam um interesse significativo em explorar os DGA como objeto de estudo e como fonte de dados para análises científicas. Esse agrupamento reflete a relevância dos DGA para sustentar avanços no conhecimento e na elaboração de novos modelos analíticos.

Outro agrupamento, relacionado ao termo '*open\_data*', está conectado a discussões mais técnicas e práticas. Palavras como '*methodology*', '*benchmark*' e '*collaboration*' sugerem um enfoque na avaliação de qualidade e na interoperabilidade dos dados abertos, evidenciando a necessidade de infraestrutura sólida e práticas colaborativas para garantir que os DGA sejam acessíveis, confiáveis e úteis em diversos contextos.

Além disso, o grafo apresenta um *cluster* específico associado a aplicações práticas em contextos urbanos e demográficos. Palavras como '*municipality*', '*traffic*' e '*population*' demonstram a utilização de DGA para resolver problemas concretos, como planejamento urbano, estimativas populacionais e gestão de serviços públicos. Esse agrupamento reforça a visão de que os DGA não são apenas uma ferramenta estratégica de governança, mas também possuem impacto direto em soluções práticas.

As conexões observadas refletem uma dinâmica integrada e complementar entre as dimensões técnicas, sociais e aplicadas dos DGA. Os núcleos discursivos, como '*data*' e '*open\_government\_data*', funcionam como pontos de convergência, conectando elementos que vão desde o rigor metodológico até a democratização do acesso e uso de informações. Essa integração reforça que o campo dos DGA combina uma base técnica com ambições de impacto social e inovação, adaptando-se a diferentes demandas e contextos.

Dessa forma, a análise de similitude expõe como os DGA operam como um elemento central em discursos que conectam tecnologias, governança e sociedade. A representação gráfica não apenas organiza as relações semânticas do *corpus*, mas também evidencia as áreas em que o impacto dos DGA é mais importante, destacando os desafios e potencialidades desse campo.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou compreender como os DGA têm sido utilizados, mapeando suas principais aplicações, desafios e contribuições para a sociedade e a governança pública. O referencial teórico destacou a centralidade dos DGA no fortalecimento da transparência, da *accountability* e do engajamento cívico, revelando que a abertura de dados não é apenas uma questão técnica, mas também um instrumento de transformação social. Essa análise teórica permitiu integrar perspectivas sobre governança, inovação e participação cidadã, situando os DGA como um tema que conecta tecnologias emergentes a demandas sociais e econômicas.

Por meio da análise de conteúdo, revelou-se a existência de sete classes temáticas principais, que organizam as discussões acadêmicas sobre DGA. Elas abrangem desde aspectos técnicos, como interoperabilidade e qualidade dos dados, inclusive dimensões sociais, como governança participativa até impactos econômicos, demonstrando a complexidade e a interconexão dos debates.

Os resultados indicaram que as publicações científicas sobre DGA orbitam em torno de núcleos semânticos bem definidos, representados por termos centrais como '*data*' e '*open\_government\_data*'. Essas palavras-chave articulam discussões que conectam governança, transparência, inovação e aplicações práticas. A análise de similitude evidenciou que, embora existam *clusters* temáticos distintos – como os voltados para saúde pública, planejamento urbano e desenvolvimento de *frameworks* analíticos –, eles estão interligados, reforçando a importância da abordagem multidisciplinar no campo dos DGA.

Este estudo identificou uma estrutura temática que conecta aspectos técnicos, sociais e práticos dos DGA, mostrando que o sucesso dessas iniciativas depende de um equilíbrio entre qualidade técnica, governança e impacto social. Esse equilíbrio é relevante em um contexto em que os dados não são usados somente para suportar os processos administrativos, mas também como base para a transformação digital dos serviços públicos, o engajamento cidadão e a formulação de políticas mais inclusivas.

Conclui-se que os DGA são, além de um recurso tecnológico, um componente importante para a construção de uma governança mais transparente e participativa. Ao mapear as discussões acadêmicas propondo o avanço do conhecimento, este estudo reforça o papel estratégico dos DGA no enfrentamento dos desafios contemporâneos da administração pública e no fortalecimento das democracias.

Cabe destacar, como limitação deste estudo, a ausência de análises qualitativas aprofundadas de casos emblemáticos, bem como a não delimitação específica ao contexto latino-americano ou do Sul Global. Embora os resultados tragam uma visão abrangente, tais recortes poderiam enriquecer

a compreensão sobre especificidades regionais e trajetórias históricas distintas. Recomenda-se que pesquisas futuras explorem essa dimensão comparativa.

Como apporte para pesquisas futuras, sugere-se ainda: a) aprofundar investigações sobre o impacto dos DGA na transformação digital dos serviços públicos, especialmente em países em desenvolvimento; b) realizar estudos comparativos entre políticas de DGA em diferentes contextos e culturas institucionais; c) desenvolver *frameworks* para avaliação da efetividade dos DGA em fomentar a participação cidadã e a inovação social, bem como do impacto dessas iniciativas na redução de desigualdades digitais e no fortalecimento da confiança pública.

## REFERÊNCIAS

AHMADI ZELETI, Fatemeh; OJO, Adegboyega; CURRY, Edward. Exploring the economic value of open government data. **Government Information Quarterly**, [s. l.], v. 33, n. 3, p. 535-551, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.01.008>.

ALBANO, Cláudio Sonáglio; CRAVEIRO, Gisele Da Silva; CAROSSI, Daniel Fernando. Oferta e demanda de dados abertos governamentais: um estudo em universidades federais brasileiras. **Revista de Gestão e Secretariado (Management and Administrative Professional Review)**, [s. l.], v. 14, n. 9, p. 15191-15213, 2023. DOI: <https://doi.org/10.7769/gesec.v14i9.2794>.

ATTARD, Judie; ORLANDI, Fabrizio; SCERRI, simon; AUER, Sören. A systematic review of open government data initiatives. **Government Information Quarterly**, [s. l.], v. 32, n. 4, p. 399-418, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.07.006>.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 3a reimpressão da 1a Edição de 2011 ed. [S. l.]: Edições 70, 2011.

BATISTA, Ruhama Ariella Sabião; BRANDALISE, Mary Ângela Teixeira. A utilização do software Iramuteq na análise de dados textuais em revisão sistemática de literatura. **Roteiro**, [s. l.], v. 48, 2023. DOI: <https://doi.org/10.18593/r.v48.32352>. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/roteiro/article/view/32352>. Acesso em: 11 nov. 2024.

BRASIL. **Decreto no 8.777, de 11 de maio de 2016**. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal. Brasília, 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8777.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8777.htm). Acesso em: 18 maio 2024.

BRASIL. **Decreto no 9.903, de 8 de julho de 2019**. Altera o Decreto no 8.777, de 11 de maio de 2016, que institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, para dispor sobre a gestão e os direitos de uso de dados abertos. Brasília, 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9903.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9903.htm#art1). Acesso em: 18 maio 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131**. 27 maio 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em: 14 set. 2024.

BRASIL. **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; altera a

Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. (LAI). LAI, Brasília, 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: 18 maio 2024.

**BRASIL. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU.** 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7595543501762EB92E957799>. Acesso em: 11 jun. 2024.

CAMARGO, Brígido V.; JUSTO, Ana M. IRAMUTEQ: um software gratuito para análise de dados textuais. **Temas em Psicologia**, [s. l.], v. 21, n. 2, p. 513-518, 2013. DOI: <https://doi.org/10.9788/TP2013.2-16>.

CAMARGO, Brigido V.; JUSTO, Ana M. **Tutorial para uso do software IRAMUTEQ (Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires)**. [S. l.: s. n.], 2021. Disponível em: [http://iramuteq.org/documentation/fichiers/Tutorial%20IRaMuTeQ%20em%20portugues\\_22.11.2021.pdf](http://iramuteq.org/documentation/fichiers/Tutorial%20IRaMuTeQ%20em%20portugues_22.11.2021.pdf). Acesso em: 26 maio 2023.

CHIGNARD, Simon. **A brief history of Open Data**. [S. l.], 2013. Disponível em: <https://www.paristechreview.com/2013/03/29/brief-history-open-data/>. Acesso em: 14 set. 2024.

COSTA, Danilo da; SILVA, Gustavo Javier Castro; ASSUNÇÃO, Maria Aparecida de. **Scopus vs. Web of Science**: uma avaliação comparativa das principais bases de dados para a pesquisa acadêmica. [s. l.], 2023. DOI: <https://doi.org/10.5281/ZENODO.10777653>. Disponível em: <https://zenodo.org/doi/10.5281/zenodo.10777653>. Acesso em: 19 jul. 2024.

GONZALEZ-ZAPATA, Felipe; HEEKS, Richard. The multiple meanings of open government data: understanding different stakeholders and their perspectives. **Government Information Quarterly**, [s. l.], v. 32, n. 4, p. 441-452, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.09.001>.

GRAY, Jonathan. Towards a genealogy of Open Data. **SSRN Electronic Journal**, [s. l.], 2014. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2605828>. Disponível em: <http://www.ssrn.com/abstract=2605828>. Acesso em: 28 abr. 2024.

GURSTEIN, Michael B. Open Data: empowering the empowered or effective data use for everyone? **First Monday**, [s. l.], 2011. DOI: <https://doi.org/10.5210/fm.v16i2.3316>. Disponível em: <https://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/view/3316>. Acesso em: 31 maio 2024.

HOSSAIN, Mohammad Alamgir; DWIVEDI, Yogesh K.; RANA, Nripendra P. State-of-the-art in open data research: insights from existing literature and a research agenda. **Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce**, [s. l.], v. 26, n. 1-2, p. 14-40, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1080/10919392.2015.1124007>.

JETZEK, Thorhildur; AVITAL, Michel; BJORN-ANDERSEN, Niels. Data-driven innovation through open government data. **Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research**, [s. l.], v. 9, n. 2, p. 100-120, 2014. DOI: <https://doi.org/10.4067/S0718-18762014000200008>.

KLEIMAN, Fernando *et al.* Understanding civil servants' intentions to open data: factors influencing behavior to disclose data. **Information Technology and People**, [s. l.], v. 37, n. 2, p. 729-752, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1108/ITP-12-2020-0893>.

MACEDO, Dirceu Flávio; LEMOS, Daniela Lucas da Silva. Government open data: initiatives and challenges in data opening in Brazil and other international spheres; [Dados abertos governamentais: iniciativas e desafios na abertura de dados no Brasil e outras esferas internacionais]. *AtoZ*, [s. l.], v. 10, n. 2, p. 14-26, 2021. DOI: <https://doi.org/10.5380/atoz.v10i2.77737>.

MARTÍN-MARTÍN, Alberto; ORDUNA-MALEA, Enrique; THELWALL, Mike; LÓPEZ-CÓZAR, Emílio Delgado. **Google Scholar, Web of Science, and Scopus**: a systematic comparison of citations in 252 subject categories. [S. l.]: arXiv, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.joi.2018.09.002>. Disponível em: <http://arxiv.org/abs/1808.05053>. Acesso em: 11 nov. 2024.

MARTINS, Kaique Nascimento *et al.* O software IRaMuTeQ como recurso para a análise textual discursiva. **Revista Pesquisa Qualitativa**, [s. l.], v. 10, n. 24, p. 213-232, 2022. DOI: <https://doi.org/10.33361/RPQ.2022.v10.n.24.383>.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. Open Government Declaration, 2011. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/>. Acesso em: 14 set. 2024.

OPEN DATA CHARTER. [S. l.], 2013. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter>. Acesso em: 14 set. 2024.

PASCOAL, Márcia Néa Oliveira; OLIVEIRA, Oderlene Vieira de. Práticas de governança pública adotadas pela administração pública federal brasileira. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 11, n. 2, p. 215-231, 2019. DOI: <https://doi.org/10.21118/apgs.v11i2.5431>.

POSSAMAI, Ana Júlia; SOUZA, Vitoria Gonzatti de. Transparência e dados abertos governamentais: possibilidades e desafios a partir da Lei de Acesso à Informação. **Administração Pública e Gestão Social**, [s. l.], v. 12, 2020. DOI: <https://doi.org/10.21118/apgs.v12i2.5872>. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5872>. Acesso em: 3 out. 2023.

REINBERG, Bernhard; SWEDLUND, Haley. How transparent are aid agencies to their citizens? Introducing the Citizen Aid Transparency Dataset. **Journal of International Development**, [s. l.], v. 35, n. 7, p. 2177-2212, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1002/jid.3762>.

SAFAROV, Iqbal; MEIJER, Albert; GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan. Utilization of open government data: a systematic literature review of types, conditions, effects and users. **Information Polity**, [s. l.], v. 22, n. 1, p. 1-24, 2017. DOI: <https://doi.org/10.3233/IP-160012>.

SALVIATI, Maria Elisabeth. **Manual do Aplicativo Iramuteq (versão 0.7 Alpha 2 e R Versão 3.2.3)**. [S. l.: s. n.], 2017. Disponível em: <http://iramuteq.org/documentation/fichiers/manual-do-aplicativo-iramuteq-par-maria-elisabeth-salviati>. Acesso em: 26 maio 2023.

SNYDER, Hannah. Literature review as a research methodology: an overview and guidelines. **Journal of Business Research**, [s. l.], v. 104, p. 333-339, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.07.039>.

TENNANT, Jonathan P. *et al.* The academic, economic and societal impacts of Open Access: an evidence-based review. **F1000Research**, [s. l.], v. 5, p. 632, 2016. DOI: <https://doi.org/10.12688/f1000research.8460.3>.

UNITED NATIONS. **Universal Declaration of Human Rights**. Paris, 1948. The Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/english>. Acesso em: 28 set. 2024.

VETRÒ, Antonio *et al.* Open data quality measurement framework: definition and application to Open Government Data. **Government Information Quarterly**, [s. l.], v. 33, n. 2, p. 325-337, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.02.001>.

WEBSTER, Jane; WATSON, Richard T. Analyzing the past to prepare for the future: writing a literature review. **MIS Quarterly**, [s. l.], v. 26, n. 2, p. xiii–xxiii, 2002.

ZUIDERWIJK, Anneke; JANSSEN, Marijn; DWIVEDI, Yogesh K. Acceptance and use predictors of open data technologies: drawing upon the unified theory of acceptance and use of technology. **Government Information Quarterly**, [s. l.], v. 32, n. 4, p. 429-440, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.09.005>.

### Renato Machado de Godoy

 <https://orcid.org/0009-0005-1232-5894>

Mestrando em Administração Pública pela Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM). Especialista em Redes de Computadores pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Bacharel em Ciência da Computação pela Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). Servidor do Instituto Federal de Minas Gerais (IFMG).

[renato.godoy@gmail.com](mailto:renato.godoy@gmail.com)

### João Paulo Calembo Batista Menezes

 <https://orcid.org/0000-0002-4739-839X>

Doutor em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Contabilidade, Fiscalidade e Finanças pela Universidade de Lisboa (ULisboa). Especialista em Ciência de Dados e Big Data (PUCMinas). Bacharel em Contabilidade (PUCMinas), Administração (PUCMinas) e Economia (Faculdade Arnaldo). Professor Adjunto na Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM).

[joao.calembo@ufvjm.edu.br](mailto:joao.calembo@ufvjm.edu.br)

### João Cesar de Souza Ferreira

 <https://orcid.org/0000-0002-3705-8746>

Doutor em Administração pela Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS). Mestre em Gestão de Instituições Educacionais pela Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM). Bacharel em Administração pela Fundação Educacional Nordeste Mineiro (FENM). Professor Assistente na UFVJM.

[joao.cesar@ufvjm.edu.br](mailto:joao.cesar@ufvjm.edu.br)

### Marcio Coutinho de Souza

 <https://orcid.org/0000-0002-4238-1572>

Doutor e Mestre em Engenharia de Produção pela Unimep. Bacharel em Administração pela Univila. Professor na Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM/DEPAD) e membro do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Gestão e Desenvolvimento Regional (NEGED) da UFVJM.

[marcio.souza@ufvjm.edu.br](mailto:marcio.souza@ufvjm.edu.br)

**enap**

**RSP**

# Revista do Serviço Público

Brasília - 2025