

Universidade do Estado
de Santa Catarina

Série ANAIS

IV Seminário de
Pesquisa e Pós-Graduação
em Ciências da Administração
e Socioeconômicas



**IV Seminário de
Pesquisa e Pós-Graduação
em Ciências da Administração
e Socioeconômicas**

**UNIVERSIDADE DO ESTADO
DE SANTA CATARINA | UDESC**

Dilmar Baretta

Reitor

Luiz Antonio Ferreira Coelho

Vice-Reitor

Marilha dos Santos

Pró-Reitora de Administração

Alex Onacli Moreira Fabrin

Pró-Reitor de Planejamento

Nerio Amboni

Pró-Reitor de Ensino

Mayco Morais Nunes

Pró-Reitor de Extensão, Cultura e Comunidade

Letícia Sequinatto

Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação

CONSELHO EDITORIAL

Marcia Silveira Kroeff | Presidente

Samira Kauchakje | CESFI

Gilmar Moraes Santos | CEFID

Giovanni Lemos de Mello | CERES

Avanilde Kemczinski | CCT

Sandra Regina Rech | CEART

Delcio Pereira | CEPLAN

Fabiano Maury Raupp | ESAG

Marilei Kroetz | CEAVI

William Campo Meschial | CEO

Jordan Paulesky Juliani | CEAD

Fernando Coelho | FAED

Roseli Lopes da Costa Bortoluzzi | CAV

EDITORIA UDESC

Marcia Silveira Kroeff | **Coordenadora**

Fone: (48) 3664-8100

E-mail: editora@udesc.br

<http://www.udesc.br/editorauniversitaria>

PROJETO GRÁFICO

Bruna Costa

EDITORAÇÃO ELETRÔNICA

Isadora Matiello Noal

CAPA

Mauro Tortato

S471 Seminário de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências da Administração e Socioeconômicas — SPPG (4. : 2021 : Florianópolis, SC) / Comissão organizadora: Rafael Tezza ... [et al.].

Anais [recurso eletrônico] / IV Seminário de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências da Administração e Socioeconômicas — SPPG ; 17,18 e 19 de novembro de 2021, Florianópolis, SC. — Florianópolis: Ed. UDESC, 2022.

264 p. : il.

Evento realizado na modalidade on-line

Inclui Referências

ISBN-e: 9786588565414

1. Administração Pública. 2. Economia. 3. Sustentabilidade. 4. Tecnologia e administração. I. Tezza, Rafael. II. Universidade do Estado de Santa Catarina.

DOI: 10.5965/9786588565414

CDD: 350 - 20. ed.

COMISSÃO ORGANIZADORA DO IV SPPG

Rafael Tezza, Udesc Esag
Carla Amarilho Sagaz, Udesc Esag
Sofia Amorim Rosado, Udesc Ceart
Ana Paula Kieling, Udesc Esag
Carolina Palma Camargo da Veiga, Udesc Esag
Marina Nogueira dos Santos Belotti, Udesc Esag
Tatiane Amanda Simm, Udesc Esag
Eduardo Henrique Borba, Udesc Esag

COMITÊ CIENTÍFICO

Ana Paula Kieling, IFSC/UEDESC
Ana Paula Menezes Pereira, Udesc Esag
Andrea Cristina Trierweiler, UFSC
Andrei Bonamigo, UFF
Arcângelo dos Santos Safanelli, UFSC
Blênio Cezar Severo Peixe, UFPR
Daniel Augusto de Souza, Udesc Esag
Dannyella da Cunha Lemos, Udesc Esag
Débora Spenassato, FURG
Fabiano Maury Raupp, Udesc Esag
Fernando de Jesus Moreira Junior, UFSM
Graziela Dias Alperstedt, Udesc Esag
Helio Aisnberg Ferenhof, UFSC
Julibio David Ardigo, Udesc Esag
Laís Silveira Santos, Ufsc
Rafael Tezza, Udesc Esag
Sandro Vieira Soares, UNISUL
Silvana Ligia Vicenzi, UTFPR
Simone Ghisi Feuerschütte, Udesc Esag

SUMÁRIO

SOBRE O EVENTO | 10

CAPÍTULO I - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIEDADE | 11

A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE TREINAMENTO NA MODALIDADE DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO: análise na perspectiva da quantidade de processos em uma instituição de ensino superior pública estadual (período 2016-2019) | 12

ALÍVIO TRIBUTÁRIO EM TEMPOS DE CRISE: a moratória do simples nacional na pandemia COVID-19 | 23

ANÁLISE DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA E DE ESCALAS DE MENSURAÇÃO DO DESEMPENHO DE INTERNACIONALIZAÇÃO DA UNIVERSIDADE | 33

APRENDIZAGEM EM INTEGRIDADE: Formação de agenda e design de políticas anticorrupção em instituições de controle de Santa Catarina | 45

CONDIÇÃO FINANCEIRA GOVERNAMENTAL NA PERSPECTIVA DA RECEITA TRIBUTÁRIA PRÓPRIA: um estudo com municípios das regiões metropolitanas de Florianópolis e Salvador | 56

COOPERAÇÃO FEDERATIVA PARA O FORTALECIMENTO DO
CONTROLE INTERNO: aprendizagens a partir do Programa Pacto | **66**

DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA A IMPLANTAÇÃO
DE UM PROGRAMA DE COMPLIANCE NA ASSOCIAÇÃO
DE MUNICÍPIOS DO VALE EUROPEU (AMVE) | **77**

ÍNDICE DE QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO NOS
MUNICÍPIOS DE SANTA CATARINA | **89**

O DESENVOLVIMENTO DE PRÁTICAS DE GOVERNANÇA:
uma análise em universidades públicas federais | **100**

O USO DO WHATSAPP NA COMUNICAÇÃO INTERNA
DO HOSPITAL GERAL DE SANTA MARIA | **111**

PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO DE SERVIDORES DOUTORES
TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO NA ÁREA DE
GESTÃO UNIVERSITÁRIA: uma análise paradigmática | **122**

REFLEXOS DA DESIGUALDADE SOCIAL NA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ
NOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: um esboço de mapeamento | **133**

CAPÍTULO II - ECONOMIA APLICADA | 143

EVIDÊNCIAS DE DESCONTO NEGATIVO EM ESCOLHAS RELACIONADAS
À SAÚDE: implicações da impaciência para políticas públicas | **144**

CAPÍTULO III - ESTRATÉGIAS E TECNOLOGIAS DE GESTÃO | 155

A METODOLOGIA MCDA-C COMO FERRAMENTA DE
APOIO À MITIGAÇÃO DA EVASÃO ESCOLAR | **156**

A RELAÇÃO ENTRE INOVAÇÃO FRUGAL E PEQUENAS E MÉDIAS
EMPRESAS (PMES): um estudo da Produção Científica | **166**

ANÁLISE DA SATISFAÇÃO COMO UM PREDITOR DO ENGAJAMENTO
DE ESTUDANTES: estudo em uma instituição federal de ensino | **177**

DA IDEIA À INOVAÇÃO FRUGAL: a trajetória
percorrida na pandemia de Coronavírus | **187**

MARKETING DIGITAL NA PANDEMIA: reinvenção ou sobrevivência?
Caso sobre os desafios de um restaurante saudável | **198**

MODELAGEM COM BPMN DOS PROCESSOS DE NEGÓCIO DE
ORGANIZAÇÕES VIRTUAIS: um estudo de caso de sites de compras coletivas | **209**

PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA EMPRESA BRASILEIRA
DE SERVIÇOS HOSPITALARES (EBSERH) NO HOSPITAL
UNIVERSITÁRIO PROFESSOR POLYDORO ERNANI DE SÃO
THIAGO (HU/UFSC) E PRINCIPAIS MUDANÇAS | **219**

REQUALIFICAR PARA ENSINAR: aprendizagem em tempos de crise | **230**

CAPÍTULO IV - SUSTENTABILIDADE E RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL | 238

AS DIMENSÕES DA SUSTENTABILIDADE NAS INOVAÇÕES DE MODELOS
DE NEGÓCIO SUSTENTÁVEIS: Uma revisão bibliométrica | **239**

UMA RESPOSTA BIBLIOMÉTRICA DA RELAÇÃO
ENTRE A RSC E A COVID-19 | **252**

SOBRE O EVENTO

O IV Seminário de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências da Administração e Socioeconômicas (SPPG) teve como objetivo geral discutir pesquisas nas áreas de administração, administração pública e economia e divulgar as pesquisas realizadas no Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas da UDESC realizando discussões juntamente com pesquisadores e alunos de outras instituições de ensino superior, potencializando a pesquisa na área. O evento foi realizado pela ESAG | UDESC, na modalidade on-line, nos dias 17, 18 e 19 de novembro de 2021 e teve inscrições gratuitas e abertas a toda comunidade. O tema do evento foi Pesquisa e Pós-Graduação em Administração e Economia no Contexto da Pandemia de COVID-19, com a realização de palestras, oficinas e apresentações dos artigos aprovados.

CAPÍTULO I
Administração
pública e sociedade

**A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE
TREINAMENTO NA MODALIDADE DE
INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO: análise na
perspectiva da quantidade de processos
em uma instituição de ensino superior
pública estadual (período 2016-2019)**

Juliana Fraga Duarte
juuduarte@gmail.com

Cláudio José Amante
claudiojosea@yahoo.com.br

Geralda Magella de Faria
geraldamagella@gmail.com

Guilherme Brognoli Costa
guilhermebrognoli@hotmail.com

Júlio Eduardo Ornelas Silva
julio.inpeau@gmail.com

Palavras-chave:
Licitação. Inexigibilidade. Serviço de
Treinamento.

Resumo

A presente pesquisa busca examinar a quantidade de contratações de serviços de treinamento, por inexigibilidade de licitação (IL) e, assim, aferir sua importância e significado nas relações da Administração. No referencial teórico, foram explicitados o conceito de Contratação Pública, com ênfase, em inexigibilidade de licitação. Quanto aos procedimentos metodológicos, a pesquisa é considerada de natureza aplicada, com abordagem quantitativa. Ao que tange aos seus objetivos, esta (pesquisa) é considerada descritiva e, quanto aos meios, bibliográfica, documental e estudo de caso. Os dados a serem trabalhados são secundários (documentais e bibliográficos). O método de análise estatística descritiva (comparação de frequência e apresentação dos dados) serão utilizados na análise dos dados. O trabalho atingiu seu propósito, pois se verificou que os processos referentes à despesa de treinamento, por IL – período 2016-2019 – representam a maior quantidade na instituição de ensino superior pública estadual.

1. Introdução

Por servir a coletividade, é de suma importância que nos processos que envolvem a administração pública sejam realizadas licitações. Por definição, licitação é todo o procedimento administrativo formal, em que a administração pública convoca, por meio de edital ou convite, empresas que estejam interessadas a apresentar propostas para o oferecimento de bens e serviços. Ela objetiva selecionar a proposta mais vantajosa, levando em conta a qualidade e o menor preço oferecido, garantindo a isonomia dos processos (BARRETO, 2008).

As normas gerais sobre os processos licitatórios e contratos administrativos referentes à obras, serviços, compras, publicidade, alienações e locações são dispostas na Lei nº 8.666/1993 regulamentam o artigo 37, inciso XXI (Brasil, 1993). Segundo essa lei, os contratos celebrados entre terceiros com a administração pública devem obrigatoriamente ser precedidos de licitação, exceto em casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

Como mencionado, há casos em que não se faz necessário a licitação, podendo realizar a compra ou contratação, em ocasiões legais de inexigibilidade. Para isso, é inexigível a licitação em que houver a inviabilidade de competição.

O art. 25 da lei 8666/1993 discorre que a inexigibilidade de licitações é derivada da inviabilidade de competição pelo poder público, dentre as possibilidades podemos destacar a ausência de pluralidades alternativas; ausência de mercado concorrencial; impossibilidade de julgamento objetivo e ausência de definição de objetiva prestação.

Assim, a contratação por inexigibilidade de licitação, trata-se de uma contratação específica, que, à primeira vista pode não deixar transparecer a presença do interesse público, mas tal é inerente a sua própria condição. Mesmo que haja ausência ou deficiência da presença de mercado concorrencial para que referida licitação ocorra, ainda mais, pela constituição do serviço a ser desenvolvido, de natureza de aperfeiçoamento de pessoal, a contratação por inexigibilidade necessita restar garantida em sintonia com os interesses e a atuação adequada da Administração pública.

De acordo com Chaves (2014, p 74-75), no caso do treinamento e desenvolvimento de pessoal (Inciso IV, Art. 13, Lei n. 8.666/1993), o dispositivo estende as ações de treinamento as atividades de educação, em todos os níveis, sendo incluído a contratação de professores, instrutores e conferencistas como pessoa físi-

ca; contratação de cursos de extensão, de graduação ou de pós-graduação na empresa; inscrição em cursos de extensão, de graduação ou de pós-graduação abertos a terceiros na forma presencial, mista ou a distância.

Como particularidade, a gestão universitária tem em seu aspecto a participação de diversos envolvidos – a Administração Superior e os seus diversos órgãos, os servidores (técnicos e docentes, os discentes e a comunidade), sendo que todos esses sujeitos transpassam o aspecto econômico, deixando evidente o interesse por sua realização, seja pela utilidade na atuação do múnus público, seja pela valorosa disposição com que forma seus recursos humanos.

Desta forma, o objetivo deste artigo é verificar a quantidade de processos de contratação de treinamento na modalidade de inexigibilidade de licitação no período de 2016 a 2019 em uma instituição de ensino superior pública estadual e, com isso, demonstrar a importância e o significado que tal atuação enseja no trato público, sobretudo no aperfeiçoamento de seu pessoal, justificando este projeto por meio de sua importância, oportunidade e viabilidade, apresentando motivos para a sua existência. (ROESCH, 2009). Essa pesquisa também é oportuna, em razão da necessidade de rever as práticas de contratação de serviços de treinamento por inexigibilidade, eis que esta aquisição deve restar fundamentada com justificativa e orçamento adequados.

2. Contratações públicas: tradução normativa e regência pública

As contratações públicas são regidas por atos e procedimentos administrativos. As contratações públicas se desenvolvem a partir de um quadrinômio básico: existência de uma necessidade a ser satisfeita, também chamada de problema; identificação de uma solução capaz de satisfazer essa necessidade, chamada de solução; seleção de uma pessoa viabilizadora da solução, o terceiro; e a melhor equivalência entre o encargo a ser cumprido e a remuneração a ser paga, ou seja, a relação custo-benefício (BOSCARDI FILHO, EL ACHSKAR, STRUECKER & GOMES, 2017). Desta maneira, segundo referidos autores (2017), os responsáveis pelas contratações e licitações públicas têm o papel de garantir que todas as fases destas ações ocorram da melhor maneira possível.

A gestão pública não requer apenas suprir as necessidades, como se sobressair delas, principalmente no que tange os contratos públicos. Para haver contratação pública, em todas as situações é preciso licitar, salvo exceção prevista em lei. Assim, a licitação é um processo de natureza jurídica administrativa com a finalidade de adquirir, realizar, permitir e conceder serviços e obras para o bem público, segundo parâmetros previamente determinados em lei.

Em 1º de abril de 2021, foi sancionada a Lei nº 14.133, que dispõe sobre as regras da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, substituindo a Lei de Licitações (Lei 8.666/1993), Lei do Pregão (Lei 10.520/2002) e Lei do Regime Diferenciado de Contratações (RDC – Lei 12.462/11). A nova norma foi aplicada imediatamente a sua publicação, porém a revogação das leis passadas ocorrerá somente em 2 anos, sendo que, nesse período, as normas antigas e a Nova Lei continuarão produzindo efeitos jurídicos. (BRASIL, 2021)

Como, no período de análise desta pesquisa, a lei vigente era a Lei n. 8.666/93, iremos tratar sobre esta normativa. Assim, a Lei n. 8.666, de 21 de junho 1993 veio regulamentar o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências (BRASIL, 1993).

Conforme Amorim (2017, p. 21), o “[...] termo “licitação”, derivado da expressão latina *licitatione* (‘arrematar em leilão’), apresenta diversos sinônimos, destacando-se: ‘procedimento licitatório’, ‘certame’, ‘prélio’, ‘disputa’, entre outros”. Apóia-se na também na conceituação de Mello (2009, p. 519 *apud* Amorim, 2017, p. 21), quando traz:

Procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados.

Assim, afirma que a licitação é um processo de natureza jurídica administrativa com a finalidade de adquirir, realizar, per-

mitir e conceder serviços e obras para o bem público, segundo parâmetros previamente determinados em lei.

A obrigatoriedade para licitar abrange todos os órgãos administrativos dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, dos Tribunais de Contas e do Ministério Público, como também as entidades integrantes das Administrações indiretas e diretas dos entes federativos e controladas pela União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, como também entidades do Terceiro Setor para a execução de serviços não-essenciais, sempre prezando pelo bem e interesse públicos (Amorim, 2017).

2.1.1 Modalidade de Licitação: a legalidade reapreciada

A Lei n. 8.666/1993 dispõe sobre a licitação, por meio das seguintes modalidades: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão.

Conforme Amorim (2017, p. 64)

Em relação às modalidades previstas na Lei n. 8.666 (BRASIL, 1993), observa-se que a concorrência, a tomada de preços e o convite têm uma só finalidade: a contratação de obras, serviços e fornecimento de bens, ao passo que o concurso e o leilão apresentam objetivos próprios e específicos: escolha de trabalho técnico, artístico ou científico; e alienação de bens, respectivamente. Para a escolha das modalidades com finalidade idêntica (concorrência, tomada de preços e convite), a LGL, em seu art. 23, estabeleceu como critério o valor estimado para a contratação.

No ano de 2018, foi publicado o Decreto 9.412/2018, que atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o artigo 23 da lei 8.666/1993.

A Lei n. 10.520/2002 e a Lei n. 12.462/2011 adicionaram, respectivamente, as seguintes modalidades de licitação: Pregão e Regime Diferenciado de Contratações Públicas.

Referente a Lei n. 10.520/2002, ressalta-se, que em 2019, foi promulgado o Decreto n. 10.024/2019, que regulamenta o Pregão Eletrônico e estabelece como uma das inovações, a obrigatoriedade para os Estados e Municípios, a utilização obrigatória do Pregão Eletrônico, para a aquisição de bens e serviços comuns, com a utilização de recursos da União provenientes de convênios e contratos de repasses.

Todavia, há ainda a possibilidade de realizar a contratação direta, conforme casos especificados na Lei de Licitação.

2.1.2 Contratação Direta

Como citado no tópico 3.2, a conhecida Lei de Licitações foi criada para regulamentar o disposto no Art. 37, XXI da CRFB, onde estabelece a obrigação de licitar, salvo casos específicos em lei, referindo-se assim a contratação direta.

A contratação direta não necessita de procedimento licitatório, todavia, deverá respeitar regras para que ocorra, tais como, a comprovação dos requisitos de dispensa ou inexigibilidade, e a seleção da melhor proposta possível observado os princípios que norteiam as licitações, sendo a mais importante delas, a isonomia.

A Figura 1 apresenta as formas de contratação direta, dispostas nos Art. 17, 24 e 25 da Lei nº 8666/1993, com a divisão encontrada nas orientações de Licitações e contratos do Tribunal de Contas da União – TCU (2010).

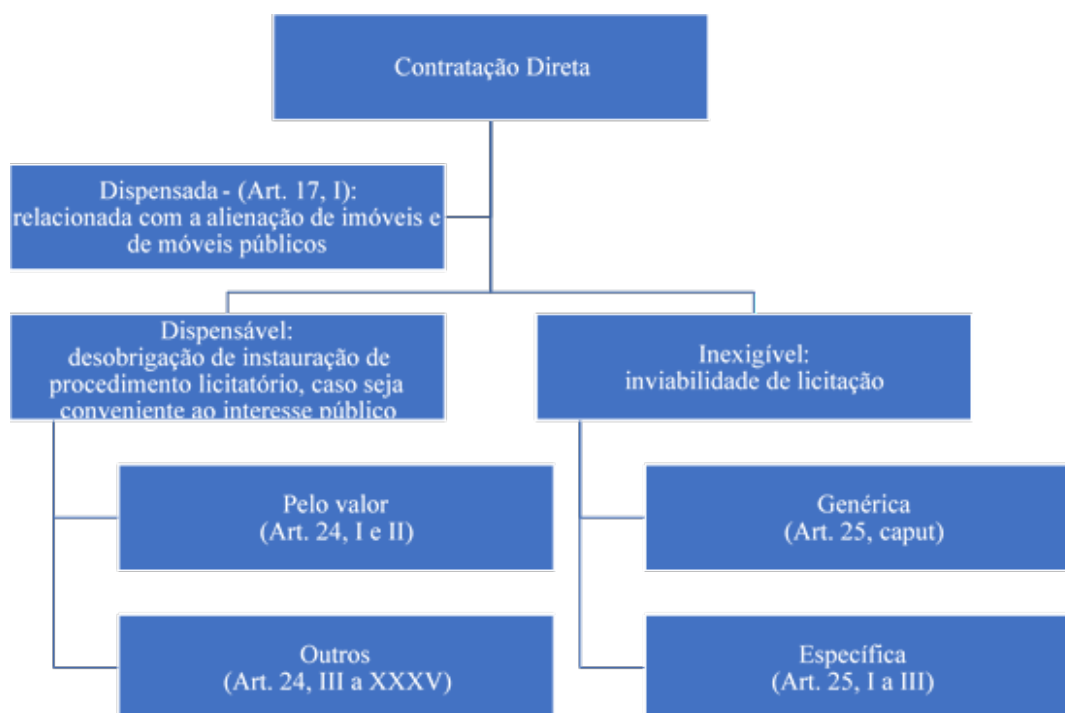
O que difere a dispensa e inexigibilidade é que no primeiro caso o legislador realizou um estudo detalhado e confrontou as possibilidades em relação a lei de forma a permitir a realização da dispensa. (FERNANDES, 2009)

Com relação à inexigibilidade, opta por esta modalidade quando constatada impossibilidade de competição dentre os proponentes, seja por somente este ofertar o produto ou serviço preterido ou que o objetivo que se pretende atender exigir que somente a determinada empresa atenda aos requisitos. (Fernandes, 2009).

Para o autor Oliveira (2015a, p. 1.138):

A inviabilidade de competição pode decorrer de duas situações distintas: impossibilidade fática de competição (ou impossibilidade quantitativa), tendo em vista que o produto ou o serviço é fornecido por apenas um fornecedor (ex.: fornecedor exclusivo); b) impossibilidade jurídica de competição (ou impossibilidade qualitativa), pois ausentes critérios objetivos para definir a melhor proposta, de modo que a licitação não teria o condão de estabelecer julgamento objetivo (ex.: contratação com artista).

Figura 1 - Modalidades de contratação direta



Fonte: DUARTE, 2020.

2.1.2.1 Inexigibilidade de Licitação: a ação político-administrativa

O dever de licitar é regra geral, no entanto, existem casos que pode ocorrer a inexigibilidade de licitação, levando-se em conta a singularidade do serviço ou até a falta de concorrência. Tendo-se entendido de que maneira se dá a obrigatoriedade para licitar, pode-se perceber então quando ocorre sua inexigibilidade.

Para Justen Filho (2009), a inexigibilidade ocorre quando a licitação, como é estruturada legalmente, torna-se inadequada para atingir o resultado desejado, uma vez que sua imposição (licitação) pode acarretar na frustração do interesse público, seja pela ausência de propostas ou seleção propostas inadequadas.

O referido autor (Justen Filho, 2009) discorre que é possível agrupar as causas da inviabilidade da competição em dois grupos, de acordo com sua natureza: a derivada do sujeito contratado (ausência de pluralidade de sujeitos, ou seja, há apenas um sujeito que atende ao objeto especificado) e a relacionada ao objeto a contratar (as atividades a ser desenvolvidas ou a peculiaridade quanto à profissão desempenhada funcionam como causa impeditivas à competição.) Neste segundo caso, pode haver diversos prestadores que atendam os anseios do órgão (pluralidade de sujeitos).

Desta maneira, a inexigibilidade de licitação ocorre quando é percebida a inviabilidade prática da competição, seja para a aquisição de materiais, equipamentos entre outros.

No inciso II do art. 25 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Brasil, 1993), afirma que a contratação pode ser executada não apenas da forma direta (que é em pessoa física), como também através de “empresário exclusivo”, que seria a empresa ao qual está subordinado/faz parte. É possível, até escolher o professor em específico, e caso ele faça parte da empresa, contratá-lo através da empresa (Chaves, 2014).

Chaves (2014) enaltece que não é possível licitar coisas desiguais ou bens homogêneos, justificando que para ocorrer a inexigibilidade, é necessário a verificação da singularidade do serviço. Chaves (2014) ainda afirma que singularidade não é sinônimo de exclusividade ou raridade, mas que o tipo de serviço ofertado nunca poderá ser equiparado entre os ofertados existentes.

Conforme apresentado por Sampaio (2018), o treinamento configura um serviço técnico profissional especializado, pois este (treinamento) é resultado da criatividade de

seu autor, envolvendo a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual de quem o executa. Porém, caso não haja essas características (criatividade, habilidade e inovação), este treinamento não pode ser contratado de forma direta, uma vez que não pode ser enquadrado como serviço técnico especializado (SAMPAIO, 2018).

Nesse sentido, Mello (2009) ressalta que a singularidade não significa que não há outro prestador que possa executar o mesmo serviço. A singularidade subjetiva do executante, resultante das suas características pessoais, é que inviabiliza a competição, sendo condição necessária a produção de diferentes trabalhos. (Dallari, 2007).

Sobre a questão da notoriedade, Meirelles (1996) afirma que não há padrões objetivos, sendo reconhecida por critérios subjetivos do profissional ou empresa no campo de sua especialidade, no entanto se baseando no desempenho dos mesmos na realização de serviços anteriores em conjunto aos estudos, experiências e publicações técnicas e científicas sobre a matéria.

A inviabilidade de competição neste sentido se relaciona a dificuldade de ultimar o procedimento licitatório, devido a tantos pormenores e peculiaridades do serviço administrativo, assim, como mencionado, sendo educação um destes. Para isso, será necessário a execução de contratação direta para lidar com as necessidades públicas.

Pereira Junior (2003) entende que a contratação de professores para ministrar curso organizado pelo órgão (curso fechado), quanto a inscrição de servidores em eventos de capacitação abertos ao público (curso aberto) deve ser caracterizada como inviabilidade de competição enquadrada no item II do art. 25, combinado com o item VI do art. 13 da Lei n. 8666/1993, facultado ao administrador considerar o processo de licitação inexigível.

Ao que tange cursos de treinamento aberto ou fechado, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2009) pontua que é inexigível a licitação para a participação de servidor em curso oferecido por instituição privada de treinamento, uma vez que estes são realizados em períodos determinados, tornando inviável a competição. Porém, ao contrário do caso anterior, cujo detalhes são ditados pela empresa organizadora do evento, a realização de seminários fechados é, em princípio, exigível a licitação, porque trata-se de uma escolha discricionária de treinamento determinada pela Administração.

Ainda, a Portaria n. 382/2018 (Advocacia Geral da União – AGU, 2018), que

altera a redação da Orientação Normativa n. 18/2009 da AGU, define que se contrata por inexigibilidade com fundamento no art. 25 (caput ou inciso II) da Lei n. 8666/1993, pessoas físicas ou jurídicas para lecionar em cursos fechados para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal ou a inscrição em cursos abertos, devido à ausência de critérios objetivos de seleção ou exclusividade do objeto a ser contratado, devidamente justificado. Caso a motivação legal seja baseada no inciso II do Art. 25, é necessário inserir no processo o apontamento da notória especialização e a singularidade do curso. Estes quesitos são discutidos mais adiante da presente pesquisa.

Chaves (2014, p. 79) conclui em seu artigo que

- a) nos serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, a determinação da singularidade está relacionada ao núcleo do seu objeto, que é a aula;
- b) como a aula não é uma atividade padronizada e os variados docentes são incomparáveis entre si, sempre que a intervenção destes for determinante para a obtenção dos resultados pretendidos, o serviço será singular;
- c) tais serviços são, em regra, singulares, salvo aqueles cujo método supere o docente na obtenção dos resultados esperados;
- d) na contratação de cursos, a escolha da pessoa do executado é ato discricionário e exclusivo da autoridade competente, que deverá apontar as razões que o fizeram inclinar-se por este ou aquele profissional ou empresa;
- e) cursos abertos a terceiros são sempre ilícitos pelo fato de se constituir em objeto único que se esgota com a execução, devendo ser contratados com base no art. 25, caput da Lei Geral de Licitações;

É importante destacar nas contratações por inexigibilidade que, de acordo com Justen Filho (2009), a atribuição de autonomia para escolha do particular a ser contratado não pode traduzir-se em ato imotivado ou derivar de escolhas arbitrárias que comprometam a segurança jurídica. O referido autor discorre que

A inviabilidade de competição envolve a impossibilidade de obter a melhor proposta através de uma licitação. Mas isso não equivale a liberar o administrador a realizar qualquer escolha. Logo, serão inválidas as escolhas fundadas no puro e simples subjetivismo do administrador, o que configurará arbítrio incompatível com a ordem jurídica.” (Justen Filho, 2009, p. 369).

Assim, deve-se demonstrar que esta forma de contratar representa a melhor alternativa para a obtenção dos resultados pretendidos, inclusive comprovar a economicidade e a ausência de desperdício de recursos públicos. (Justen Filho, 2009)

Ainda, ao que se refere à profissionais especializados, Dallari (2007) afirma que a contratação destes por inexigibilidade não pode ser insegura, ilícita ou imoral, sendo que tanto o contratado como o contratante devem estar atentos aos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade.

3. Procedimentos metodológicos

Considerando que o objetivo geral deste estudo é verificar a quantidade de processos de contratação de treinamento na modalidade de inexigibilidade de licitação no período de 2016 a 2019 em uma instituição de ensino superior pública estadual., a presente pesquisa é caracterizada como de natureza aplicada, pois possui um viés prático, buscando a resolução de problemas específicos de uma determinada realidade mediante a aplicação dos resultados (Prodanov & Freitas, 2013; Markoni & Lakatos, 2010).

Quanto ao problema, a investigação é enquadrada como abordagem quantitativa, pois, segundo Roesch (2009), os dados devem ser estudados por meio de números e estatísticas.

Quanto aos objetivos, a pesquisa é classificada como descritiva, pois, conforme Cervo e Bervian (2002; p. 66), “é aquela que observa, registra, analisa e correlaciona fatos ou fenômenos (variáveis) sem manipulá-los.

Quanto aos meios de investigação, a pesquisa é considerada bibliográfica, documental e estudo de caso. De acordo com Prodanov e Freitas (2013), a pesquisa bibliográfica e documental diferem-se quanto a natureza da fonte de pesquisa, sendo que a primeira utiliza a contribuições de diversos autores sobre o

assunto estudado e a segunda, fundamenta-se em materiais que não receberam um tratamento ou que podem ser reelaborados conforme os objetivos da pesquisa.

Ainda, para Markoni e Lakatos (2010), os documentos são aqueles materiais provenientes da observação dos próprios órgãos, localizados em arquivos públicos ou particulares. Na pesquisa documental, foram realizadas ao acervo da instituição envolvida com o fenômeno investigado.

O presente trabalho ainda utilizou materiais já elaborados como livros, artigos e a legislação correlata para subsidiar a fundamentação teórica da pesquisa proposta, o que a torna uma investigação bibliográfica, onde ocorre, segundo Marconi e Lakatos (2010, p. 43-44), “levantamento da bibliografia já publicada, em forma de livros, revistas, publicações avulsas e imprensa escrita”.

Por fim, define-se como estudo de caso, pois, conforme Creswell (2010), é uma estratégia de investigação em que o pesquisador visa exploração de processos, de atividades, de programas e de eventos, sendo o estudo válido somente para o caso específico.

Prodanov e Freitas (2013, p. 102) discorrem que a técnica de coletas de dados compreende ao “conjunto de preceitos ou processos utilizados por uma ciência ou arte”, referindo-se aos dados como qualquer informação que o pesquisador empregou nas diversas etapas do trabalho. (Prodanov & Freitas, 2010)

Assim, os dados coletados para este estudo foram secundários (documental e bibliográfico), pois, segundo os autores, são aqueles já disponíveis e não coletados especificamente para o trabalho, sendo considerados como “dados de segunda-mão.” (Prodanov & Freitas, 2010).

Serão utilizadas análise estatística descritiva, com medidas de comparação de frequência (proporção e percentagem) e apresentação de dados (tabelas e gráficos). Para Marconi e Lakatos (2010, p. 112), “os dados colhidos pela pesquisa apresentar-se-ão “em bruto”, necessitando da utilização da estatística para seu arranjo, análise e compreensão.”

Os dados foram tratados e trabalhos no sistema Excel.

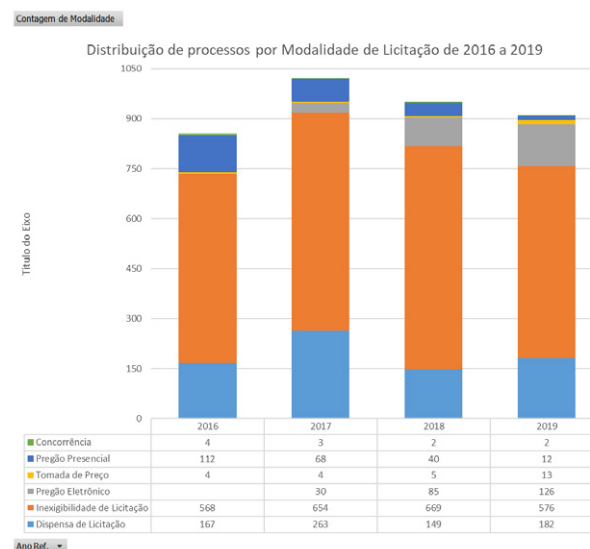
4. Apresentação dos dados da pesquisa

A escolha deste recorte nas aquisições deve-se ao quantitativo de processos referente ao serviço de treinamento, observado no Sistema de Fiscalização Integrada de Gestão

(e-SFINGE). O e-SFINGE foi instituído com propósito aperfeiçoar a gestão do controle externo, uma vez que é por este sistema que agentes da Administração Pública Estadual e Municipal enviam os dados e informações requeridas pelo Tribunal de Contas (SANTA CATARINA, 2004), inclusive sobre processos licitatórios, incluídos no seu módulo de Atos Jurídicos. Salienta-se que as ilustrações abaixo apresentam o quantitativo. Não é possível mensurar os valores, pois há casos onde esta informação não estava preenchida na coluna referente ao montante dispendido do processo.

O Gráfico 1, formulado com dados retirados do e-SFINGE, demonstra que os processos de IL são os mais realizados na UDESC.

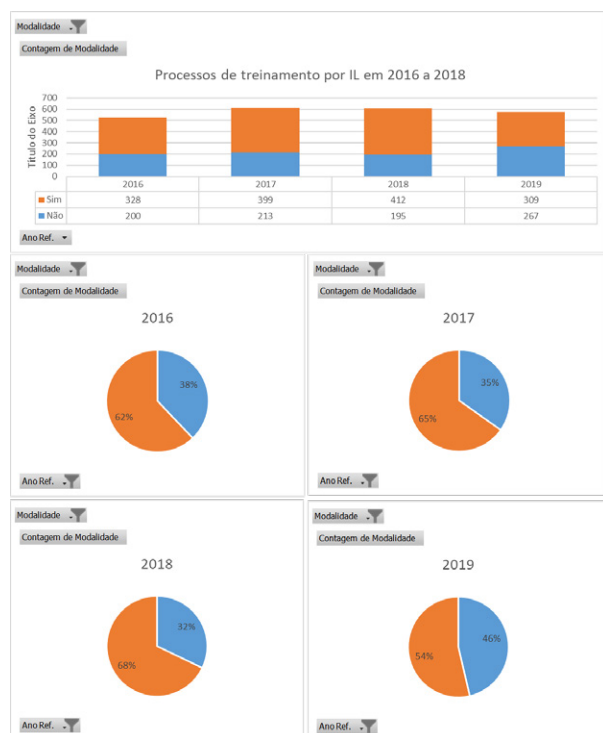
Gráfico 1 – Distribuição de processos por Modalidade de Licitação em 2016 a 2019



Fonte: DUARTE, 2020.

Após a identificação dos processos de contratação de treinamentos, na modalidade de Inexigibilidade, foi elaborado o Gráfico 2, evidenciando que estes representam mais de 60% dos processos de IL em 2016 a 2018 e 54% em 2019.

Gráfico 2 – Quantidade e percentual de processo de treinamento na modalidade IL em relação ao total de IL nos anos de 2016, 2017, 2018 e 2019



Fonte: DUARTE,2020.

Tabela 1 - Quantidade (absoluta e relativa) dos serviços de treinamento (IL) em relação ao total de processos em 2016, 2017, 2018 e 2019.

Modalidade /Ano	2016		2017		2018		2019	
	Quant.	AV	Quant.	AV	Quant.	AV	Quant.	AV
Concorrência	4	0,50%	3	0,30%	2	0,20%	2	0,22%
Dispensa de licitação	167	19,50%	263	25,70%	149	15,70%	182	19,98%
Inexigibilidade de Licitação (descrição não identificada)	40	4,70%	42	4,10%	62	6,50%	0	0,00%
Inexigibilidade de Licitação (outros objetos de contratação)	200	23,40%	213	20,80%	195	20,50%	267	29,31%
Inexigibilidade de Licitação (Treinamento)	328	38,40%	399	39,00%	412	43,40%	309	33,92%
Pregão eletrônico	0	0,00%	30	2,90%	85	8,90%	126	13,83%
Pregão presencial	112	13,10%	68	6,70%	40	4,20%	12	1,32%
Tomada de preço	4	0,50%	4	0,40%	5	0,50%	13	1,43%
Total	855	100,00%	1022	100,00%	950	100,00%	911	100,00%

Fonte: DUARTE,2020.

Para fins de classificação dos processos, entende-se como serviço de treinamento palestras, oficinas, cursos e workshops ministrados para alunos e servidores, bem como inscrições de docentes, técnicos e discentes em eventos (Congressos, Seminários, Cursos, entre outros). Os processos, cuja descrição era somente “Pró-labore”, foram excluídos do quantitativo de processo de IL, já que podem se referir à contratação de profissional para avaliação de curso e projetos e para participação em atividades (fiscalização, correção, elaboração de questões, atuação em bancas, entre outros) do vestibular, de concursos públicos e processos seletivos e em bancas de Mestrado ou Doutorado. Logo, foram retirados nos anos analisados, respectivamente, 40, 42 e 62 autos. Em 2019, todos as linhas possuíam a descrição de forma identificar sobre o que se tratava a contratação

Conforme apresentado na Tabela 1, observa-se, por meio da análise vertical (AV), que as contratações de serviço de treinamento, na modalidade de inexigibilidade de licitação, representam 38,4%, 39%, 43,4% e 33,92% do total de processos nos anos de 2016, 2017, 2018 e 2019.

Esses dados são reveladores e dão conta de que, das variadas conclusões que poderiam advir, quatro aspectos são mesmo notáveis, e deles podem ser extraídos, a par de sua importância e significado, quais sejam, a finalidade, a eficiência e o próprio resultado decorrente do que a inexigibilidade de licitação, no caso do treinamento, está a incorporar.

Os três dados ou tríplice conteúdo, por igual modo, endossam o binômio legalidade-legitimidade e, assim, dão conta de um recente conceito da atividade estatal, no que Moreira Neto aponta de forma magistral, representativa da síntese de realização desse mister administrativo: “a realização dos direitos fundamentais” (2018, p. 211), “correspondendo a uma tríplice missão a ser desempenhada pelo Estado para afirmá-los sucessivamente: a declaração, a garantia e a funcionalização desses direitos” (MOREIRA NETO, 2018, p. 211).

5. Considerações finais

O objetivo geral do presente trabalho foi atingido, uma vez que foram apresentados o quantitativo de processos de contratação de treinamento na modalidade de Inexigibilidade de Licitação no período de 2016 a 2019 em uma instituição de ensino superior estadual e, desse modo, propor uma valiosa missão desempenhada pelo Estado: a funcionalização da inexigibilidade de licitação para os casos pertinentes ao treinamento de pessoal, garantindo-se em contrapartida a declaração, a garantia e o adequado funcionamento da esfera administrativa, no sentido de lograr a efetiva entrega de direitos, quanto a atuação e treinamento de seus servidores.

Quanto as referências teóricas utilizadas, abordaram-se os tópicos relacionados com a temática do trabalho. Neste item, além de base para a aplicação do presente estudo, foi possível compreender que a contratação de treinamento, na modalidade de inexigibilidade de licitação, deve ser amplamente justificada a inviabilidade de competição, quer seja pela singularidade do seu objeto ou pela notória especialização, bem como é necessário elaborar uma justificativa de preço, demonstrando que o valor a ser pago é razoável e vantajoso para a Administração Pública. As dificuldades são inúmeras, e diversos são os fatores que contribuem para aumentar a insegurança no momento de celebrar tais contratos. Embora exista um rito, o processo é passível de falha, permite o andamento de contratações mesmo com justificativas pouco embasadas acerca da não neces-

sidade de licitação. Também, verificou-se que a temática é amplamente discutida na administração pública, devido ao seu entendimento, mostrando a relevância da temática estudada.

Realizado o aparato teórico, os procedimentos metodológicos foram definidos, para após ser realizado o estudo de caso, com finalidade atender o objetivo da pesquisa.

Com estes dados e com base na fundamentação teórica, observou-se que, em termos quantitativos, os processos referentes à despesa de treinamento, por IL, representam a maior parte de autos criados nos anos de 2016 a 2019 na universidade analisada. Desta forma, entende-se ser de suma importância a análise dos requisitos necessários para esta contratação, uma vez que pode haver dúvidas quanto a inviabilidade de competição devido a utilização da discricionariedade e subjetividade em busca da obtenção do melhor resultado para a administração pública.

Referências

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. AGU. (2009). **Portaria n. 382, de 21 de dezembro de 2018**. Altera a Orientação Normativa n. 18, de 1º de abril de 2009. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-de-21-de-dezembro-de-2018-56640136>. Acesso em: 08 dez. 2019

AMORIM, V. A. J. de (2017). **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência**. Brasília: Senado Federal. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/533714/licitacoes_e_contratos_administrativos_1ed.pdf. Acesso em: 6 jun. 2019.

BARRETO, M. L. T. (2008). **Licitações – Noções elementares**. Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). Consultoria Jurídica (CONJUR), 2008. Disponível em: http://portei-ras.r.unipampa.edu.br/portais/procuradoria/files/2009/07/licitacoes_nocoas_elementares.pdf. Acesso em: 05 fev. 2019.

BOSCARDIN FILHO, A. C., EL ACHSKAR, A., STRUECKER, D. R., & GOMES, G. J. (2017). **Licitações e contratações públicas: aspectos destacados**. In: SANTA CATARINA (Estado). Tribunal de Contas. Ciclo de estudos de Controle Público da Administração Municipal: parceria, orientação e fiscalização. 17. ed. Florianópolis: Tribunal de Contas de Santa Catarina. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Apostila%20CICLO%20XVII%20corrigida_o.pdf>. Acessado em 10 out. 2019.

BRASIL. (1988). **Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm: Acesso em: 30 out. 2019.

BRASIL. (1993). **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF, 1993.

_____. (2018). **Decreto n. 9.412, de 18 de junho de 2018.** Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9412.htm#art1. Acesso em 4 nov. 2019.

_____. (2021). **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF, 2021. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acessado em 24 maio 2021.

CERVO, A. L., & BERVIAN, P. A. **Metodologia científica.** 5.ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

CHAVES, L. C. A. (2014). **Contratação de serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal na Administração Pública: uma breve análise da decisão 439/98,** Plenário do TCU. Revista do TCU, Brasília. Disponível em: <file:///C:/Users/Pichau/Downloads/24-Texto%20do%20artigo-39-1-10-20141126.pdf>. Acesso em 12 out. 2019.

CRESWELL, J. W. (2010). **Projeto de Pesquisa: Métodos Qualitativo, Quantitativo e Misto.** 3 ed. — Porto Alegre: Artmed.

DALLARI, A. A. (2007). **Aspectos Jurídicos da Licitação.** 7.ed. São Paulo: Editora Saraiva.

DUARTE, J. F. **Contratação de serviços de treinamento, na modalidade de inexigibilidade de licitação: Identificação, análise e tratamento dos riscos.** Dissertação (Mestrado Profissional). Universidade Federal do Estado de Santa Catarina. Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária. Florianópolis, 2020. Disponível em: <http://tede.ufsc.br/teses/PPAU0227-D.pdf>. Acesso em 11 nov. 2019.

FERNANDES, J. U. J. (2009). **Contratação direta sem licitação: dispensa de licitação, inexigibilidade de licitação, comentários às modalidades de licitação, inclusive o pregão, procedimentos**

exigidos para regularidade da contratação direta, micro e pequenas empresas. 8.ed. Belo Horizonte, Fórum, 2009.

JUSTEN FILHO, M. (2009). **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos.** 13. ed., São Paulo: Dialética.

MARCONI, M. A., & LAKATOS, E. M. (2010) **Metodologia do Trabalho Científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos.** 7.ed. São Paulo: Atlas.

MEIRELLES, H. L. (1996). **Licitação e contrato administrativo.** São Paulo, Malheiros.

MELLO, C. A. B. (2009). **Curso de Direito Administrativo,** 19. ed. São Paulo, Malheiros.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O Direito Administrativo no Século XXI.** Belo Horizonte: Fórum, 2018.

OLIVEIRA, R. C. R. (2015a). **Curso de Direito Administrativo.** 3ª Ed. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Método.

PEREIRA JUNIOR, J. T. (2003). **Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública.** 6.ed. Rio de Janeiro: Renovar.

PIETRO, M. S. Z. (2018). **Direito administrativo.** 31. ed. rev. atual e ampl. — Rio de Janeiro: Forense.

PRODANOV, C. C., & FREITAS, E. C. (2013). **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico.** 2. ed. Novo Hamburgo: Freevale.

ROESCH, S. M. A. (2009). **Projetos de estágio e de pesquisa em administração.** 3. ed. São Paulo: Atlas.

SAMPAIO, A. S. (2018). **A contratação direta de treinamentos pela Administração Pública.** 2018. Disponível em: <https://www.conteudojuridico.com.br/coluna/2795/a-contratacao-direta-de-treinamentos-pela-administracao-publica>. Acesso em: 13 janeiro de 2020.

SANTA CATARINA. (2004). **Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Instrução Normativa nº 04, de 08 de dezembro de 2004.** Institui o Sistema de Fiscalização Integrada de Gestão — e-SFINGE, dispõe sobre a remessa de dados e informações por meio informatizado pelas uni-

dades gestoras das Administrações do Estado e dos Municípios de Santa Catarina, pertinentes ao controle externo exercido pelo Tribunal de Contas do Estado, e dá outras providências. Florianópolis, SC, 22 dez. 2004. n. 17543. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis_normas/instrucao_normativa_n_04-2004_consolidada.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). (2010). **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. 4. ed. rev. atual. e ampl. Brasília: TCU, 2010. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A-24D6E86A4014D72AC81CA540A&inline=1>. Acesso em: 4 jul. 2019.

ALÍVIO TRIBUTÁRIO EM TEMPOS DE CRISE: a moratória do simples nacional na pandemia COVID-19

Resumo

O presente artigo tem por objetivo geral analisar a moratória de débitos do Simples Nacional concedida na pandemia COVID-19 e específicos identificar suas características dentro do conceito macro de benefícios tributários, se posicionando acerca das possibilidades de concessão de alívio tributário em situações de crise. Para tanto, faz-se uso de dados advindos de legislação, referenciais teóricos, documentos de suporte e posicionamento do Comitê Gestor do Simples Nacional desde 2020 até meados de 2021 em relação à COVID-19. Caracteriza-se o estudo como descritivo e analítico, de abordagem qualitativa e apoio bibliográfico e documental. A análise documental e de conteúdo fundamenta o reconhecimento da concessão de moratória como forma de alívio tributário em tempos de crise, auxiliando tanto os beneficiados a terem mais tempo para pagamento dos valores devidos quanto a Administração Pública no recebimento destes, com impactos na sociedade como um todo, pela necessidade de serviços possibilitados pela tributação.

Amanda Maciel Carneiro
amandamcarneiro@hotmail.com

Fabiano Maury Raupp
fabianoraupp@hotmail.com

Palavras-chave:
Alívio Tributário. Moratória. Simples
Nacional. Crise. COVID-19.

1. Introdução

O Estado brasileiro surgiu como uma construção social para possibilitar à sociedade a satisfação dos seus anseios (CARRAZZA, 2015). Dentro dessa estrutura, a tributação se apresenta como forma de recolhimento de valores privados aos cofres públicos, gerando receitas públicas para fazer frente às despesas públicas (MACHADO, 2015). É o custo dos direitos públicos, poder-dever estatal para atingir o objetivo de prover o social (NABAIS, 2012).

O anverso da tributação pode ser entendido pela não-tributação: alternativa de atuação estatal para atingimento dos mesmos fins sociais, usando do sistema tributário por meios distintos da tributação (CORREIA NETO, 2012). Os benefícios tributários são uma dessas possibilidades, e aqui são compreendidos como forma de política que se utiliza do sistema tributário para interferir na sociedade, utilizando uma competência exonerativa (SCHOUERI, 2005). Os benefícios tributários podem ter tanto características de incentivo tributário como de alívio tributário (BORDIN, 2003). No primeiro caso, atuam no sentido de indução de comportamentos; no segundo, de mitigar situações adversas ou dificuldades enfrentadas pelo alívio da carga tributária (BORDIN, 2003). O segundo caso é o que importa a este estudo.

Interessa ao estudo a discussão do tema à luz da pandemia da COVID-19, que se apresenta no cenário mundial como uma crise epidemiológica, com impactos sociais, políticos e econômicos, de forma geral. Toda a sociedade foi e está sendo afetada, seja em termos de privações e restrições, seja em termos de saúde, seja em locomoção, investimentos, distribuição e comércio, emprego e renda – sem contar outros variados impactos, descobertos ou a descobrir (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, 2021). No que diz respeito à tributação das empresas optantes pelo Simples Nacional no território brasileiro, tanto na condição de micro e pequenas empresas quanto na de microempreendedor individual, o Comitê Gestor do Simples Nacional legislou sobre a prorrogação de prazos para pagamento de débitos por conta da pandemia COVID-19. O Simples Nacional é um programa que compreende tratamento diferenciado e favorecido a essas empresas, tratamento este com sede constitucional de amparo, proteção e incentivo à atividade econômica (BRASIL, 1998; 2006).

Busca essa pesquisa, assim, analisar a moratória de débitos do Simples Nacio-

nal concedida na pandemia COVID-19 bem como identificar suas características dentro do conceito macro de benefícios tributários, se posicionando acerca das possibilidades de concessão de alívio tributário em situações de crise. Para tanto, fez-se uso, neste estudo, de fontes legais, bibliográficas e documentais relacionadas ao assunto, sustentando uma análise baseada no posicionamento adotado pelo Comitê Gestor do Simples Nacional desde o ano de 2020 até meados de 2021 no que tange à COVID-19.

A contribuição do estudo se dá em analisar as possíveis interações Estado-sociedade em temática sensível de tributação e não tributação, cujas consequências práticas atingem empresas, microempreendedores individuais, sociedade e ente público. Ainda, no aprofundamento teórico de tema de benefício tributário e moratória brasileiros em tempo de crise, com contribuição teórica à Academia e ao campo de estudos, engrandecendo-o com referencial teórico de base e com análise focada em situação atual.

Conta o estudo com esta introdução, seguido do referencial teórico que brevemente conceitua o Estado, a sociedade e a tributação, contextualiza benefícios tributários e alívios tributários e traça contornos gerais sobre o Simples Nacional e o tratamento diferenciado e favorecido previsto constitucionalmente às micro e pequenas empresas e aos microempreendedores individuais. Após, os procedimentos metodológicos descrevem as maneiras de acesso ao fenômeno da moratória concedida na crise da pandemia COVID-19 no contexto brasileiro, apresentando objetivos, abordagem, fontes de coletas de dados e análises empregadas. Na sequência, a descrição dos dados coletados é alvo de análise, fazendo uso do referencial teórico, permitindo conclusões e considerações finais sobre as possibilidades do uso de moratória em situações de crise. As referências utilizadas encerram as sessões do estudo.

2. Estado, tributação e não tributação

O Estado é criação moderna da sociedade para servi-la (SANTOS, 2014); estrutura criada para que os fins sociais sejam alcançados (MACHADO, 2015). Haja vista o custo dos direitos e da atuação necessária à consecução desses fins, necessário se faz a obtenção de receitas para custear a atividade estatal – arrecadação essa que se faz principalmente pela participação privada no pagamento de tributos ao ente público (AMARÔ, 2019).

A tributação, assim, é o “preço da liberdade individual ou da liberdade econômica” (TORRES, 2009, p. 375). No acúmulo de funções características de um Estado Social, em que adicionam-se aos objetivos de liberdade e segurança os culturais, econômicos, políticos e sociais aos deveres estatais, mais necessária ainda se faz a tributação como fonte de recursos a possibilitar o atingimento desses objetivos (TORRES, 2009).

Ocorre que não somente pela tributação é possível atingir os objetivos estatais. Além de outros mecanismos disponíveis ao Estado, o próprio sistema tributário pode ser utilizado para esses fins em seu anverso – a não-tributação (SCHOUERI, 2005). A não-tributação se usa de uma característica marcadamente extrafiscal para intervir em questões sociais, culturais e econômicas, dentre outras, não sem cuidar da fiscalidade (de função prioritariamente arrecadatória) (SCHOUERI, 2005). Sua previsão advém da própria Constituição e seu uso só se torna legítimo quando alinhado aos objetivos estatais (CORREIA NETO, 2012).

O benefício tributário, assim, se faz via uso do sistema tributário tanto para incentivar determinadas condutas quanto para mitigar a carga tributária de determinados setores, empresas ou pessoas, mostrando duas de suas possíveis funções a depender do contexto da política pública em que se inserem (BORDIN, 2003). Quando tem como função primordial o incentivo a determinadas condutas, o benefício tributário pode ser compreendido pela ótica do incentivo tributário; quando sua função principal diz respeito ao alívio, à mitigação da carga tributária a contribuintes em situações adversas, de dificuldades ou de características que a justifiquem, opera pela ótica do alívio tributário (BORDIN, 2003). Independentemente de sua função primordial, comumente o benefício tributário carrega consigo um custo, que aqui trataremos como “renúncia de receita” – o efeito quantitativo do benefício concedido (CORREIA NETO, 2012).

No Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal, diploma que rege de forma geral as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, lista os seguintes benefícios tributários passíveis de renúncia de receita: a anistia, a remissão, o crédito presumido, a concessão de isenção em caráter não geral, a alteração de alíquota ou a modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições e, ainda, “outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado” (BRASIL, 2000). É no campo desses “outros

benefícios” que se insere a presente pesquisa, com interesse no uso de moratória e parcelamento como formas de atuação estatal via sistema tributário, motivo pelo qual não nos demoraremos nos benefícios supramencionados.

A moratória e o parcelamento são instrumentos previstos no Código Tributário Nacional, que suspendem a exigibilidade do crédito tributário (BRASIL, 1966). Enquanto a moratória é a postergação da data de vencimento de um tributo, o parcelamento é uma possibilidade de condição de pagamento mais favorável, com a faculdade de pagamento em parcelas do montante devido (AMARO, 2019).

Atualmente, tanto moratória quanto parcelamento são compreendidos pelo Ministério da Economia como benefícios tributários que acarretam renúncia de receita, configurando indisponibilidade dos valores aos cofres públicos no momento previamente estabelecido e transferindo a obrigação tributária para um momento posterior (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020a). São, assim, possibilidades de uso do sistema tributário para atingimento de fins além dos meramente arrecadatórios.

3. O simples nacional e a proteção constitucional à micro e pequena empresa e ao microempreendedor individual

A Constituição Federal do Brasil, instrumento que estrutura as relações sociais, econômicas e políticas do País, dispõe em seu texto sobre os valores nacionais, os objetivos, os princípios e os fundamentos da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988). Dentre suas disposições, atentamos nesse estudo àquelas que preveem a proteção às micro e pequenas empresas e ao microempreendedor individual (MEI) via tratamento diferenciado e favorecido (BRASIL, 1988).

Esse valor expressamente previsto de proteção e auxílio deu causa ao surgimento da Lei Complementar n. 123 de 2006, que instituiu, assim, o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, estabelecendo normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido dispensado a essas empresas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, associadas à apuração e recolhimento de impostos e contribuições em regime único, incluindo obrigações acessórias; cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias e suas obrigações acessórias; acesso a crédito e mercado e cadastro nacional único de contribuintes (BRASIL, 2006). Para efeitos

da Lei, microempresas e empresas de pequeno porte são sociedades empresárias, simples, empresas individuais de responsabilidade limitada e empresário descrito no Código Civil que se enquadre nas disposições da lei em características e limites de receita bruta anual. O regime é opcional; uma faculdade do contribuinte de escolha de adesão ou não (BRASIL, 2006).

Os tributos abrangidos pelo Simples Nacional compreendem o Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ); o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS); a Contribuição para o PIS/Pasep; a Contribuição Patronal Previdenciária (CPP) para a Seguridade Social, a cargo da pessoa jurídica; o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS); e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), observadas as condições que a lei impõe a alguns tributos. A arrecadação unificada desses tributos não exclui a incidência de demais tributos a cargo do optante, como o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF) e o Imposto sobre a Importação de Produtos Estrangeiros (II), por exemplo (BRASIL, 2006).

Em 2014 foram adicionadas disposições relacionadas ao Microempreendedor Individual (MEI), empresário individual enquadrado nas disposições do art. 966 do Código Civil de 2002 ou empreendedor que realizar atividades de industrialização, prestação de serviços ou comercialização no âmbito rural. Para estar apto ao enquadramento, deve ainda se atentar às opções disponíveis da sistemática da lei e operar dentro dos limites de receita bruta dispostos na lei, atualmente de R\$81.000,00 no ano-calendário anterior ou proporcional mensal se no início da atividade (BRASIL, 2006). A tributação do MEI é mais simplificada que a da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, com recolhimentos associados à contribuição para a Manutenção da Seguridade Social e valores de ICMS e ISS, quando cabíveis (BRASIL, 2006).

Ao Comitê Gestor do Simples Nacional cabe a atribuição de tratar dos aspectos tributários da LC n. 123 de 2006, e é principalmente por via de suas Resoluções que é deliberado e regido o sistema do Simples Nacional que atinge esses três segmentos de natureza empresarial. O órgão é composto por representantes das três esferas estatais, uma Secretaria

Executiva para apoio institucional e técnico-administrativo e apoio da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) para apoio e assessoramento jurídicos (BRASIL, 2007). Essa é a estrutura que dá corpo ao Simples Nacional, buscando o atingimento dos objetivos do programa, vinculados aos objetivos constitucionais de proteção de emprego, valor social de trabalho e livre iniciativa, dignidade e tratamento de desigualdades (BRASIL, 1988).

4. Procedimentos metodológicos

Este tem como objeto empírico a análise das Resoluções tomadas pelo CGSN nos anos de 2020 até julho de 2021, sendo seu objetivo geral a análise da concessão de moratória de débitos do Simples Nacional concedida na pandemia COVID-19 e seus objetivos específicos a identificação das suas características dentro do conceito macro de benefícios tributários, se posicionando acerca das possibilidades de uso de alívio tributário frente a situações de crise. Nesse contexto, funda-se nos procedimentos metodológicos que seguem.

Quanto aos objetivos, trata-se de estudo descritivo, com enfoque analítico, eis que busca a identificação e o relato de seus elementos e a análise do material de apoio e dos dados coletados (RAUPP; BEUREN, 2003), com a finalidade de apreciação detalhada e aprofundada da temática. A abordagem do estudo é de característica qualitativa, já que levantam-se os elementos relacionados e suas interações, permitindo aprofundar no conhecimento da natureza e das características do fenômeno social analisado (ALVES, 2003; RAUPP; BEUREN, 2003). Isso se faz ao focalizar caso específico da moratória concedida para os débitos perante o Simples Nacional na pandemia COVID-19 para auxiliar à análise, ampliando a compreensão sobre o assunto e permitindo posicionamento por parte dos autores sobre as possibilidades de uso de alívio tributário em tempos de crise.

As fontes de dados compreendem material bibliográfico e documental em estudos e em obras sobre o tema, confrontados posteriormente com dados coletados na legislação do Comitê Gestor do Simples Nacional no período de 2020 a meados de 2021, momento em que realizamos essa pesquisa. É possível que novas intervenções surjam após a realização desta pesquisa, o que forneceria subsídios para análises futuras nossas ou de outros pesquisadores que se interessarem pelo tema.

5. A moratória concedida aos débitos do simples nacional frente à pandemia COVID-19

Os tributos do Simples Nacional, cobrados conjuntamente conforme previsão em sua lei instituidora e na Constituição Federal (BRASIL, 1988, 2006), geralmente têm vencimento de pagamento no dia 20 do mês subsequente ao fato que deu causa à sua cobrança (SECRETARIA EXECUTIVA DO COMITÊ GESTOR DO SIMPLES NACIONAL, 2021c) — o mês seguinte ao da competência de ocorrência do fato gerador (BRASIL, 1966).

A partir do ano de 2020, principalmente, a pandemia COVID-19 se alastrou pelos países do mundo, manifestando-se como uma crise epidemiológica e sanitária com impactos em diversos aspectos, como políticos, econômicos e sociais. Seus efeitos foram sentidos ao redor de todo o planeta, atingindo também gravemente o Brasil (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, 2021). Neste sentido, uma série de medidas relacionadas a mitigar os efeitos da pandemia foi tomada pela Secretaria Executiva do Comitê Gestor do Simples Nacional, cujas deliberações foram feitas via Resoluções a partir de março de 2020, com continuidade no ano de 2021.

Ao reconhecer a chegada da pandemia e de seus efeitos no Brasil, já no início de 2020 os prazos de pagamento para os períodos de apuração de março, abril e maio de 2020, vencimentos originais em 20 de abril, 20 de maio e 20 de junho, respectivamente, foram prorrogados por seis meses no que diz respeito aos tributos federais e tributos do MEI; já o ICMS e o ISS foram prorrogados por três meses. Assim, referente ao período de apuração de março de 2020, por exemplo, o ICMS e o ISS foram prorrogados para vencimento em 20 de julho de 2020, e os tributos federais, para 20 de outubro de 2020 (SECRETARIA EXECUTIVA DO COMITÊ GESTOR DO SIMPLES NACIONAL, 2020a, 2020b). Essa disposição se fez através da Resolução CGSN 152 de 2020, revogada depois pela Resolução CGSN 154 de 2020 (SECRETARIA EXECUTIVA DO COMITÊ GESTOR DO SIMPLES NACIONAL, 2020a, 2020b).

Os prazos de apresentação das Declarações de Obrigações Acessórias Defis e DASN-Simei também tiveram postergações, mas não o do PGDAS-D, já que o cálculo do tributo devido em cada período depende da receita bruta acumulada dos 12 meses anteriores, necessária assim a informação. No que tange aos parcelamentos administrados pela Secretaria Especial da RFB e da PGFN relativos a débitos do Simples e MEI, estes também tiveram prorrogações

em seus vencimentos para as parcelas de maio, junho e julho de 2020, que foram postergadas para agosto, outubro e dezembro de 2020, não afastando a incidência de juros nestas (SECRETARIA EXECUTIVA DO COMITÊ GESTOR DO SIMPLES NACIONAL, 2020c).

O período de apuração de fevereiro de 2020 não teve prorrogação de data de vencimento, assim como o de fevereiro de 2021; já os débitos referentes ao período de apuração de janeiro de 2021 foram prorrogados em cota única do dia 22 de fevereiro de 2021 para o dia 26 de fevereiro de 2021 (SECRETARIA EXECUTIVA DO COMITÊ GESTOR DO SIMPLES NACIONAL, 2021a, 2021c). Essa postergação de janeiro se deu através da Resolução CGSN 157 de 2021.

Poucos meses após, na persistência da situação pandêmica, a Resolução CGSN n. 158, de 24 de março de 2021, foi aprovada pelo Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN) com o objetivo de “mitigar os impactos da pandemia do Covid-19 para o grupo das micro e pequenas empresas e Microempreendedores Individuais” (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021b). Além de prever a postergação da data de vencimento dos débitos de período de apuração março, abril e maio de 2021 (com vencimentos originais em 20 de abril, 20 de maio e 20 de junho de 2021, respectivamente), a medida previu a possibilidade de pagamento em duas cotas iguais — sendo os vencimentos em 20 de julho e 20 de agosto, 20 de setembro e 20 de outubro e 22 de novembro e 20 de dezembro de 2021, respectivamente. O pagamento das guias prorrogadas não previu acréscimo de juros ou de multa, salvo juros de 1% na segunda cota para os optantes de parcelamento nos valores de 2021 (SECRETARIA EXECUTIVA DO COMITÊ GESTOR DO SIMPLES NACIONAL, 2021c).

A postergação oferecida pela medida se relaciona aos tributos pagos mediante o Documento de Arrecadação do Simples Nacional (DAS), documento único que reúne os principais impostos a serem pagos. A contribuição patronal previdenciária, por exemplo, cuja apuração se dá fora do regime ainda que para os optantes, não teve esse tipo de benefício, assim como o ICMS por substituição tributária e o ISS retido, pelos mesmos motivos (SECRETARIA EXECUTIVA DO COMITÊ GESTOR DO SIMPLES NACIONAL, 2021c).

Acerca da Resolução CGSN n. 158, na Coletiva do Simples Nacional transmitida ao vivo em 24 de março de 2021 na qual participaram o Secretário Executivo do Ministério da Economia e o Secretário Especial da Receita Federal do Brasil, a mitigação do impacto econômico da pandemia no que tange à manutenção

do emprego foi encarada como a necessidade de aliviar o custo das empresas e dificuldades de caixa para sobrevivência de empresas e empregos (MINISTÉRIO DA ECONOMIA; RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2021). Na mesma coletiva, mencionou-se que a medida poderia alcançar mais de 17 milhões de contribuintes, sendo mais de 11 milhões deles do MEI – parcela considerada importante e representativa na geração do emprego. A medida teve como estimativa de postergação de 27,8 bilhões de reais, considerando a somatória dos débitos dos três meses e o conjunto de tributos federais, estaduais e municipais. A priorização se deu ao que foi considerado um segmento mais vulnerável associado às empresas optantes pelo Simples Nacional e os MEIs, haja vista os impactos econômicos da pandemia e do isolamento e da redução das possibilidades e capacidade de funcionamento e geração de receitas, visando assim auxiliar a ultrapassar período mais crítico (MINISTÉRIO DA ECONOMIA; RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2021).

Ao responder questionamentos, o Secretário Especial da Receita Federal esclareceu, na Coletiva, que o diferimento dos tributos alcança débitos a vencer, distinguindo-se assim dos costumeiros programas de REFIS, benefícios de pagamento de tributos já vencidos. Assim, a medida oferecida frente à pandemia da moratória engloba valores futuros. Ainda, que a diferença de política adotada nos meses de 2020 e nos de 2021 teve relação com a perspectiva de solução e imunização da população, mais distantes no ano de 2020, em uma análise de que o ano de 2021 tem maiores possibilidades de recuperação da atividade econômica do que o ano anterior (MINISTÉRIO DA ECONOMIA; RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2021).

Chama-se a atenção para o fato de que “as prorrogações não implicam direito à restituição ou compensação de quantias eventualmente já recolhidas” (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021b), salvo no caso de pagamentos a maior (SECRETARIA EXECUTIVA DO COMITÊ GESTOR DO SIMPLES NACIONAL, 2021c).

Assim, até o presente momento, foram estas as medidas de caráter nacional que fizeram uso de concessão de moratória no âmbito dos tributos devidos pelos optantes do Simples Nacional e do MEI nos anos de 2020 e até meados do ano de 2021 associadas ao combate dos efeitos da pandemia COVID-19, que seguem resumidas no quadro a seguir:

Dessa maneira, vê-se que em todos os instrumentos descritos ocorre a associação à pandemia COVID-19, salvo ausência de menção expressa nas Resoluções CGSN n. 157 e n. 158 de 2021, embora pelo contexto e relação com as medidas anteriores e posteriores tomadas pelo CGSN perceba-se a motivação de combate à crise – o que foi expressamente mencionado no que tange à Resolução CGSN n. 158 de 2021 na Coletiva Nacional que apresentou a medida (MINISTÉRIO DA ECONOMIA; RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2021).

Algumas situações específicas foram verificadas, como a prorrogação de tributos federais, estaduais e municipais de período de apuração março de 2020 para o vencimento único de 30 de outubro de 2020, para empresas com sede em Iúna e Conceição do Castelo (Espírito Santo) (SECRETARIA EXECUTIVA DO COMITÊ GESTOR DO SIMPLES NACIONAL, 2021c). Ainda, a prorrogação dos vencimentos para contribuintes do Amapá com sede em municípios que decretaram estado de calamidade pública pela Portaria CGSN/SE n. 75 (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020b). Essas medidas também fazem uso de moratória, mas não englobaram o quadro resumo anterior por terem escopo geográfico pontual e não caráter nacional.

Por fim, cumpre salientar que outras medidas relacionadas à pandemia COVID-19 foram tomadas pelo Ministério da Economia com possíveis impactos no grupo de empresas optantes pelo Simples Nacional, como a concessão de crédito e a flexibilização de contratos de trabalho (MINISTÉRIO DA ECONOMIA; RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2021), por exemplo, mas que não são alvo desse estudo, embora sejam medidas com possíveis impactos nas atividades deste grupo de empresas e empresários.

Quadro 1: Resumo das moratórias de caráter nacional adotadas no âmbito do Simples Nacional nos anos de 2020 até julho de 2021 no combate dos efeitos da pandemia COVID-19

Instrumento legal	Moratória adotada	Objetivo explícito
Resolução CGSN n. 152 de 2020.	Postergação da data de vencimento dos débitos referentes ao período de apuração de março, abril e maio de 2020, abrangendo somente os tributos federais.	Em virtude da pandemia COVID-19.
Resolução CGSN n. 154 de 2020.	Revogou a anterior, mantendo os prazos acima para os tributos federais, porém prevendo prorrogações diferentes para tributos federais e tributos do MEI e para os estaduais/municipais para os optantes do SIMPLES. Enquanto os primeiros tiveram postergação de seis meses de vencimento, os últimos tiveram de três meses.	Em razão da pandemia da Covid-19.
Resolução CGSN n. 155 de 2020.	Postergação das datas de vencimento de parcelas mensais de parcelamentos administrados pela Secretaria Especial da RFB e pela PGFN dos tributos de Simples e MEI referentes a vencimentos de maio, junho e julho de 2020, postergados para agosto, outubro e dezembro de 2020, com a incidência de juros.	Em razão dos impactos da pandemia da Covid-19.
Resolução CGSN n. 157 de 2021.	Postergação da data de vencimento dos débitos referentes ao período de apuração de janeiro de 2021. Mesmas datas para o Simples e para o MEI.	Ato do Comitê Gestor do Simples Nacional no uso das atribuições da LC 123/2006 e do Decreto 6038/2007, bem como do Regimento Interno.
Resolução CGSN n. 158 de 2021.	Postergação dos vencimentos aos pagamentos de período de apuração março, abril e maio de 2021 e possibilidade de pagamento em duas quotas iguais, a vencer a primeira em 3 meses após o vencimento original. Mesmas datas para o Simples e para o MEI. Além de moratória, facultou-se a opção de parcelamento.	Ato do Comitê Gestor do Simples Nacional no uso das atribuições da LC 123/2006 e do Decreto 6038/2007, bem como do Regimento Interno. Em Coletiva Nacional do Ministério da Economia e da Receita Federal do Brasil acerca da medida, mencionou-se o objetivo de mitigar os impactos da pandemia COVID-19 às micro e pequenas empresas e aos MEIs.

Fonte: elaborado pelos autores (2021).

6. Considerações finais

Buscou esse estudo analisar a concessão de moratória de débitos do Simples Nacional concedida na pandemia COVID-19, bem como identificar suas características dentro do conceito macro de benefícios tributários, se posicionando acerca das possibilidades de uso de alívio tributário frente a situações de crise. Para tanto, fez-se apanhado teórico sucinto de Estado, tributação e não tributação, bem como dos elementos associados ao tratamento diferenciado e favorecido oferecido às Micro e Pequenas Empresas, bem como ao Microempreendedor Individual, somando-se a esses elementos o estudo focado em seu objeto empírico – a análise das Resoluções tomadas

pelo Conselho Gestor do Simples Nacional nos anos de 2020 até a finalização desta pesquisa, que data do início de agosto de 2021. Assim, foram trazidos elementos conceituais e de sustentação para a análise dos resultados.

Analisando os documentos publicados no período, bem como o conteúdo da Coletiva Nacional relacionada à Resolução CGSN n. 158 de 2011 e notícias do sítio eletrônico do Ministério da Economia relacionadas às Resoluções n. 152 e seguintes, desde 2020, pode-se perceber a atuação marcadamente extrafiscal na concessão de moratória para postergação de pagamento de débitos do Simples Nacional e MEI, tanto em caráter nacional quanto pontualmente em alguns contextos subnacionais.

A Coletiva mencionada, que foi ao ar no mesmo dia em que a deliberação da Resolução CGSN n. 158 de 2021 ocorreu, mostrou grande preocupação com a mitigação dos efeitos da pandemia COVID-19, e elencou as medidas aqui levantadas como instrumentos para aliviar os impactos econômicos da crise no segmento das pequenas e médias empresas brasileiras optantes pelo Simples Nacional, bem como no do MEI. Os impactos financeiros da medida, que conforme relatado foram estimados em mais de 27 bilhões de reais, deixam clara a intenção de alívio tributário em tempo de crise, com a postergação de recebimento de valores aos cofres públicos em um momento de crise em que o próprio Estado também acumula tarefas iminentes e importantes para a manutenção da sociedade.

O uso da moratória como alívio tributário, uma das funções do benefício tributário, foi percebido em todas as Resoluções mencionadas, inclusive em parcelamentos de débitos do Simples com a RFB e com a PGFN. A novidade se deu no âmbito da Resolução CGSN n. 158 de 2021, na qual se percebeu que além da concessão de benefício de moratória fez-se uso de possibilidade de parcelamento, combinando os institutos a fim de fornecer alívio e mitigar os efeitos da crise. A combinação desses instrumentos foi uma das maneiras encontradas pelo CGSN para tentar combater a crise, unindo dois dos possíveis instrumentos dispostos no Código Tributário Brasileiro relacionados à suspensão de exigibilidade de crédito tributário e concedendo aos contribuintes optantes pelo Simples ou MEI a faculdade de tanto postergarem o pagamento quanto fazê-lo em parcelas. Isso se deu no entendimento do CGSN de quais das alternativas disponíveis teriam condições de atingir os objetivos pretendidos de contenção de crise, alívio aos contribuintes, manutenção de empregos e fluxo de caixa para sobrevivência dos optantes.

Assim, com o levantamento descritivo das medidas tomadas no período relacionadas aos débitos do Simples Nacional e do MEI, foi possível verificar, com base na teoria, o enquadramento dessa atuação de forma geral como hipótese de moratória, forma de benefício tributário utilizada para promoção de alívio tributário, bem como de parcelamento nos períodos de apuração de março a maio de 2021 – no mesmo sentido.

Dessa forma, unindo o referencial teórico apresentado e os dados empíricos levantados, pode-se ter uma compreensão mais ampla e detalhada acerca das possibilidades extrafiscais dos benefícios tributários em tem-

pos de crise. Esse reconhecimento é de suma importância para ampliar as possibilidades de atuação estatal na consecução das atividades públicas, vislumbrando alternativas para que os fins sociais sejam alcançados e possibilitando às empresas e aos MEIs a sobrevivência em tempos de crise. Ainda, ampliam-se assim as possibilidades de satisfação dos anseios sociais de forma geral, eis que tornam (mais) possíveis as chances de efetivo recolhimento de valores. Em eventual insensibilidade estatal frente à situação atual, é possível vislumbrar o encerramento de empresas, a perda de empregos, a impossibilidade de continuidade de atuação e inclusive de geração de futuros tributos e de pagamento de valores passados devidos.

É neste sentido que concluímos pelo potencial de atingimento de objetivos constitucionais pela via da não tributação, principalmente em momentos históricos de crise, os quais demandam ainda mais o olhar atento às condições dos contribuintes e às situações em que se encontram. O uso do sistema tributário pelo seu anverso, e da moratória como forma de alívio tributário em tempos de crise, se mostra mais uma das possibilidades à disposição do desenho econômico, político e social que compreende um Estado moderno para que nunca se perca de vista a causa estatal – a satisfação dos anseios da coletividade.

Referências

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

ALVES, Magda. **Como escrever teses e monografias**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

BORDIN, Luís Carlos Vitali. **ICMS: Gastos Tributários e Receita Potencial**. Brasília: ESAF, 2003. 51 p. Monografia agraciada com menção honrosa no VIII Prêmio Tesouro Nacional – 2003, Tributação, Orçamentos e Sistemas de Informação sobre a Administração Pública, Porto Alegre (RS). Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio/Premio_TN/VIIIPremio/sistemas/MHafdpVIIIPTN/resumo.htm>. Acesso em: 09 abr. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Portal da Legislação**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 mai. 2020.

BRASIL. Decreto 6038, de 7 de fevereiro de 2007. Institui o Comitê Gestor do Simples Nacional – CGSN, e dá outras providências. **Portal da Legislação**. Brasília, 2007. Disponível em: <<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=6038&ano=2007&ato=57dETQE9ENRpWTcf6>>. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Portal da Legislação**. Brasília, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm>. Acesso em: 12 mai. 2020.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Portal da Legislação**. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 10 de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. **Portal da Legislação**. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp123.htm#art2>. Acesso em: 13 ago. 2021.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 30. ed. rev. ampl. e atual. até a Emenda Constitucional n. 84/2014. São Paulo: Malheiros, 2015.

CORREIA NETO, Celso de Barros. **O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no direito brasileiro**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (FIOCRUZ). Impactos sociais, econômicos, culturais e políticos da pandemia. **Observatório COVID-19: informação para ação**. Disponível em: <<https://portal.fiocruz.br/impactos-sociais-e-economicos-culturais-e-politicos-da-pandemia>>. Acesso em: 16 ago. 2021.

MACHADO, Hugo de Brito. **Crimes contra a ordem tributária**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Portaria n. 1696, de 10 de fevereiro de 2021. **Diário Oficial da União**. Publicado em 11/02/2021, edição 29, seção 1, página 26. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1.696-de-10-de-fevereiro-de-2021-303444111>>. Acesso em: 13 ago. 2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Receita Federal. Simples Nacional. Prorrogado prazo para pagamento dos Tributos Federais, Estaduais e Municipais no âmbito do Simples Nacional. **Notícias**, 2021, março. Brasília, 2021a. Disponível em: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2021/marco/prorrogado-prazo-para-pagamento-dos-tributos-federais-estaduais-e-municipais-no-ambito-do-simples-nacional>>. Acesso em: 13 ago. 2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Instruções de procedimentos contábeis: IPC 16 – Benefícios fiscais** – conforme §6º do art. 165 da CF/88 e art. 14 LRF. Brasília, novembro de 2020. 2020a. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:10000>. Acesso em: 24 jun. 2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Simples Nacional. Prorrogados os vencimentos do Simples Nacional e Simei para contribuintes do Amapá – 07/12/2020. **Notícias**. Brasília, 2020b. Disponível em: <<http://www8.receita.fazenda.gov.br/SIMPLESNACIONAL/noticias/noticiacompleta.aspx?id=627EA38A-9A67-462E-85E3-3B72C73134AA>>. Acesso em: 16 ago. 2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA; RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Coletiva Simples Nacional**. Transmitida em 24/03/2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=dK5oPwxMNwc>>. Acesso em: 13 ago. 2021.

NABAIS, José Casalta. Nota sobre o dever fundamental de pagar tributos. ALLEMAND, Luiz Cláudio Silva (Coord.). **Direito tributário: questões atuais**. Brasília: OAB, Conselho Federal, Comissão Especial de Direito Tributário, 2012.

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. BEUREN, Ilse Maria (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2003.

SANTOS, Clézio Saldanha dos. **Introdução à gestão pública**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
SCHOUERI, Luís Eduardo. Normas tributárias indutoras e intervenção econômica. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SECRETARIA EXECUTIVA DO COMITÊ GESTOR DO SIMPLES NACIONAL. **Perguntas e Respostas: Prorrogações do Simples Nacional e do MEI em razão da pandemia de COVID-19**. Resoluções CGSN nº 153, 154 e 155, de 2020; nº 157, 158 e 159, de 2021. Atualizado em 1 de julho de 2021. Brasília, 2021c. Disponível em: <http://www8.receita.fazenda.gov.br/Simples-Nacional/Arquivos/manual/Perguntao_Covid.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2021.

SECRETARIA EXECUTIVA DO COMITÊ GESTOR DO SIMPLES NACIONAL. Resolução CGSN n. 152, de 18 de março de 2020. Prorroga o prazo para pagamento dos tributos federais no âmbito do Simples Nacional. **Diário Oficial da União**, publicação de 18/03/2020, seção 1D, página 1. Brasília, 2020a. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=107839>>. Acesso em: 13 ago. 2021.

SECRETARIA EXECUTIVA DO COMITÊ GESTOR DO SIMPLES NACIONAL. Resolução CGSN n. 154, de 3 de abril de 2020. Dispõe sobre a prorrogação de prazos de pagamento de tributos no âmbito do Simples Nacional, em razão da pandemia da Covid-19. **Diário Oficial da União**, publicação de 03/04/2020, seção 1B, página 8. Brasília, 2020b. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=108368#2114637>>. Acesso em: 16 ago. 2021.

SECRETARIA EXECUTIVA DO COMITÊ GESTOR DO SIMPLES NACIONAL. Reso-

lução CGSN n. 155, de 15 de maio de 2020. Dispõe sobre a prorrogação excepcional de prazos de pagamento de parcelas e de formalização de opção no âmbito do Simples Nacional, em razão da pandemia da Covid-19. **Diário Oficial da União**, publicação de 18/05/2020, seção 1, página 395. Brasília, 2020c. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=109446>>. Acesso em: 16 ago. 2021.

SECRETARIA EXECUTIVA DO COMITÊ GESTOR DO SIMPLES NACIONAL. Resolução CGSN n. 157, de 28 de janeiro de 2021. Dispõe sobre a prorrogação de prazo de pagamento de tributos no âmbito do Simples Nacional. **Diário Oficial da União**, publicação de 29/01/2021, seção 1, página 21. Brasília, 2021a. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=109446>>. Acesso em: 16 ago. 2021.

SECRETARIA EXECUTIVA DO COMITÊ GESTOR DO SIMPLES NACIONAL. Resolução CGSN n. 158, de 24 de março de 2021. Dispõe sobre a prorrogação de prazos de pagamento de tributos no âmbito do Simples Nacional. **Diário Oficial da União**, publicação de 25/03/2021, seção 1, página 44. Brasília, 2021b. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=116190>>. Acesso em: 16 ago. 2021.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. V.3. Os direitos humanos e a tributação. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. V. 1. Constituição Financeira, Sistema Tributário e Estado Fiscal. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

ANÁLISE DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA E DE ESCALAS DE MENSURAÇÃO DO DESEMPENHO DE INTERNACIONALIZAÇÃO DA UNIVERSIDADE

Resumo

A internacionalização universitária é um fenômeno multidimensional e, para mensurá-lo, diferentes medidas, quantitativas e qualitativas, são necessárias. Este artigo desenvolve uma análise das publicações sobre o construto 'desempenho de internacionalização da universidade'. O objetivo é conhecer e analisar a produção científica e as escalas de mensuração do desempenho da internacionalização de universidades. Para tanto, foram realizadas buscas nas bases de dados Scielo, Scopus e Web of Science, bem como no Google Acadêmico, sem delimitação temporal. Ao final, foram analisados sete trabalhos que indicavam aderência ao construto. Verificou-se que os instrumentos mais comuns para medir o construto desempenho de internacionalização das universidades são os indexes, seguidos dos frameworks. Foram identificadas duas tentativas de construção de escalas por meio de indexes formativos – Internationalization Index of Higher Education in Turkey e Community College Internationalization Index. Contudo, não foi identificada uma escala de mensuração do desempenho de internacionalização das universidades consolidada na literatura da área.

Stefani de Souza
stefani.ufsc@gmail.com

Mário César Barreto Moraes
mcbmstrategos@gmail.com

Rafael Tezza
rafael.tezza@udesc.br

**Everton Luis Pellizzaro
de Lorenzi Cancellier**
everton.cancellier@gmail.com

Palavras-chave:

Internacionalização universitária,
desempenho de internacionalização
da universidade, produção científica,
instrumentos de mensuração.

1. Introdução

O conceito mais amplamente adotado pela literatura pesquisada para a definição da internacionalização da educação superior é o de Knight (2004, p. 11, tradução nossa), que a caracteriza como o “processo de integração das dimensões internacional, intercultural e global aos propósitos, às funções primárias e à entrega da educação pós-secundária”. A temática tem adquirido crescente importância nos sistemas de educação superior e universidades de todo o mundo e é considerada um dos fatores que mais criticamente têm afetado a educação superior no mundo (KNIGHT; DE WIT, 2018).

Diante da importância que o tema vem adquirindo, e considerando-se uma lente teórica positivista e funcionalista, a mensuração quantitativa da internacionalização da educação superior emerge. Green (2012, p. 4, tradução nossa) observa que existem muitas razões para se medir a internacionalização “como um componente do desempenho institucional geral, para julgar a eficácia da estratégia de internacionalização de uma instituição ou seus componentes, para fazer benchmark com outras instituições e para melhorar os programas e práticas de internacionalização”.

Beerens *et al.* (2010, p. 11, tradução nossa) afirmam que “a mensuração da internacionalização pode ser dividida em três itens básicos: 1. saber onde sua organização está (mapeamento) em termos de internacionalização; 2. examinar o valor dos esforços de internacionalização (avaliar); e 3. definir uma identidade organizacional (perfil)”. Porém, apesar de diferentes esforços e instrumentos criados, enfatiza-se a demanda por medidas de internacionalização universitária (GAO, 2015; 2018) e questiona-se a possibilidade de se ter um conjunto de indicadores aplicáveis internacionalmente para medir e comparar o desempenho da internacionalização universitária.

Considerando a constatação de uma aparente escassez de estudos quantitativos na área de Internacionalização Universitária, questionou-se: como se caracteriza a produção científica e de escalas de mensuração do desempenho da internacionalização da universidade? Assim, este estudo foi realizado com o objetivo de conhecer e analisar a produção científica e de escalas de mensuração do desempenho da internacionalização da universidade.

Para alcançar esse propósito, foi realizado um levantamento bibliográfico, utilizando-se técnicas de revisão sistemática da literatura, com buscas pelo construto “desempenho de internacionalização da universidade” nas

bases de dados Scielo, Scopus e Web of Science, bem como no Google Acadêmico, sem delimitação de limite temporal. Os trabalhos quantitativos encontrados foram analisados e são apresentados na seção de análise e discussão dos resultados.

Com a realização deste estudo, espera-se contribuir para o entendimento do fenômeno, mais especificamente do construto, por meio das lentes dos estudos encontrados. Destaca-se não fazer parte do escopo desta pesquisa a análise dos estudos em si no todo, ou dos resultados e conclusões obtidos por eles, mas sim, a análise específica das metodologias adotadas por eles, com foco na produção de instrumentos, como escalas de mensuração do desempenho da internacionalização da universidade.

2. Desempenho de internacionalização da universidade

O primeiro empreendimento para a elaboração de uma ferramenta de autoavaliação para a medição da internacionalização das instituições de ensino superior foi o *International Quality Review Programme* (IQRP) (KNIGHT; DE WIT, 1999). Desde então, outros instrumentos vêm sendo desenvolvidos. Para capturar as diferentes dimensões do fenômeno ‘internacionalização universitária’, é necessário medir o desempenho de internacionalização da universidade utilizando-se medidas quantitativas e qualitativas (GREEN, 2012).

Gao (2015) lista diversos instrumentos para medir internacionalização, que podem servir para fins de autoavaliação, benchmarking, credenciamento, ranqueamento ou uma combinação deles. Indicadores apropriados para universidades em contextos particulares foram desenvolvidos por: Alemanha: Brandenburg e Federkeil (2007); German Academic Exchange Service DAAD, (2010); Austrália: Krause, Coates, e James (2005); China: Chen *et al.* (2009); Paige (2005); EUA: Green (2005); Horn, Hendel, and Fry (2007); Japão: Furushiro (2006); Watabe (2010); Watabe e Ota (2016); Holanda: Mapping Internationalization (MINT); van Gaalen (2009); Reino Unido: Ayoubi e Massoud (2007); Taiwan: Chin e Ching (2009) (GAO, 2015; WATABE; OTA, 2021).

Outros estudos e projetos foram desenvolvidos com o intuito de contemplar tanto contextos regionais como internacionais. No âmbito europeu, tem-se: Certificate for Quality in Internationalization (CeQuInt); Erasmus Mobility Quality Tools (EMQT); Indicators for Mapping and Profiling Inter-

nationalisation (IMPI); International Medical School 2020 (IMS 2020) Project; Project conducted by the European Consortium for Accreditation (ECA) (GAO, 2015).

Há dimensões que podem ser analisadas adequadamente de forma qualitativa, já outras, necessitam de ferramentas quantitativas (GAO, 2018). No caso deste artigo, o foco principal são as medidas quantitativas de análise do construto ‘desempenho de internacionalização da universidade’. Copeland, McCrink e Starratt (2017, p. 351) afirmam que as ferramentas disponíveis se destinam a medir as competências, perspectivas ou atitudes individuais dos alunos. A Figura 1 apresenta instrumentos que foram desenvolvidos para a avaliação de construtos relacionados à internacionalização.

Quadro 1 – Instrumentos universitários que medem construtos relacionados à internacionalização

Table 1. University Instruments That Measure Constructs Related to Internationalization.

Instrument	Author(s)	Construct
Beliefs, Events, and Values Inventory	Shealy (2004)	Intercultural beliefs
Cross-Cultural Adaptability Inventory	Kelly and Meyers (1992)	Intercultural ability
Global Awareness Profile	Corbitt (1998)	Appreciation of intercultural complexity
Global Beliefs in a Just World Scale	Lipkus (1991)	Cultural beliefs
Global Competence Aptitude Assessment	Hunter, White, and Godbey (2006)	Global awareness
Global Citizenship Scale	Morais and Ogden (2011)	Intercultural ability
Global Perspective Inventory	Braskamp (2015)	Cultural development
Global Proficiency Inventory	Braskamp, Braskamp, Merrill, and Engberg (2008)	Worldview
Intercultural Adjustment Potential Scale	Matsumoto et al. (2001)	Living/studying abroad
Intercultural Development Inventory	Hammer, Bennett, and Wiseman (2003)	Intercultural awareness
International Education Survey	DeDee and Stewart (2003)	International experiential effect
Miami University Diversity Awareness Scale	Mosley-Howard, Witte, and Wang (2011)	Diversity awareness
South Pacific Studies Abroad Survey	Tarrant (2010)	Study abroad effect

Source. Author's compilation.

Fonte: Copeland, McCrink e Starratt (2017, p. 351).

As autoras sustentam que nenhum desses instrumentos foi projetado para medir os níveis institucionais de internacionalização, como ofertas curriculares, orçamentos e/ou políticas relacionadas à internacionalização. Mas, o número de indicadores já desenvolvidos continua crescendo e já atingiu um total de cerca de 500 (WATABE; OTA, 2021), dos quais cerca de 300 são quantitativos (GAO, 2015; 2018). Entretanto, Gao (2018; 2019) apresenta um conjunto de apenas 15 indicadores quantitativos, para tornar uma avaliação viável em termos de tempo, custo e experiência necessária. Ainda, a autora também contesta o viés em direção à percepção oci-

dental dominante de internacionalização presente na maioria das ferramentas de avaliação existentes (GAO, 2018).

No contexto brasileiro, Barbosa e Neves (2020, p. 40) admitem que o país tem no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP um excelente sistema de coleta de dados educacionais. As autoras argumentam que o acesso facilitado a esses dados pelos pesquisadores “permitiria elaborar medidas e especificar dimensões dos processos de internacionalização refinando os conceitos e as análises” (BARBOSA; NEVES, 2020, p. 40). Na próxima seção são contemplados os procedimentos metodológicos utilizados para as buscas.

3. Procedimentos metodológicos

Para conhecer e analisar a produção científica e de escalas de mensuração do construto “desempenho da internacionalização da universidade”, realizou-se uma pesquisa descritiva, com abordagem qualitativa, que fez o uso de técnicas de revisão sistemática da literatura. As bases de dados utilizadas foram *Scielo*, *Scopus* e *Web of Science*, sem delimitação de limite temporal. Limitando-se as buscas ao título, resumo e palavras-chave dos trabalhos, foram utilizados os seguintes descritores: “*measur* internationali?ation*” AND “*universit* OR higher education*”; “*universit* internationali?ation level*” OR “*universit* internationali?ation performance*”.

Quadro 2 – Resultados das buscas feitas nas bases Scielo, Scopus e Web of Science

Base	Descritores	Resultados iniciais
Scielo	“ <i>measur* internationali?ation</i> ” AND “ <i>universit* OR “higher education”</i> ”	8
	“ <i>universit* internationali?ation level</i> ” OR “ <i>universit* internationali?ation performance</i> ”	29
Scopus	“ <i>measur* internationali?ation</i> ” AND “ <i>universit* OR “higher education”</i> ”	7
	“ <i>universit* internationali?ation level</i> ” OR “ <i>universit* internationali?ation performance</i> ”	7
Web of Science	“ <i>measur* internationali?ation</i> ” AND “ <i>universit* OR “higher education”</i> ”	8
	“ <i>universit* internationali?ation level</i> ” OR “ <i>universit* internationali?ation performance</i> ”	3

Fonte: Copeland, McCrink e Starratt (2017, p. 351).

As buscas nas mencionadas bases foram realizadas nos meses de maio e junho de 2021 e retornaram um total de 62 trabalhos. Para a filtragem desses resultados, primeiramente procedeu-se à leitura dos títulos, resumos e introdução dos trabalhos, para verificar quais trabalhos quantitativos eram aderentes ao construto “desempenho da internacionalização da universidade” ou construtos similares. Assim, permaneceram dez trabalhos. Na sequência, foram eliminados os artigos duplicados e os trabalhos aos quais não foi possível ter acesso, restando quatro documentos para análise.

A fim de complementar as buscas, foi utilizado também o Google Acadêmico. Foram encontrados quatro trabalhos que se relacionam com o construto, dos quais dois não puderam ser analisados por terem sido escritos em línguas não conhecidas pelos autores deste trabalho (Russo e Árabe). Assim, os sete artigos finais foram lidos na íntegra e os dados são apresentados, avaliados e discutidos na próxima seção.

Algumas limitações estão relacionadas às escolhas metodológicas empreendidas. Primeiramente, é possível a existência de outros artigos sobre o tema e que não foram identificados no estudo. Também, não foi possível ter acesso a um artigo, intitulado “Assessment of Internationalization in Higher Education Institutions in the Philippines”. Pela leitura do resumo do referido trabalho, ao qual se teve acesso, verificou-se que foram utilizadas as seis dimensões de Green (2005). Ainda, quatro resultados de pesquisa em uma das bases se tratavam de capítulos do livro *Measuring University Internationalization: Indicators across National Contexts*, de Gao (2019), ao qual também não foi possível ter acesso.

4. Análise e discussão dos resultados

O Quadro 3 apresenta os estudos identificados na busca da base de dados, demonstrando os autores das pesquisas e o ano de publicação de cada trabalho, em ordem cronológica.

Quadro 3 – Autores e títulos dos estudos encontrados

Autores(as)	Título do trabalho
Bennett; Kane (2011)	Internationalization of U.K. University Business Schools: A Survey of Current Practice.
Stukalova; Shishkin; Stukalova (2015)	Internationalization of higher education: a case of Russian universities.
Kireççi et al. (2016)	The Internationalization of Higher Education in Turkey: Creating an Index.
Bas; Boquera; Carot (2017)	Measuring internationalization performance of higher education institutions through composite indicators.
Copeland; Starratt (2017)	Development of the Community College Internationalization Index.
Gao (2018)	A set of indicators for measuring and comparing university internationalisation performance across national boundaries.
Watabe; Ota (2021)	Developing a manageable system of internationalization indicators for universities in Asia.

Fonte: elaborado pelos autores (2021).

Observa-se que o intervalo de publicação dos estudos encontrados é de dez anos (2011-2021). O período com o maior número de estudos publicados foi 2015 a 2018, com cinco estudos. Tendo em vista esse panorama geral, apresentam-se, a seguir, breves contextualizações dos estudos e síntese dos instrumentos de medidas e escalas utilizadas em cada investigação.

4.1 Síntese dos estudos encontrados

Foram analisados os trabalhos de: Bennett e Kane (2011); Gao (2015; 2018); Stukalova, Shishkin e Stukalova (2015); Kireççi et al. (2016); Bas; Boquera; Carot (2017); Copeland e Starratt (2017); e Watabe e Ota (2021).

O estudo de Bennett e Kane (2011)

Bennett e Kane (2011) buscaram estabelecer os métodos normalmente empregados pelas business schools do Reino Unido para internacionalizar suas atividades, os benefícios

que suas administrações atribuíram à internacionalização e as extensões e "intensidades" dos programas de internacionalização de instituições específicas. Os autores constroem um índice de intensidade de internacionalização, o qual foi utilizado como uma variável dependente em uma análise de regressão que buscou explorar alguns possíveis antecedentes de decisões gerenciais para se envolver extensivamente e intensamente na internacionalização.

O Modelo foi desenvolvido e testado pelos autores, que constataram que os níveis de atividade de internacionalização dentro das instituições da amostra eram substanciais. Porém, devido à modesta amostra (65 respostas) e da não normalidade de várias variáveis do modelo que propuseram, os próprios autores justificam o uso da PLS (Partial Least Square), com $p < .05$. Pelo fato do PLS ser uma abordagem exploratória, é possível observar que se trata de um modelo preditivo.

Optou-se por analisar este estudo visto que a seção 5 do instrumento do questionário trata da *intensidade de internacionalização*. Os autores informam que esses itens foram desenvolvidos com base nos trabalhos de Forsberg *et al.* (2003), que enfocou as barreiras e o valor percebido da internacionalização e Elkin *et al.* (2008), que se concentrou no intercâmbio internacional e na atração de estudantes estrangeiros, os quais foram adaptados e complementados por outros itens baseados em discussões com gestores de internacionalização de universidades e na literatura já citada na área de internacionalização (validade de conteúdo).

Após, o conjunto de itens foi analisado por acadêmicos da universidade de origem dos autores, quando finalmente foram definidos os 11 itens da seção 5. Os autores justificam a não realização de pré-teste para purificação adicional dos itens da escala devido ao pequeno tamanho da amostra. As 65 respostas aos 11 itens da seção 5 foram submetidas a uma análise de componentes principais por meio do software SPSS 16. Os autores afirmam que dois fatores significativos emergiram, substancialmente correlacionados, então todos os 11 itens foram compostos em uma única escala para refletir a 'intensidade da internacionalização' (BENNETT; KANE, 2011).

O estudo de Stukalova, Shishkin e Stukalova (2015)

O estudo de Stukalova, Shishkin e Stukalova (2015, p. 275) teve como objetivo "elaborar um suporte metodológico que ajude a realizar a avaliação quantitativa do nível de internacionalização da universidade e a

implementá-la usando como exemplo as melhores universidades russas incluídas no QS World University Ranking". No referido ranking, as universidades são avaliadas de acordo com seis critérios (STUKALOVA; SHISHKIN; STUKALOVA, 2015).

Para verificar quais determinantes levam ao aumento na classificação e internacionalização das universidades russas, os autores utilizam o modelo baseado em covariâncias amostrais. São calculadas as médias, desvios-padrão e inter-correlações para as variáveis incluídas. Os autores afirmam que, no geral, o modelo se ajusta aos dados muito bem ($\chi^2 = 11,12$, $df = 12$, $p = 0,22$; índice de ajuste comparativo (CFI) = 0,46, índice de adequação (GFI) = 0,43, raiz quadrada média erro de aproximação = 0,02, raiz média residual padronizada = 0,02).

Os objetos da pesquisa foram as dez melhores universidades da Rússia. Os autores apresentam os critérios utilizados para a seleção das instituições, agrupam os índices de monitoramento em seis dimensões e fazem o ranqueamento das universidades. Ainda, embora tentem avaliar o nível de internacionalização das universidades russas com base na síntese de métodos do ranking QS e no monitoramento da eficiência das universidades russas do Ministério da Educação e Ciência da Federação Russa, ao final, os autores mesmos afirmam que esse método não permite obter uma avaliação integral do nível de internacionalização, pela falta de informações disponíveis acerca das dimensões/critérios avaliados.

O estudo de Kireççi *et al.* (2016)

Kireççi *et al.* (2016) testam a validade e confiabilidade do 'Índice de Internacionalização do Ensino Superior na Turquia', que classifica as instituições de ensino superior do País de acordo com seu grau de internacionalização. Para a criação dos indicadores, os autores se baseiam na literatura e fazem um escrutínio com pesquisadores e especialistas de internacionalização (cinco reuniões e duas oficinas com 33 participantes), resultando na obtenção de 72 indicadores iniciais. É realizada a validação de conteúdo com oito especialistas voluntários, que trabalham na área de administração do ensino superior. Ao final, permaneceram 33 indicadores.

Os autores procedem com a caracterização dos participantes da pesquisa. A amostra foi composta por 300 participantes, os quais foram divididos aleatoriamente para a realização das análises fatoriais exploratória e confirmatória. Quanto aos achados, os

autores testaram a normalidade dos dados e calcularam a matriz de correlação. Estatisticamente, todos os indicadores se mostraram significantes. Foram realizados o Teste de Esfericidade de Bartlett e o Teste de Adequação da Amostra KMO.

Assim, Kireççi *et al.* (2016) verificam que podem proceder com a análise fatorial exploratória e a realizam, com 137 participantes (13 *outliers* foram removidos), para verificar o número de fatores da escala. Foi encontrada uma estrutura de cinco dimensões, que explica 67,66% do modelo: (i) Desempenho de Pesquisa da Universidade (ii) Eficiência Curricular, (iii) Vínculos Internacionais, (iv) Apoio ao estudante e (v) Suficiência Urbana. As cargas fatoriais dos 33 indicadores variaram entre 0,48 e 0,86.

Na sequência, os autores procedem com a análise fatorial confirmatória. É importante destacar que foram utilizadas duas amostras diferentes para as análises exploratória e confirmatória ($n = 143$, visto que sete outliers foram removidos), como indica a literatura. Porém, os autores realizaram a análise fatorial com ambas as parcelas da amostra e com a amostra total, o que não é necessário. Os índices obtidos na análise fatorial confirmatória confirmaram a adequabilidade do modelo.

Para verificar a confiabilidade, foi utilizado o Alfa de Cronbach, calculado para cada uma das cinco dimensões. Porém, os autores incorrem no erro de calcular um “alfa geral”, para os 33 indicadores (cinco dimensões). Apesar de os autores mencionarem no resumo que fazem validade de construto, ela não foi identificada no trabalho.

O estudo de Bas; Boquera; Carot (2017)

O estudo de Bas, Boquera e Carot (2017) foi o único trabalho analisado que não foi publicado em periódico. Os autores têm como objetivo do trabalho “ajudar os stakeholders no desenvolvimento de uma metodologia própria para construir um indicador composto para medir o desempenho da internacionalização” (BAS; BOQUERA; CAROT, 2017, p. 3150), com foco no nível operacional (interno), tendo como base do estudo de caso a *Universitat Politècnica de València* (UPV).

O trabalho é bastante sucinto. O *Composite Indicator* (CI) é definido pelos autores como um compilado de indicadores que comporão um index, a fim de medir construtos multidimensionais, como é o exemplo da internacionalização. São apresentados

também benefícios desse método. Quanto à construção do CI, o primeiro passo é a definição do quadro conceitual (a escolha das dimensões e a seleção dos indicadores). No estudo em questão, o framework (escolha das dimensões e seleção dos indicadores) foi concebido em consulta com um painel de especialistas pertencentes às diferentes Unidades de Internacionalização da UPV.

Foram definidas cinco dimensões, sendo que duas delas apresentam subdimensões. Os autores observam que foi aplicada uma padronização dos indicadores, por terem unidades de medidas diferentes, a fim de convertê-los em uma escala comum com média zero e desvio padrão um. Em seguida, procederam com a ponderação e agregação, última etapa da construção do index. Essa etapa foi realizada junto a 13 especialistas, que atribuíram o peso de cada indicador, de acordo com a importância que atribuíam. Ao final, os especialistas discutiram os pesos, levando em conta o estudo de caso em questão, e chegaram a um consenso. Ao final, é apresentado o Index de Internacionalização da UPV. Os autores mencionam que ele foi testado e implementado durante os últimos cinco anos no âmbito das diferentes unidades da Instituição, que tem sido pioneira nesse tipo de controle de qualidade interno.

O estudo de Copeland; Starratt (2017)

O estudo de Copeland e Starratt (2017) buscou construir um instrumento quantitativo (*Community College Internationalization Index – CCII*) para medir a internacionalização, em nível institucional, em *community colleges* (faculdades comunitárias públicas). As autoras desenvolvem o estudo em duas fases: na primeira, qualitativa, por meio de um arcabouço teórico, utilizando-se da *grounded-theory*; na segunda, quantitativa, com a concepção do instrumento.

Quanto à primeira fase, cabe ressaltar que as autoras estabeleceram critérios para a seleção das instituições e participantes, buscando uma amostra representativa. No que diz respeito à fase 2, as autoras utilizaram o procedimento de oito etapas de DeVellis (2012) para o desenvolvimento do instrumento, que contempla as propriedades de validade e confiabilidade.

As autoras apresentam a caracterização dos participantes, que inicialmente eram 2000, mas 89 forneceram dados completos. Então, procedem com os oito passos de DeVellis (2012): 1. Estabeleça o que será medi-

do: feito com base na fase 1; 2. Desenvolva um conjunto de itens: conjunto inicial de 80 itens, feito com base na fase 1 e buscando validade de conteúdo; 3. Determine o formato da escala: escala *Likert* de 10 pontos – 0% a 100% de concordância, 52 itens, em oito dimensões.

O passo a passo continua com: 4. Revisão com especialistas: 34 especialistas iniciais, dos quais dez analisaram efetivamente o instrumento. Houve evidência de validade de conteúdo e, ao final dessa etapa, permaneceram 35 itens, em quatro dimensões. Na sequência, foram feitos os passos cinco, seis e sete: 5. Validade concorrente; 6. Administração da pesquisa e análises da validade concorrente; 7. Análises fatoriais exploratória e confirmatória: 30 itens e quatro dimensões. As autoras não mencionam, mas, como a amostra é pequena (89), acredita-se que a AFE e a AFC foram feitas com a mesma amostra, o que não é adequado.

Em seguida, é apresentada a Conclusão das análises fatoriais confirmatórias, quando foram confirmados 20 itens, em quatro dimensões: desenvolvimento do aluno; avaliação; esforços amplificadores; e formação institucional. As autoras apresentam um ‘passo 9’, uma chave de pontuação do CCII, que é calculada somando-se as respostas de todos os itens e dividindo pelo número total de itens do instrumento (20). Assim, as análises quantitativas resultaram em um *index* de 20 itens, com quatro dimensões (fatores), cada uma com pelo menos três itens. A validade (conteúdo e construto) e a confiabilidade foram demonstradas no instrumento. No apêndice, as autoras apresentam o instrumento (*index*).

O estudo de Gao (2018)

Yuan Gao (2018) reitera que ainda não existe um instrumento aplicável internacionalmente para que as universidades possam medir e comparar seu desempenho de internacionalização. Assim sendo, seu objetivo neste estudo foi desenvolver um conjunto de indicadores que pudessem ser usados por universidades em diferentes partes do mundo para medir sua internacionalização. A amostra contou com 182 participantes.

O quadro conceitual foi adaptado de Gao (2015), que conta com seis dimensões e 16 componentes, e foi adicionado um novo componente à dimensão ‘governança’: infraestrutura e facilidades para internacionalização. Assim, o total final é de 17 componentes. Na sequência, para o desenvolvimento do conjunto de indicadores, a autora examina os in-

dicadores já desenvolvidos por outros estudos, por afirmar que já há mais de 500 indicadores para medir internacionalização universitária.

Dos mais de 300 indicadores quantitativos disponíveis, após a combinação e filtragem, permaneceram 57. Foi feita a validação do conjunto final de indicadores com especialistas de universidades de três países – Austrália, Singapura e China, que apresentam contextos nacionais distintos, visto que se trata da tentativa de desenvolvimento de conjunto de indicadores internacional. O questionário (escala *Likert* de quatro pontos) avaliava cada indicador e deixava espaço para sugestões pelos participantes de outros possíveis relevantes indicadores que não tivessem sido citados.

Cabe ressaltar que Gao (2018) fez a validade de face e conteúdo do questionário, visto que a versão original em Inglês foi traduzida para o Chinês. Um total de 182 questionários foi devolvido, com 129 ou 71% de respostas utilizáveis: 54 da Austrália, 12 de Singapura e 63 da China. Para a escolha dos indicadores, o indicador que foi classificado como o mais importante dentro de cada componente, em cada país, foi selecionado. Nos casos em que não houve consenso sobre o indicador mais apropriado, para cada componente entre os três países, foi utilizada a correlação gama para determinar se o indicador alternativo poderia ser aceito (se $G > 0,4$).

Ainda, a autora faz uma nova revisão/validação com nove especialistas (1 de Singapura, 2 da China e 6 da Austrália). O estudo resultou em um conjunto de 15 indicadores que capturam 15 componentes da internacionalização universitária. Dois componentes (infraestrutura e instalações e presença internacional) foram excluídos por não existirem indicadores de qualidade para medi-los.

O estudo de Watabe; Ota (2021)

O estudo de Watabe e Ota (2021) propôs estabelecer um sistema de indicadores para medir a internacionalização das universidades, que permitisse uma autoavaliação comparativa por universidades na Ásia. Para tanto, os autores conduziram três pesquisas e realizaram uma mesa-redonda de especialistas. A listagem inicial, composta de 152 de indicadores, veio do estudo de Watabe e Ota (2016), que estudaram a eficácia desses indicadores para medir a internacionalização das universidades no Japão. Desses, foram identificados 53 considerados eficazes para medir a internacionalização de universidades.

O escrutínio desses 53 indicadores foi feito por universidades japonesas selecionadas do Top Global University Projects (janeiro de 2015), universidades em processo de internacionalização na Ásia (março de 2017 a maio de 2018) e especialistas do Japão (março de 2018), por meio de questionários. Os questionários avaliaram a importância dos indicadores por meio de uma escala Likert de apenas três pontos, e no caso dos especialistas do Japão (30 acadêmicos e profissionais selecionados com experiência em internacionalização de universidades e educação internacional), também se questionou a existência de algum outro indicador eficaz que não constava da lista de 53 indicadores. Em todos os casos, existia a condição de que o número máximo de indicadores extremamente importantes fosse inferior a 27 indicadores.

A média para cada indicador foi calculada e os 30 mais efetivos de cada uma das três surveys foram selecionados. Por fim, foi feita uma mesa redonda entre sete especialistas, para a seleção do conjunto final de indicadores. Ao final, o sistema proposto contém 10 indicadores quantitativos – resultados das atividades de internacionalização, e 14 checklists de atividades de internacionalização – medidas padrão utilizadas para internacionalizar uma dimensão universitária específica, categorizadas em seis dimensões da internacionalização.

4.2 Identificação e avaliação dos instrumentos de mensuração/avaliação do construto

Os estudos encontrados almejam propósitos distintos e exploram diferentes contextos, tais como Ásia, Reino Unido, Rússia, Turquia, etc. Assim, instrumentos e análises encontrados utilizam medidas diversas. Os instrumentos mais comuns identificados para medir o construto desempenho de internacionalização da universidade são os indexes, seguidos dos *frameworks*. Foram localizadas duas tentativas de construção de escalas por meio de *indexes* formativos – *Internationalization Index of Higher Education in Turkey* e *Community College Internationalization Index*. Contudo, não foi identificada uma escala de mensuração do desempenho de internacionalização da universidade consolidada na literatura da área.

Apenas os estudos de Kireççi *et al.* (2016) e Copeland e Starratt (2017) mais se aproximaram da construção de uma escala. Ambos constroem *indexes* formativos e, para tanto, fazem análise fatorial exploratória e confirmatória. Os dois estudos buscam seguir

o proposto por DeVellis (2012) para a construção de uma escala. Por isso, mesmo se tratando do contexto de *community colleges* e não de universidades, no caso do segundo, optou-se por mantê-lo nas análises.

Mesmo esses dois estudos apresentam oportunidades de melhoria. O estudo de Kireççi *et al.* (2016) poderia dispensar a apresentação de um “alfa total” na seção que trata da confiabilidade, visto que o alfa é unidimensional. Ainda, não é feita a validade de construto pelos autores. Já no estudo de Copeland e Starratt (2017), as análises fatoriais exploratória e confirmatória parecem ter sido feitas com a mesma amostra, o que não se revela adequado (DeVellis, 2012), porém pode decorrer do tamanho da amostra (89). É, por se tratar de uma amostra pequena, as autoras não apresentam os índices de adequação dos dados ao modelo, mas sim a comunalidade e as cargas fatoriais. O Quadro 4 apresenta Síntese das análises das metodologias dos trabalhos encontrados.

Quadro 4 – Síntese das análises das metodologias dos trabalhos encontrados

Autores(as)	Título do trabalho	Tipo de instrumento/ análise	Criação/Utilização de conjunto de itens	Número dimensões/ itens	Caracterização da amostra
Bennett; Kane (2011)	<i>Internationalization of U.K. University Business Schools: A Survey of Current Practice.</i>	<i>Index/PLS</i>	Sim- Com base na literatura. Itens da seção 5 com base em Forsberg <i>et al.</i> (2003) e Elkin <i>et al.</i> (2008)	Seção 5 – duas dimensões e 11 itens	65 participantes
Gao (2015)	<i>Toward a Set of Internationally Applicable Indicators for Measuring University Internationalization Performance.</i>	<i>Framework/ Qualitativa</i>	Sim- Com base nos mais de 300 indicadores quantitativos já disponíveis na literatura	Seis dimensões/16 itens	-
Stukalova; Shishkin; Stukalova (2015)	<i>Internationalization of higher education: a case of Russian universities.</i>	Dedução, análise comparativa e estrutural-lógica, ranqueamento (<i>total placings method</i>)	Não- Síntese de métodos do QS World University Ranking e monitoramento da eficiência das universidades russas do Ministério da Educação e Ciência da Federação Russa	Índices de ranqueamento são agrupados em seis dimensões	10 melhores universidades da Rússia
Kireççi <i>et al.</i> (2016)	<i>The Internationalization of Higher Education in Turkey: Creating an Index.</i>	<i>Index/AFE, AFC</i>	Sim- Com base na literatura.	Cinco dimensões e 33 itens	300 participantes
Bas; Boquera; Carot (2017)	<i>Measuring internationalization performance of higher education institutions through composite indicators.</i>	<i>Index/ Composite Indicator (CI)</i>	Sim – Com base em consulta à especialistas.	Cinco dimensões e 35 indicadores	13 especialistas
Copeland; Starratt (2017)	<i>Development of the Community College Internationalization Index.</i>	<i>Index/AFE, AFC</i>	Sim – com base no arcabouço teórico feito pelas autoras na fase 1, que utilizou <i>grounded-theory</i>	Quatro dimensões e vinte itens	89
Gao (2018)	<i>A set of indicators for measuring and comparing university internationalisation performance across national boundaries.</i>	<i>Framework de indicadores/ correlação Gama</i>	Sim- Com base nos mais de 300 indicadores quantitativos já disponíveis na literatura, utiliza 57 deles	Seis dimensões/15 indicadores itens	182
Watabe; Ota (2021)	<i>Developing a manageable system of internationalization indicators for universities in Asia.</i>	<i>Framework de indicadores e checklists</i>	Sim – Com base em Watabe e Ota (2016)	10 indicadores quantitativos; 14 checklists com seis dimensões	Survey 1 – 141 respondentes; 2 – 200 respondentes; 3 – 30 especialistas; Mesa redonda com sete especialistas

Fonte: elaborado pelos autores (2021).

Portanto, ao se considerar as análises das metodologias dos trabalhos, evidencia-se uma variedade nas amostras consideradas, tanto quanto nas dimensões consideradas, estas variando de duas a dez dimensões. Entre os trabalhos encontrados, a intenção de contemplar propostas de *indexes* formativos é predominante, seguida pelos *frameworks*.

4.2 Considerações finais

O entendimento das diferentes possibilidades de mensuração de um construto, no caso desta pesquisa, o desempenho de internacionalização da universidade, permite ampliar a compreensão sobre o fenômeno e sobre a produção científica. Assim, este estudo buscou conhecer e analisar a produção científica a respeito de escalas de mensuração do desempenho da internacionalização da universidade.

Considerando técnicas de revisão sistemática de literatura, os estudos encontrados e analisados exploram diferentes contextos e apresentam instrumentos que utilizam medidas diversas. Os mais comuns são os *indexes*, seguidos dos *frameworks*. Apesar dos esforços, foram identificadas apenas duas tentativas de construção de escalas (*indexes* formativos), mas, não foi encontrada uma escala mensuração do desempenho de internacionalização da universidade consolidada na literatura da área. Porém, devido às escolhas metodológicas empreendidas, é possível que haja outros artigos sobre o tema, que não tenham sido identificados no estudo.

Assim, como sugestão para trabalhos futuros, sugere-se que outras bases de dados possam ser incluídas nas buscas e, até mesmo a rede *ResearchGate*, por meio da qual pesquisadores de todo o mundo interagem e compartilham sua produção acadêmica. Outra sugestão de pesquisa, com base nos achados de Watabe e Ota (2021), seria a investigação sobre a falta de uma dimensão de responsabilidade social na atual agenda de internacionalização no ensino superior (*Sustainable Development Goals* – SDGs).

Por fim, conforme relatam Leal, Stalivieri e Moraes (2018), a despeito do prestígio que os *rankings* têm na área de Internacionalização, seus indicadores ainda refletem certa obscuridade, mas, quando elaborados a partir de critérios transparentes, os rankings podem servir como meio de prestações de contas à sociedade (accountability). Nesse sentido, retoma-se a afirmação de Barbosa e Neves (2020) sobre os dados educacionais do INEP e o fato de que nenhum dos trabalhos encontrados neste estudo trata especifi-

camente de instrumento para o contexto da América Latina, o que representa também uma oportunidade de pesquisa futura.

Referências

AYOUBI, R. M.; MASSOUD, H. K. The strategy of internationalization in universities: A quantitative evaluation of the intent and implementation in UK universities. *International Journal of Educational Management*, v. 21, p. 329-349, 2007.

BARBOSA, M. L. O.; NEVES, C. E. B. Internacionalização da educação superior: instituições e diplomacia do conhecimento. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 22, n. 54, p. 22-44, 2020.

BAS, M. C.; BOQUERA, M.; CAROT, J. M. Measuring internationalization performance of higher education institutions through composite indicators. *INTED2017 Conference*, Valencia, Spain, p., 3149-3156, 2017.

BENNETT, R.; KANE, S. Internationalization of U.K. University Business Schools: A Survey of Current Practice. *Journal of Studies in International Education*, v. 15, n. 4, p. 351-373, 2011.

BEERKENS, E. *et al.* **Indicator projects on internationalisation: approaches, methods and findings.** A report in the context of the European project “Indicators for Mapping & Profiling Internationalisation” (IMPI), 2010.

BRANDENBURG, U.; FEDERKEIL, G. **How to measure internationality and internationalization of higher education institutions! Indicators and key figures.** Gütersloh, Germany: Centre for Higher Education Development, 2007.

CHEN, C.-G. *et al.* The establishment of indicator system for the evaluation of internationalisation of research universities in China. *Peking University Education Review*, v. 7, p. 116-135, 2009.

CHIN, J. M.-C.; CHING, G. S. Trends and indicators of Taiwan's higher education internationalization. *The Asia-Pacific Education Researcher*, v. 18, p. 185-203, 2009.

COPELAND, J. M.; MCCRINK, C. L.; STARRATT, G. Development of the Community College Internationalization Index. *Journal of Studies in International Education*, v. 21, n. 4, p. 349-374, 2017.

- DAAD. German Academic Exchange Service. **Internationalität an deutschen Hochschulen – Konzepte und Erhebung von Profildaten.** [Internationality at German universities – Design and collection of profile data] Germany: Author. 2010.
- DEVELLIS, R. F. **Scale development: theory and application** (3rd ed.). Beverly Hills: Sage, 2012.
- ELKIN, G.; FARNSWORTH, J.; TEMPLER, A. (2008). Strategy and the internationalization of universities. **International Journal of Educational Management**, v. 22, p. 239-250, 2008.
- FORSBERG, N.; TAUR, J.; CHESBROUGH, H. Internationalization of the animal science undergraduate curriculum: A survey of its current status, barriers to its implementation and its value. **Journal of Animal Science**, v. 81, p. 1088-1094, 2003.
- FURUSHIRO, N. **Developing evaluation criteria to assess the internationalization of universities** (Final Report Grant-in-Aid for Scientific Research). Osaka, Japan: Osaka University, 2006.
- GAO, Y. Toward a Set of Internationally Applicable Indicators for Measuring University Internationalization Performance. **Journal of Studies in International Education**, v. 19, n. 2, p. 182-200, 2015.
- GAO, Y. A set of indicators for measuring and comparing university internationalisation performance across national boundaries. **Higher Education**, v. 76, n. 2, p. 317-336, 2018.
- GREEN, M. F. **Measuring internationalization at research universities.** Washington, DC: American Council on Education, 2005.
- GREEN, M. F. **Measuring and Assessing Internationalization.** NAFSA: Association of International Educators, 2012.
- HORN, A. S., HENDEL, D. D., & FRY, G. W. Ranking the international dimension of top research universities in the United States. **Journal of Studies in International Education**, 2007, v. 11, p. 330-358.
- KIREÇCI, M. A. *et al.* The Internationalization of Higher Education in Turkey: Creating an Index. **Education and Science**, 2016, Early Release, p. 1-28.
- KNIGHT, J.; DE WIT, H. **Quality and internationalisation of higher education.** Paris, France: Organisation for Economic Co-Operation and Development, 1999.
- KNIGHT, J. Internationalization remodeled: definition, approaches, and rationales. **Journal of Studies in International Education**, v. 8, n. 5, p. 5-31, 2004.
- KNIGHT, J.; DE WIT, H. Internationalization of higher education: Where have we come from and where are we going? In: PROCTOR, D.; RUMBLEY, L. (eds.). **The future agenda for internationalization in higher education: next generation perspectives into research, policy, and practice.** London: Routledge, 2018.
- KRAUSE, K.-L.; COATES, H.; JAMES, R. Monitoring the internationalisation of higher education: Are there useful quantitative performance indicators? **International Perspectives on Higher Education Research**, 2005, v. 3, p. 233-253.
- LEAL, F. G.; STALLIVIERI, L.; MORAES, M. C. B. Indicadores de Internacionalização: o que os rankings acadêmicos medem? **Rev. Inter. Educ. Sup.**, v. 4, n. 1, p. 52-73, 2018.
- PAIGE, R. M. Internationalization of higher education: Performance assessment and indicators. **名古屋高等教育研究**, v. 5, p. 99-122, 2005.
- STUKALOVA, I., SHISHKIN, A., STUKALOVA, A. Internationalization of higher education: a case of Russian universities. **Economics and Sociology**, 2015, v. 8, n. 1, p. 275-286.
- VAN GAALEN, A. Developing a tool for mapping internationalisation: a case study. In: DE WIT, H. (ed.). **Measuring Success in the Internationalisation of Higher Education** (EAIE Occasional Paper No. 22). European Association for International Education, Amsterdam, 2009, p. 77-91.

WATABE, Y. **Japanese approaches to organizational internationalization of universities: a case study of three national university corporations.** 2020. Tese (Doutorado em Filosofia). University of Minnesota, 2010.

WATABE, Y.; OTA, H. toward the development of a set of indicators to measure internationalization of universities in Japan. **Journal of International Education**, 2016, v. 22, n. 5, p. 55-82.

WATABE, Y.; OTA, H. Developing a manageable system of internationalization indicators for universities in Asia. **International Journal of Comparative Education and Development**, 2021, v. 23, n. 2, p. 81-103.

APRENDIZAGEM EM INTEGRIDADE: Formação de agenda e design de políticas anticorrupção em instituições de controle de Santa Catarina

Resumo

Este trabalho tem como objetivo analisar os papéis, características institucionais e processos de aprendizagem dos atores envolvidos na formação de agenda e design das políticas de integridade pública e anticorrupção (PIPAC) em três órgãos de controle institucional de Santa Catarina. Trata-se de um estudo de caso exploratório e descritivo, realizado por meio de observação participante, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. Os resultados mostram a importância do compartilhamento de experiências e a construção de capacidades institucionais, o que passa pela disposição à aprendizagem e inovação. Além disso, evidenciou-se uma percepção do papel de 'dar exemplo' aos órgãos controlados e uma tendência a priorizar a prevenção em detrimento da repressão (combate e sanção) de irregularidades. Isso aponta para uma aprendizagem relevante no âmbito de uma PIPAC: o reconhecimento das limitações do controle *ex post* e a busca por efetividade institucional e credibilidade junto aos órgãos controlados e à sociedade.

Rodrigo De Bona
debona.floripa@gmail.com

Camila Pagani
pagani.camila@gmail.com

Paula Chies Schommer
paulacs3@gmail.com

Karin Vieira da Silva
vieira.karin@gmail.com

Palavras-chave:
Corrupção, *accountability*, integridade,
políticas públicas, *policy process*.

1. Introdução

Este estudo tem como objetivo analisar e descrever os papéis, as características institucionais e os processos de aprendizagem dos atores envolvidos nas dinâmicas de formação de agenda e design de políticas de integridade pública e anticorrupção (PIPAC), elaboradas por três órgãos de controle do estado de Santa Catarina: Ministério Público do Estado em Santa Catarina (MPSC), Tribunal de Contas do Estado (TCE/SC); e Ministério Público junto ao Tribunal de Contas catarinense (MPC/SC). Os três órgãos idealizaram suas PIPAC em um projeto conjunto, sob orientação da Superintendência Regional da Controladoria Geral da União em SC (CGU-SC), órgão do poder executivo federal com sede em todas as capitais brasileiras. O caso evidencia uma parceria realizada entre órgãos de controle de diferentes esferas na produção de uma política pública voltada à integridade e na administração pública.

A integridade pública e o combate à corrupção, desde os anos 1980, são temas de relevância na agenda mundial (OLIVEIRA JÚNIOR; MENDES, 2016; TOURINHO, 2018) e têm sido tratados como políticas públicas por organismos multilaterais, governos e academia. Os conceitos de integridade, transparência e *accountability* foram identificados pela Organização das Nações Unidas (ONU), e seus países-membros, como princípios fundamentais da administração pública (ARMSTRONG, 2005). No Brasil, os efeitos nocivos da corrupção em governos locais têm sido amplamente evidenciados (FERRAZ; FINAN, 2008; 2009; SODRÉ; ALVES, 2010; FERRAZ; FINAN; MOREIRA, 2012; CALDAS; COSTA; PAGLIARUSSI, 2016; AVIS; FERRAZ; FINAN, 2018; SODRÉ; RAMOS, 2018), assim como a fragilidade dos controles internos municipais (CONACI, 2020; ANGELI; SILVA; SANTOS, 2020; DE BONA; BORBA; MIRANDA, 2020).

O poder executivo federal e alguns dos 27 governos estaduais/distrital já possuem legislação exigindo a criação de PIPAC, inclusive Santa Catarina. Iniciativas de integridade e anticorrupção em governos subnacionais têm surgido, como o projeto Integridade nos Estados, iniciado em 2019 pela Transparência Internacional-Brasil com governos de sete estados, incluindo Santa Catarina (CBN, 2019). Outra iniciativa é o Programa Time Brasil, criado em 2019 pela CGU para auxiliar estados e municípios a fortalecer o combate à corrupção, com proposta de medidas dispostas em três eixos: transparência, integridade

e participação social (CGU, 2021a). O caso selecionado para estudo refere-se a uma parceria realizada pelos três órgãos de controle institucional mencionados e a CGU, iniciada em 2020, para design dos programas de integridade e anticorrupção de cada órgão.

Entre os muitos estudos sobre corrupção, raros são os trabalhos sobre a implementação de políticas públicas de integridade em governos locais brasileiros, em particular sob a ótica da aprendizagem. Propõe-se, portanto, responder à seguinte questão: quais os papéis, características institucionais e processos de aprendizagem dos atores envolvidos na formação de agenda e design das políticas públicas de integridade em órgãos de controle? Busca-se contribuir para preencher lacunas no campo de estudos da integridade pública em governos locais, e para o aprimoramento das políticas estudadas, cuja implementação se inicia em 2021.

2. Revisão teórica

2.1 Políticas de integridade pública e anticorrupção

Desde os anos 1980, a corrupção tem estado no topo da agenda de organizações governamentais e sociais (KLITGAARD, 2015). Seus efeitos impactam o desenvolvimento econômico (ROSE-ACKERMAN, 2006), os resultados de políticas sociais (FERRAZ *et al*, 2012) e a eficiência da alocação de recursos públicos (CALDAS *et al*, 2016). Para combatê-la, organizações internacionais recomendam políticas de integridade pública e anticorrupção (PIPAC), que estimulam a *accountability*, fortalecem a democracia e aumentam a confiança e a legitimidade das instituições públicas (ABRAMO, 2005; MCDEVITT, 2014). Ganhar e manter a confiança pública são desafios relacionados a integridade, transparência e *accountability* (ARMSTRONG, 2005).

Para Huberts (2018), no contexto público, integridade é a qualidade do agente ao atuar de acordo com regras normativas e valores morais geralmente aceitos, na busca pelo interesse público. Uma política de integridade é mais do que controle da corrupção (MUNGIU-PIPPIDI; DADAŠOV, 2016), pois inclui o fomento à ética e ao que Rothstein (2014) aponta como o oposto à corrupção: a imparcialidade.

Neste trabalho, compreende-se uma PIPAC como um conjunto de estratégias e instrumentos inter-relacionados, em uma organização pública, que busca produzir resul-

tados positivos na redução da corrupção e no incremento da credibilidade e legitimidade de suas ações. A PIPAC é formalizada em um programa e documentada em um plano, com vigência definida e revisões periódicas, sendo implementada em etapas.

Medidas anticorrupção, contudo, podem tornar-se um obstáculo ao funcionamento dos serviços públicos, sem que necessariamente reduzam a corrupção (ANECHIA-RICO; GOLDSTOCK, 2007). Não existem fórmulas prontas. A introdução de mecanismos de controle e sanção precisa ser acompanhada de uma análise de como cada medida afeta os demais serviços e resultados da organização (WIERZYNSKA ", 2020).

No setor público, modelos internacionais apontam para um desenho de PIPAC dividido em eixos ou pilares (OCDE, 2010; 2013; IIA, 2020), com destaque para o papel da liderança e de uma agência central de integridade (core agency): (1) comprometimento da alta administração, incluindo o suporte político e econômico e o 'exemplo que vem de cima'; (2) área responsável pela política, com capacidade e autonomia; (3) gestão e revisão de riscos, para minimizar ameaças; (4) código de ética e conduta, com um rol de valores e comportamentos esperados e proibidos e as respectivas sanções aplicáveis; (5) regras e instrumentos de controle, com uma auditoria interna independente e capaz, para testar sistematicamente e propor melhorias nesses controles; (6) canais seguros de denúncia, com garantia de sigilo e proteção ao denunciante; (7) educação continuada, aliada a um plano de comunicação permanente; e (8) monitoramento e avaliação, com atividades contínuas em diferentes âmbitos.

No âmbito das diretrizes internacionais para formulação de políticas de promoção de integridade e combate à corrupção, a organização não-governamental Transparência Internacional defende que é essencial uma abordagem multisetorial, que leve em conta governo, setor privado e sociedade civil. A OCDE sustenta que os sistemas de integridade demandam um enfoque completo e coerente para prevenir as "brechas de implementação", o que requer, ainda, "fortalecer os mecanismos de *compliance* para investigar e sancionar infrações à integridade", nas jurisdições administrativas e penais (OCDE, 2017, p. 6).

O Brasil, embora signatário das três convenções internacionais anticorrupção, de 1996 (OEA), de 1997 (OCDE), e de 2003 (ONU), vem abordando diretamente o tema integridade há poucos anos e não tem uma política nacional com esse recorte coordenada

por um ator central. Os avanços nas demandas e na legislação sobre transparência e acesso à informação contribuem para a integridade, mas não abordam todos os seus elementos. O sistema anticorrupção, por sua vez, caracteriza-se por sua multiplicidade institucional (MACHADO; PASCHOAL, 2016), o que traz vantagens, como complementação e compensação, e abre espaço para a diversidade de métodos e a correção de falhas ou omissões.

Entre os avanços e retrocessos no país, iniciativas para promoção da integridade na gestão pública local têm surgido, como o projeto iniciado em 2019 pela Transparência Internacional com as embaixadas da Dinamarca e do Canadá, para auxiliar governos estaduais de sete estados na implementação de políticas de integridade, alguns já com leis regionais aprovadas regulamentando o tema, como é o caso de Santa Catarina.

Outras iniciativas têm sido conduzidas pela CGU, órgão de controle interno do poder executivo federal responsável pelo incremento da transparência, pelas funções de auditoria interna, ouvidoria, corregedoria, prevenção e combate à corrupção. A CGU coordena a implementação dos acordos internacionais anticorrupção e de governo aberto e supervisiona as políticas de transparência e integridade dos órgãos federais (CGU, 2021b). Também desenvolve políticas e projetos de fomento à integridade para empresas públicas e privadas de todos os portes, e de apoio e cooperação com outros níveis de governo nessas temáticas.

Como toda política pública, uma PIPAC materializa-se em etapas (DYE, 1984), iniciando pela formação e priorização da agenda, planejamento, modelagem e aprovação da autoridade decisória. A implementação pode desdobrar-se em áreas e fases, com cronogramas, prazos e planos de ação específicos, seguida da supervisão, monitoramento e avaliação da política (ABRAMO, 2005). Monitorar e avaliar são momentos complementares essenciais para qualquer política, num processo de melhoria contínua. Essas fases típicas são relativamente concretas e objetivas, mas não ocorrem de modo isolado nem necessariamente sequencial, e sim de maneira integrada.

2.2 Aprendizagem e mudanças incrementais

A capacidade de implementar uma ação muda conforme a natureza das relações sociais em um ecossistema (GUERZOVICH; MUKOROMBINDO; EYAKUZE, 2017) e na medida que as partes interessadas aprendem

com as práticas e relacionamentos, envolvendo confiança mútua, compartilhamento de processos e resultados e mesmo as tensões envolvidas nos relacionamentos e entre interesses individuais e coletivos. Os desafios e as oportunidades de aprendizagem em torno das problemáticas relacionadas à integridade e corrupção, levam os atores, incluindo governo, sociedade civil, organizações internacionais, pesquisadores e acadêmicos a discussões em torno de políticas, programas e projetos (ANDREWS *et al.*, 2017), que precisam considerar sua capacidade de implementação. Essa capacidade gira em torno dos processos de aprendizagem, de acordo com cada realidade e contexto, de maneira situada.

Greiling e Halachmi (2003, p. 382, tradução nossa) argumentam que “a aprendizagem é mais importante do que ter um grande número de arranjos de responsabilização que geram o mesmo tipo de informação repetidamente para estabelecer a culpa que não pode ser contestada”. Nesse sentido, as autoras abordam a aprendizagem com base em experiências passadas e na necessidade de adaptação a mudanças. Na ausência de aprendizagem, as organizações e os indivíduos tendem a repetir velhas práticas.

Os avanços no combate à corrupção e no controle sobre a administração pública vem ocorrendo devido à mudança incremental de instituições, que adaptaram normas e rotinas internas em processos de controle, gerando um “aprendizado fundamental, que fez avançarem as capacidades institucionais para o exercício do controle da burocracia e das instituições políticas” (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016, pp 47-48). A aprendizagem, nesse caso, pressupõe o reconhecimento de novas práticas reveladas diante dos processos de mudança, de maneira contínua, nos âmbitos estrutural e cultural, incluindo fortalecimento de valores éticos. Entender os processos de aprendizagem implica compreender os mecanismos institucionais que desencadeiam processos de mudança e que promovem avanços em regras, distribuição de poder e novas práticas.

Do ponto de vista da aprendizagem, a accountability pode ser vista no sentido de oferecer segurança e oportunidade de identificar e prevenir a ocorrência de situações perigosas, analisando e controlando riscos (BAXTER; COLLEDGE; TURNER, 2017), buscando aprimorar resultados e responder às expectativas substantivas. A accountability, nesse caso, pressupõe que as pessoas relatem problemas e tomem medidas de acompanhamento, mas também pode impedi-las de reve-

lar eventos negativos, a fim de evitar punições e danos à reputação (BAXTER; COLLEDGE; TURNER, 2017). Sob esta perspectiva, “o produto da aprendizagem não é visto como propriedade de um indivíduo ou de uma organização, ou como algo que é processado e acumulado na mente dos indivíduos, mas como resultado do processo [de] aprendizagem” (SCHOMMER; BOULLOSA, 2010 p. 24) e como produto de uma estrutura (*habitus*) que resulta das interações sociais construídas coletivamente (BISPO, 2013).

Considerando a importância da colaboração entre os vários pontos do sistema, especialmente aqueles que promovem oportunidades de aprendizagem (*systems coveners*), aqueles que “convocam” à mudança e as lideranças institucionais, importa aos governos também a capacidade de atrair parcerias e atividades de diferentes praticantes, ou seja, novas capacidades para o sistema, capazes de reconfigurá-lo (GUERZOVICH *et al.*, 2017). O reconhecimento dessas capacidades visa à multiplicação do conhecimento e ao compartilhamento de experiências que podem ser benéficas às instituições.

3. Procedimentos metodológicos

O artigo caracteriza-se como um estudo de caso exploratório e descritivo, com base em dados coletados mediante pesquisa documental, observação participante (PATTON, 2002) e entrevistas semiestruturadas (GODOI; MATTOS, 2006). Após revisão da literatura e coleta dos dados documentais, foram analisados e categorizados dos elementos textuais de documentos oficiais do MPSC, do TCE/SC, do MPC/SC e da CGU, sobre a formação de agenda e o design da PIPAC em três órgãos de controle institucional do estado de Santa Catarina, em parceria com – e sob orientação técnica de – um órgão federal, a CGU. A escolha deste caso de deu por ser um projeto piloto, iniciado por um período de capacitação por parte da CGU aos três órgãos em questão e considerando que estes são órgãos referência quando se fala em controle no estado.

A coleta de dados e a análise do caso em estudo foram favorecidas pela observação participante (PATTON, 2002) realizada durante o processo de design das políticas de cada órgão, entre junho de 2020, quando do início do projeto, e dezembro do mesmo ano, quando do lançamento público pelos órgãos em dezembro de 2020. Os autores participaram dos encontros virtuais iniciais, e um de-

les, servidor da CGU, conduziu a capacitação sobre a metodologia de gestão de riscos à integridade adotada pelo órgão federal e proposta aos três entes estaduais, bem como acompanhou parte dos encontros realizados e esclareceu questões conceituais e práticas ao longo dos trabalhos em cada entidade.

Os procedimentos de análise documental e as observações permitiram identificar categorias analíticas preliminares, que auxiliaram na elaboração das questões incluídas nas entrevistas semiestruturadas, construídas como perguntas abertas (GODOI; MATTOS, 2006). Subdividindo a questão de pesquisa, foram listados os conceitos apresentados no Quadro 1.

Quadro 1 – Categorias analíticas preliminares identificadas

Papéis das instituições	Características dos atores
Órgãos de controle: prevenção e repressão Prestação de contas Exemplo a ser seguido Orientação	Perfil técnico Experiências e capacidades Liderança Articulação interna e externa
Aprendizagem em integridade Identificação de riscos internos Compartilhamento de conhecimento tácito e experiências Participação em espaços sociais – redes de <i>accountability</i> Mudanças incrementais — em práticas, cultura e estrutura Adesão institucional	

Fonte: elaborado pelos autores (2021).

Foram entrevistados três agentes públicos, um de cada órgão envolvido no projeto, todos servidores efetivos e ‘de carreira’. Foi selecionado o servidor nomeado como coordenador da comissão criada no MPSC (dentre seis membros) e no TCE/SC (dentre oito membros) para desenhar o plano de integridade e as normas iniciais da política. Da comissão do MPC/SC (composta por três membros), foi entrevistada a coordenadora técnica, que participou dos trabalhos sob supervisão do procurador de contas que coordenou os trabalhos. Os entrevistados são identificados como E1, E2 e E3, sem diferenciação dos órgãos de origem, considerando perspectivas complementares das três entidades, na construção de um corpo de conhecimento que permita responder à questão central de pesquisa.

Cabe apontar algumas possíveis limitações desta pesquisa. Primeiro, o caráter descritivo do trabalho se fundamenta na carência de investigações sobre PIPAC em governos subnacionais do Brasil. Os autores estão cientes de que a observação participante pode fortalecer ou fragilizar um trabalho de abordagem qualitativa, já que o envolvimento pessoal pode introduzir “percepções seletivas” à investigação, mas também “permite experiências de primeira-mão” (PATTON, 2002, p. 329).

4. Apresentação e discussão dos resultados

4.1 Papéis e características institucionais dos atores pesquisados

A PIPAC construída pelos órgãos de controle reflete a preocupação do gestor público em responder às expectativas em relação à sua finalidade institucional. Por se tratar de órgãos de controle da administração pública, foi evidenciada uma preocupação no sentido de “dar o exemplo”. A natureza desses órgãos, que têm por finalidade a fiscalização, a prevenção e o combate às situações ilícitas em outros órgãos e entidades da própria administração pública, ainda que de outras esferas, enfatiza os papéis específicos de cada instituição.

No caso do MPSC, o Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa (CMA) é responsável pelo apoio e subsídio aos promotores responsáveis por investigar e processar os gestores estaduais e dos 295 municípios catarinenses, no que se refere a questões de administração pública. O CMA orienta e fornece modelos de documentos aos procuradores em relação a possíveis irregularidades existentes e a medidas de prevenção, detecção e combate a corrupção. Através do CMA o MPSC também oferece material aos municípios, estimulando que os governos locais regulamentem de acordo com as melhores práticas existentes, tornando-os vinculantes em cada contexto específico.

Assim, mais do que o papel institucional do CMA de prover os promotores com dados e alternativas para combater a corrupção, e do MPSC como um todo, para processar e propor punições, há uma preocupação com a imagem institucional do MPSC junto aos municípios jurisdicionados: o órgão não quer ser visto pela sociedade em geral, e pelos gestores públicos, em particular, apenas como ‘de repressão’, que atua a posteriori sancionando procedimentos inadequados ou que só procura os erros. Ao contrário, busca ser visto como

um órgão ‘de apoio ao gestor’, que atua também na prevenção e na orientação sobre como evitar os erros e solucionar problemas.

Já o TCE/SC é uma instância de cunho administrativo e político, que pode atuar *ex post* e *ex ante*, acompanhando a gestão dos órgãos jurisdicionados. Da mesma forma que o MPSC, o TCE/SC também demonstra preocupação com sua imagem perante a sociedade e os administradores locais. Para além de suas funções de fiscalização e sanção em seu âmbito de competência, o TCE tem ampliado seu escopo para orientar e capacitar os agentes locais, evitando que os problemas aconteçam.

O papel orientativo do MPSC se destaca por meio de emissão de documentos ‘circulares’, enviados a todos os órgãos jurisdicionados. Esse papel é voltado ao cumprimento das normas existentes, com pouca ênfase às boas práticas, de implementação não obrigatória. Também se evidenciou a preocupação com a imagem institucional perante a sociedade e os jurisdicionados, e o destaque no cenário nacional: em 2021, o MPC preside o Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Contas, e tem proposto a criação de políticas de integridade em todos eles.

As discussões sobre integridade vão ao encontro da proposta de se trabalhar com foco na prevenção. Segundo o entrevistado E1, “transparência, controle social obviamente previnem ilícitos. O aprimoramento do controle interno obviamente previne ilícitos. E os programas de integridade, o estímulo a essa cultura também é uma forma de prevenção de ilícitos”. Por outro lado, o entrevistado E3 comenta que, apesar de já se falar sobre integridade e *compliance* no âmbito da organização, é um assunto ainda recente no setor público, ao contrário do setor privado, que trabalha com gerenciamento de riscos há mais tempo.

Quanto às características das PIPACs, as políticas desenhadas e os planos de integridade aprovados contêm, em geral, os elementos constituintes das diretrizes internacionais, que apontam para um desenho de PIPAC dividido em eixos ou pilares, geralmente de quatro a oito. O processo de desenho começou pela identificação e avaliação dos riscos existentes, visando minimizar as ameaças relevantes que podem afetar os objetivos da organização. Foram selecionadas, inicialmente, as áreas de ouvidoria e controladoria de cada órgão, por serem áreas que têm passado por mudanças normativas recentes e nas quais a CGU possui alta expertise. Nessas áreas, foram analisados os instrumentos de controle e normativos existentes, com priorização de uma série de

medidas a serem adotadas durante a vigência do primeiro plano de integridade, no período de 2021-2022, incluindo a revisão e reavaliação dos normativos sobre os canais seguros de denúncia, a garantia de sigilo e a proteção ao denunciante. Também foram incluídas medidas de educação continuada, de comunicação permanente e de monitoramento e avaliação. O comprometimento da alta administração se fez presente na formação de agenda, mediante aprovação do design proposto pelos grupos internos de cada órgão, que definiu uma área ou responsável pela política.

4.2 O papel da liderança na formação de agenda e design de PIPAC

Além dos papéis e características institucionais, o desenho da PIPAC nesses órgãos expôs o papel das lideranças em cada um deles e em suas interações, incluindo a CGU. Os avanços anticorrupção e no controle público, no caso aqui analisado, ocorreram devido a mudanças incrementais de instituições que adaptam normas e rotinas internas em processos de controle. Uma PIPAC, desde o seu planejamento e design até efetiva implementação, traz consigo propostas de mudanças, culturais e estruturais, que podem ou não ser planejadas, mas que ocorrem na medida em que as práticas vão sendo expostas e a troca de experiências expõe fragilidades e potencialidades que podem ser transformadas em boas práticas. Mas esses avanços, conquistados por órgãos anticorrupção de nível local como os aqui analisados advêm de uma instituição nacional (CGU) e, posteriormente, retroalimentam outras instituições nacionais, como o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Contas (CNPGC), ENCCLA e outros.

Observa-se que em todos os órgãos pesquisados (MP/SC, MPC/SC e TCE) os gestores encarregados do desenho e implementação do Plano em seus respectivos órgãos, informaram que a escolha dos seus nomes para liderarem a iniciativa teve origem no cargo ou função de liderança que ocupavam na oportunidade. Entre as funções assumidas pelos gestores entrevistados, está a coordenação do Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa, a responsabilidade pela estruturação da ouvidoria do órgão e a chefia da divisão de *compliance* da controladoria interna. Segundo um dos entrevistados, antes da atual PIPAC, normativas internas reestruturaram o órgão e, por iniciativas dos mesmos gestores, novas seções ou divisões foram criadas para trabalhar com temas relacionados à *compliance*

e integridade. Nota-se que a experiência dos gestores nas suas respectivas áreas de atuação foi fator determinante para sua vinculação formal ao plano em cada órgão.

O entrevistado E1 comenta que a agenda de integridade sempre fez parte da instituição, porque ela faz parte das atribuições finalísticas do órgão, com destaque para defesa da moralidade administrativa e proteção do patrimônio público. Segundo ele, o tema sempre passou pelo incentivo e fomento à cultura de integridade e ética dentro do serviço público e acrescentou as motivações para levar o plano adiante: o fato de estar coordenador do Centro de Apoio da Moralidade; o contexto estadual, com a publicação da Lei nº. 17.715/2019, que institui o Programa de Integridade e *Compliance* da Administração Pública estadual; as conversas com a CGU; o curso de pós-graduação sobre programas de integridade; o contexto nacional, como as repercussões da operação Lava Jato, por exemplo, que levou a implementar programas de integridade nas empresas; e o interesse em identificar incentivos (nudges) a “condutas saudáveis” dentro das organizações públicas. Segundo ele, “se nós podemos influenciar, então que sejam as melhores condutas e isso tem aplicação em diversas áreas, e uma dessas áreas possíveis é a área de integridade dos órgãos públicos” (E1).

4.3. Aprendizagens obtidas no processo de design da política de integridade

Do ponto de vista da aprendizagem, o entrevistado 2 (E2) comenta que o mapeamento de riscos foi uma das etapas mais importantes, porque foram levantados riscos que não eram pensados na organização. O entrevistado E1, da mesma forma, manifestou que não havia familiaridade com gerenciamento de riscos antes de começar a trabalhar na PIPAC. Segundo ele, com as discussões sobre o plano, passou-se a considerar a importância de “avaliar nossos próprios riscos”, como a corrupção, o nepotismo, e admitir que eles podem existir, mesmo dentro dos órgãos de controle. Com isso, tem-se a possibilidade de avaliar o impacto deste risco, se é um impacto grande ou pequeno, qual a frequência com que esse risco pode acontecer, quais são os controles que já existem no órgão e, a partir disso, quais são as medidas que podem ser adotadas para mitigar ainda mais esse risco.

A aprendizagem também permite superar resistências. Os entrevistados comentaram que, de modo geral, o projeto foi bem re-

cebido por todos os setores dos órgãos, por já existir uma “cultura de fazer a coisa certa” (E1). No entanto, o entrevistado E3 pontuou que o setor de ouvidoria da sua instituição mostrou certa resistência, talvez pelo fato de se sentirem “fiscalizados”. Fala esta que vai ao encontro do comentário do entrevistado E1: “eu sei que dentro do município o controlador interno é uma pessoa malvista, no mínimo, como aquele que fica fiscalizando trabalho dos outros, aquele que acha que é melhor que outros porque é ele que recomenda, que faz às regulamentações, as indicações para regularização do serviço” (E1). Mas o entrevistado E3 acrescentou que é uma cultura que está em processo de mudança.

Cabe destacar que a articulação entre os órgãos e o relacionamento formal e informal dos gestores contribui para os objetivos das PIPAC, tanto no processo de design quanto na sua futura implementação. Os entrevistados destacaram o papel da CGU em todas as etapas do processo, desde a disponibilização de cartilhas e manuais, até as capacitações e suporte às comissões envolvidas nos planos. Os entrevistados destacaram que durante os treinamentos e design da política, foi muito importante compartilhar espaço de troca com outros órgãos controle, que se encontravam no mesmo nível de maturidade em gestão de riscos e puderam incentivar uns aos outros. O entrevistado E1 comentou que foram escolhidos, deliberadamente, os mesmos setores de cada órgão para fazer a implantação inicial do Plano, ou seja, a ouvidoria e controle interno, ou auditoria e controladoria, o que contribuiu para que os encaminhamentos se dessem conforme as características dos órgãos e dos setores, muito parecidos uns com os outros, permitindo o compartilhamento de informações complementares. Por outro lado, segundo o entrevistado E1, houve certa resistência ou preocupação dos órgãos em expor uns aos outros, pontos fracos, áreas pouco preparadas e riscos identificados.

Na prática, segundo os entrevistados, já durante a formulação da PIPAC algumas mudanças e aprendizagens puderam ser observadas. Primeiro, como citado, os gestores passaram a reconhecer riscos que até então não eram debatidos, como se não existissem, como se um órgão de controle não fosse vulnerável a fraudes, apenas por ser ‘de controle’, e não de execução, como aqueles sobre os quais exercem controle. Segundo o entrevistado 2 (E2) houve mudanças na noção geral de integridade. “Algumas armadilhas que estavam no dia a dia, até funções conflituosas por ser um órgão pequeno” (E2), foram identificadas. Como exemplo,

já no diagnóstico, o órgão identificou que o setor de controle interno contava com apenas uma pessoa, não tendo quem o substituisse. Em decorrência do que foi discutido no processo, foram reunidas as duas áreas, de controle e ouvidoria, para que uma apoiasse a outra.

O entrevistado E2 citou a criação do comitê de ética e enfatizou que outras ações já foram deflagradas em decorrência do plano. O entrevistado E1 citou mudanças no âmbito da ouvidoria – o mais importante canal de comunicação para recebimento de denúncias, especialmente em se tratando de órgãos de controle. Por lidarem diretamente com dados pessoais, um dos pontos principais de mitigação de riscos era incorporar a Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD na gestão. Segundo o entrevistado, já houve cursos, capacitações, novas regulamentações e encarregados na área de proteção de dados. Citou mudanças na estruturais sobre as quais pretende se dedicar, pois considera, dentro das linhas de defesa do controle interno (TCU, 2018), que o gerenciamento de riscos e a conformidade, que correspondem a segunda linha, estão posicionados de maneira errada no organograma, bem como a controladoria e a auditoria interna, que correspondem à terceira linha.

Por fim, o entrevistado E3 acrescentou que o código de ética havia sido revisado antes, mas está passando por constantes revisões para melhor divulgação e acesso a todos servidores e cidadãos no website. Segundo ele, uma agenda de cursos e treinamentos também pretende levar mais conhecimento como etapa de mobilização e conscientização do público interno e externo. Outra mudança prevista é a criação de uma comissão permanente de ética formada por servidores com capacitação constante sobre códigos de ética, regulamento interno, lei orgânica, estatuto dos servidores, de modo que sejam capazes de apurar qualquer sindicância ou processo administrativo disciplinar de maneira exemplar sobre seus próprios servidores, não se limitando a apurar e punir corrupção em outros órgãos.

5. Conclusões

Os resultados permitem evidenciar papéis específicos de cada instituição, as quais, não obstante serem órgãos de controle, diferenciam-se dentre outros aspectos, quanto a competências, âmbitos e formas de atuação. Apesar das particularidades, destacam-se os papéis de liderança dos órgãos nas redes de controle das quais participam, no estado e nacionalmente. Além disso, evidencia-se a per-

cepção da importância de ‘dar exemplo’ aos órgãos sobre os quais têm poder de controle, na busca pela implementação de boas práticas nacional e internacionalmente reconhecidas, para que possam fomentá-las também nos governos locais sob sua jurisdição, para além dos marcos normativos obrigatórios.

A ideia de ‘dar o exemplo’ evidencia uma mudança de postura por parte dos órgãos de controle, com a criação de projetos e o fortalecimento de canais de comunicação e orientação com os gestores ‘controlados’, ou seja, com mais ênfase na prevenção do que na repressão de irregularidades. Isso representa uma aprendizagem institucional no sentido do reconhecimento das limitações do controle ex post, mas – e apesar disso – na busca por alternativas que contribuam para sua efetividade institucional, e, assim, para sua credibilidade junto aos órgãos controlados e à sociedade.

A capacidade de multiplicação de conhecimento e compartilhamento de experiências podem ser aplicadas no âmbito das instituições, como é o caso da CGU, cujos papéis, dentre outros, inclui fomento, estímulo, orientação, mediação e suporte a mudanças em outras instituições, em todos os níveis de governo. As trocas promovidas por essas relações levam a uma autorreflexão que pode provocar mudanças e novas aberturas ao diálogo, colaboração e mesmo resposta a demandas externas. Tanto para a CGU como para outros órgãos de controle, o design de políticas públicas como uma PIPAC mostrou a importância do reconhecimento dos próprios limites, riscos internos e externo e do compartilhamento de experiências e construção de capacidades para sua consecução.

Ademais, ao considerar a realidade brasileira, é preciso destacar que se trata de uma estrutura anticorrupção multi agências, com diversos atores, órgãos, instrumentos e capacidades envolvidos. Os possíveis conflitos e tensões atinentes a essas relações podem promover novas aprendizagens e mudanças incrementais na organização.

Por fim, a capacidade de implementação de políticas públicas voltadas à integridade e ao combate à corrupção passa pela disposição e abertura à aprendizagem, à inovação, e à capacitação da administração pública. Essa capacidade depende também das relações sociais entre as organizações e da predisposição das partes interessadas aprenderem com as práticas, no nível individual, e coletivamente com relacionamentos, pela confiança mútua, pelo compartilhamento de resultados, mas também com aprendizagens advindas de

conflitos e da diversidade de visões existentes nessas relações. Futuras pesquisas permitirão aprofundar a investigação do caso aqui estudado, ampliando a base de servidores entrevistados de cada órgão catarinense, destes e outros. Além disso, o design e a implementação de políticas voltadas à integridade e anticorrupção carecem de acompanhamento para aprimoramento e referência, considerando o contexto político e social em constante mudança.

Referências

- ABRAMO, Claudio Weber. Percepções pantanosas: a dificuldade de medir a corrupção. *Novos estudos CEBRAP*, n. 73, p. 33-37, 2005.
- ANDREWS, Matt; PRITCHETT, Lant; WOOLCOCK, Michael. *Building state capability: Evidence, analysis, action*. Oxford University Press, 2017.
- ANECHIARICO, Frank; GOLDSTOCK, Ronald. Monitoring integrity and performance: An assessment of the independent private sector inspector general. *Public Integrity*, v. 9, n. 2, p. 117-132, 2007.
- ANGELI, Alzira Ester; DA SILVA, José William Gomes; DOS SANTOS, Romualdo Anselmo. As Controladorias Municipais em Perspectiva Analítica: diagnóstico da atuação das unidades de controle interno dos municípios de Alagoas¹. *Revista da CGU*, v. 12, n. 21, p. 23-44, 2020.
- ARMSTRONG, Elia. Integrity, transparency and accountability in public administration: Recent trends, regional and international developments and emerging issues. *United Nations, Department of Economic and Social Affairs*, p. 1-10, 2005.
- AVIS, Eric; FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Do government audits reduce corruption? Estimating the impacts of exposing corrupt politicians. *Journal of Political Economy*, v. 126, n. 5, p. 1912-1964, 2018.
- BAXTER, David; COLLEDGE, Thomas; TURNER, Neil. A study of accountability in two organizational learning frameworks: Why accountability for learning is critical. *European Management Review*, v. 14, n. 3, p. 319-332, 2017.
- BISPO, Marcelo. Estudos baseados em prática: conceitos, história e perspectivas. *Revista interdisciplinar de gestão social*, v. 2, n. 1, 2013.
- CALDAS, Olavo Venturim; COSTA, Cristiano Machado; PAGLIARUSSI, Marcelo Sanches. Corrupção e composição dos gastos governamentais: evidências a partir do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União. *Revista de Administração Pública*, v. 50, p. 237-264, 2016.
- CBN – CENTRAL BRASILEIRA DE NOTÍCIAS. Transparência Internacional lança projeto para ajudar estados no combate à corrupção. 2019. Disponível em: <<https://cbncuritiba.com/transparencia-internacional-lanca-projeto-para-ajudar-estados-no-combate-a-corrupcao>>.
- CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO. Conaci e Banco Mundial divulgam Diagnóstico Nacional de Controle Interno. 2020. Disponível em: <<http://www.conaci.org.br/noticias/conaci-e-banco-mundial-divulgam-diagnostico-nacional-de-controle-interno>>.
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Programa Time Brasil. 2021a. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/time-brasil>>.
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Institucional. 2021b. Disponível em <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/institucional>>.
- DE BONA, Rodrigo da Silva; BORBA, José Alonso; DE MIRANDA, Rodrigo Gabriel. Barômetro de Risco da Governança Municipal: Aplicação de um Modelo de Avaliação nas Prefeituras Catarinenses. *Revista da CGU*, v. 12, n. 21, p. 45-63, 2020.
- DYE, Thomas R. *Understanding public policy*. 14 ed. Englewood Cliffs, Prentice Hall. 2013.
- ENCCLA – ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO. *Quem somos*. 2021. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/quem-somos>>.
- FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Exposing corrupt politicians: the effects of Brazil's publicly released audits on electoral outcomes. *The Quarterly journal of economics*, v. 123, n. 2, p. 703-745, 2008.
- FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Electoral accountability and corruption: Evidence from the audits of local governments. *American Economic Review*, v. 101, n. 4, p. 1274-1311, 2011.

FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico; MOREIRA, Diana B. Corrupting learning: Evidence from missing federal education funds in Brazil. *Journal of Public Economics*, v. 96, n. 9-10, p. 712-726, 2012.

GODOI, Christiane Kleinübing; MATTOS, P. L. C. L. Entrevista qualitativa: instrumento de pesquisa e evento dialógico. *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. São Paulo: Sarai-va, p. 301-323, 2006.

GREILING, Dorothea; HALACHMI, Arie. Accountability and organizational learning in the public sector. *Public Performance & Management Review*, v. 36, n. 3, p. 380-406, 2013.

GUERZOVICH, Florencia; MUKOROMBINDO, Yeukai; EYAKUZE, Elsie. Beyond Fundamentals: Learning About Social Accountability Monitoring Capacities and Action in Southern Africa. *Public Service Accountability Monitor*, Rhodes University, Grahamstown, South Africa, 2017.

HUBERTS, Leo WJC. Integrity: What it is and Why it is Important. *Public Integrity*, v. 20, n. sup1, p. S18-S32, 2018.

INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS. The IIA's new three lines model: an update of the three lines of defense. 2020. Disponível em: <<https://na.theiia.org/about-us/about-ia/Pages/Three-Lines-Model.aspx>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estimativas de população. 2020. Disponível: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=downloads>>.

KLITGAARD, Robert. Addressing corruption together. Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, 2015.

MACHADO, Maíra Rocha; PASCHOAL, Bruno. MONITORAR, INVESTIGAR, RESPONSABILIZAR E SANCIONAR: A multiplicidade institucional em casos de corrupção. *Novos estudos CEBRAP*, v. 35, p. 11-36, 2016.

MCDEVITT, A. Local Integrity System Assessment Toolkit. Transparency International publications. 2014. Disponível em: <<https://www.transparency.org/en/publications/local-integrity-system-assessment-toolkit>>.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Plano de Integridade 2020. 2020. Disponível em: <<https://www.mpsc.mp.br/noticias/mpsc-apresenta-seu-plano-de-integridade-a-sociedade-catarinense#:~:text=Plano%20de%20Integridade%20do%20MPSC&text=%22O%20lan%C3%A7amento%20do%20plano%20%C3%A9,destacou%20o%20Promotor%20de%20Justi%C3%A7a>>.

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Plano de Integridade 2020. 2020. Disponível em: <<https://www.mpc.sc.gov.br/download/plano-de-integridade-e-compliance-do-ministerio-publico-de-contas-do-estado-de-santa-catarina>>.

MUNGIU-PIPPIDI, Alina; DADAŠOV, Ramin. Measuring control of corruption by a new index of public integrity. *European Journal on Criminal Policy and Research*, v. 22, n. 3, p. 415-438, 2016.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política. *Isonomía*, n. 14, p. 7-31, 2001.

OLIVEIRA JÚNIOR, Temístocles Murilo; MENDES, Arnaldo Paulo. The fundamentals of corruption-fighting within the accountability program of the Brazilian Federal Government. *Revista do Serviço Público*, v. 67, n. 3, p. 291-318, 2016.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Good practice guidance on internal controls, ethics, and compliance. 2010. Disponível em: <<http://www.oecd.org/investment/anti-bribery/anti-briberyconvention/44884389.pdf>>.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia: progress and challenges 2013-2015. 2013. Network for Public Sector Integrity, ACN, SIGMA y OECD.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Estudio de la OCDE sobre integridad en México 2017 – aspectos claves. 2017. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/ethics/estudio-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf>>.

MICHAEL, Quinn Patton *et al.* Qualitative research & evaluation methods. 2002.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. 2013. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idho/rankings/idhm-municipios-2010.html>>

REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA. Sobre a Rede. 2021. Disponível em: <<http://www.rededecontrole.gov.br>>.

ROSE-ACKERMAN, Susan (Ed.). International handbook on the economics of corruption. Edward Elgar Publishing, 2006.

ROTHSTEIN, Bo. What is the opposite of corruption?. *Third World Quarterly*, v. 35, n. 5, p. 737-752, 2014.

SCHOMMER, Paula Chies; BOULLOSA, Rosana de Freitas. Com quantas andorinhas se faz um verão? Práticas, relações e fronteiras de aprendizagem. In: *Aprender se aprende aprendendo: construção de saberes na relação entre universidade e sociedade*, Salvador, CIAGS/UFBA, FAPESB, p. 18-41, 2010.

SODRÉ, Antonio Carlos de Azevedo; ALVES, Maria Fernanda Colaço. Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil: estudo dos relatórios do programa de fiscalização da Controladoria-Geral da

União. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 14, p. 414-433, 2010.

SODRÉ, Flavius; RAMOS, Francisco. Corrupção e Pobreza: Evidências a Partir do Programa de Fiscalização Por Sorteios Públicos da CGU. *Anais da ANPEC-12 Economia Social e Demografia Econômica*, 2018.

TOURINHO, Marcos. Brazil in the global anti-corruption regime. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 61, 2018.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Corruptionary A-Z. 2021. Disponível em: <<https://www.transparency.org/en/corruptionary>>.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Protocolo de Intenções – Rede de Controle. 2009.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Plano de Integridade de 2020. 2020. Disponível em: <<https://www.tcsc.tc.br/sites/default/files/Plano%20de%20Integridade%202020.pdf>>.

VILLORIA, Manuel; BEKE, Mike B. (Ed.). El marco de integridad institucional en España: situación actual y recomendaciones. Tirant lo Blanch, 2012.

WIERZYNSKA, Aneta *et al.* Recalibrating the anti-corruption, transparency, and accountability formula to advance public health. *Global health action*, v. 13, n. sup1, p. 1701327, 2020.

**CONDIÇÃO FINANCEIRA GOVERNAMENTAL
NA PERSPECTIVA DA RECEITA
TRIBUTÁRIA PRÓPRIA: um estudo com
municípios das regiões metropolitanas
de Florianópolis e Salvador**

Fabiano Maury Raupp
fabianoraupp@hotmail.com

Ana Rita Silva Sacramento
anasacramento@ufba.br

Denise Ribeiro de Almeida
deniserib@gmail.com

Antônio Almeida Lyrio Neto
antoniolyrio@ufba.br

Palavras-chave:

Condição financeira governamental,
Receita tributária própria, Municípios,
Análises horizontal e vertical.

Resumo

O objetivo do estudo consistiu em analisar a condição financeira governamental, segundo a perspectiva da receita tributária própria, de municípios das Regiões Metropolitanas de Florianópolis (RMF) e de Salvador (RMS) no período 2019-2020. Trata-se de uma pesquisa documental e descritiva, com abordagem eminentemente qualitativa. A delimitação se restringiu aos três maiores municípios em número de habitantes de cada uma dessas Regiões. As informações foram extraídas dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO), Anexo 06, disponibilizados no Sistema de Informações Contábeis e Financeiros do Setor Público Brasileiro (SICONFI). A partir da análise horizontal é possível concluir que a pandemia pode não ter influenciado de forma representativa os valores de arrecadação das receitas investigadas na RMF. Por outro lado, comportamento oposto foi observado na RMS. Na análise vertical entende-se que a pandemia não modificou de forma expressiva o status dos tributos decisivos para sustentar a receita tributária própria em ambas as regiões.

1. Introdução

O fornecimento de informações extraídas a partir das demonstrações contábeis aplicadas ao setor público, orçamentos e demais relatórios financeiros contribuem para que gestores e demais interessados analisem o desempenho financeiro das entidades governamentais. Com o advento da pandemia da Covid-19, que “atropelou”, pelo menos, uma das fases da gestão pública brasileira, a do planejamento, é razoável supor que esse tipo de análise ganha mais relevância, pois esse novo e inusitado fator ambiental – a pandemia da Covid-19 – exerceu e continua exercendo pressões por gastos públicos extraordinários e específicos para o seu combate.

É sabido que desde o seu reconhecimento pela Organização Mundial de Saúde, em março de 2020, uma série de medidas foram e continuam sendo institucionalizadas no país a fim de assegurar que as ações e serviços específicos para o combate à doença possam ser prestados com regularidade e eficiência. Um exemplo nesse sentido é o volume considerável de recursos financeiros públicos que vem sendo canalizado para os entes subnacionais, haja vista a prestação do serviço de saúde, conforme preconizado pelo inciso VII do artigo 30 da Carta Magna, ser de competência dos Municípios, com a devida cooperação técnica e financeira dos demais entes – União e Estados.

Considera-se aqui que os recursos públicos, por sua importância e complexidade, devem receber atenção especial dos mecanismos de controle (institucionais e sociais) e quando emergenciais – caso da Covid-19 – devem ser acompanhados de exigências de controle também emergenciais. A pandemia exigiu e continua exigindo volumes representativos de recursos, motivo pelo qual necessita de acompanhamento. Ademais, as municipalidades precisam dispor de uma condição financeira capaz de suportar crises financeiras e recessões locais, mantendo o equilíbrio financeiro (LIMA; DINIZ, 2016). Nesse contexto, os tributos de competência do ente governamental merecem ser analisados, pois como integrantes do principal ativo do governo – a receita – devem contribuir para a garantia do cumprimento das obrigações governamentais.

Destarte, a questão que emergiu para nortear essa investigação foi formulada da seguinte maneira: **Como se caracteriza a condição financeira nos municípios brasileiros de regiões metropolitanas, sob a perspectiva da receita tributária própria, no período 2019-2020?** Para tanto, tem-se como objetivo geral

analisar a condição financeira de municípios brasileiros de regiões metropolitanas no período 2019-2020 sob a perspectiva da receita tributária própria. De forma específica teve-se como propósito realizar as análises horizontal e vertical da receita tributária diretamente arrecadada pelos governos para: a) identificar o quanto eles efetivamente arrecadaram por fonte de receita; b) avaliar se houve elevações e quedas na arrecadação; c) verificar o grau de importância dessas fontes na composição da receita corrente municipal e; d) comparar o desempenho entre os governos. Neste sentido, é possível examinar o comportamento dos tributos diretamente arrecadados pelos municípios no mencionado período, a fim de verificar se esses, no ano de início da pandemia, comportaram-se de forma semelhante ou distinta do que vinha anteriormente acontecendo. O estudo considerou a realidade das Regiões Metropolitanas de Florianópolis (RMF) e de Salvador (RMS), selecionando-se os três maiores municípios em número de habitantes, à exceção de seus municípios-capitais.

Dentre as estratégias comumente utilizadas para se analisar a condição financeira de um ente governamental, as análises horizontal e vertical foram destacadas nesse estudo por combinar simplicidade de execução com capacidade para fornecer informações a respeito da significância das variações e propiciar a comparabilidade de valores absolutos através do tempo e, entre si, relacionáveis na mesma demonstração – no caso os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO), de forma específica o Anexo 06 – de entes governamentais, ainda que de diferentes tamanhos (LIMA; DINIZ, 2016).

Acredita-se que o empreendimento desse esforço investigativo pode ser justificado pelo fato de ser a pandemia da Covid-19 um fenômeno novo e com potencial para afetar a capacidade financeira governamental dos municípios. Destaca-se também que não foram localizados trabalhos anteriores utilizado as análises horizontal e vertical como meio de avaliar a condição financeira dos municípios das Regiões Metropolitanas aqui tratadas – Florianópolis e Salvador. Esta análise em municípios se faz salutar visto que “estão em contato direto com as comunidades locais, possuem pouca autonomia fiscal, mostrando-se dependentes – via de regra – de socorro financeiro de outros entes para reequilibrar suas contas e manter serviços básicos, especialmente nas crises fiscais” (DANTAS JÚNIOR; DINIZ; LIMA, 2019, p. 68).

Em termos práticos, entende-se que os resultados do estudo podem alertar os gestores dos municípios investigados no sentido de mos-

trar que há estratégias de análise, no caso em tela as análises horizontal e vertical, criadas academicamente, e que podem ser empregadas com a intenção de auxiliá-los, de modo gerencial, no processo de análise da condição financeira, a qual, se em estado ruim, quando as medidas cabíveis são tomadas em tempo hábil, pode evitar que alcance níveis financeiros mais defasados, tal como de estresse fiscal (LIMA *et al.*, 2019).

2. Condição financeira, balanço orçamentário e análises horizontal e vertical

Os fundamentos teóricos necessários para dar sustentação ao objeto de investigação cobrem discussões sobre condição financeira governamental, Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), tributos municipais diretamente arrecadados e análises horizontal e vertical. Busca-se nesta seção tratar individualmente de cada um destes pontos, bem como mostrar o “fio condutor” que os une. Quando se trata da condição financeira governamental, a maior parte das pesquisas acadêmicas sobre saúde financeira dos governos, nas duas últimas décadas, se dedicaram em desenvolver e justificar medidas de condição financeira (MAHER; NOLLENBERGER, 2009).

Para Dantas Junior, Diniz e Lima (2019, p. 68), “dentre os diversos aspectos e formas que a literatura internacional traz com fins de promover análise da condição financeira dos governos, é necessário analisar as peculiaridades de cada país, de cada ente federado e de cada governo”. Ressaltam que o caso brasileiro, por exemplo, “também possui suas particularidades: vasta extensão territorial, grande heterogeneidade regional e populacional, dificuldade na manutenção da máquina pública e de seus sistemas de controle” (Idem).

A condição financeira pode ser entendida como a capacidade de manter os níveis de serviço existentes, resistir às rupturas econômicas e atender às demandas de crescimento (MAHER; NOLLENBERGER, 2009). Em uma definição mais operacional, Diniz (2007, p. 6) aduz que o conceito “fundamentalmente combina recursos externos, com recursos internos, eficácia orçamentária como disponibilidade para investimentos, equilíbrio entre receita e despesas e os gastos assumidos no passado”. Para Araújo, Leite e Leite Filho (2019, p. 5), “a condição financeira pode ser definida como a capacidade do governo para equilibrar despesas recorrentes com fontes de receita recorrente e, ao mesmo tempo, fornecer serviços em uma base contínua.”

Para Sousa, Leite e Pinhanez (2019, p. 18), a avaliação da condição financeira dos entes governamentais “é uma atividade complexa que necessita levar em conta não somente a disponibilidade financeira, mas também outros elementos como endividamento, arrecadação, gastos, dentre outros fatores”. Dentre os elementos identificados pelos autores, o estudo optou por tratar da arrecadação, tendo como fonte de dados o Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO. O RREO constitui-se em uma das fontes que podem ser utilizadas para que se avalie a condição financeira de um ente público, uma vez que traz consigo um conjunto de 11 anexos que evidenciam a execução orçamentária do ente, sob diversos prismas.

O RREO é uma exigência constitucional, e deve ser publicado pelo Poder Executivo da União, dos Estados, do DF e dos Municípios, com os dados consolidados, abrangendo os órgãos da Administração Direta, inclusive dos outros poderes, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, fato que possibilita exames por analistas externos. O Anexo 06, escolhido neste estudo como fonte de dados, apresenta o Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do ente, sendo composto de uma série de tabelas nas quais podem ser localizados os valores discriminados das receitas previstas e realizadas no exercício, dentre as quais as consideradas tributárias próprias.

Adjetiva-se como receitas tributárias próprias aquelas que são privativas das entidades governamentais investidas do poder de tributar por determinação constitucional, ou seja, são as receitas cuja competência para instituir, prever e arrecadar pertence exclusivamente aos entes indicados pela magna Lei, sendo portanto receitas que, fundamentalmente, dependem da mobilização do aparato estatal desses entes para sua realização. No caso das municipalidades, são consideradas tributárias próprias as seguintes receitas: a) Impostos (IPTU, ITR, ITBI e ISS); b) Taxas (sobre serviços públicos) e; c) Contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas. Considera-se o IPTU e o ISS como as duas principais fontes de receita tributárias próprias dos municípios, sujeitas, respectivamente, ao dinamismo do setor de serviços e do valor dos imóveis, variáveis que em um contexto de pandemia podem ser afetadas. O IPTU pertence à categoria dos impostos diretos, pois além de ser aplicado levando em conta o valor do bem, fato que se relaciona com a renda do proprietário, não pode a sua responsabilidade ser transferida a outra pessoa. Já o ISS é um imposto indireto porque

no seu cálculo considerando-se apenas o quanto de serviço se consome, ou seja, a renda do contribuinte não influencia na sua determinação.

Destaque-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) indica a instituição, a previsão e a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do ente como requisitos necessários para que se considere uma gestão fiscal responsável, estabelecendo como um dever do gestor explorar adequadamente a base econômica da sua localidade. Crê-se que tal exigência legal confere maior importância aos estudos que se propõem acompanhar e analisar o desempenho dos governos no que se refere ao comportamento desses específicos componentes da receita pública.

Existe literatura especializada sobre avaliação do desempenho financeiro dos governos. Lima e Diniz (2016) lecionam que as análises horizontal e vertical estão no rol das técnicas que visam extrair informações úteis das demonstrações contábeis e relatórios fiscais para fornecê-las aos usuários interessados. Esses usuários tanto podem ser os gestores internos e os órgãos de controle externo dos governos, como também autoridades legislativas, investidores e credores e cidadãos em geral, sendo os últimos, de acordo com esses mesmos autores, pelo fato de incluir uma variedade de usuários no seu conjunto – p. ex.: contribuintes, eleitores, usuários de serviços públicos, beneficiários de aposentadorias e pensões, trabalhadores, imprensa, pesquisadores, associações etc. – o principal grupo de usuários para quais o governo tem o dever de prestar contas.

A análise horizontal evidencia a oscilação relativa de variáveis e indicadores em um determinado período de tempo, e pode ser feita de um ano para outro, ou ao longo de vários anos. Essa análise temporal faz uso de números índices para fornecer informações a respeito da evolução das contas individuais e também dos grupos de contas. Já a análise vertical evidencia o percentual de participação de itens ou subgrupos em relação a uma categoria ou grupo de contas. Essa particular análise, além de proporcionar a comparabilidade de entes governamentais, podem evidenciar as mudanças ocorridas nas políticas praticadas pelos governos (LIMA; DINIZ, 2016). Optou-se neste estudo por analisar a condição financeira dos entes governamentais investigados por meio das análises horizontal e vertical Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO). Tal escolha considera a simplicidade de execução à capacidade para fornecer informações a respeito da significância das variações, bem como permite a comparabilidade de entes go-

vernamentais, ainda que de diferentes tamanhos (LIMA; DINIZ, 2016).

3. Trajetória metodológica

Trata-se de uma pesquisa documental e descritiva, com abordagem eminentemente qualitativa. A delimitação espacial dessa investigação restringiu-se às Regiões Metropolitanas de Florianópolis (RMF) e Salvador (RMS), contemplando os três maiores municípios em número de habitantes, excetuando os respectivos municípios-capitais, sendo analisados: (i) São José, Palhoça e Biguaçu (RMF) e; (ii) Camaçari, Lauro de Freitas e Simões Filho (RMS). A escolha por municípios de uma região metropolitana se deu a partir da concepção da presença de maior similaridade entre os mesmos em relação aos aspectos socioeconômicos em geral, facilitando assim a obtenção de respostas à pergunta de partida anteriormente apresentada.

Os dados foram coletados em 13 de agosto de 2021 a partir dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO), de forma específica do Anexo 06, disponibilizados no Sistema de Informações Contábeis e Financeiras do Setor Público Brasileiro (SICONFI). No que se refere à delimitação temporal, optou-se pelo período de dois anos – 2019 e 2020 – onde o ano de 2019 (ano sem Covid-19) foi tomado como data-base comparativa para o subsequente – 2020 (ano da Covid-19).

Destacamos que os dados de 2019 foram trazidos para valor presente com a utilização do IPCA, a fim de possibilitar as comparações apresentadas nas análises efetuadas a partir das Tabelas 1 e 3. Considerou-se que o desempenho efetivo de qualquer valor deve ser fixado por seu crescimento acima da taxa de inflação, ainda que essa possa ser considerada baixa. Para o cálculo dos índices, associou-se às variáveis e indicadores do ano 2019 o valor base 100. As fórmulas utilizadas nas análises horizontal e vertical estão apresentadas no Quadro 1.

Quadro 1. Fórmulas das análises horizontal e vertical

Técnicas	Fórmulas
Análise horizontal	$\Delta h = (y/x \cdot 100) - 100\%$ Em que: Δh = variação horizontal percentual (%); x = variável do ano-base; y = variável do ano em análise.
Análise vertical	$\Delta V = x/y \cdot 100\%$ Em que: ΔV = participação relativa vertical (%); x = item ou subgrupo da variável em análise; y = categoria ou grupo da variável em análise.

Fonte: Lima e Diniz (2016, p. 95 e 96).

Os dados foram analisados por meio da técnica da análise descritiva. Nesta técnica, o foco está na descrição dos dados coletados, realizada aqui por meio da construção de

tabelas e gráficos. Sabe-se que estudos sobre condição financeira governamental podem ser realizados a partir de diferentes perspectivas e técnicas, sendo que a perspectiva – receita tributária própria – e as técnicas – horizontal e vertical – escolhidas no estudo podem ter a apresentação dos resultados dos cálculos empreendidos favorecida pela análise descritiva.

4. Resultados empíricos

Nesta seção apresentam-se os resultados empíricos obtidos na investigação. Para cada Região Metropolitana são, inicialmente, demonstradas as informações retiradas do RREO de cada ente; em seguida, apresentam-se as análises horizontal e vertical. Finaliza-se a seção com um comparativo entre as duas Regiões Metropolitanas.

4.1 Resultados com a Região Metropolitana de Florianópolis

Na Tabela 1 apresentam-se as receitas correntes e a receita tributária própria para os municípios da RMF investigados, respectivamente nos anos de 2019 e 2020.

Tabela 1. Receitas Correntes e Receita Tributária Própria (RMF)

Variáveis	Biguaçu		Palhoça		São José	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Receita Corrente	223.470.576,47	231.678.031,03	587.489.857,95	619.783.623,41	748.405.789,38	770.499.065,32
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	45.542.405,79	50.198.501,00	179.172.514,08	181.977.158,67	263.276.500,08	247.245.123,17
IPTU	9.359.135,52	8.921.814,10	54.347.869,78	50.514.600,07	90.437.913,45	93.625.699,14
ISS	22.638.618,95	27.184.597,80	42.674.413,79	43.788.873,03	71.563.095,53	72.078.916,47
ITBI	3.550.315,43	4.166.893,94	17.847.471,69	22.708.872,07	26.545.296,15	24.395.713,78
IRRF	4.660.717,53	4.902.567,73	21.709.153,26	22.368.493,27	25.087.498,52	27.653.830,20
Outros Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	5.333.618,36	5.022.627,43	42.593.605,55	42.596.320,23	49.642.696,43	29.490.963,58

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Observa-se para todos os Municípios da RMF que a Receita Corrente aumentou em 2020 quando comparada a 2019 e que no montante geral das receitas tributárias próprias – Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria – somente não se constatou crescimento no Município de São José, onde houve situação de queda de 263 mil para 247 mil. De modo específico, constatou-se que a arrecadação do ISS e do IRRF teve aumento em todos os três entes. Houve queda do IPTU em Biguaçu e Palhoça e do ITBI em São José. Tomando por base os valores identificados por meio da Tabela 1, a seguir evidenciam-se os índices obtidos nas análises horizontal e vertical dos Municípios da RMF.

Na análise horizontal, se observarmos apenas os valores totais da Receita Corrente apresentados na Tabela 2, podemos afirmar, de forma geral, que a pandemia do novo coronavírus parece não ter impactado sensivelmente tais montantes, já que a oscilação foi mínima e semelhante para todos os municípios da RMF no comparativo 2019-2020, com destaque para o Município de Palhoça que obteve o maior incremento (5%). Na sequência e em ordem decrescente estão o Município de Biguaçu com 4% e o Município de São

José com 3%. Contudo, essa semelhança não se repete quando se olha para o total das receitas tributárias próprias, pois Biguaçu cresceu 10% e Palhoça 2%, ao passo que São José teve uma queda de 6%. Já no olhar micro, apenas o montante arrecadado em relação ao IRRF aumentou em todos os municípios investigados. A redução mais expressiva foi observada em relação aos Outros Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria ocorrida no Município de São José, na ordem de -41%.

No que se refere à participação total das receitas tributárias próprias (Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria) na composição das receitas correntes, a análise vertical revelou que ela é maior em São José, tanto em 2019, quando correspondeu a 35% do total das receitas correntes, como em 2020, ocasião onde essa participação caiu para 32%. É também nesse mesmo ente – São José – que se verifica queda na participação de Outros Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria, de 7% em 2019 para 4% no ano da pandemia. Não se constata grandes oscilações da participação específica de cada tributo no comparativo 2019-2020, todavia, chama a atenção a baixa representatividade do IPTU na receita corrente do Biguaçu, apenas 4%.

Tabela 2. Análise horizontal e vertical (RMF)

Variáveis	Biguaçu				Palhoça				São José			
	2019		2020		2019		2020		2019		2020	
	AH	AV	AH	AV	AH	AV	AH	AV	AH	AV	AH	AV
Receita Corrente	100	100%	4%	100%	100	100%	5%	100%	100	100%	3%	100%
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	100	20%	10%	22%	100	30%	2%	29%	100	35%	-6%	32%
IPTU	100	4%	-5%	4%	100	9%	-7%	8%	100	12%	4%	12%
ISS	100	10%	20%	12%	100	7%	3%	7%	100	10%	1%	9%
ITBI	100	2%	17%	2%	100	3%	27%	4%	100	4%	-8%	3%
IRRF	100	2%	5%	2%	100	4%	3%	4%	100	3%	10%	4%
Outros Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	100	2%	-6%	2%	100	7%	0%	7%	100	7%	-41%	4%

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

4.2 Resultados com a Região Metropolitana de Salvador

Como feito em relação à RMF, na Tabela 3 são apresentadas as receitas correntes e a receita tributária própria para os municípios da RMS investigados, tomando-se por base, respectivamente, os anos de 2019 e 2020.

Ao analisarmos a partir da análise horizontal e de forma similar ao feito para a RMF, apenas os valores totais da Receita Corrente apresentados na Tabela 4, verificamos que apenas o município de Simões Filho apresentou resultado positivo (2%), ao passo que destaca-se negativamente Lauro de Freitas com uma redução de 15% e Camaçari com

Tabela 3. Receitas Correntes e Receita Tributária Própria (RMF)

Variáveis	Camaçari		Lauro de Freitas		Simões Filho	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Receita Corrente	1.271.561.528,83	1.261.268.988,32	722.408.330,99	613.342.970,43	371.964.355,64	378.652.260,78
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	386.966.384,33	383.284.917,55	212.713.952,37	204.553.308,26	70.671.897,02	65.828.853,88
IPTU	135.621.324,17	133.583.305,90	57.356.400,28	50.707.727,28	11.498.753,04	10.963.092,56
ISS	138.635.121,14	131.187.063,44	89.306.017,30	87.240.680,82	38.437.791,25	36.544.309,09
ITBI	29.286.630,64	37.085.838,75	26.857.344,98	26.447.283,73	2.049.282,41	2.048.138,95
IRRF	47.237.800,75	48.918.266,87	25.683.689,87	28.310.263,32	13.093.339,33	12.214.088,18
Outros Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	36.185.507,62	32.510.442,59	13.510.499,95	11.847.353,11	5.592.731,00	4.059.225,10

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Observa-se na RMS que a Receita Corrente só obteve aumento no Município de Simões Filho, mas isso não decorre da participação de suas receitas tributárias próprias, visto que houve queda na arrecadação específica de todas elas. A situação de queda na arrecadação geral das receitas tributárias próprias – Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria – e de modo específico na do IPTU, do ISS e em Outros Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria também ocorreu para todos os entes da RMS investigados. O que pode denotar que o aumento apresentado em Simões Filho e a queda mais atenuada em Camaçari e Lauro de Freitas possam ser fruto de diferentes transferências de recursos de outros entes federativos aos mesmos. A partir dos valores identificados na Tabela 3 evidenciam-se na Tabela 4 os índices obtidos nas análises horizontal e vertical dos Municípios da RMS.

uma queda de 1%, ao compararmos 2019-2020. Tais achados são mais significativos ao percebermos que nos três municípios analisados há decréscimo na arrecadação total dos Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria e, de modo específico no IPTU e no ISS, destacando-se negativamente mais uma vez o município de Lauro de Freitas, com percentuais negativos, respectivamente de 4%, 12% e 2%.

Observa-se ainda que Lauro de Freitas foi o único da RMS onde se observou queda na arrecadação do ITBI em 2020, que foi na ordem de 2%, contudo se destacou positivamente no IRRF, pois o acréscimo na arrecadação desse específico tributo alcançou 10% em 2020, enquanto em Camaçari esse percentual foi de 4% e em Simões Filho um decréscimo de 7%.

No que se refere aos Outros Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria, onde a queda foi generalizada, a maior ocorreu em Simões Filho, 27%. Dessa forma, parece-nos

Tabela 4. Análise horizontal e vertical (RMS)

Variáveis	Camaçari				Lauro de Freitas				Simões Filho			
	2019		2020		2019		2020		2019		2020	
	AH	AV	AH	AV	AH	AV	AH	AV	AH	AV	AH	AV
Receita Corrente	100	100%	-1%	100%	100	100%	-15%	100%	100	100%	2%	100%
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	100	30%	-1%	30%	100	29%	-4%	33%	100	19%	-7%	17%
IPTU	100	11%	-2%	11%	100	8%	-12%	8%	100	3%	-5%	3%
ISS	100	11%	-5%	10%	100	12%	-2%	14%	100	10%	-5%	10%
ITBI	100	2%	27%	3%	100	4%	-2%	4%	100	1%	0%	1%
IRRF	100	4%	4%	4%	100	4%	10%	5%	100	4%	-7%	3%
Outros Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	100	3%	-10%	3%	100	2%	-12%	2%	100	2%	-27%	1%

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

possível inferir que os impactos da pandemia do Covid-19 já se fazem sentir no contexto vivenciado pelos municípios baianos estudados, tendo em vista a queda na arrecadação de receitas próprias decorrentes da atividade econômica local apresentada.

Quanto à participação das receitas tributárias próprias no total da arrecadação das receitas correntes, tem-se que essa é consideravelmente menor no Município de Simões Filho se comparado aos demais. No ano da pandemia, a participação geral dessas receitas permaneceu a mesma para Camaçari (30%), aumentou de 29% para 33% em Lauro de Freitas e diminuiu de 19% para 17% em Simões Filho. A análise vertical para cada tipo de tributo evidenciada na tabela acima revela também que a participação do IPTU na receita corrente dos entes pesquisados permaneceu a mesma para os dois exercícios e que nos demais itens quando se observa alterações essas são mínimas – entre 1 e 2%.

4.3 Comparativo entre as Regiões Metropolitanas Investigadas

No comparativo entre as Regiões Metropolitanas de Florianópolis e de Salvador, a primeira questão que chama a atenção por

meio da análise horizontal é o comportamento do valor global da Receita Corrente. Observamos que a pandemia do novo coronavírus parece não ter influenciado de forma representativa tal montante na RMF, cujo valor aumentou em todos os municípios no comparativo 2019-2020. Por outro lado, esse não foi o comportamento identificado na RMS, já que dois municípios baianos investigados, Camaçari e Lauro de Freitas, apresentaram queda na arrecadação de receitas próprias.

Na análise do valor global dos Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria, o cenário se modifica para a RMF, já que os municípios de Biguaçu e Palhoça continuam apresentando aumentos de arrecadação, enquanto que o município de São José apresentou queda de -6%. Na análise da RMS o cenário piora em relação ao observado para as Receitas Correntes, ou seja, identificamos queda de arrecadação no total de receitas tributárias próprias em todos os municípios.

Outro fato que pela análise vertical efetuada chama a atenção, refere-se à participação do total das receitas próprias (Impostos, Taxas e Contribuição de Melhoria) na composição das receitas correntes desses Municípios. Em cada região foi identificado um município que apresenta indício de não mobilizar todo

o potencial do aparato governamental para a sua obtenção, Biguaçu (RMF) e Simões Filho (RMS), visto que nos demais entes essa participação está em torno de 30%.

Comportamentos tão distintos são confirmados no olhar detalhado dos itens que compõem os Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria. Enquanto na RMF prevalecem itens de receitas com aumento, com destaque para os valores de ISS e de IRRF que aumentaram em todos os municípios, na RMS ocorreu o contrário, não observando nenhum item de receita com aumento em todos os municípios. Neste caso o “destaque” fica por conta do IPTU e do ISS, cujo comportamento foi de queda em todos os municípios baianos.

Quando o foco recai na análise vertical, o comparativo demonstra que em ambas as regiões metropolitanas a presença da pandemia parece não ter “abalado” de forma sensível a participação das receitas tributárias próprias no total da arrecadação das receitas correntes. Isso é confirmado quando é feita a análise vertical para cada tipo de tributo, ou seja, de forma semelhante a pandemia parece não ter modificado o status dos tributos decisivos para manter/sustentar a receita tributária própria.

5. Conclusões, contribuições e sugestões de estudos

O objetivo do estudo consistiu em analisar a condição financeira de municípios brasileiros de regiões metropolitanas no período 2019-2020 sob a perspectiva da receita tributária própria. Para tal, utilizou-se como ferramentas as análises horizontal e vertical. Assim, identificou-se o quanto os municípios efetivamente arrecadaram por fonte de receita, avaliou-se se houve elevações e quedas na arrecadação, verificou-se o grau de importância dessas fontes na composição da receita corrente municipal, bem como comparou-se o desempenho entre os governos. Conclui-se, por meio das análises horizontal, que a pandemia do novo coronavírus parece não ter influenciado de forma representativa os valores de arrecadação das receitas investigadas na RMF. Por outro lado, comportamento oposto foi observado com os municípios da RMS. Já no que se refere à análise vertical, entende-se que a pandemia não modificou de forma expressiva o status dos tributos decisivos para sustentar a receita tributária própria em ambas as regiões metropolitanas.

Estudos desta natureza abrem oportunidades para contribuições de ordem teórica e prática. Do ponto de vista teórico, o estu-

do inova no objeto de investigação sob várias perspectivas, com destaque para a análise da condição financeira governamental por meio da receita tributária própria e o estudo com regiões metropolitanas. Em termos práticos, o estudo contribui com um diagnóstico em meio ao cenário da pandemia do novo coronavírus, demonstrando aos gestores em medida tal contexto pode influenciar ou não a arrecadação de receitas, no caso em tela a arrecadação da receita tributária própria.

Julga-se que este estudo abre um espectro de oportunidades de pesquisas, tanto em termos de objeto empírico quanto na ótica de perspectivas de análises da condição financeira governamental. Primeiramente, e com a intenção de buscar novos comparativos, estudos com outras regiões metropolitanas são encorajados. Como o foco aqui foi as regiões metropolitanas, pesquisas com municípios fora deste circuito também são sugeridas, além da possibilidade de trabalhar com outro ente: os Estados. Outros tipos de receitas, que não a receita tributária própria, também podem ser pesquisados, bem como os diferentes tipos de despesa.

Referências

ARAÚJO, R. A. M.; LEITE, K. K. M.; LEITE FILHO, P. A. M. Influência da Condição Financeira nas Subvenções Governamentais dos Estados Brasileiros em Cenário de Crise Econômica. **Enfoque Reflexão Contábil**, v. 38, n. 3, p. 1-18, 2019.

BRASIL. **Lei n. 4320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm Acesso em: 02 ago. 2021.

DANTAS JUNIOR, A. E.; DINIZ, J. A.; LIMA, S. C. A Influência do Federalismo Fiscal sobre o Estresse Fiscal dos Municípios Brasileiros. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, v. 12, n. 3, p. 62-78, 2019.

DINIZ, J. A. Proposta de uma Metodologia para a Avaliação da Condição Financeira Municipal: o Test 10-Point no caso brasileiro. In: ENCONTRO DA ANPAD, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.

HADDAD, R. C.; MOTA, F. G. L. **Contabilidade pública**. Florianópolis: Departamento de

Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2010.

LIMA, A. C. S.; ALBUQUERQUE, F. D. S.; CORREIA, J. J. A. Fatores que influenciaram a condição financeira dos estados brasileiros antes e após o auge da crise econômica de 2014. **Revista Capital Científico – Eletrônica**, v. 17, n. 4, p. 27-43, 2019.

LIMA, S. C. de; DINIZ, J. A. **Contabilidade pública: análise financeira governamental**. São Paulo: Atlas, 2016.

MAHER; C. S.; NOLLENBERGER, K. Revisiting Kenneth Brown's "10-Point Test". **Government Finance Review**, v. 25, n. 5, p. 61-65, 2009.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Sistema de Informações Contábeis**

e Financeiros do Setor Público Brasileiro (SICONFI). Área Pública. Disponível em: https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/declaracao/declaracao_list.jsf. Acesso em: 13 ago. 2021.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios**. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. 8. Ed. Brasília. 2018. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484 Acesso em: 04 ago. 2021.

SOUSA, K. M.; LEITE FILHO, P. A. M.; PINHANEZ, M. M. S. F. Condição Financeira e os Fatores Socioeconômicos dos Municípios Brasileiros. **Pensar Contábil**, v. 21, n. 75, p. 16-27, 2019.

COOPERAÇÃO FEDERATIVA PARA O FORTALECIMENTO DO CONTROLE INTERNO: Aprendizagens a partir do Programa Pacto

Resumo

Este trabalho visa identificar aprendizagens obtidas com a implementação do Programa Pacto, concebido pela Controladoria-Geral da União – CGU para o fortalecimento dos controles internos, como experiência de cooperação federativa entre os entes da administração pública federal e municipal, representada por Navegantes/SC. Os referenciais são estudos sobre controle interno, cooperação federativa intergovernamental e aprendizagem organizacional socioprática. Foi utilizada a abordagem qualitativa para descrever a trajetória da CGU como órgão central do sistema de controle interno da administração pública brasileira, e sua relação com os municípios. A coleta de dados baseou-se no levantamento documental e em entrevistas semiestruturadas. As conclusões destacam a evolução histórica de programas da CGU nas áreas de prevenção, transparência, integridade e participação; os alcances e limites do Pacto, em particular quanto à concepção de cooperação federativa e aprendizagem; e sua reestruturação como Time Brasil, com avanços em descentralização e articulação com outros entes federativos.

Luciano Valentim Silva
luciano.silva@edu.udesc.br

Camila Pagani
pagani.camila@gmail.com

Paula Chies Schommer
paulacs3@gmail.com

Palavras-chave:
Controle interno, Cooperação federativa, Aprendizagem organizacional, Controle social.

1. Introdução

Audidores e pesquisadores da área de controle interno observam que possíveis falhas percebidas na gestão municipal podem ter origem na concepção e desenho equivocados das políticas públicas, através de seus processos e instrumentos. Observa-se que parte das fragilidades identificadas na gestão pública não se origina de problemas de corrupção ou desvios intencionais de recursos dos programas sociais destinados à população, e sim de deficiências na sua gestão e operacionalização.

Eventuais perdas podem estar vinculadas, também, à atuação de servidores municipais responsáveis pelo contato direto com o cidadão beneficiário, por ausência de conhecimento técnico ou desinformação (OLIVIERI, 2010; SPINELLI; CRUZ, 2016), o que pode ser reflexo de deficiências e lacunas em capacitação. É possível também identificar uma conduta antiética do servidor, que pode derivar da falta de controles apropriados para coibir esse tipo de comportamento. A eficiência e a efetividade das políticas públicas podem ser afetadas também pela atuação ou omissão do controle sobre os processos e a estrutura burocrática.

Para fazer frente a isso, um dos caminhos pode ser o aperfeiçoamento de controles internos no contexto da administração pública. Este tema está associado ao dia a dia profissional dos servidores que atuam no monitoramento das políticas públicas, como é o caso da Controladoria-Geral da União – CGU. Dentre as atividades desenvolvidas pela CGU, destacam-se as auditorias e fiscalizações, além de ações de prevenção, uma das recentes frentes de atuação que buscam promover a transparência e estimular a participação e o engajamento dos cidadãos na gestão pública (BRASIL, 2021b; ENAP, 2017; LOUREIRO *et al.*, 2012).

As ações e programas de cunho preventivo podem envolver diferentes órgãos e níveis de governo, bem como contemplar relações com o controle externo e o controle social. Em particular, esse trabalho de pesquisa se volta para uma experiência de colaboração entre um órgão de controle interno federal, a CGU, e um órgão de controle interno de uma prefeitura municipal.

A partir de trabalhos científicos de pesquisadores que estudam temas correlatos ao controle interno (BRAGA; CALDEIRA; SABENÇA, 2020; GARCIA, 2015; LOUREIRO *et al.*, 2012; OLIVIERI, 2010; SPINELLI; CRUZ, 2016) e à cooperação federativa (ABRUCIO *et*

al., 2020; ALMEIDA; CABRAL NETO, 2018; COUTO; ABSHER-BELLON, 2018; GRIN; ABRUCIO, 2018), além de experiências recentes da CGU em parceria com outros níveis de governo, observa-se a oportunidade de explorar as aprendizagens sobre ações desenvolvidas em colaboração com municípios, considerando a ampliação de suas áreas de atuação e as novas atribuições institucionais ao longo dos anos. Neste estudo, será utilizada a aprendizagem socioprática (SOUZA-SILVA, 2007; DOS-SANTOS *et. al.*, 2015), uma abordagem sociológica de aprendizagem organizacional, de forma a verificar os ganhos obtidos a partir da interação entre distintos *stakeholders* que atuam no setor público.

O foco principal da atuação da CGU são as entidades federais. Os municípios entram em seu raio de atuação em razão de sua responsabilidade de prestar contas sobre recursos federais recebidos, em geral associados a programas governamentais nas áreas sociais. No âmbito das ações em parceria entre a CGU e os municípios, destaca-se o Programa Pacto – Transparência, Integridade e Participação (BRASIL, 2021d), criado em 2018 em formato piloto. Este programa busca retomar a trajetória construída pelo órgão entre 2003 e 2014, em programas de prevenção e transparência que buscaram articular distintos níveis de governo e aproximar controle interno e controle social. Após o Pacto, as aprendizagens junto aos municípios da fase piloto contribuíram para a difusão de boas práticas de controle interno e de cooperação intergovernamental nos entes subnacionais. Em 2019 foi implantado o Programa Time Brasil (BRASIL, 2021e), reformulado a partir dos mesmos eixos de atuação de uma forma mais racional e simplificada.

Esse trabalho tem como objetivo identificar aprendizagens dos envolvidos no Programa Pacto na relação entre a CGU e o município de Navegantes, escolhido pelos resultados que vem alcançando no fortalecimento do controle interno municipal, pela abertura da área de controle interno e facilidade de acesso dos pesquisadores ao caso. Inicialmente, descreve-se a trajetória da CGU na relação com os municípios, de 2003 até os dias atuais; em seguida, descreve-se a implementação do Programa nos municípios escolhidos na etapa piloto, e são identificadas as aprendizagens proporcionadas aos atores envolvidos com essa experiência de cooperação entre a CGU e a Prefeitura de Navegantes, destacando os limites e potencialidades que podem servir como referência em programas similares.

2. Controle interno e atuação da CGU

Com o advento da Lei nº 4.320 de 1964, as atividades de controle interno passaram a não se limitar apenas à execução contábil e financeira, mas também à execução física de programas de governo, evidenciando a importância de um controle efetivo, de forma prévia e concomitante. O Decreto-Lei nº 200/67, por sua vez, instituiu no âmbito do Poder Executivo o Sistema de Controle Interno.

Na Constituição Federal de 1988, o Sistema de Controle Interno, descrito no seu art. 74, passou por mudanças no foco de atuação e estrutura organizacional. Foram priorizadas funções como a avaliação do cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, PPA, e a execução dos programas e do orçamento, além da avaliação dos resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal (OLIVIERI, 2008).

Embora o texto constitucional indicasse uma nova visão de controle, somente a partir da criação da Secretaria Federal de Controle Interno, SFC, em 1994, foi modificado o escopo anterior, formalista e com base na conformidade contábil, para uma nova metodologia voltada à avaliação dos resultados das políticas públicas e à prevenção e combate à corrupção (SPINELLI; CRUZ, 2016). A atividade de controle interno passa a ser percebida como um elemento fundamental do ciclo de gestão governamental (OLIVIERI, 2010).

Em 2001, através da Lei nº 10.180, foi estabelecida a estrutura organizacional e as competências do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, consolidando a legislação sobre controle interno. Nesse mesmo ano, foi criada a Corregedoria-Geral da União, primeira denominação da CGU, renomeada para a atual nomenclatura, Controladoria-Geral da União, em 2003.

A CGU constitui-se no órgão central do Sistema de Controle Interno, do Sistema de Correição e do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal, com previsão constitucional, que, dentre outras responsabilidades, atua na defesa do patrimônio público, na auditoria pública, na prevenção e combate à corrupção, e no incremento da transparência e da integridade da gestão pública (BRASIL, 2021a). A partir de 2003, a CGU passou a congregiar novas atividades finalísticas, e a promover a qualidade da gestão, estimular um ambiente de integridade pública (LOUREIRO *et al.*, 2012; SPINELLI; CRUZ, 2016). Nesse novo papel, foram agre-

gadas em sua estrutura organizacional funções como ouvidoria, correição, prevenção e combate à corrupção, em substituição ao modelo anterior de um órgão de controle centrado em apontar irregularidades e punir. e

As mudanças na CGU seriam tentativas de superação do modelo de controle tradicional, que não conseguia acompanhar os novos sinais da sociedade, prevendo uma maior participação social no monitoramento das ações governamentais (SPINELLI; CRUZ, 2016). Este entendimento corrobora a visão de Braga (2016), ao pontuar que o controle interno representa um mecanismo estratégico de governança, através do aprimoramento dos controles e como ferramenta de excelência na interação com a gestão.

2.1 A relação entre a CGU e os municípios

No que tange ao controle interno nos municípios, a CGU tem a competência e a responsabilidade de atuar no monitoramento da execução das ações e programas governamentais, mediante ações de auditoria e fiscalização no repasse dos recursos federais às prefeituras. É o caso dos programas federais vinculados à área social, como saúde, educação e assistência social, com alto índice de capilaridade nos municípios brasileiros, tais como a Estratégia Saúde da Família, ESF, o Programa Nacional de Alimentação Escolar, PNAE, e o Programa Bolsa Família. Além disso, podem ser realizadas ações nos municípios vinculadas às demais macro funções da CGU, como ouvidoria, correição e prevenção e combate à corrupção.

Loureiro *et al.* (2012) citam o boom da descentralização das políticas públicas que ocorreu entre os anos 1980 e 1990, tendo como marco a CF/88, quando uma parcela considerável das políticas sociais implementadas nos municípios teve como origem recursos federais, complementada por algumas fontes de receita própria e captação pelos municípios. Abrucio (2003) observa o fortalecimento inédito dos municípios no contexto político nacional, sem paralelo na experiência internacional, ao atingir um patamar jurídico semelhante aos demais entes federativos, os Estados e a União. Segundo Coelho, Guth e Loureiro (2020), os municípios são um elemento estratégico para a mensuração de dados governamentais, pois são responsáveis por uma grande variedade de serviços públicos e políticas sociais, e ainda dispõem de uma vasta quantidade de dados disponíveis sobre gestões e condições socioeconômicas.

Esse panorama evidencia a relevância da atuação do controle interno nas prefeituras, considerando a questão estratégica associada à condução das políticas públicas municipais, relacionada ao monitoramento dos gastos e investimentos públicos e ao atendimento da população.

No histórico da CGU, destaca-se o Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, entre 2003 e 2015, que trouxe notoriedade à instituição, ao mudar o foco da fiscalização das verbas repassadas pela União, da gestão do programa federal para a gestão municipal. A inédita divulgação de informações sobre a gestão municipal proporcionou a realização de numerosos trabalhos científicos, que culminaram no diagnóstico de que a principal causa das impropriedades e problemas detectados nos municípios fiscalizados corresponde à má gestão, e não à corrupção (LOUREIRO *et al.*, 2012). O desvio de dinheiro público não demonstrou ser o fator dominante, mas sim problemas como a ausência de capacitação técnica dos recursos humanos das prefeituras.

Entre as ações da CGU para fortalecer o controle interno, na relação entre o governo federal e os demais níveis de governo, está o Programa Fortalecimento da Gestão Pública – FGP (BRASIL, 2008), que vigorou de 2006 a 2014. Inicialmente denominado Programa de Fortalecimento da Gestão Municipal, foi destinado ao aprimoramento das estruturas de controle no âmbito do município, mediante capacitações de agentes públicos municipais, posteriormente também estaduais, na temática controles internos, abordando assuntos como licitações públicas e prestação de contas de repasses de recursos para áreas como saúde e educação.

Em 2015, o Programa de Sorteios Pú-

blicos foi substituído pelo Programa de Fiscalização em Entes Federativos, FEF, de forma a aprimorar os instrumentos de controle sobre os recursos públicos federais repassados a estados, municípios e o Distrito Federal. Como critério de seleção dos entes, foi agregada a utilização de uma matriz de vulnerabilidade, a partir de um grupo de indicadores, para apontar o grau de risco ou fragilidade na aplicação dos recursos públicos em cada município. Foi também utilizado o censo, além do sorteio eletrônico, em conjunto com critérios de materialidade, relevância e criticidade.

Em 2018, foi desenvolvido o Programa Pacto (BRASIL, 2021e), concebido em formato piloto como modo de cooperação federativa entre a CGU e municípios selecionados com base em critérios pré-estabelecidos, para implementar ações locais nas áreas de transparência, integridade e participação social. O Pacto teve origem em programas e iniciativas anteriores desenvolvidas pela CGU com objetivos similares, como o mencionado FGP, que procurava atuar preventivamente na capacitação de agentes municipais, porém com uma metodologia basicamente de repasse de conhecimento. Em 2019, foi lançado o Programa Time Brasil, como uma reformulação do Programa Pacto, destinado a auxiliar estados e municípios a atuar no aprimoramento da gestão pública e no combate à corrupção. Esse tipo de iniciativa direcionava-se ao enfrentamento da deficiência gerencial, associada à falta de conhecimento técnico e desinformação, atuando na produção de conhecimento e reciclagem profissional em diferentes níveis de governo (SPINELLI; CRUZ, 2016).

O Quadro 01 traz os principais programas da CGU voltados à relação com municípios.

Quadro 01 – Programas da CGU na relação com municípios

Ano/período	Nome do programa	Objetivo (ou ênfase)
2003 a 2015	Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos.	Alteração do foco da fiscalização, no âmbito federal para municipal.
2006	Programa Fortalecimento da Gestão Municipal, renomeado para Programa de Fortalecimento da Gestão Pública – FGP.	Apoiar as prefeituras no fortalecimento da gestão municipal, com orientações sobre a correta aplicação de recursos públicos.
2015	Programa de Fiscalização em Entes Federativos – FEF.	Fiscalização de municípios a partir do uso de uma matriz de vulnerabilidade, identificando problemas e oportunidades de melhoria.
2018	Programa Pacto, de cooperação federativa entre a CGU e municípios, nos temas Transparência, Integridade e Participação.	Aprimorar a gestão pública dos entes subnacionais, institucionalizando a capacidade de detecção e prevenção da corrupção.
2019	Programa Time Brasil, evolução do Pacto, nos mesmos eixos. Iniciou em municípios de Goiás, depois ampliado a todo o país.	Auxiliar estados e municípios, aprimorando a gestão pública e fortalecendo o combate à corrupção.

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

3. Cooperação federativa no Brasil

A redemocratização brasileira, a partir dos anos 1980, alterou o modelo federativo, proporcionando maior autonomia política, administrativa e financeira a estados e municípios. Essa descentralização ocorreu em paralelo à expansão de políticas públicas e do combate à desigualdade. Coube à União a coordenação federativa, enquanto os governos subnacionais se encarregaram de grande parte da implementação, passando a atuar no processo decisório, de forma a fortalecer o pacto federativo e expandir políticas sociais (ABRUCIO *et al.*, 2020).

Uma problemática do federalismo brasileiro, frisam Almeida e Cabral Neto (2018), são as heterogeneidades socioeconômicas, demográficas, culturais e políticas do país, o que implica em assimetrias que impõem limites à efetivação das políticas públicas. O Brasil diverge de outras federações, ao possuir três e não dois entes federados, reforçando as especificidades locais.

A inclusão do município como um terceiro ente federado na Carta Magna potencializou os desequilíbrios federativos, ao não assegurar a adequada fonte de recursos para o provimento de serviços públicos descentralizados, mesmo com a ampliação de responsabilidades atribuídas aos municípios (ABRUCIO, 2003; ARAUJO, 2013).

Couto e Absher-Bellon (2018) demonstram que o caráter cooperativo do federalismo brasileiro se baseia na preponderância da União, cuja assistência financeira é primordial para que governos subnacionais possam implementar políticas, em especial na área social. Em sistemas federativos concebidos de forma vertical como o nosso, segundo tais autores, existe pouca competição e maior integração entre os entes, mas não necessariamente cooperação. A difusão de normas que balizam a formulação das políticas ocorre por coerção, com sanções econômicas, condicionando a transferência de recursos à adoção de uma certa política, como no caso do Sistema Único de Saúde – SUS.

Para Grin e Abrucio (2018), as relações entre o governo nacional e os entes subnacionais constituem-se em arranjos negociados em prol de objetivos comuns, caracterizando historicamente o federalismo cooperativo, com a distribuição efetiva de poder e autonomia, e não mero apoio operacional ao governo federal.

No âmbito do federalismo cooperativo,

há um conjunto de deliberações para a atribuição de competências entre os diferentes níveis de governo, para a formulação e a implementação de políticas públicas. Em estudo realizado para investigar a interdependência nas relações entre os entes federados – União, Estado e Município, três categorias analíticas foram definidas por Almeida e Cabral Neto (2018): descentralização, autonomia e cooperação.

No campo da descentralização, ao considerar o município como um ente federado sem prescindir das preferências locais, se destaca o incremento da autonomia de decisão e melhorias na capacidade de resolução de problemas, mediante transferência de atribuições e competências para os níveis subnacionais de governo. O Brasil, no entanto, carece de regulamentação acerca da tomada de decisão conjunta (ALMEIDA; CABRAL NETO, 2018). A ausência de estruturas de âmbito intergovernamental e intragovernamental ocasiona a descentralização unicamente da tomada de decisão, onde os entes subnacionais passam a exercer o poder e a responsabilidade ao conduzir suas ações.

Ao analisar a autonomia dos entes federados, percebe-se que ela apresenta limites e fragilidades, como a disponibilidade orçamentária, e a dependência do acesso a recursos para o financiamento das ações, restrito aos interesses da unidade central.

No que tange à cooperação, o objetivo é o equilíbrio de poder entre a União e as unidades subnacionais, onde a divisão de responsabilidades prevê ações conjuntas, com atividades planejadas e articuladas, de forma transparente ao domínio público.

Percebe-se que existem benefícios com as práticas de cooperação federativa intergovernamental, porém os desafios também devem ser considerados. É o caso da atuação da CGU, representando a União como instância federal, e de forma regionalizada as Superintendências sediadas nos Estados, participando do planejamento e da execução de programas no âmbito das administrações municipais, como é o caso do Programa Pacto. O papel e as responsabilidades compartilhadas por cada um destes entes são primordiais para cumprir os propósitos desses programas.

Além dos aspectos normativos, a cooperação federativa requer a experimentação de distintos modelos de cooperação, para gerar aprendizagens, agregar novas percepções e produzir conhecimento científico, político e gerencial.

4. Aprendizagem socioprática a partir das relações

As organizações, na concepção de Senge (1990), não devem ser entidades nas quais o conhecimento e a capacidade de aprendizagem são limitados ou estagnados no tempo, pois são sistemas dinâmicos e devem ser capazes de aprender.

Organizações no âmbito da administração pública brasileira como a CGU ou uma prefeitura, embora façam parte de um sistema tradicional e hierárquico, e tenham funções e pressupostos constitucionais previstos em normativos, regulamentos e na jurisprudência, são dinâmicas, e se relacionam em rede com entidades de distintos poderes e esferas, além de organizações da sociedade civil, entidades empresariais e instituições nacionais e internacionais parceiras em suas áreas finalísticas. A aprendizagem é um dos ingredientes responsáveis pela renovação e pelo movimento da engrenagem que representa esse sistema de controle interno.

Gherardi, Nicolini e Odella (1998) observam que a concepção predominante em nossa sociedade é a de que a aprendizagem, a educação e o treinamento derivam de um processo de entrega de informação a partir de uma fonte de conhecimento, como um professor ou um livro, transmitido para alguém que recebe essa informação. No entanto, Gherardi e Strati (2014) argumentam que o conhecimento não é algo que as pessoas possuem no interior de suas cabeças, mas corresponde ao que as pessoas fazem em conjunto.

A forma como organizações, pessoas e grupos participam e contribuem com a difusão do conhecimento é associada à estrutura social e cultural, e não reside na cabeça de indivíduos, em livros ou bancos de dados, mas sim em uma complexa teia de relacionamentos entre pessoas, artefatos materiais e atividades (GHERARDI; NICOLINI; ODELLA, 1998). Nesse sentido, as organizações devem oportunizar aos seus integrantes espaços de aprendizagem comunitários, por meio de articulações e parcerias. A interação dos indivíduos, que de forma subjetiva percebem e experimentam através dos seus sentidos, se conecta a fatores como criatividade e inovação, que podem moldar as relações interpessoais e afetar a coletividade de uma forma propositiva (GHERARDI; STRATI, 2014).

A dinâmica social ocorre através da criação de relações, a partir das quais se desenvolve uma linguagem comum e a confiança, que permeiam os debates e as reflexões. Num

espaço social de aprendizagem, segundo Wenger (2009), o empenho e o comprometimento de cada um refletem sua identidade, caracterizada por uma accountability distinta do conhecimento tradicional, que é adquirido, mas baseada em um conhecimento vivencial, associado a aspectos práticos, em um contexto dinâmico e de maior complexidade.

Bertolin, Zwick e Brito (2013) comentam que o campo da aprendizagem organizacional tem direcionado o foco de análise para áreas como o setor público. Elementos destacados na perspectiva sociológica da aprendizagem organizacional, denominada aprendizagem socioprática, ajustam-se a essa temática (SOUZA-SILVA, 2007; BERTOLIN; ZWICK; BRITO, 2013). As organizações públicas podem, segundo Bertolin, Zwick e Brito (2013), devotar mais energia em criar fóruns de aprendizagem, espaços que valorizam o diálogo, a participação e o compartilhamento de informações e experiências por parte dos membros da organização.

As organizações públicas estão empenhadas em aprimorar as habilidades de seus funcionários, a abordagem tradicional de treinamento não é mais aplicável. O modelo de Capacidades de Aprendizagem Organizacional, desenvolvido por Alkaraeen e Al-Ashaab (2021), consiste em três elementos: rotinas de aprendizagem, fatores influentes e facilitadores. Dentre as rotinas ou processos de aprendizagem, destacam-se o planejamento, concepção e entrega dos programas de aprendizagem, a avaliação de impacto e o compartilhamento de conhecimento. No rol dos fatores influentes, podem ser mencionados tomada de decisão participativa, interação com o ambiente externo, diálogo, experimentação, pensamento sistêmico e cooperação da equipe. Os facilitadores do modelo principais consistem no altruísmo, relacionamento com Universidades, novas tecnologias, aprendizagem em comunidade, e liderança de apoio.

Este modelo pode ser utilizado como referência para análise do Programa Pacto. A análise da execução de sua fase piloto pode contribuir para identificar em que medida ou em que aspectos a aprendizagem promovida se alinha com a perspectiva socioprática, e quais os obstáculos a superar.

5. Metodologia

Esta pesquisa adota uma abordagem qualitativa, descritiva e exploratória, buscando uma compreensão aprofundada da realidade pesquisada (CRESWELL, 2014), focali-

zando a aprendizagem dos atores envolvidos em um programa de cooperação entre entes federativos de controle interno, por meio da abordagem do estudo de caso (STAKE, 2005).

A pesquisa foi realizada entre 2020 e 2021. Iniciou-se com uma revisão sistemática preliminar sobre dois temas relevantes neste estudo, controle interno e cooperação federativa, buscando reconhecer o campo e o estado da arte em publicações sobre esse assunto. Para abordar o tema da aprendizagem organizacional, foi pertinente utilizar o referencial da abordagem socioprática. De forma complementar, foram consultados textos na literatura internacional, para subsidiar a elaboração de categorias de análise.

O caso escolhido foi o Programa Pacto – Transparência, Integridade e Participação, da CGU, e a sua implementação no município de Navegantes, em Santa Catarina, um dos onze municípios selecionados pela Coordenação do Programa na fase piloto, em 2018, e que prosseguiu na nova fase do Programa, chamado Time Brasil, a partir de 2019. Razões adicionais da escolha foram os resul-

tados efetivos obtidos por Navegantes, a conveniência e facilidade de acesso a documentos e entrevistados, além do comprometimento dos gestores municipais, com a relevante liderança do servidor responsável pelas ações de controle interno da prefeitura.

Os dados foram coletados em normativos e regulamentos associados ao Programa Pacto e em entrevistas semiestruturadas realizadas com três servidores públicos que atuam nos âmbitos nacional, regional e municipal, de forma a coletar informações para subsidiar uma visão global do processo, cada qual com a sua perspectiva e vivência na área de controle interno e na implementação do Programa Pacto, em suas diferentes fases. As entrevistas foram realizadas por meio de plataforma online, na segunda quinzena de fevereiro de 2021, com duração de 1h11min a 1h25min.

O Quadro 02 traz o cargo e as funções dos entrevistados no âmbito do Programa Pacto.

Para elaboração dos roteiros de entrevistas e análise dos dados, foram constituídas categorias com base na revisão de literatura sobre o tema, conforme Quadro 03:

Quadro 02 – Detalhamento das entrevistas realizadas

Cargo da(o) entrevistada(o)	Funções no Programa Pacto
Auditora Federal da CGU, da regional de SC	Participou da concepção e implementação do Programa Pacto no Estado de SC
Secretário de Controle e Gestão de Navegantes, controlador municipal	Responsável pela condução do Programa e pelo acompanhamento dos resultados efetivos em seu município
Auditor federal da CGU, do órgão central em Brasília	Responsável pela formulação e pela coordenação nacional do Programa

Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

Quadro 03 – Categorias de análise dos temas abordados

Temas	Categorias de análise
Controle Interno	Assimetria e colaboração entre os entes federados no exercício do controle; Controle como aprimoramento da gestão; Controle social e difusão de práticas de cidadania; Accountability e transparência em programas de controle interno.
Cooperação Intragovernamental	Padrões de cooperação em distintas esferas de governo; Descentralização; Autonomia; Relação entre recursos e responsabilidades; Continuidade.
Aprendizagem Socioprática	Interações sociais, mediante atividades informais; Experimentações e vivências no ambiente organizacional; Participação, responsabilidade e engajamento voluntário

Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

6. Resultados do Programa Pacto em Navegantes

A partir de avaliação realizada em novembro de 2018, foram identificados resultados no município de Navegantes com a implementação do Programa Pacto, conforme Quadro 04.

dizagens ressaltada pelos entrevistados foi a importância de definir prioridades, em lugar de uma centena de possíveis práticas e indicadores que foram incluídas na primeira matriz e plano. Tais falhas foram de certo modo úteis ao processo, ao proporcionar questionamentos, e permitir ajustes nas ferramentas, aperfeiçoando a segunda fase do Programa, o Time Brasil,

Quadro 04 – Resultados obtidos com o Programa Pacto em Navegantes

Avanço obtido	Área ou Eixo
Capacitação de servidores sobre transparência, canais de denúncia e auditoria interna.	Transparência
Fortalecimento do Conselho de Transparência e Combate à Corrupção	Transparência
Reformulação do Portal da Transparência	Transparência
Criação e lançamento do Plano Municipal de Integridade	Integridade
Criação do Código de Ética do município	Integridade
Realização do Programa Um Por Todos em escolas do município	Participação
Criação do Prêmio Cidadão Agente Transformador	Participação
Lançamento da Semana Municipal de Transparência e Combate à Corrupção, incluindo Ação Ouvidoria e cursos sobre Controle Social	Transparência, Participação

Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

Analisando vários aspectos dos resultados alcançados, ainda que alguns ganhos tenham sido parciais, percebe-se que as metas do Programa em grande parte foram cumpridas, no caso de Navegantes. Nos três eixos do Programa, houve avanços.

Reforçando os bons resultados alcançados pelo município, no dia 15 de março de 2021 foi divulgada a 2ª edição da avaliação da Escala Brasil Transparente – EBT 360º, uma metodologia de monitoramento da transparência pública (BRASIL, 2021c). Navegantes obteve um resultado expressivo, atingindo a nota 9,59, sendo o 4º município de Santa Catarina e o 43º do país, entre 665 municípios incluídos no levantamento.

Outro fator essencial a ser considerado, relativo aos ganhos relevantes obtidos com a execução do Programa no município de Navegantes, diz respeito à liderança e protagonismo do controlador municipal. Isto reforça o entendimento de Heidemann (2009), em sintonia com Etzioni (2009), evidenciando o caráter ético substancial e indissociável do ser humano, a responsabilidade e proatividade.

Problemas ocorreram, no entanto, demonstrando fragilidades. Uma das apren-

que continua em vigor no ano de 2021.

Um dos principais ganhos com a implementação desse novo formato Time Brasil vem sendo as articulações com outras entidades, algo não priorizado no Pacto, demonstrando o potencial deste tipo de arranjos intergovernamentais. Tanto com relação a órgãos como o Ministério Público ou Tribunais de Contas, como ocorreu na etapa piloto do Time Brasil em municípios no estado de Goiás, como também em organizações da sociedade civil. Em Santa Catarina, na fase atual, além de Navegantes, participam o município de Blumenau e a Controladoria-Geral do Estado de Santa Catarina. A interação entre eles, sugerida pelos próprios participantes, vem favorecendo a aprendizagem dos envolvidos, com sinergia e racionalização dos esforços, reduzindo custos.

Com relação ao aprimoramento do setor de controle interno, foi percebido que este foi o setor que mais avançou, porque tanto no Pacto como no Time Brasil, o grupo de trabalho que acompanha a execução normalmente é composto pelos controladores municipais. Um problema apontado nas entrevistas diz respeito à perspectiva de continuidade de programas como o Pacto. Esse é um desafio para o atual

programa Time Brasil, de forma a desenvolver suas ações no longo prazo, ampliando o número de participantes e buscando alinhar-se ao direcionamento estratégico do órgão.

Um fator limitante, a ser mais explorado, diz respeito à atuação da CGU no controle social, algo presente, mas não priorizado no Pacto ou no Time Brasil. Observam-se tentativas de aproximação com iniciativas da sociedade civil organizada. A expansão das atribuições da CGU em ações de prevenção, transparência, ouvidoria, canais de denúncia, e no fortalecimento da cidadania demonstra que a atuação do órgão passa a não se vincular apenas ao controle institucional.

De forma sintética, o Quadro 05 contempla os limites e potencialidades percebidos para cada uma das categorias trabalhadas no estudo, e sugere algumas propostas, a partir das entrevistas realizadas.

ma Pacto, pela instituição CGU e pelo município de Navegantes, como ente subnacional que aderiu ao Programa, destacando as contribuições ao aprimoramento dos controles internos que foram concretizadas a partir da cooperação federativa entre entes da administração pública.

Os relatos e análises retratam o contexto em que o Programa se desenvolveu, desde sua origem na fase piloto, passando pela evolução e difusão nacional do Time Brasil, em articulação com os municípios.

Ficou evidenciada a capacidade dessas iniciativas de promover aprendizagem e conhecimento, e difundir boas práticas de controle interno para os entes subnacionais, atuando em cooperação com parceiros de outras esferas de poder e de setores da sociedade civil, de forma harmônica e proativa, unindo esforços e racionalizando os custos, de forma a maximizar os resultados, a serem partilhados com toda a sociedade.

Quadro 05 – Limites, potencialidades e propostas

Categoria	Limites	Potencialidades	Propostas
Cooperação Intragovernamental	Falhas no monitoramento das ações; falta de foco na qualidade das ações realizadas.	Autonomia das regionais da CGU; arranjos entre os entes governamentais ampliam os resultados.	Melhorar a comunicação institucional; parcerias, atuação em redes.
Controle Interno	Falta de clareza nas responsabilidades e papéis; problemas de articulação entre os departamentos; matriz de autoavaliação extensa; descontinuidade administrativa.	Avaliação do risco da gestão como um todo; novas macro funções do controle; simplificação da matriz de autoavaliação.	Capacitar as áreas finalísticas; fortalecer as controladorias; accountability social.
Aprendizagem Socioprática	Dificuldades de interagir com os municípios; pouca expertise em controle social, pela CGU.	Uso de linguagem simplificada; racionalização de custos e de esforços.	Investir em integridade; Mais interações sociais; Promover a Ética da responsabilidade; Novo Serviço Público.

Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

7. Considerações finais

Um dos eixos de atuação que tem se desenvolvido recentemente no âmbito da CGU está associado à área da prevenção e transparência, que tem crescido em importância pela sua questão estratégica no combate à corrupção. Nesse espectro, se situam programas celebrados com outros entes, de forma a conjugar esforços mediante a cooperação federativa, e assim atuar nas áreas finalísticas da Controladoria. O Programa Pacto é uma destas iniciativas.

O objetivo deste trabalho foi identificar as aprendizagens percebidas por cada uma das partes envolvidas na implementação do Progra-

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz *et al.* Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 663-677, jul./ago. 2020. Disponível em <https://doi.org/10.1590/0034-761220200354>. Acesso em: 9 abr. 2021.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma política e federalismo: desafios para a democratização brasileira. In: DE MESQUITA BENEVIDES, Maria Victória; VANNUCHI, Paulo; COMPARATO, Fábio Konder. **Reforma política e**

cidadania. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 225-265.

ALKARAEEN, Mohamed; AL-ASHAAB, Ahmed. Toward the digitalisation of the organisational learning capability to enhance organisational performance. **WSEAS Transactions on Business and Economics**, v. 18, p. 444-454, 2021.

ALMEIDA, Emmanuelle Arnaud; CABRAL NETO, Antonio. Intergovernmental relations in the exercise of par: semantic networks created to typify the federative bases of the collaboration regime. **Revista Brasileira de Educação**, v. 23, 2018.

BERTOLIN, Rosangela Violetti; ZWICK, Elisa; BRITO, Mozer José de. Aprendizagem organizacional socioprática no serviço público: um estudo de caso interpretativo. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 2, p. 493-513, 2013.

BRAGA, Marcos Vinicius de Azevedo. Dos galhos à raiz – A percepção das irregularidades e a atuação do controle interno. In: BLIACHERIENÉ, Ana Carla; BRAGA, Marcos Vinicius de Azevedo; RIBEIRO, Renato Jorge Brown (coord.). **Controladoria no Setor Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 161-178.

BRAGA, Marcos Vinicius de Azevedo; CALDEIRA, Daniel Matos; SABENÇA, Sandro Zachariades. Inovação em accountability no combate à Covid-19 no Brasil: uma análise empírica do Controle Interno. **Revista da CGU**, Brasília, v. 12 n. 22 p. 302-329, jul./dez. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **CGU amplia alcance de programa que busca melhorar a gestão dos recursos públicos**. Brasília, DF: 17 abr. 2008. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2008/04/cgu-amplia-alcance-de-programa-que-busca-melhorar-a-gestao-dos-recursos-publicos>. Acesso em: 9 abr. 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Competências e Organograma**. Brasília, DF: 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/historico>. Acesso em: 9 abr. 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Controle Social**. Brasília, DF: 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/controle-social>. Acesso em: 9 abr. 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Escala Brasil Transparente 360º**. Brasília, DF: 2021c. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente-360>. Acesso em: 9 abr. 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Histórico**. Brasília, DF: 2021d. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/time-brasil/historico>. Acesso em: 9 abr. 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Time Brasil**. Brasília, DF: 2021e. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/time-brasil>. Acesso em: 9 abr. 2021.

COELHO, Rony; GUTH, Felipe; LOUREIRO, Miguel. Capacidades governamentais municipais e desenvolvimento humano local no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 71, n. 4. p. 778-808, 2020.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ABSHER-BELLON, Gabriel Luan. Imitation or coercion? State constitutions and federative centralization in Brazil. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 2, p. 321-44, 2018.

CRESWELL, John W. **Investigação qualitativa & projeto de pesquisa**: escolhendo entre cinco abordagens. 3. Ed. Porto Alegre: Penso, 2014.

DOS-SANTOS, Marcos Gilberto *et al.* Aprendizagem socioprática e individual-cognitiva na empresa júnior brasileira. **Administração: Ensino e Pesquisa**, v. 16, n. 2, p. 309-339, 2015.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Caderno Controle Institucional e Social dos Gastos Públicos**. Brasília, DF: ENAP, 2017.

ETZIONI, Amitai. Concepções alternativas de accountability: o exemplo da gestão da saúde. In: HEIDEMANN, Francisco Gabriel; SALM, José Francisco (org.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília, DF: UnB, 2009. p. 287-300.

GARCIA, Leice Maria. Controle institucional como elemento de relevância para a avaliação da capacidade estatal: conceitos, possibilidades e limites para o caso brasileiro. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8., 2015, Brasília. **Anais [...]**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração, maio 2015.

GHERRARDI, Silvia; NICOLINI, Davide; ODELLA, Francesca. Toward a social understanding of how people learn in organizations: The notion of situated curriculum. **Management Learning**, v. 29, n. 3, p. 273-297, 1998.

GHERRARDI, Silvia; STRATI, Antonio (ed.). **Administração e aprendizagem na prática**. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2014.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 85-122, 2018.

HEIDEMANN, Francisco Gabriel. Ética de responsabilidade: sensibilidade e correspondência a promessas e expectativas contratadas. In: HEIDEMANN, Francisco Gabriel; SALM, José Francisco (org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília, DF: UnB, 2009. p. 301-309.

LOUREIRO, Maria Rita *et al.* Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 17, n. jan./jun. 2012, p. 54-67, 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3980>. Acesso em: 9 abr. 2021.

OLIVIERI, Cecília. **A lógica política do controle interno: o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro**. São Paulo: Annablume, 2010.

OLIVIERI, Cecília. **Política e burocracia no Brasil: o controle sobre a execução das políticas públicas**. 2008. 229 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

SENGE, Peter M. **A quinta disciplina: arte, teoria e prática da organização de aprendizagem**. Rio de Janeiro: Best Seller, 1990.

SOUZA-SILVA, Jader Cristino de. **Aprendizagem organizacional: desafios e perspectivas ao desenvolvimento de comunidades de prática**. Salvador: Conhecimento Superior, 2007.

SPINELLI, Mário Vinícius Claussen; CRUZ, Hamilton Cota. Controle interno e prevenção da corrupção. In: BLIACHERIENE, Ana Carla; BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo; RIBEIRO, Renato Jorge Brown (coords.). **Controladoria no Setor Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 219-235.

STAKE, Robert E. Case studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (ed.). **Handbook of qualitative research**. 3 ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications. 2005. p. 443-454.

WENGER, Etienne. Social learning capability: four essays on innovation and learning in social systems. **Social Innovation**, Booklets 12, separate supplement. Portugal, Lisbon: MTSS/GEP & EQUAL, 2009. Disponível em: <https://wenger-trayner.com/wp-content/uploads/2011/12/09-04-17-Etienne-Wenger-PT.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2021.

DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA A IMPLANTAÇÃO DE UM PROGRAMA DE COMPLIANCE NA ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DO VALE EUROPEU (AMVE)

Resumo

No Brasil, denúncias de fraudes, desvios de recursos públicos, subornos e atividades ímprobas vieram à tona a partir da década de 1990 e despiram instituições até então consideradas éticas. Neste cenário, o *compliance* se tornou um importante instrumento para disciplinar e aprimorar políticas voltadas ao cumprimento das normas legais em organizações privadas e públicas. O objetivo deste estudo é identificar os desafios e as oportunidades para a implantação de um programa de *compliance* na Associação de Municípios do Vale Europeu (Amve), localizada no Vale do Itajaí, estado de Santa Catarina, Brasil. Para tanto, foram feitas entrevistas em profundidade e foi possível compreender que a Associação já absorveu em sua cultura organizacional algumas práticas de integridade e tem inclinação para a implantação de um programa de *compliance*. Quanto aos desafios, identificou-se que, em geral, estão relacionados à sobrecarga da equipe, investimentos financeiros e aplicação dos valores do *compliance* na rotina organizacional.

Michele Prada
pradamichele@gmail.com

Clenia de Mattia
cleniademattia@gmail.com

Palavras-chave:
compliance, integridade, governança,
riscos, programa.

1. Introdução

A corrupção no Brasil é um problema histórico e arraigado desde o descobrimento do país, com a colonização, que já dura séculos na cultura nacional e, por ora, exige medidas legais mais duras e coibição de sua prática (SABALIAUSKAS, 2019). Segundo Sabaliauskas (2019), fatores como pirataria, troca de favores, propina, sonegação fiscal, informação privilegiada e operações de combate à corrupção em estatais brasileiras corroboraram para a sanção de normativos legais voltados ao *compliance*, à integridade e aos mecanismos de maior controle no Brasil.

Partindo da premissa que a corrupção enfraquece o Estado de Direito, passa por cima de valores democráticos, estanca o crescimento econômico e aumenta a violação aos direitos sociais, alternativas devem ser impostas legalmente para dirimir tal prática. Diante disso, o *compliance* tem sido um mecanismo capaz de mitigar significativamente os efeitos drásticos da corrupção. O *compliance* aprimora a gestão pública, permite o fortalecimento da reputação e credibilidade da instituição, amplia a governança e a sustentabilidade e transforma positivamente a cultura organizacional (GERCWOLF, 2019). Trata-se de uma ferramenta de governança corporativa e está relacionada aos sistemas, aos processos e às regras adotadas para gerenciar os negócios da organização, proporcionando o aprimoramento da relação com os investidores (ASSI, 2013).

Embora seja uma realidade a introdução do assunto na legislação brasileira, por intermédio da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846) e da Lei das Estatais (Lei nº 13.303), a noção de *compliance*, conforme Monteiro (2019), é “bem mais ampla e a aplicação de suas ferramentas é adequada a todas as áreas de regulação da atividade empresarial, englobando não só o estreito cumprimento da legislação [...], mas também a compatibilidade de processos e produtos às exigências de mercado” (p.7).

Em Santa Catarina, a importância do *compliance* e da integridade também estão sendo, gradativamente, difundidas. Em 23 de janeiro de 2019, a Lei nº 17.715 regulamentou a criação do Programa de Integridade e *Compliance* da Administração Pública Estadual que, dentre outras orientações, objetiva a implantação de ações de integridade, transparência e controle social em todos os órgãos da Administração estadual, como também cria e aprimora a estrutura da governança pública em prol de mecanismos de controle e combate à corrupção (SANTA CATARINA, 2020).

Atuando em prol dos 14 municípios do Médio Vale do Itajaí, a Associação de Municípios do Vale Europeu (Amve) defende os pleitos municipalistas junto às esferas de governo, órgãos de fiscalização e entidades representativas, de forma que a autonomia municipal seja assegurada. A entidade luta para que as medidas aprovadas pelo Congresso Nacional e pelas Casas Legislativas venham ao encontro das demandas dos municípios, local onde o cidadão vive e desenvolve suas atividades (AMVE, 2020).

Como entidade de convergência dos interesses dos municípios associados, a Amve deve servir de exemplo aos municípios, deve ser fonte segura de informação, manter sua credibilidade frente à Administração Pública, como também zelar diuturnamente por sua reputação e construção de boa imagem organizacional. Diante disso, e contendo em seus valores transparência, moralidade e sustentabilidade, a implantação de um programa de *compliance* e integridade na Associação faz-se relevante para sua competência e melhoria da reputação, de forma que esta prática possa ser, por consequência, fomentada e implementada nos 14 municípios do Médio Vale do Itajaí (AMVE, 2020). É este o ponto que foi tratado neste estudo, cujo objetivo foi o de identificar os desafios e as oportunidades para a implementação de um programa de *compliance* na Associação de Municípios do Vale Europeu.

2. Compliance: uma história recente com práticas e construção

Com a quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque, em 1929, deu-se início à procura da conformidade e a origem de legislação a respeito, a fim de garantir a sobrevivência do sistema financeiro norte-americano. Cinco anos após, foi criada a *Securities and Exchange Commission* (SEC), uma agência regulatória dos Estados Unidos com vistas à proteção do mercado de títulos e valores mobiliários para evitar abusos corporativos (CANDELORO; DE RIZZO; PINHO, 2015).

Os marcos normativos internacionais do *compliance* partem dos Estados Unidos e do Reino Unido por volta de 1960, época em que estavam presentes escândalos de fraude empresarial e era preeminente a necessidade de se estabelecer mecanismos para coibir a corrupção nacional e internacional, subornos e riscos (GERCWOLF, 2019). O movimento do *compliance* ganha maior expressão pública e privada a partir de orientações providas

pela SEC para instituir a figura do *compliance officer*, que seria o responsável por garantir o cumprimento dos controles internos e de supervisionar atividades suspeitas, identificando a necessidade de conformidade no âmbito dos negócios como um todo (GERCWOLF, 2019).

Ao final de 1974, o Comitê de Supervisão Bancária de Basileia elaborou um conjunto de normas e critérios visando preservar a solvência das atividades das instituições financeiras e dirimir os riscos assumidos (CANDELLORO; DE RIZZO; PINHO, 2015). Em 1977, decorrentes das práticas de espionagem e corrupção averiguadas durante a campanha de um candidato à presidência dos Estados Unidos, há a promulgação da *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), considerada a primeira norma internacional sobre o tema visando combater o costume de concorrência desleal. Outro marco foi a promulgação da *Sarbanes-Oxley Act*, em 2002, que está relacionada ao *compliance* e surgiu com o objetivo de dar maior credibilidade e transparência aos acionistas e investidores mediante a introdução de responsabilidade corporativa das empresas (GERCWOLF, 2019).

Para Coelho (2016), o investimento feito pelos Estados Unidos e pela Inglaterra em programas voltados a minimizar a cor-

rupção nas estruturas corporativas serviu de exemplo para a inserção de *compliance* no setor público. Segundo o autor, “as experiências bem-sucedidas no ambiente privado desses países inspiraram o Poder Público a se inspirar nesses modelos privados e trazê-los para a esfera pública, fazendo nascer o chamado *Compliance Público*” (COELHO, 2016, p. 78).

2.1 Conceitos definidores de compliance

Sabaliauskas (2019) explica que a palavra *compliance* surgiu da junção do verbo em inglês *to comply*, que constitui estar de acordo. Tomazeti *et al.* (2016) complementa que o termo significa cumprir, responder a um comando. O quadro abaixo resume algumas dessas definições.

Frazão e Medeiros (2018) trazem o *compliance* sob a ótica da autorregulação, o que contribui para a verdadeira ética organizacional. Consoante elas, o amadurecimento da autorregulação passa a exercer importante papel para a “construção de uma cultura de respeito à legalidade e à ética, uma vez que os incentivos para o cumprimento da lei passam a ser internos e desenvolvidos pela sociedade

Quadro 1 – Conceitos definidores de compliance.

Autor	Conceito de <i>compliance</i>
Assi (2013, p. 30)	“sistemas de controles internos que permitam esclarecer e proporcionar maior segurança”.
Mota e Santos (2017, p. 3)	“cumprir, executar ou realizar o que foi determinado, sendo assim, pode ser interpretado como o dever de cumprir, de estar em conformidade e fazer cumprir”.
Coimbra e Manzi (2010, p. 2)	“o termo <i>compliance</i> origina-se do verbo em inglês “ <i>to comply</i> ”, que significa cumprir, executar, satisfazer, realizar o que lhe foi imposto. <i>Compliance</i> é o dever de cumprir, de estar em conformidade e fazer cumprir leis, diretrizes, regulamentos internos e externos, buscando mitigar o risco atrelado à reputação e o risco legal/regulatório”.
Diniz e Ribeiro (2015, p. 88)	“envolve questão estratégica e se aplica a todos os tipos de organização, visto que o mercado tende a exigir cada vez mais condutas legais e éticas, para a consolidação de um novo comportamento por parte das empresas, que devem buscar lucratividade de forma sustentável, focando no desenvolvimento econômico e socioambiental na condução dos seus negócios”.
Abbi e Febrabran (2004) <i>apud</i> DALLA PORTA, 2011, p. 70)	Assegurar, em conjunto com as demais áreas, a adequação, fortalecimento e o funcionamento do Sistema de Controles Internos da Instituição, procurando mitigar os Riscos de acordo com a complexidade de seus negócios, bem como disseminar a cultura de controle para assegurar o cumprimento de leis e regulamentos existentes.

Fonte: elaborado pelas autoras.

em lugar de serem externos e impostos pelo Estado” (FRAZÃO; MEDEIROS, 2018, p. 43-44).

As responsabilidades da função de compliance na organização necessitam da implantação de um programa, a fim de “planejar as atividades envolvendo a implementação e a revisão das políticas e dos procedimentos; a gestão dos riscos de Compliance, bem como o acompanhamento e a disseminação de sua cultura para todos os componentes da organização” (WANDERER, 2017, p. 40). Neste contexto, como item preliminar ao programa de compliance, é imprescindível a execução de uma governança corporativa eficiente, capaz de alinhar os objetivos organizacionais com premissas embasadas na transparência, prestação de contas e conformidade.

2.2 Governança corporativa e gestão de riscos: possibilitando a implementação de Compliance

Compliance pode ser compreendida como uma ferramenta da governança corporativa (ASSI, 2013). Governança corporativa, segundo o Banco Mundial (1992 *apud* PEREIRA, 2010) refere-se “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento” (p. 116). E como argumentou Rhodes (1996), o Estado é apenas mais um dos autores, pois, na governança, “o governo central não é mais supremo” (p. 657). Eficiência administrativa, *accountability* para a democracia e combate à corrupção são elementos para uma “boa governança”. Por isso, a gestão de riscos ganha importância neste meio e passa a ser elemento constitutivo fundamental para programas de *compliance*. Numa visão generalista, risco é a possibilidade de algo não dar certo (Assi, 2012). Em complemento, Brito (2007) conceitua risco como a possibilidade de um evento afetar negativamente a organização. Na mesma linha, Weston e Brigham (2000) defendem que risco é a eventualidade de ocorrência de algum caso desfavorável. Também em consonância, Jorion (1999) conceitua risco como desvio-padrão, algo que causa volatilidade nos resultados esperados.

Tais definições, muito semelhantes, mostram que risco está relacionado às mudanças que podem afetar o andamento do que se esperava. No caso de *compliance*, é um risco quando há mudança em um roteiro de integridade que se espera que seja seguido. Como explicam Coimbra e Manzi (2010), o risco de *compliance* está relacionado aos riscos que a organização corre quanto às sanções regulatórias e legais, perda de reputação e prejuízos financeiros.

Em se tratando de governança corporativa e *compliance* é, portanto, imprescindível, conforme salientou Martins (2018), que toda a organização tenha claro o desenho de incertezas que está preparada a enfrentar, pois a compreensão dos riscos contribui para o conhecimento e a previsibilidade de eventos negativos e consequentes medidas que a organização está disposta para enfrentar.

2.3 Programa de compliance: práticas e aprendizados

Os programas de *compliance* passaram a ser implantados como uma cultura, em todos os níveis da organização. Covac e Silva (2015) apontam que este tipo de programa “tornou-se um vetor para a proteção da integridade das organizações, reduzindo riscos e aprimorando controles imprescindíveis para a tomada de decisões” (p. 2). Neste sentido, o programa de *compliance* deve ter como base a preservação da reputação da organização, ser sustentável e considerar as prioridades em termos do gerenciamento dos riscos intrínsecos ao negócio, como também levar em contato os riscos de não conformidades com a legislação e as normas, a capilaridade da estrutura da instituição e a delimitação dos resultados que deverão ser alcançados (CANDELORO, DE RIZZO E PINHO, 2015). Por isso, os objetivos de um programa de *compliance* deve abraçar a ideia de reduzir ao máximo os riscos ou impactos negativos que a organização está sujeita.

A figura abaixo representa um resumo de alguns passos que devem ser seguidos para a efetivação de um programa de *compliance*, segundo Mota e Santos (2017, p. 4):

Quadro 2 – Passos sugeridos para o planejamento de um programa de compliance.

Realizar uma avaliação de risco;
comprometimento com a cultura de <i>compliance</i> ;
patrocínio e recursos para <i>compliance</i>
código de conduta ética, políticas e procedimentos;
atividades de <i>DueDiligence</i> (saber com quem sua empresa está fazendo negócios);
controle internos e monitoramento contínuo;
comunicação e programas de treinamentos contínuos;
canal de denúncias, mecanismos disciplinares e de investigação.

Fonte: Mota e Santos (2017, p. 4).

Já Gercwolf (2019) considera que o foco de um programa de *compliance* deve ser a prevenção. Para isso, deve conter, impreterivelmente, os três pilares: gestão de riscos, governança e sustentabilidade. Muitos autores vêm desenhando quais elementos ou pilares devem compor um programa de *compliance* bem estruturado. No quadro abaixo, trazemos um resumo destes elementos.

2.4 Compliance no Brasil: uma realidade em ascensão

No Brasil, as reformas administrativas e as constituições federais, a cada tempo, buscaram equalizar os vícios herdados no passado colonial – práticas patrimonialistas e clientelistas, sem distinção de patrimônio público e privado – e implantar um viés burocrático, com predominância da impessoalidade e a im-

Quadro 3 – Elementos ou pilares de um programa de compliance.

Elementos	Autor
[...] (i) Mapeamento e coleta de dados; (ii) análise de maturidade; (iii) elaboração de matriz de riscos; (iv) desenvolvimento e revisão de políticas e procedimentos; (v) canal de ouvidoria; (vi) contratos de gestão e termos de adesão; (vii) monitoramento e remediação; (viii) capacitação e treinamento; e dessa forma, (ix) manter um aprimoramento contínuo.	Castro <i>apud</i> Gercwolf (2019, p. 36)
[...] (1) políticas e procedimentos [...]; (2) estrutura [...]; (3) educação e treinamento [...]; (4) monitoramento e auditoria [...]; (5) resposta e prevenção [...]; (6) reporte e investigação [...]; (7) aplicação e disciplina.	Troklus e Vacca <i>apud</i> Wanderer (2017, p. 44)
Conformidade com a legislação do negócio e política interna; participação na aprovação de produtos e processos; reporte dos riscos à alta administração; atuação junto às áreas do negócio; certificações; difusão de padrões éticos; fortalecimentos dos controles internos; e iniciativas de prevenção à lavagem de dinheiro.	Manzi (2008 ^a)
Políticas de <i>compliance</i> relacionadas ao código de conduta, missão, visão, valores; b) fomento e gestão do programa; c) treinamento e conscientização dos colaboradores e envolvidos; d) estratégia de delegação de responsabilidades; e) fiscalização e disciplina para mitigar riscos; f) monitoramento e mensuração; g) melhoria contínua.	Novickis <i>apud</i> Wanderer (2017)

Fonte: elaborado pelas autoras.

plantação de sistemas de normas e regulamentos, controle, padronização de procedimentos e racionalização do serviço público. A criação de empresas públicas e autarquias a partir da década de 1930 deu base a um Estado desenvolvimentista (GERCWOLF, 2019).

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representa um marco histórico, pois restabelece a democracia, traz fundamentos da soberania, cidadania e determina princípios como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, posteriormente, a eficiência, abrindo espaço para uma nova reforma da gestão pública (GERCWOLF, 2019). Para Coelho (2016), além destes, outros princípios também influenciaram diretamente o Poder Público, como a ética, a integridade e a transparência.

Concomitante, no Brasil, com a abertura comercial do país para o mundo, a partir de 1990, o conceito de *compliance* foi difundido com vistas ao desenvolvimento de políticas para atender às exigências e ao novo cenário voltado à transparência e conformidade no mercado financeiro mundial (CANDELO-RO; DE RIZZO; PINHO, 2015).

Para Gercwolf (2019), no Brasil, o *compliance* contrai relevância devido à “ampla projeção de uma série de escândalos de larga escala envolvendo as conjunturas dos setores públicos e privados e que colocam em voga a necessidade de enfrentamento à corrupção e de gerir riscos no âmbito organizacional, de modo a evitar que se materializem” (p. 28).

Covac e Silva (2015) apontam como marco legal do *compliance* no Brasil a promulgação da Lei nº 12.846, em 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Gercwolf (2019) salienta que a Lei Anticorrupção dá suporte aos programas de integridade, como também aos requisitos de medição de sua efetividade. A autora ainda explica que a conhecida Lei da Transparência – Lei Complementar nº 131/2009 – obriga ações na área de publicação e transparência de atos legais da administração pública que corroboram com as ferramentas de *compliance*.

Monteiro (2019) destaca que a Lei Anticorrupção remete aos paralelos da FCPA e das diretrizes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Segundo ele, a noção de *compliance* é mais ampla e as suas ferramentas são adequadas a todas as áreas da regulação empresarial e pública.

Acompanhando os instrumentos legais que dão suporte ao *compliance*, em 30 de junho de 2016 é publicada a Lei nº 13.303, conhecida

como Lei das Estatais, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2016). Esta lei trata expressamente acerca da necessidade de observância às regras de governança corporativa, transparência, práticas de gestão de riscos e controle interno (GERCWOLF, 2019).

Mesmo tratando-se de um tema em construção, a literatura encontrada nos forneceu subsídios para a realização desta pesquisa que visou identificar os desafios e as oportunidades para a implantação de um programa de *compliance* na Associação de Municípios do Vale Europeu (Amve). A seguir, são elucidados os procedimentos metodológicos da pesquisa.

3. Procedimentos metodológicos

A presente pesquisa é de natureza aplicada com abordagem qualitativa, utilizando-se o caso da Amve. No que tange a coleta, foram colhidos dados primários e secundários. Quanto aos dados secundários, foi feita pesquisa documental através de análise nos seguintes documentos listados do quadro a seguir:

Quadro 4 – Documentos da organização que foram pesquisados para este estudo.

Site institucional amve.org.br
Quadro de Pessoal
Resoluções internas
Estatuto Social
Planejamento Estratégico 2018
Relatórios financeiros
Balanco patrimonial
Relatórios de relatos da controladoria interna

Fonte: elaborado pelas autoras.

Quanto aos dados primários, aplicou-se a técnica da entrevista. Foi informado aos entrevistados o objetivo e os tópicos da pesquisa, de forma que se sentiram seguros em respondê-la. Para a entrevista semiestruturada, foram selecionadas pessoas diretamente envolvidas na Associação com atuação voltada ao controle interno, à liderança dos colaboradores e ao regramento dos preceitos a serem seguidos. Assim, foram entrevistados: um colaborador da Amve e dois membros da alta direção que são essenciais no processo de planejamento, aplica-

ção, operacionalização, monitoramento e avaliação de um programa de *compliance*.

As entrevistas foram elaboradas segundo os eixos apresentados no quadro abaixo:

Segundo os entrevistados, a Amve nunca teve programa de *compliance* instituído. No entanto, algumas práticas de integridade sempre foram aplicadas e fazem parte

Quadro 5 – Eixos norteadores da pesquisa.

Eixo 1: Desenvolvimento do Ambiente de Gestão do Programa de Compliance
Principais referências: Assi (2015); Cairrão (2014 <i>apud</i> Wanderer, 2017); Candeloro, De Rizzo e Pinho (2015); Faleiros Júnior e Migliavacca (2020); Manzi (2008a); Mintzberg (2003); Mota e Santos (2017); Novickis (2014 <i>apud</i> Wanderer, 2017); Wanderer (2017)
Eixo 2: Análise periódica dos riscos
Principais referências: Assi (2021); Azevedo <i>et al</i> (2017); Brito (2007); Cairrão (2014 <i>apud</i> Wanderer, 2017); Coimbra e Manzi (2010); Covac e Silva (2015); Gercwolf (2019); Manzi (2008a); Martins (2018); Novickis (2014 <i>apud</i> Wanderer, 2017); Wanderer (2017)
Eixo 3: Estruturação de implantação de políticas e procedimentos do programa de compliance
Principais referências: Bertoccelli (2019); Cairrão (2014 <i>apud</i> Wanderer, 2017); Candeloro, De Rizzo e Pinho (2015); Gercwolf (2019); Manzi (2008a); Novickis (2014 <i>apud</i> Wanderer, 2017); Wanderer (2017)
Eixo 4: Comunicação e treinamento
Principais referências: Cairrão (2014 <i>apud</i> Wanderer, 2017); Candeloro, De Rizzo e Pinho (2015); Gercwolf (2019); Manzi (2008a); Novickis (2014 <i>apud</i> Wanderer, 2017); Wanderer (2017)
Eixo 5: Monitoramento do programa, medidas de remediação e aplicação de penalidades
Principais referências: Cairrão (2014 <i>apud</i> Wanderer, 2017); Candeloro, De Rizzo e Pinho (2015); Gercwolf (2019); Manzi (2008a); Novickis (2014 <i>apud</i> Wanderer, 2017); Wanderer (2017)

Fonte: elaborado pelas autoras.

Para a interpretação e análise dos dados foram aplicados elementos da técnica de análise de conteúdos coletados durante a entrevista considerados não confidenciais. Importante frisar que não houve intenção de limitar o raciocínio do entrevistado pela externalização das informações.

4. Apresentação e discussão dos resultados

4.1 Eixo desenvolvimento do ambiente de gestão do programa de compliance

Quanto ao questionamento sobre a importância do *compliance* na organização e por que deve ser implementado, as respostas nortearam diversas questões. O quadro a seguir resume algumas destas questões dadas pelas entrevistas A, B e C.

da cultura organizacional, tais como regulamentos de contratação e compras, seleção de pessoal, fluxos internos de gestão de pessoas e aquisição de produtos e serviços, forma de aplicação de recursos, tomada de decisão com prefeitos, capacitações ao público interno e servidores públicos nas áreas de integridade e transparência, cumprimento da legislação, projeto específico sobre transparência pública e outras ações que fazem parte do dia a dia institucional e são consideradas na tomada de decisão (ENTREVISTADOS A e B).

No quesito áreas envolvidas em um futuro programa de *compliance*, os entrevistados consideram que todos os colaboradores e setores deverão fazer parte e ajudar na construção, aplicação e monitoramento do programa de *compliance*. Por ora, as áreas que estiveram mais envolvidas na elaboração de ações de integridade nos últimos anos foram o con-

Quadro 6 – Resumo das respostas dadas pelos entrevistados relacionadas ao eixo ambiente de gestão.

a) ser um exemplo de boa prática em <i>compliance</i> ;
b) ser exemplo para os municípios nesta questão, já que a entidade está desenvolvendo um trabalho piloto nos municípios relacionado à integridade e <i>compliance</i> ;
c) ser um objetivo organizacional de longa data;
d) aprimorar a transparência;
e) buscar ferramentas para otimizar ainda mais os recursos públicos recebidos;
f) repensar os fluxos de trabalho e processos;
g) formatar a matriz de riscos;
h) diagnosticar os riscos reais;
i) envolver todas as áreas neste trabalho.

Fonte: elaborado pelas autoras.

trole interno e a diretoria executiva e, agora, tem-se a consultoria de Gestão Fiscal e Integridade Pública, setor criado há pouco tempo na Associação (ENTREVISTADOS A, B e C). O organograma da Associação é dividido em duas grandes áreas: Apoio Administrativo e Apoio Técnico. Observa-se que os setores do Apoio Administrativo (Controle Interno, Financeiro e Contábil, Administrativo e Institucional, Tecnologia da Informação, Comunicação Social) estão mais envolvidos com as atividades de integridade; os setores do Apoio Técnico (Assessorias Econômica, Contábil e Orçamentária, Jurídica, Saneamento, Planejamento Urbano) também atendem aos regulamentos internos; exceto a Assessoria Jurídica que colabora com a elaboração dos regramentos. Para a elaboração e aplicação de um futuro programa de *compliance*, em princípio se considera que os setores que estarão mais envolvidos serão Diretoria Executiva, Gestão Fiscal e Integridade Pública, Controle Interno, Assessoria Jurídica e Comunicação Social (ENTREVISTADOS A, B e C).

Na pergunta sobre apoio da alta direção para implantação de um programa de *compliance*, neste caso, será necessário contar com a adesão da Diretoria Executiva, formada por cinco prefeitos, e do diretor executivo. Neste contexto, eles responderam que há o apoio sim, principalmente porque a Associação já tem um projeto de transparência pública em andamento, que prevê ações no âmbito interno e também nos municípios associados (ENTREVISTADOS A, B e C). Além disso, em 2019, a Associação iniciou a implantação do *compliance* em três municípios-piloto da região com o aval dos prefeitos. O Entrevistado A reforça que, sem o apoio da alta administração, é inviável a aplicação do *compliance* na Associação,

assim como o atual presidente já tem uma gestão voltada para esta área. Todos estes casos confirmam a intenção e o apoio para a efetivação do *compliance* na Amve (ENTREVISTADOS A e B). Em continuidade, no item relacionado ao discurso da alta direção em apoio à implantação futura de um programa de *compliance*, confirma-se que há um engajamento e direcionamento positivo para isso, tanto pelo presidente quanto pela Diretoria Executiva e diretor (ENTREVISTADOS A, B e C).

Questionados sobre alocação de recursos para implementação de um programa de *compliance*, os entrevistados afirmaram que já há um investimento inicial na instalação de setor específico com o respectivo cargo e, por ora, não se sabe quando e quanto serão os próximos investimentos financeiros, uma vez que isso será alinhado e dimensionado no planejamento e na execução do programa de *compliance* a ser construído futuramente.

Quanto à pergunta sobre acesso aos documentos, os entrevistados responderam que a instância interna tem autorização para acesso irrestrito a registros, pessoal, informações e instalações físicas relevantes para executar suas atividades. Isso já ocorre por solicitação da área de controle interno, que tem autonomia para exercício das respectivas atribuições e a equipe colabora com os pedidos e repassa informações e documentos sempre que solicitados, logo essa prática já faz parte da cultura organizacional e não se teve até o momento da pesquisa qualquer negativa. Como faz uso de recursos públicos, a Associação presta contas ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) e, para isso, o controle interno tem acesso também a relatórios contábeis, contratos, prestações de contas, atos de pessoal e demais informações que compõem o

Sistema de Fiscalização Integrada de Gestão (s-Sfinge) (ENTREVISTADOS A e B). Para o entrevistado A, a figura do controlador interno facilita muito o trabalho de integridade e vai contribuir para a implementação do *compliance*. Importante destacar que a Amve criou o cargo de Agente de Controle Interno em 2014 através da Resolução nº 13, o que é um avanço neste segmento e pioneiro em relação às outras entidades congêneres.

4.2 Eixo análise periódica de riscos

A entidade não possui uma matriz de risco. Porém esta ação já está prevista no planejamento do futuro programa, bem como o estabelecimento de periodicidade da análise e atualização dos riscos (ENTREVISTADOS A e B). A entidade já possui alguns documentos que vão contribuir para a construção da matriz e análise periódica dos riscos, dentre eles planejamento estratégico organizacional, relatório de auditoria externa, investigações internas conduzidas pela instituição, lista de terceiros que mantêm relações com a entidade, relação dos principais clientes/usuários dos serviços prestados, relatórios financeiros e patrimoniais, balanço social, rotinas de prestação de contas, regimentos de uso de equipamentos e frota, resoluções de atos de pessoal e práticas, ainda não institucionalizadas, de integridade (ENTREVISTADOS A e B).

4.3 Eixo estruturação e implantação de políticas e procedimentos do programa de compliance

Os entrevistados foram perguntados sobre políticas e procedimentos de *compliance*. Quanto ao questionamento sobre a normatização de padrões de conduta e código de ética aplicáveis a todos os colaboradores, a Associação ainda não possui mas pretende implantar com o programa de *compliance*. Com relação às políticas e aos procedimentos de integridade seguidos pelos colaboradores, há estatuto social, plano de cargos e salários, regulamentação de compras e procedimentos internos que são oficializados por resolução e aplicáveis a todos.

Com relação aos canais oficiais de denúncias, proteção aos denunciantes, diligências, tomada de decisão relativa a investimento de recursos financeiros baseado em normativos internos e política de *DueDiligenc*, por enquanto não foram criados na organização e a previsão é que sejam feitos junto com o programa de *compliance*. Sobre a decisão relativa aos investimentos, dependendo do valor dos

recursos, a tomada de decisão é feita em conjunto, em que a Diretoria Executiva participa do processo, logo, as decisões não são isoladas. (ENTREVISTADO A).

4.4 Eixo comunicação e treinamento

Quanto às políticas de comunicação e treinamento, os entrevistados afirmaram que já aconteceram capacitações sobre integridade, mas não sobre *compliance*, pois o programa não foi ainda implementado. Não está formalizada uma estratégia de comunicação para o fomento da postura ética, porém temas relacionados à prevenção de situações de conflito de interesse e integridade são tratados em reuniões com os colaboradores, treinamentos e vedações que foram absorvidas pela cultura organizacional (ENTREVISTADOS A e B).

4.5 Eixo monitoramento do programa, medidas de remediação e aplicação de penalidades

Os entrevistados foram perguntados sobre iniciativas de monitoramento e melhoria contínua. A Associação adota ações isoladas de integridade em sua cultura organizacional e deve implantar em breve um programa de *compliance*. No entanto, enquanto não se tem o programa, as medidas de monitoramento não são acessíveis. O entrevistado A explicou que há previsão de iniciativas deste eixo serem implantadas com o programa de *compliance*, envolvendo monitoramento e revisão para aperfeiçoamento da prevenção, detecção e combate à ocorrência de atos lesivos (ENTREVISTADOS A).

5. Análise dos desafios e das oportunidades

5.1 Desafios

Na Amve, entidade municipalista que defende os interesses dos municípios, o movimento pelo *compliance* acompanha a legislação nacional e a entidade parece ser pioneira neste quesito se comparada com as demais associações microrregionais de Santa Catarina. A preocupação é fomentar a implantação do *compliance* nas prefeituras dos municípios associados e na própria instituição, que deverá dar exemplo e liderar o processo. Diante disso, os desafios já estão sendo sentidos e foram possíveis de detectar ao longo deste estudo.

Como primeiro desafio tem-se a necessidade de superar as barreiras naturais da

cultura organizacional, uma vez que, embora a equipe aprove a implantação do *compliance*, este processo vai demandar mudanças nos fluxos internos, alterar métodos, incrementar procedimentos e acrescentar tarefas. Observa-se que, em geral, os colaboradores estão sobrecarregados de tarefas e, como não se tem previsão de novas contratações, vai exigir da equipe mais investimento em tempo de trabalho e reorganização dos compromissos. Este processo vai exigir reordenamento e otimização do tempo e, para tanto, será necessário primeiro treinar a equipe para isso, repensar fluxos e elaborar estratégias que possam otimizar os resultados e agilizar as entregas.

Observou-se que a Amve não possui uma política de gestão de riscos. Neste sentido, é um desafio enquanto cultura organizacional para a gestão de riscos, sendo necessário criar a cultura de delegar a responsabilidade de gerenciamento de riscos aos gestores, manter colaboradores informados dos objetivos e prioridades da organização, formalizar os processos de identificação e tratamento dos riscos, obter o envolvimento da alta direção e aprimorar as atividades de avaliação de riscos. Por outro lado, é oportunidade pois a Amve já possui o costume de elaboração de documentos e relatórios oficiais de transparência para auditorias.

Outro desafio encontrado na pesquisa é a eventual necessidade de aquisição de softwares e sistemas informatizados que podem otimizar, organizar, registrar e salvar os fluxos internos e a documentação, pois atualmente não há. Com a implantação de um programa de *compliance*, há necessidade de planejar, redesenhar, registrar e normatizar métodos, rotinas e fluxos de trabalho, logo, isso deve exigir, por consequência, investimento em tecnologia da informação, o que demanda recursos financeiros para aquisição, manutenção e treinamento.

5.2 Oportunidades

O comprometimento da alta direção e a criação de uma instância interna responsável pelas ações de integridade, *compliance* e fiscalização de seu cumprimento podem ser considerados como as principais oportunidades para implantação de um programa de *compliance* na Amve, pois os entrevistados confirmaram que há esse comprometimento e, conforme mostrou a literatura, o envolvimento e a liderança da alta direção em programas de *compliance* permitem a criação e o fortalecimento de uma cultura organizacional em que colaboradores,

fornecedores e demais públicos de interesse valorizem e apliquem a ética.

Outra oportunidade que já está sendo explorada pela Associação é a instância interna responsável pela integridade. No caso da Amve, já existem ações em direção à independência na tomada de decisão, permitindo liberdade para efetuar recomendações, mitigar riscos, apurar indícios de irregularidades e buscar correções. Vale lembrar que, para a atuação autônoma desta área, é relevante prever mecanismos de proteção contra punições arbitrárias decorrentes do exercício normal de suas funções, o que deverá ser feito quando se implementar um programa de *compliance*. O desenvolvimento do ambiente de gestão deve ser o primeiro passo, uma vez que, sem o apoio e o envolvimento da alta direção, o programa não ganha força e todas suas diretrizes ficam comprometidas.

A existência do funcionamento dos canais de denúncia na organização representa uma oportunidade de detecção e resolução antecipada de problemas e, assim, é possível evitar o acontecimento de impactos negativos nos objetivos estabelecidos pela entidade. Outra oportunidade que se desenha nesta análise é a tomada de decisão definida em normativos internos (portaria, estatuto, regulamento, normas) e atuação da alta direção de maneira adequada e diligente, que deve estar munida de informações plenas e tempestivas e estudos capazes de subsidiar decisões que geram grande impacto, seja ele financeiro ou de reputação.

O desenvolvimento de projetos voltados à comunicação e ao treinamento é uma oportunidade para um futuro programa de *compliance* da Amve. A entidade já tem como avanço a existência da Assessoria de Comunicação Social que abarca essas funções e vai contribuir para as estratégias preconizadas neste tópico.

O monitoramento é um pilar essencial em um programa de *compliance*, assim como as medidas de correção e estabelecimento de novos rumos. A Associação já utiliza de alguns regulamentos internos e da própria legislação para medidas de correção. O processo de monitoramento envolve avaliação e adequação nos procedimentos e nos processos que envolvem as políticas para prevenção, detecção e combate à ocorrência de fatos lesivos ou ações que ferem os valores e objetivos organizacionais. Esta fase é primordial para a efetividade e o sucesso do programa de *compliance*, pois é momento de identificação dos pontos falhos, correção, aprimoramentos e definição de novos rumos.

6. Conclusões

Identificar os desafios e as oportunidades para a implantação de um programa de *compliance* na Amve foi o principal objetivo deste estudo que, à luz do referencial teórico, deixa legado e direcionamento para a implantação de um programa de *compliance*.

Resultados da pesquisa apontam que o *compliance* pode ser implementado em qualquer organização, independentemente do porte e da natureza jurídica e que este deve ser um propósito dos líderes que têm a responsabilidade de governar com base em valores e diretrizes de integridade. Adicionalmente, a organização estudada possui oportunidades para a implantação do programa, pois algumas de suas práticas já estão inseridas nos pilares do *compliance* e há um ambiente propício para regulamentação de diretrizes, processos, normas e procedimentos.

Este estudo pode colaborar com as diretrizes e a metodologia para que a Amve desenvolva, futuramente, o programa de *compliance* sem a necessidade de duplicação de esforços. Os elementos para um programa de *compliance* aqui apresentados em conjunto com algumas legislações pertinentes ao tema podem conduzir a organização à conformidade e colaborar para a incorporação das políticas já existentes.

Com base neste estudo, a Associação pode dar continuidade ao processo de planejamento do programa de *compliance*, prosseguir com o aprofundamento das questões desafiadoras e abrir espaço para as potencialidades. Sugere-se que, diante do exposto, a Amve tome posse deste estudo, valide o apoio da alta direção, promova o engajamento dos colaboradores e prossiga com a intenção de implantação de um programa de *compliance*.

Por fim, ciente de que este tema não se esgota aqui e que o conhecimento científico é essencial para o desenvolvimento seguro do *compliance* no Brasil, é relevante salientar que a integridade deve ir além do clamor público. A integridade deve ser o cerne de uma organização, deve ser a base na formação de líderes, deve ser a essência de um administrador público. Não é possível evoluir socialmente sem estar em *compliance*, sem adotar a ética e a conduta íntegra como alicerce do ser humano.

Referências

AMVE, Associação de Municípios do Vale Europeu. **Institucional**. Disponível em: <https://www.ammvi.org.br/cms/pagina/ver/codMapaItem/65304>. Acesso em 4 de maio de 2020.

ASSI, Marcos Augusto. **Gestão de Compliance e seus desafios**. São Paulo: Saint Paul, 2013.

AZEVEDO, Mateus Miranda de, *et al.* O *compliance* e a gestão de riscos nos processos organizacionais. **Revista de Pós-Graduação Multidisciplinar**. São Paulo, v. 1, n. 1, p. 179-196, mar/jun 2017.

BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. *Compliance*. In: CARVALHO, André Castro; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho; ALVIM, Tiago Cripa; VENTURINI, Otavio. **Manual de compliance**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília: Planalto, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 28 de abril de 2020.

BRITO, Osias Santana. **Gestão de riscos: uma abordagem orientada a riscos operacionais**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CANDELORO, Ana Paula Pinho; DE RIZZO, Maria Balbina Martins; PINHO, Vinícius. **Compliance 360: riscos, estratégias, conflitos e vaidades no mundo corporativo**. 2. ed. revista e atualizada. São Paulo: Editora da Autora Maria Balbona Martins de Rizzo, 2015.

COELHO, Cláudio Carneiro Bezerra Pinto. *Compliance na Administração Pública: uma necessidade para o Brasil*. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**. v. 3, n. 1, jul/dez 2016.

COIMBRA, Marcelo de Aguiar; MANZI, Vanessa Alessi. **Manual de compliance: preservando a boa governança e a integridade das organizações**. São Paulo: Atlas, 2010.

COVAC, José Roberto; SILVA, Daniel Calvalcante. **Compliance como boa prática de gestão no ensino superior privado**. São Paulo: Saraiva, 2015.

DALLA PORTA, Flaviano Carvalho. **As di-**

ferências entre auditoria interna e compliance. 2011. 93 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, UFRGS, Porto Alegre.

DINIZ, Patrícia Dittrich Ferreira; RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. **Compliance e lei anticorrupção nas empresas.** *Revista de Informação Legislativa.* Ano 52, n. 205, p. 87-105, jan/mar 2015. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/509944/001032816.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 21 de maio de 2020.

FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura; MIGLIAVACCA, Viviane Furtado. A parametrização das políticas de *compliance* na Administração Pública: uma análise dos mecanismos de governança definidos pelo Decreto 9.203/2017. *Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região*, Brasília. Ano 32, n. 1, 2020.

FRAZÃO, Ana; MEDEIROS, Ana Rafaela Martinez. Desafios para a efetividade dos programas de compliance. In: CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana (Coord.). **Compliance: perspectivas e desafios dos programas de conformidade.** Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 71-104.

GERCWOLF, Susana. **Compliance na Administração Pública Federal: instrumento de governança, gestão de riscos e sustentabilidade.** 2019. 101 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público e Econômico) – Programa de Pós-Graduação em Direito Público e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo.

JORION, Philippe. **Value at risk: a nova fonte de referência para o controle do risco de mercado.** Tradução: Bolsa de Mercadorias & Futuros. São Paulo: BM&F, 1999.

MANZI, Vanessa Alessi. **Compliance no Brasil: consolidação e perspectivas.** São Paulo: Saint Paul, 2008a.

MARTINS, Adriano de Oliveira. **Gestão de Risco de Compliance – principais entraves para as empresas brasileiras atingirem maior maturidade.** 2018. 88 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Negócios) – Programa de Pós-Graduação em Gestão em Negócios, Unisinos, Porto Alegre.

MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações.** Tradução de Cyro Bernardes. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MONTEIRO, Flórence de Paula Campos. **A importância do compliance e o combate à corrupção no Brasil.** 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro Universitário FG, Guanambi.

MOTA, Camila Marques Andrade; SANTOS, Ticiane Bezerra dos. **Compliance: tendência mundial na prevenção de riscos e combate à corrupção.** Universidade Cidade de São Paulo: 2017.

PEREIRA, José Matias. **A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro.** APGS, Viçosa, v.2, n.1, pp. 109-134, jan./mar 2010.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. *Political Studies.* University of Newcastle-upon-Tyne. n.XLIV, p. 652-667. 1996.

SABALIAUSKAS, Kenia Santos. **Implementação do Programa Compliance nas Estatais e a Lei 13.303/2016.** Universidade do Sul de Santa Catarina, 2019.

SANTA CATARINA. **Lei nº 17.715, de 23 de janeiro de 2019.** Dispõe sobre a criação do Programa de Integridade e *Compliance* da Administração Pública Estadual e adota outras providências. Florianópolis: Alesc, 2019. Disponível em: http://leis.ale-sc.gov.br/html/2019/17715_2019_lei.html. Acesso em: 28 de abril de 2020.

TOMAZETI, Rafael Sgoda *et al.* **A importância do compliance de acordo com a Lei Anticorrupção.** Centro Universitário Autônomo do Brasil, 2016.

WANDERER, Luiz Carlos. **A validação e a aderência à implementação do Programa de Compliance no Sistema de Crédito Cooperativo (Sicredi).** 2017. 144 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, UFRGS, Porto Alegre.

WESTON, J. Fred; BRIGHAM, Eugene F. **Fundamentos da administração financeira.** Tradução: Sidnei Stancatti. São Paulo: Makron Books, 2000.

ÍNDICE DE QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO NOS MUNICÍPIOS DE SANTA CATARINA

Resumo

O artigo tem como objetivo identificar a qualidade dos gastos públicos dos municípios catarinenses. A população da pesquisa compreende os 295 municípios do Estado de Santa Catarina. A pesquisa é descritiva, realizada por meio de estudo bibliográfico e documental, com abordagem quantitativa, sendo propostas três hipóteses. A coleta dos dados ocorreu em duas fontes. A primeira, referente aos indicadores de resultado realizou-se em instrumento preexistente Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável, desenvolvido pela Federação Catarinense de Municípios. Na segunda, a coleta dos dados foi realizada em documentos de prestação de contas dos municípios disponíveis no portal do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Conclui-se pela elevada quantidade de municípios com IQGP inferior a 1,000 em diversas funções analisadas. Tais valores representam que esses municípios não conseguiram obter um retorno proporcional, medido em unidades de bem-estar, a partir das despesas realizadas na função, mensuradas em unidades de insumo.

Jean Robert Soares
jota.soares@hotmail.com

Fabiano Maury Raupp
fabianoraupp@hotmail.com

Rafael Tezza
rafael.tezza@udesc.br.com

Palavras-chave:
Qualidade, Gastos público, Municípios.

1. Introdução

No período pós implementação da Constituição Federal de 1988 estados e municípios brasileiros, com maiores competências, passaram a receber mais recursos financeiros via transferências intergovernamentais para arcarem com a provisão de serviços públicos, como saúde e educação básica. De acordo com Afonso e Senra (1994), no caso dos municípios, as receitas disponíveis passaram de 9% para 15% entre 1980 e 1994, entretanto a geração de receitas próprias destes entes passou de 3% para apenas 5% no mesmo período. Tais entes tornaram-se importantes atores responsáveis pela administração e suprimento das instituições públicas para a qualidade de vida dos cidadãos.

De acordo com dados de 5.109 municípios da Secretaria do Tesouro Nacional, o montante total de receitas dos municípios em 1998 era de R\$ 52,1 bilhões e alcançou R\$ 573,1 bilhões em 2017 (STN, 2008; STN, 2018). No entanto, a dívida dos municípios que era de R\$ 17,8 bilhões em 1998 chegou a R\$ 122,8 bilhões em 2017 (STN, 2018). Mesmo com montantes expressivamente maiores de receitas, os municípios enfrentam dificuldades em controlar suas dívidas, o que incide impacta na prestação de serviços públicos de qualidade e na capacidade de investimento em melhorias na infraestrutura local.

Considerando o cenário de forte dependência de transferências intergovernamentais dos municípios para custearem suas despesas, torna-se imperativo analisar os gastos realizados por municípios que apresentam bons indicadores de resultados socioeconômicos e de gestão, como é o caso dos municípios do Estado de Santa Catarina (IPEA; FJP; PNUD, 2013; FIRJAN, 2018; TCE-SC, 2018). Neste contexto, e tomando por base os municípios catarinenses, surge a questão chave que norteia esta pesquisa: Qual a qualidade do gasto público dos municípios catarinenses? Para tanto o artigo tem como objetivo identificar a qualidade dos gastos públicos dos municípios catarinenses.

Esta pesquisa busca preencher uma lacuna teórico-empírica evidenciada em Soares e Raupp (2020) sobre a temática, além de ampliar a amostra ao considerar a totalidade de municípios do Estado. O estudo utiliza uma perspectiva de gastos em múltiplas funções de governo municipal e os relaciona a indicadores compostos por diversas variáveis compiladas, para, com seus resultados, ampliar o entendimento e possibilidades de discussões sobre o tema.

Analisar os resultados alcançados decorrentes dos gastos realizados pelos municípios faz-se pertinente e pode contribuir, em termos gerenciais, para alinhar as novas necessidades de prestação de serviços às capacidades financeiras de cada município. Neste sentido, essa pesquisa apresenta, ainda, uma contribuição social ao trazer resultados que demonstram a qualidade do gasto público realizado pelos municípios, podendo servir como instrumento de suporte de controle social e fiscalização do uso de recursos públicos.

2. Revisão da literatura

Para Afonso *et al.* (2005) existem quatro principais canais pelos quais as finanças públicas podem influenciar o crescimento econômico: na estrutura institucional, no sistema de impostos, na estabilidade macroeconômica e nos gastos do governo. Cada um destes tem aspectos essenciais para propiciar uma alta qualidade das finanças públicas e, conseqüentemente, do gasto público (AFONSO *et al.*, 2005).

Segundo Busatto (2011) a qualidade do gasto público pode ser analisada sob diferentes perspectivas e sua relevância é destacada pelo importante papel que o setor público exerce sobre a economia, interferindo, de maneira positiva ou não, nos processos de desenvolvimento econômico e, principalmente, na vida dos cidadãos. Para o autor a qualidade do gasto público é “uma mescla de orçamento bem distribuído e aplicação e políticas públicas inteligentes que afetam as vidas das pessoas” e “depende de duas dimensões que precisam ser abordadas por diferentes métodos – a composição do gasto e a efetividade das políticas (Idem, p. 10).”

O tipo de gasto e sua composição (CNDIDO JUNIOR, 2001; PATERNOSTRO; RAJARAM; TIONGSON, 2007; BUSATTO, 2011), não apenas o seu montante, afetam a sua produtividade, portanto, avaliações podem indicar que diferentes alocações de recursos podem produzir resultados satisfatórios, como transformar gastos públicos improdutivos em produtivos ou ineficientes em eficientes. Para Paiva (2006, p. 343) “a discussão da qualidade dos gastos públicos não pode prescindir da avaliação atenta das políticas públicas por eles financiadas – razão por que temas da qualidade do gasto e de avaliação das políticas estão intimamente conectados”. Portanto, compreender a qualidade do gasto público é tarefa complexa (AFONSO; SCHUKNECHT; TANZI, 2006; BUSATTO, 2011).

Paternostro, Rajaram e Tiongson (2007) argumentam que uma relação simplista da conexão entre inputs (gastos) e os outcomes (resultados) é uma fraqueza da literatura. Sem uma fundamental discussão da relação entre as políticas de gasto público e seus efeitos diretos e indiretos no curto e longo prazo, a conexão entre inputs e outcomes é feita apenas subjetivamente, o que pode ser considerado metodologicamente fraco (PATERNOSTRO; RAJARAM; TIONGSON, 2007; GEMMEL; KNELLER; SANZ, 2009). Esse talvez seja um dos motivos para que os termos qualidade e eficiência, quando se referem ao gasto público, sejam utilizados para os mesmos objetivos, embora possa tratar-se de abordagens distintas.

Quando se trata da produção de bens de modo geral, a eficiência se baseia na relação de quantidade de insumos e produtos e requer estimativa de custos, estimativa de produtos, e uma comparação entre os dois (REZENDE; AFONSO, 1988; AFONSO; SCHUKNECHT; TANZI, 2006). Quando se trata de produção de bens públicos existem outros empecilhos como a mensuração de custos na atividade pública, a distinção entre objetivos do governo e de empresas, e o fato de que o governo deve decidir além do quanto produzir, o que e como produzir para gerar benefício à população (AFONSO *et al.*, 2005; MATTOS; TERRA, 2015).

A análise empírica da eficiência de gastos públicos pode facilitar a comparação de resultados individuais com os de outros grupos e fornecer subsídio para adequação técnica ou alocativa dos recursos. Afonso, Schuknecht e Tanzi (2006) compararam o Brasil com 24 países em desenvolvimento de diferentes continentes e realidades econômicas e sociais. Neste estudo, o nível de eficiência do gasto público brasileiro aparece como terceiro pior. Seguindo essa linha, Ribeiro (2008) fez uma análise comparativa do desempenho e da eficiência do setor público em 17 países da América Latina e os resultados foram preocupantes: o Brasil está na média em termos de avaliação dos serviços públicos, e abaixo dela quanto à eficiência do gasto. Uma das possíveis causas, segundo o autor, refere-se ao montante elevado de despesas gerais do governo.

Não se trata de tarefa simples analisar os impactos dos gastos públicos, inclusive aqueles realizados pelos governos locais. No caso do Brasil, a reforma descentralizadora e a Constituição de 1988, ao ampliar as responsabilidades dos governos estaduais e municipais desconsiderou, pelo menos em parte, a importância das acentuadas disparidades sociais e

econômicas entre os estados, incluindo regiões internas do mesmo estado, e entre municípios vizinhos (KERBAUY, 2001).

Quando se recorre à literatura, segundo Soares e Raupp (2020) há uma predominância de estudos quantitativos que abordam gastos dos municípios em funções individuais do governo, especialmente saúde e educação. Trata-se, de maneira geral, de aspectos específicos de pequenas regiões ou estudos de caso focados nos gastos de pequenas quantidades de unidades de análise. Essa característica dificulta a análise comparativa e indicações de padrões de boas práticas realizados por municípios com boa gestão de seus recursos, que poderiam ser reproduzidos por aqueles com dificuldades financeiras (SOARES; RAUPP, 2020).

3. Método

A pesquisa caracteriza-se como descritiva, realizada por meio de pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem essencialmente quantitativa, e tem como objeto os 295 municípios do Estado de Santa Catarina. No que se refere ao desenvolvimento no tempo foi utilizada a abordagem longitudinal com dados do período compreendido entre os anos de 2012 e 2018, que coincide com a existência do instrumento pretendido para a coleta dos indicadores (FECAM, 2018).

A coleta dos dados ocorreu em duas fontes distintas. A primeira, referente aos Índices de Bem-Estar - IBE, realizou-se em instrumento preexistente Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável – SIDEMS, desenvolvido pela Federação Catarinense de Municípios – FECAM e que mensura e monitora o nível de desenvolvimento dos municípios catarinenses em diversas áreas (indicadores.fecam.org.br) (FECAM, 2018). Na segunda, a coleta foi realizada em documentos da prestação de contas dos municípios encaminhada ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE-SC, relativos aos anos de 2012, 2014, 2016 e 2018 (<http://portaldocidadao.tce.sc.gov.br/homesic.php>).

Assim, foram propostas as seguintes hipóteses: H1: o Índice de Bem-Estar é diferente entre grupos de municípios de portes populacionais distintos, em cada função considerada; H2: a despesa *per capita* é diferente entre os grupos de municípios de portes populacionais distintos, em cada função considerada; e H3: o Índice de Qualidade do Gasto Público é diferente entre grupos de municípios de portes populacionais distintos, em cada função.

Os dados foram analisados utilizando-

do-se de técnicas de estatística descritiva para descrever e organizar as características dos objetos de estudo (SINGH, 2007). Para testar as hipóteses H1 e H2 utilizou-se o teste não paramétrico Kruskal-Wallis, uma vez que os dados não apresentaram normalidade, segundo teste de normalidade de Kolmogorov-Smirnov. O nível de significância considerado foi 5%, como é o padrão utilizado nas ciências sociais aplicadas.

Os dados coletados referentes às despesas realizadas foram divididos pela população do município em cada ano, obtendo a despesa *per capita* de cada município em cada função de governo. Isso foi feito para evitar que municípios com porte populacional maior ficasse com valores desproporcionais em relação aos de menor porte, visto que municípios com maior população têm, notadamente, receitas e despesas maiores. O procedimento seguido foi semelhante para a comparação entre grupos da fase anterior e a hipótese de pesquisa testada através do teste não-paramétrico de Kruskal-Wallis (SINGH, 2007) foi H2. O nível de significância considerado também foi 5%.

Posteriormente houve um tratamento dos resultados das despesas *per capita* através do cálculo de escore padronizado utilizando a função distribuição acumulada normal, de maneira similar ao proposto por Brunet, Bertê e Borges (2008). Essa técnica é útil para comparar os valores individuais obtidos das unidades em relação a variação dos valores obtidos entre o grupo no mesmo período de análise (BRUNET; BERTÊ; BORGES, 2008).

O escore padronizado via função distribuição acumulada normal, utilizada nesta pesquisa, dispõe que o valor resultante do Índice de Insumo de cada município, em cada função, é o valor obtido individualmente da despesa *per capita* do município subtraído do valor médio da despesa *per capita* da amostra e dividido pelo desvio padrão das despesas *per capita* da amostra, conforme a fórmula abaixo, onde “md” é a média da despesa e “σ” é o desvio padrão das despesas realizadas na função:

$$\text{Índice de Insumo} = \frac{\left(\frac{\text{Despesa Total}}{\text{População}} \right) - md}{\sigma}$$

Este procedimento transformou os valores individuais anteriormente coletados das despesas per capita em índices, denominados nesta pesquisa de Índices de Insumo. Assim, os valores resultantes dos Índices de Insumo também variam entre zero e um, onde quanto mais próximos de zero, menor a despesa realizada, e quanto mais próximo de um, maior a despesa realizada, dentro do grupo, no período determinado. Os municípios foram agrupados conforme o seu porte populacional, de acordo com a Tabela 1. A classificação do porte populacional dos municípios utilizada foi a do Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia – IBGE (2018).

Tabela 1. Quantitativo de municípios do estado de Santa Catarina por porte populacional

Porte (habitantes)	Quantidade de municípios	Relativo (%)
Muito grande (superior a 500.000)	1	0,34
Grande (de 100.001 a 500.000)	12	4,10
Médio II (de 50.001 até 100.000)	16	5,46
Médio I (de 20.001 até 50.000)	38	12,96
Pequeno III (de 10.001 até 20.000)	61	20,82
Pequeno II (de 5.001 a 10.000)	60	20,48
Pequeno I (Inferior a 5.000)	105	35,84
Total	293	100

Fonte: IBGE (2018).

O Índice de Qualidade de Gasto Público foi elaborado a partir da relação entre os Índices de Bem-Estar e os Índices de Insumo, e permite classificar e analisar o desempenho das unidades observadas particularmente, comparativamente aos resultados obtidos pelas demais, mais do que o seu desempenho individual (BRUNET; BERTÊ; BORGES, 2008). Como os valores dos índices variam entre zero e um, um IQGP em determinada função igual a um (1,000) significa uma situação de equilíbrio entre o que foi dispendido e o nível de bem-estar atingido naquela função. Se o IQGP for menor que um, indica que a qualidade do gasto está aquém de sua capacidade, pois obteve resultados inferiores à proporção de insumo utilizada para obtê-los. Nos casos em que o IQGP é maior que um, indica que o gasto foi realizado com maior qualidade e eficiência, obtendo resultados superiores ao montante proporcional da despesa utilizada. Com a finalidade de analisar os dados e testar a H₃, foram utilizados os mesmos procedimentos das duas fases anteriores.

4. Resultados e discussões

4.1 Índice de Bem-Estar

As funções educação e saúde, por serem consideradas prioritárias e indiscutivelmente essenciais para qualquer município, são inegavelmente as que têm maiores destinação de recursos financeiros, inclusive por obrigações legais. Por conseguinte, faz sentido que tais funções serem as que os municípios alcançaram os maiores IBE, em todos os períodos e em todos os portes populacionais. Por outro lado, a função cultura apresenta, de maneira geral, os IBE mais baixos em todos os anos e para todos os municípios, independente do porte populacional. Supõe-se, também, que há dificuldade em mensurar o retorno, ou resultado, das despesas realizadas na função cultura; logo, como os gestores municipais priorizam áreas com retornos mais facilmente perceptíveis pelos cidadãos, principalmente em períodos próximos das eleições (CARVALHO; OLIVEIRA, 2009; KLEIN, 2010; CAVALCANTE, 2017; DIAS; NOSSA; MONTE-MOR, 2018).

Os resultados dos testes de Kruskal-Wallis revelaram diferenças significativas entre as amostras. De maneira simplificada, no Teste de Kruskal-Wallis considera-se a hipótese nula, em cada caso, de que todas as amostras, aqui representadas pelos agrupamentos de portes populacionais e divididos por ano, possuem resultados similares. Dessa maneira, é possível afirmar que diante dos

dados coletados, os agrupamentos populacionais apresentaram diferenças significativas nos IBE, em todos os anos, nas funções Saúde, Cultura e Meio Ambiente (p.valor 0,000). Tal resultado mostra que existe, pelo menos, um agrupamento que teve seus resultados de IBE com distribuição diferente dos demais nessas funções. Fato que não ocorre em todos os anos observados na função Educação, o que indica que não houve diferenças significativas entre os IBE observados entre os grupos de municípios com diferentes portes populacionais (p.valor = 0,453 em 2012, 0,602 em 2014, 0,598 em 2016, 0,704 em 2018). Já na função Político-Institucional e Econômica, os resultados mostram similaridade das distribuições entre os grupos apenas no ano de 2016 (p.valor = 0,101), enquanto nos outros três anos considerados, houve diferenças significativas entre os resultados, em pelo menos um dos agrupamentos considerados (p.valor <0,05).

Com relação a H₁: *o Índice de Bem-Estar é diferente entre grupos de municípios de portes populacionais distintos, em cada função considerada*, rejeitou-se a hipótese de pesquisa unicamente na função educação, nos quais os resultados foram similares entre os grupos. Nas funções saúde, cultura e meio ambiente, aceitou-se a hipótese de pesquisa em todos os anos observados. A função político-institucional e econômica, mostrou resultados de IBE distintos entre os municípios nos anos 2012, 2014 e 2018, fazendo com que a hipótese de pesquisa fosse aceita parcialmente, pois os resultados não mostraram diferenças significativa entre os grupos no ano de 2016.

4.2 Despesas Realizadas e Índice de Insumo

As médias, em reais, das despesas *per capita*, por função dos municípios são apresentados por meio da Tabela 2.

Tabela 2. Médias, em reais, das despesas per capita, por função dos municípios

Ano	Porte populacional	Função				
		Educação	Saúde	Cultura	Habitação Urbanismo, Saneamento e Gestão Ambiental	Legislativo e administrativo
2012	Grande	604,67	607,99	25,00	531,09	320,70
	médio II	561,89	444,60	15,69	412,39	250,67
	médio I	601,12	445,72	23,37	414,20	304,29
	pequeno III	617,62	483,65	15,61	369,42	295,09
	pequeno II	654,49	515,52	24,63	260,92	334,57
	pequeno I	866,84	819,82	34,87	337,79	652,45
2014	Grande	703,34	747,49	24,72	429,80	426,20
	médio II	712,58	548,71	18,02	363,74	303,13
	médio I	711,61	558,05	24,91	369,49	345,96
	pequeno III	732,72	590,63	18,68	389,97	355,79
	pequeno II	765,26	598,76	24,55	289,33	415,51
	pequeno I	1036,85	989,33	43,93	348,40	801,94
2016	Grande	828,83	859,88	20,40	529,37	443,18
	médio II	800,74	636,96	18,16	404,36	343,26
	médio I	819,54	625,48	19,26	425,24	367,62
	pequeno III	829,96	651,09	19,92	416,82	384,20
	pequeno II	838,35	668,01	22,22	317,42	453,44
	pequeno I	1130,62	1113,75	32,78	441,22	897,26
2018	Grande	935,43	941,90	19,35	539,00	499,19
	médio II	925,05	712,73	23,63	451,41	438,26
	médio I	937,95	708,31	23,61	469,04	407,72
	pequeno III	971,55	766,67	25,93	407,60	455,18
	pequeno II	983,02	815,77	28,04	309,74	518,80
	pequeno I	1316,52	1341,26	53,05	374,40	1039,78

Fonte: dados da pesquisa (2020).

Nota: valores absolutos sem correção da inflação no período

Com relação aos testes Kruskal-Wallis, os resultados agrupados por porte populacional possuem diferenças significativas em pelo menos um dos grupos, para todas as funções e períodos ($p\text{-valor} < 0,05$), exceto em dois períodos da função cultura, 2012 e 2016, nos quais não houve diferenças significativas. Tal resultado indica que, nos casos observados, os municípios de portes populacionais distintos alocaram seus recursos e despenderam valores por habitante de maneira também distinta, no decorrer do tempo.

Assim, dados os resultados dos testes estatísticos, aceitou-se a hipótese proposta para esta pesquisa *H2: a despesa per capita é diferente entre os grupos de municípios de portes populacionais distintos, em cada função considerada*, em praticamente todos os casos observados. Apenas em dois períodos da função cultura, 2012 e 2016, os resultados não mostraram di-

ferenças significativas entre os grupos ($p\text{-valor} > 0,05$), fazendo com que a hipótese de pesquisa fosse rejeitada nesses casos. De acordo com os resultados obtidos nesta pesquisa, há uma sugestão de que os valores per capita das despesas observadas não são homogêneas considerando o conjunto de grupos de municípios por porte populacional. As divergências desses valores foram, de maneira geral, mais perceptíveis quando pelo menos um dos municípios comparado era de porte pequeno I, ou seja, com população de até 5.000 habitantes.

Os valores da despesa per capita, após parametrização via escore padronizado pela distribuição normal, foram transformados nos Índices de Insumo utilizados para mensurar o Índice de Qualidade de Gasto Público. Não surpreende que municípios com menor população tenham despesa per capita comparativamente mais elevada que os demais, todavia,

pode ser interessante investigar, individual e coletivamente, se os municípios conseguem realizar essas despesas com qualidade, ao ponto de trazerem retornos de unidades de bem-estar proporcionais às unidades de gasto realizado, mensurados pelos Índices de Bem-Estar e Índices de Insumo, respectivamente.

4.3 Índice de Qualidade do Gasto Público

Considerando os resultados do teste de Kruskal-Wallis, a hipótese *H3: o Índice de Qualidade do Gasto Público é diferente entre grupos de municípios de portes populacionais distintos, em cada função* foi rejeitada em quatro das cinco funções consideradas, ou seja, aceitou-se a similaridade dos resultados de IQGP obtidos entre os grupos de porte populacional em educação, saúde, meio ambiente e político-institucional e econômica. Todavia, na função cultura foi aceita, pois em todos os anos observados a referida hipótese apresenta diferenças dos resultados de IQGP entre os grupos de porte populacional ($p.\text{valor} < 0,05$).

Na função educação o número de municípios com IQGP menor que 1,000 é bastante crítico. Foram 54 municípios, em 2012, 68, em 2014, 63, em 2016 e 66, em 2018. Dado que os resultados de IBE foram os maiores dentre as funções, esperava-se que os IQGP dessa função fossem mais elevados e com menos municípios abaixo da situação de equilíbrio. A diferença dos maiores e menores valores de IQGP de cada agrupamento populacional é outro ponto que chama a atenção. Tais diferenças de IQGP surpreendem, tendo em vista que supostamente são municípios com montantes relativamente similares de recursos para despenderem.

Os resultados vão ao encontro das pesquisas que focaram suas análises em educação no sentido de que a qualidade ou a eficiência da aplicação dos recursos não depende apenas do montante total ou do quanto é gasto, pois existem diversos municípios com menores quantidades recursos e, ao mesmo tempo, com melhores resultados, como é o caso das publicações de Rosano-Peña, Albuquerque e Marcio (2012), Diaz (2012), Nascimento *et al.* (2016), Lopo Martinez e Reis (2016), Lourenço *et al.* (2017), Firmino e Leite Filho (2019).

Em relação à função saúde, dos municípios efetivamente considerados nesta análise, 26,2% deles ficaram com IQGP abaixo de 1,000 em 2012, 23,9% em 2014, 26,7% em 2016 e 30,9% em 2018. Outro resultado que merece realce com relação a saúde é a quantidade relativa dos

municípios de porte grande com IQGP abaixo de 1,000. Dado os altos valores absolutos despendidos em saúde e a ampla parcela da população atendida pelos serviços de saúde, entende-se que essas quantidades observadas são proporcionalmente bastante elevadas.

Contudo, convém destacar que os serviços de saúde de municípios de grande porte geralmente são utilizados por diversos habitantes de outras localidades devido à melhor infraestrutura e qualidade no atendimento (MAZON; MASCARENHAS; DAL-LABRIDA, 2015). A análise geral dos resultados na saúde desta pesquisa corroboram com os observados em Varela e Pacheco (2012) e Cabral *et al.* (2017) em termos do baixo número relativo de municípios com gastos eficientes e de que a limitação dos recursos dos municípios menores pode ser fator com forte influência na qualidade do gasto exercido por eles, mas não pode ser apontada como única causa dos valores encontrados.

A função cultura foi a que apresentou os menores valores de IBE e os menores valores de despesa per capita, considerando todos os municípios analisados. Obteve-se, de maneira similar, valores também relativamente baixos de IQGP. Com isso, apesar de parte significativa dos municípios com valores baixos de IQGP em cultura, os municípios que obtiveram os maiores valores merecem destaque ainda maior, pois conseguiram despender seus recursos com qualidade na função em que os valores foram, na maioria, baixos. Por ser uma das funções com maior dificuldade de percepção de retorno do recurso investido, é bastante comum que os gestores prefiram priorizar gastos ou até mesmo considerar que os gastos nessa função e demais áreas sociais sejam desnecessários, como apontam Fernandes, Lebarcky e Fonseca (2011).

Com um mínimo de 85 e máximo de 109 municípios considerados com IQGP menor que 1,000, a função meio ambiente também revelou resultados que demandam preocupação. Com exceção do ano 2016, nos outros anos percebe-se resultados relativamente similares entre os grupos de portes populacionais, algo em torno de 35% dos municípios efetivamente considerados. Isso mostra, de certa maneira, existem municípios de todos os portes populacionais com dificuldade em despender seus recursos com qualidade nessa função.

No período das observações, houve uma grande heterogeneidade de despesas realizadas nas funções habitação, urbanismo, saneamento e gestão ambiental, consideradas para a composição da função meio ambiente

de parcela considerável dos municípios analisados. Tal variação dos gastos pode ser explicada pela falta de planejamento municipal de longo prazo e falta de preocupação com a ocupação e utilização dos espaços físicos dos municípios, assim como foi observado em Santos Filho, Dias Filho e Fernandes (2012).

Na função político-institucional e econômica observou-se um número considerável de municípios com IQGP abaixo da situação de equilíbrio. Percebe-se que pelo menos um em cada quatro municípios obtiveram IQGP menor que 1,000, o que torna esses resultados bastante preocupantes. O gasto realizado com qualidade nessa função pode ter impacto positivo em diversas outras áreas de maneira direta e indireta, pois esta é a função responsável por gerenciar e administrar o município. Não obstante, despender sem qualidade em função tão importante, além de causar um efeito significativamente negativo na administração geral do município, pode deixar de ser alocado em outra área prioritária, como a saúde ou educação.

Ressalta-se as considerações em torno dos municípios menores, pois são os que mais dependem de transferências intergovernamentais para manterem suas estruturas e

serviços (MASSARDI; ABRANTES, 2016; RODRIGUES *et al.*, 2019) pois tem pouca capacidade de geração de renda própria devido ao baixo porte populacional (LIRA; MONTEIRO; FADUL, 2013). Logo, esperava-se que, dentre todos os municípios, esses fossem os que os empregassem os recursos com maior qualidade e parcimônia, evitando ao máximo o desperdício e gastos ineficientes, principalmente na tão importante função político-institucional e econômica. A Tabela 3 apresenta a síntese dos resultados das hipóteses.

5. Conclusões

Esta pesquisa teve como objetivo analisar a qualidade do gasto público nos municípios de Santa Catarina. No tocante aos Índices de Bem-Estar, de maneira geral, os maiores índices obtidos foram em educação e saúde, e os menores, em cultura. A análise dos Índices de Bem-Estar mostrou diferenças significativas entre os grupos de municípios nas funções saúde, cultura, meio ambiente, para todos os quatro períodos examinados, e político-institucional e econômico em 2012, 2014 e 2018. Com relação a esses índices, apenas na

Tabela 3. Síntese dos resultados das hipóteses consideradas na pesquisa

Função	Ano	H1	H2	H3
		Sig	Sig	Sig
Educação	2012	0,453	0,000	0,742
	2014	0,602	0,000	0,991
	2016	0,598	0,000	0,991
	2018	0,704	0,000	0,999
Saúde	2012	0,000	0,000	0,798
	2014	0,000	0,000	0,903
	2016	0,000	0,000	0,942
	2018	0,000	0,000	0,997
Cultura	2012	0,000	0,132	0,000
	2014	0,000	0,033	0,000
	2016	0,000	0,231	0,000
	2018	0,000	0,001	0,000
Meio ambiente	2012	0,000	0,000	0,200
	2014	0,000	0,029	0,383
	2016	0,000	0,006	0,383
	2018	0,000	0,001	0,323
Político-institucional e econômico	2012	0,000	0,000	0,981
	2014	0,000	0,000	0,977
	2016	0,101	0,000	0,879
	2018	0,000	0,000	0,934

Fonte: dados da pesquisa (2020).

função educação não houve diferenças entre os grupos de municípios. Portanto, aceitou-se a hipótese da pesquisa *H1: o Índice de Bem-Estar é diferente entre grupos de municípios de portes populacionais distintos, em cada função considerada*, nas funções saúde, cultura, meio ambiente e político institucional e econômica, e rejeitou-se na função educação.

Em relação às despesas *per capita* ficou evidente o desproporcional valor médio de despesa realizada nas funções de governo administração e legislativa pelos municípios pequeno I, que foi quase duas vezes maior que os municípios de porte imediatamente acima do seu. Foram apontada diferenças significativas das despesas per capita entre os grupos de municípios nas funções educação, saúde, meio ambiente e político-institucional e econômica. Em se tratando da hipótese *H2: a despesa per capita é diferente entre os grupos de municípios de portes populacionais distintos, em cada função considerada*, a mesma só não foi aceita na função cultura em 2012 e 2016, sendo os dois únicos casos nos quais os resultados mostraram-se similares entre os grupos de municípios. Tal resultado pode indicar a influência do porte populacional na prioridade de alocação de recursos dos municípios.

Apesar de haver diferenças entre os Índices de Bem-Estar e nos Índices de Insumo quando individualizados, na relação entre os dois índices os resultados mostraram-se similares entre os grupos de municípios, independente do porte populacional. Assim, no tocante à hipótese *H3: o Índice de Qualidade Do Gasto Público é diferente entre grupos de municípios de portes populacionais distintos, em cada função*, ela foi aceita apenas na função cultura, rejeitando-a nas funções educação, saúde, meio ambiente e político-institucional e econômica.

Ressalta-se a elevada quantidade de municípios com IQGP inferior a 1,000 em diversas funções analisadas. Tais valores representam que esses municípios não conseguiram obter um retorno proporcional, medido em unidades de bem-estar, a partir das despesas realizadas na função, mensuradas em unidades de insumo. É evidente que cada município tem sua realidade e contextos social, econômico e político, distintos. Uma análise detalhada e individual dos casos em que o IQGP foi menor que 1,000 pode revelar as causas dessa baixa qualidade do gasto.

Como sugestão de pesquisas futuras, estudos de caso são recomendados para identificar fatores que possam influenciar na qualidade do gasto público nos municípios. Alguns aspectos não abordados por esta pes-

quisa, como a composição dos gastos, a análise de outras gastos realizados nos municípios, como aqueles efetuados de maneira cooperativa ou conveniada pelos Estados ou União, podem trazer outros achados, tanto para o campo teórico, quanto gerencial e social. Sugere-se, ainda, a utilização de outros métodos de pesquisa, como os qualitativos ou mistos, a fim de complementar, aprofundar e expandir o campo teórico e empírico em torna das discussões sobre qualidade do gasto público.

Referências

AFONSO, A.; SCHUKNECHT, L.; TANZI, V. Public sector efficiency: evidence for new EU members states and emerging markets. **European Central Bank**. Working Paper Series, n. 581, 2006.

AFONSO, A.; EBERT, W.; SCHUKNECHT, L.; THÖNE, M. Quality of public finances and growth. **European Central Bank**, Working Paper, n. 438, 2005.

AFONSO, J. R.; SENRA, N. C. Despesa pública – competências, serviços locais, descentralização: o papel dos municípios. **Texto para discussão n. 23**. Cepp, 1994.

BRUNET, J. F. G.; BERTE, A. M. de A.; BORGES, C. B. Estudo comparativo das despesas públicas dos estados brasileiros: um Índice de Qualidade do Gasto Público. **XII Prêmio do Tesouro Nacional**, p. 1-49, 2007.

BRUNET, J. F. G.; BERTE, A. M. de A.; BORGES, C. B. Qualidade do gasto público em educação nas redes públicas estaduais e municipais. **XIII Prêmio do Tesouro Nacional**, p. 1-34, 2008.

BUSATTO, L. M. The quality of public expenditure and its influence on economic growth: evidences from the State of Rio Grande do Sul (RS), **IBI – The Institute of Brazilian Issues**, The George Washington University, Washington, DC, p. 1-44, 2011.

CABRAL, K. F. D. *et al.* Analysis of the Efficiency in Primary Health Care From the Perspective of Professionals in the Area. **Revista De Gestão em Sistemas De Saúde-Rgss**, v. 5, n. 2, p. 71-83, 2017.

C NDIDO JUNIOR, J. O. Os gastos públicos no Brasil são produtivos? **Texto para Discussão, n. 781**. Ipea, 2001.

CARVALHO, A. de F. A.; OLIVEIRA, V. de K. A Contabilidade Governamental E a Teoria Dos Ciclos Políticos: Uma Análise Empírica Fiscal E Contábil Sobre Os Municípios Do Estado Do Rio De Janeiro – 1998/2006. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)**, v. 3, n. 1, p. 46, 2009.

CAVALCANTE, P. L. C. Elections and local government performance in Brazil. **Organizações & Sociedade**, v. 24, n. 83, p. 580-599, 2017.

DIAS, B. P., NOSSA, V., MONTE-MOR, D. S. O investimento público influencia na reeleição? Um estudo empírico nos municípios do estado do Espírito Santo. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 5, p. 880-898. 2018.

DIAZ, M. D. M. Qualidade do gasto público municipal em ensino fundamental no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 32, n. 1, p. 128-141, 2012.

FEDERAÇÃO CATARINENSE DE MUNICÍPIOS – FECAM. **Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável – IDMS: Metodologia de Cálculo – Cidade em dados**. Ano base: 2018. Florianópolis, 2018. Disponível em <https://static.fecam.net.br/uploads/28/arquivos/1261308_Metodologia_2018.pdf> Acesso em: 28 fev. 2019.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – FIRJAN. **Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal: IFDM 2018**. Ano base 2016. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/data/files/67/Ao/18/D6/CF834610C4FC-8246F8A809C2/IFDM_2018.pdf> Acesso em: 28 fev. 2019.

FERNANDES, A. R.; LEBARCKY, F. DA V.; FONSECA, J. A. Investir em áreas sociais é sinônimo de desenvolvimento local? um estudo em um município de pequeno porte no Brasil. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 3, p. 484-503, 2011.

FIRMINO, G. R.; LEITE FILHO, M. P. A. Eficiência na aplicação dos recursos públicos da educação básica. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, v. 23, n. 1, p. 28-49, 2019.

GEMMEL, N.; KNELLER, R.; SANZ, I. The composition of government expenditure and economic growth: some evidence from OECD countries. In: BARRIOS, S.; PENCH, L;

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2018**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2018/estimativa_dou_2018_20181019.pdf> Acesso em 28 fev. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – FJP; PROGRAMA NAÇÕES UNIDAS PARA DESENVOLVIMENTO – PNUD. **Atlas de desenvolvimento humano no Brasil**. Brasília, 2013.

KLEIN, F. A. Reelection incentives and political budget cycle: Evidence from Brazil. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 2, p. 283-337, 2010.

LIRA, N. K. M.; MONTEIRO, A. De O.; FADUL, É. M. C. A distribuição de receitas públicas nos municípios do estado da Bahia: uma análise crítica de sua equidade. **Organizações & Sociedade**, v. 20, n. 66, p. 423-438, 2013.

LOPO MARTINEZ, A.; REIS, S. D. S. Impacto Dos Royalties Do Petróleo No Índice De Educação Básica: Análise Do Caso Dos Municípios Capixabas. **RACE – Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, v. 15, n. 2, p. 505, 2016.

LOURENÇO, R. L. *et al.* Eficiência do gasto público com ensino fundamental: uma análise dos 250 maiores municípios brasileiros. **Revista Contabilidade Vista e Revista**. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 28, n. 1, 2017.

MASSARDI, W. D. O.; ABRANTES, L. A. Dependência dos Municípios Mineiros em relação ao Fundo de Participação dos Municípios. **Gestão e Sociedade**, v. 10, n. 27, p. 1397-1416, 2016.

MATTOS, E.; TERRA, R. Qualidade do Gasto Público. In: BOUERI, R.; ROCHA, F.; RODOPOULOS, F. (Org.). **Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência**. Secretaria do Tesouro Nacional, p. 211-233, 2015.

MAZON, L. M.; MASCARENHAS, L. P. G.; DALLABRIDA, V. R. Efficiency of public expenditure on health: challenge for cities of Santa Catarina, Brazil. **Saúde e Sociedade**, v. 24, n. 1, p. 23-33, 2015.

NASCIMENTO, S.; MACHADO, D. G.; SCARPIN, J. E. Indicadores De Desenvolvimento Social : Impactos Na Taxa De Analfabetismo Nos Municípios de Santa Catarina. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, p. 244-265, 2016.

PAIVA, L. H. A qualidade do gasto público e a avaliação das políticas sociais: o orçamento do Ministério do Trabalho no período 2000-20006. **Revista do Serviço Público**, v. 57, n. 3, p. 339-362, 2006.

PATERNOSTRO, S.; RAJARAM, A.; TIONGSON, E. R. How does the composition of public spending matter? **Oxford Development Studies**, v. 35, n. 1, 2007.

REZENDE, F.; AFONSO, J. R. R. O descontrolado do endividamento de estados e municípios – análise crítica das normas vigentes e propostas de reforma **Textos para discussão n. 132**. Ipea, 1988.

RIBEIRO, M. B. Desempenho e eficiência do gasto público: uma análise comparativa do Brasil em relação a um conjunto de países da América Latina. **XIII Prêmio Tesouro Nacional. Qualidade do Gasto Público**. Brasília: ESAF, 2008.

RODRIGUES, A *et al.* Fragmentação de municípios catarinenses e desempenho econômico-financeiro. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**. Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, jul-set, 2019.

ROSANO-PENNA, C.; ALBUQUERQUE, P. H. M.; MARCIO, C. J. A eficiência dos gastos públicos em educação: Evidências georreferenciadas nos municípios goianos. **Economia Aplicada**, v. 16, n. 3, p. 421-443, 2012.

SANTOS FILHO, M. R. dos; DIAS FILHO, J. M.; FERNANDES, G. B. Avaliação da capacidade de predição do Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios (IDH-M) a partir das demonstrações contábeis e legais. **Revista Ciências Administrativas**, v. 18, n. 1, p. 83-109, 2012.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Perfil e evolução das finanças públicas 1998-2007. 2008**. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes>> Acesso em: 28 fev. 2019.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2018**. 2018. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2018/114>> Acesso em: 28 fev. 2019.

SINGH, K. **Quantitative social research methods**. Sage publications India Pvt Ltd. 2007.

SOARES, J. R.; RAUPP, F. M. Gastos públicos municipais brasileiros: uma revisão sistemática. **Caderno de Administração**, v. 27, n. 2, p. 98-110, 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA – TCE/SC. **Índice de efetividade da gestão municipal – Manual 2018**. Santa Catarina, 2018. Disponível em <<http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/MANUAL%20IEGM%20TCE-SC%202018.pdf>> Acesso em: 28 fev. 2019.

VARELA, P. S.; PACHECO, R. S. V. M. Federalismo e gastos em saúde: competição e cooperação nos municípios da região metropolitana de São Paulo. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 23, p. 116-127, 2012.

O DESENVOLVIMENTO DE PRÁTICAS DE GOVERNANÇA: Uma Análise em Universidades Públicas Federais

Resumo

As Universidades Federais são entidades sujeitas às normas aplicadas ao Setor Público fiscalizadas pelo TCU. Com o fito de atender a legislação e aperfeiçoar sua gestão, essas instituições estão desenvolvendo mecanismos de Governança Pública, otimizando o atendimento às demandas da comunidade universitária, o processo decisório, alocação dos recursos, prestação de contas, etc. Para prestar contas da sua atuação elas publicam anualmente o Relatório de Gestão. Assim, o objetivo desse estudo é analisar o nível desenvolvimento das práticas de Governança Pública nas Universidades Federais Brasileiras por meio da análise do conteúdo das informações divulgadas no Relatório de Gestão referente a 2020. O estudo foi realizado em 64 universidades federais, conforme disponibilidade do Relatório de Gestão do exercício 2020. Constatou-se que a maior parte das universidades estão realizando esforços para implementar e desenvolver práticas de Governança, entretanto estas ainda precisam ser aperfeiçoadas e incorporadas aos processos desenvolvidos pela instituição.

Thalita Avelino de Vasconcelos
thalitavasco@alu.ufc.br

**Carlos Adriano Santos
Gomes Gordiano**
adrianogordiano@ufc.br

Palavras-chave:
Governança, Universidades Federais,
Relatório de Gestão, TCU.

1. Introdução

Segundo Silveira *et al.* (2017), por utilizarem recursos públicos federais, as Universidades Federais brasileiras estão incluídas no âmbito de atuação do Tribunal de Contas da União (TCU), caracterizando-se como autarquias ou fundações públicas pertencentes à Administração Indireta e vinculadas ao Ministério da Educação (MEC). Essas instituições objetivam formar profissionais para atuação no mercado, fomentar a produção do conhecimento científico e tecnológico e promover o desenvolvimento cultural.

É fundamental que as universidades públicas busquem meios de aperfeiçoar sua gestão, estabeleçam estratégias e prestem contas de suas atividades, como forma de justificar, para a sociedade, a continuidade no recebimento de recursos e a fim de obter melhores resultados. Dessa forma, a Governança Pública surge como um conjunto de mecanismos relacionados a liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, visando à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. (BRASIL, 2020)

Para prestar contas a sociedade sobre sua atuação, as Universidades Federais publicam o Relatório de Gestão anualmente. Segundo Brasil (2020), o Relatório de Gestão é a peça central da prestação de contas que os responsáveis pela gestão de recursos públicos devem realizar a cada exercício.

Com base nesse contexto, o presente estudo procura resposta para a seguinte questão: Qual o nível de desenvolvimento das práticas de Governança Pública nas Universidades Federais Brasileiras a partir da análise das informações divulgadas no Relatório de Gestão referente a 2020 dessas instituições?

Para responder satisfatoriamente a questão da pesquisa, o objetivo geral é analisar o nível desenvolvimento das práticas de Governança Pública nas Universidades Federais Brasileiras por meio da análise do conteúdo das informações divulgadas no Relatório de Gestão referente a 2020. É importante ressaltar que a análise dos relatórios de gestão será realizada em atenção às orientações do Referencial Básico de Governança Organizacional para entidades públicas e entes jurisdicionados ao TCU (2020).

Dessa forma, para ser possível atingir o objetivo geral, foram definidos os seguintes objetivos específicos: a) identificar e listar as orientações para o desenvolvimento da governança emanadas pelo Referencial Básico de

Governança Organizacional do TCU (2020); c) identificar as ações desenvolvidas pelas Universidades Federais brasileiras para efetivar a implementação da Governança Pública por meio das informações apresentadas no Relatório de Gestão de 2020 dessas instituições; c) mensurar o nível de desenvolvimento das práticas de Governança Pública nas Universidades Federais Brasileiras a partir da análise das informações divulgadas no Relatório de Gestão referente a 2020.

A contribuição e a relevância acadêmica deste estudo se dão pela necessidade de análise do desenvolvimento das práticas de Governança Pública nas Universidades Federais, uma vez que esse processo tem relação direta com a perenidade das instituições, o adequado uso de recursos, bem como a disponibilização de benefícios para os cidadãos, especialmente, no contexto brasileiro, uma vez que parcela relevante da pesquisa científica nacional se dá nesse ambiente, sem contar a relevância de suas ações de ensino e prestação de serviços (extensão). Logo, o tema em questão interessa diretamente aos usuários dos serviços prestados por essas instituições e a própria gestão.

Além do exposto, o desenvolvimento deste trabalho poderá estimular as universidades que possuem práticas de governança pouco desenvolvidas a darem maior ênfase a esse instrumento de gestão, inclusive, espelhando-se naqueles que se destacam por estágio mais avançados no processo da governança. Contribui-se também para o progresso dos estudos sobre Governança Pública, uma vez que essa temática é atual e demanda constante aperfeiçoamento.

2. Revisão teórica

A Governança surgiu em um contexto histórico de desenvolvimento das empresas privadas, o que gerou uma demanda por uma administração mais profissional. Dessa forma, as organizações deixaram de ser administradas por seus proprietários e os recursos da organização passaram a ser geridos por terceiros, os administradores profissionais. Esse contexto de dissociação entre propriedade e administração proporcionou a ocorrência de conflitos de interesse e demandou mecanismos que trouxessem mais segurança aos proprietários, uma vez que há uma assimetria de informação, poder e autoridade e ambas as partes têm o interesse de maximizar seus próprios benefícios (BRASIL, 2014). Teixeira e Gomes (2018) afirmam que os conflitos de interesse ocorre devido à assimetria das infor-

mações existentes entre os cidadãos (principal) e os gestores públicos (agentes).

No Brasil, a introdução da governança no âmbito da Administração Pública ocorreu por meio da institucionalização de estruturas próprias de Governança Pública na legislação. Dessa forma, diversas legislações serviram como instrumento para fortalecer a governança pública no Brasil, como: Constituição Federal de 1988, Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto 1.171, de 22 de Junho de 1994), Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000), Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011); e a Lei 12.813, de 16 de maio de 2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2014).

Diversos autores conceituam a governança pública, no entanto, o presente estudo centrou-se na definição emanada pelo TCU. De acordo com BRASIL (2020, p.36):

[...] governança pública organizacional compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

A partir do conceito apresentado, é possível afirmar que a implementação das práticas de Governança beneficiam a relação entre Estado e sociedade, uma vez que esses mecanismos possibilitam o aperfeiçoamento da gestão por meio das práticas de liderança, estratégia e o monitoramento da atuação dos agentes públicas a fim de entregar às partes interessadas serviços e políticas públicas que atendam suas demandas (BRASIL, 2020).

A Governança Pública tem como objetivo principal, segundo BRASIL (2020, p.14) "aumentar e preservar o valor que o Estado entrega aos que o mantêm". Sabe-se que os recursos que financiam a atuação do Estado são provenientes da sociedade, arrecadados por meio dos impostos, logo, é fundamental que esses recursos sejam bem geridos possibilitando a oferta de serviços de qualidade.

É importante ressaltar que a implementação das práticas de governança depende das necessidades da organização em foco, portanto, elas podem ser implementadas de

maneiras diferentes e com níveis de complexidade diversos. Dessa forma, para evitar a implementação de controles cujos os possíveis benefícios não justificam os custos, cada organização deve se atentar a natureza do seu negócio, o contexto no qual se encontra inserida, seus objetivos mais relevantes e os riscos a eles associados. (BRASIL, 2020).

Marques *et al* (2020) resalta a importância das publicações do TCU, uma vez que ele tem buscado contribuir para o aprimoramento da governança no setor público através de publicações relacionadas ao tema.

Segundo Marques *et al* (2020), cada um dos mecanismos de governança (liderança, estratégia e controle) está associado a um conjunto de componentes que, por sua vez, foram vinculados a um grupo de práticas de governança, em que contribuem, direta ou indiretamente, para o alcance dos objetivos da instituição e para o estabelecimento da governança pública de forma efetiva.

No Quadro 1, foram sintetizadas as orientações de cada mecanismo de governança e suas respectivas práticas de acordo com o Referencial Básico de Governança Organizacional para entidades públicas e entes jurisdicionados ao BRASIL (2020).

Quadro 1 – Orientações relacionadas a cada mecanismo de governança e suas respectivas práticas de acordo com o TCU

Mecanismos	Práticas
Liderança	Estabelecer o modelo de governança
	Promover a integridade
	Promover a capacidade da liderança
Estratégia	Gerir riscos
	Estabelecer a estratégia
	Promover a gestão estratégica
	Monitorar o alcance dos resultados organizacionais
	Monitorar o desempenho das funções de gestão
Controle	Promover a transparência
	Garantir a <i>accountability</i>
	Avaliar a satisfação das partes interessadas
	Avaliar a efetividade da auditoria interna

Fonte: BRASIL, 2020.

O TCU apresentou em seu referencial os princípios de governança para o setor público de acordo com a literatura internacional. Dessa forma, foi apresentado um conjunto abrangente de princípios que funcionam como valores interdependentes, servindo de guia para a atuação das organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU com o objetivo de alcançar os resultados pretendidos e fortalecer a confiança da sociedade nessas organizações. (BRASIL, 2020) Os princípios de governança para o setor público são: a) **Capacidade de resposta**: responder de forma eficiente e eficaz às necessidades das partes interessadas; b) **Integridade**: ações organizacionais e comportamento do agente público, referindo-se à adesão e alinhamento consistente aos valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados; c) **Confiabilidade**: capacidade de minimizar as incertezas para os cidadãos nos ambientes econômico, social e político; d) **Melhoria regulatória**: desenvolvimento e a avaliação de políticas e de atos normativos em um processo transparente, baseado em evidências e orientado pela visão de cidadãos e partes diretamente interessadas; e) **Transparência**: permitir que a sociedade obtenha informações atualizadas sobre operações, estruturas, processos decisórios, resultados e desempenho do setor público; f) **Accountability**: obrigação de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar o cumprimento dessas a quem lhes delegou essas responsabilidades; g) **Equidade e participação**: tratamento justo a todas as partes interessadas, levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas

A partir do entendimento dos princípios de governança emanados pelo TCU e estabelecendo relação com a realidade das Universidades Federais brasileiras, é possível afirmar que a implementação efetiva da Governança no cenário acadêmico irá gerar benefícios tanto para a gestão quanto para seus usuários. Assim, o desenvolvimento da Governança nas Universidades Federais tem o objetivo de aperfeiçoar a gestão, tornando-a mais eficiente no atendimento às demandas da comunidade universitária, no processo decisório, na alocação dos recursos, na prestação de contas, etc.

2.2 Governança Pública na Gestão das Universidades Federais brasileiras

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 207, estabelece que "as universida-

des gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão" (BRASIL, 2016). Dessa forma, esse artigo está na Constituição Federal com o objetivo de garantir sua atuação autônoma e evitar tendências políticas que possam interferir no alcance pleno de seus objetivos.

Segundo Sales *et al.* (2020), as Universidades Federais brasileiras são entidades constituídas sob a forma de Autarquias ou Fundações, integram a Administração Pública e estão vinculadas ao Ministério da Educação (MEC). Essas entidades "têm como principal missão a geração de conhecimentos científicos e tecnológicos, promoção da cultura, prestação de serviços à comunidade e formação de profissionais qualificados, nas mais diversas áreas do conhecimento" e por comporem a Administração Pública, estão sujeitas às leis e regulamentos que regem o setor.

Apesar da Constituição Federal garantir autonomia administrativa a essas entidades, Sales *et al.* (2020, p. 1478) afirma que "há contrapontos que não permitem a plena efetivação dessas autonomias, como a rigidez da legislação que envolve a definição da estrutura organizacional e o controle da aplicação dos recursos". Pessoa (2000, p.34) apresenta posicionamento semelhante ao afirmar que "A gestão das universidades, além de ser dificultada pela rigidez na alocação dos recursos, sofre também com a imprevisibilidade no repasse das verbas".

Dessa forma, segundo Pessoa (2000, p. 37), dada a complexidade de organização dessas entidades que são financiadas por recursos públicos, "se defronta com a necessidade de um efetivo e eficiente sistema de gestão no sentido de atender às necessidades internas e as demandas da sociedade". Silveira *et al.* (2017) apresenta posicionamento semelhante, pois confirma a necessidade das Universidades Federais estarem em processo contínuo de desenvolvimento e modernização de sua gestão, buscando assegurar maior controle e transparência de suas despesas, uma vez que essas entidades recebem um volume expressivo de recursos públicos. Sales *et al.* (2020), confirmam a ideia ao afirmar que "o valor das boas práticas de governança no setor público vai além de normas e princípios, pois é visto como resultado positivo tanto para a instituição quanto para a sociedade".

Se por um lado essas instituições possuem um processo estruturado de avaliação por meio do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) criado pela Lei 10.861 de 2004 e formado por três componen-

tes principais — a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2021), por outro, com o objetivo de aperfeiçoar a gestão e melhor gerir os recursos disponíveis, tem sido fundamental a implementação de mecanismos que possibilitem atingir seus objetivos com eficácia e economicidade, como a Governança Pública.

A inserção da governança no âmbito do Poder Executivo Federal ocorreu por meio da Instrução Normativa Conjunta Nº 1/2016. Essa Instrução Normativa determinou que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal deveriam instituir um Comitê de Governança, Riscos e Controles que teria como uma de suas competências a promoção do desenvolvimento contínuo dos agentes públicos e incentivo a adoção de boas práticas de governança, de gestão de riscos e de controles internos (BRASIL, 2016).

Para prestar contas a sociedade sobre sua atuação, as Universidades Federais publicam o Relatório de Gestão anualmente. Segundo BRASIL (2020), o Relatório de Gestão é a peça central da prestação de contas que os responsáveis pela gestão de recursos públicos devem realizar a cada exercício. Seu objetivo principal é oferecer uma visão clara para a sociedade sobre como a estratégia, a governança, o desempenho e as perspectivas da unidade prestadora de contas, no contexto de seu ambiente externo. Portanto, esse documento leva à geração de valor público em curto, médio e longo prazos, além de demonstrar e justificar os resultados alcançados em face dos objetivos estabelecidos.

De acordo com BRASIL (2020), é importante que o Relatório de Gestão trate sobre governança pública pois o processo de prestação de contas anual é focado no nível estratégico, dando ênfase ao relato sobre as estruturas estabelecidas pelos gestores principais para organizar seus meios, de modo a garantir o alcance dos objetivos estabelecidos, produzindo resultados para a sociedade. Além disso, o Tribunal realiza levantamentos periódicos sobre a maturidade da governança na Administração Pública Federal, estimulando o fortalecimento de seus mecanismos e práticas.

2.3 Estudos anteriores

Para o embasamento teórico desse estudo, foram identificados estudos que analisam a Governança Pública no contexto das Universidades Federais brasileiras, observando e lacunas no tocante ao uso dos relatórios

de gestão na compração com os padrões de governança do TCU.

Sales *et al* (2020) Investigar o nível de aderência das Universidades Federais brasileiras às práticas de governança pública e identificaram que O nível de aderência é de cerca de 49%, ou seja, a maioria das universidades adota apenas 38 das 77 práticas recomendadas pela IFAC. Marques *et al.* (2020) analisar o nível de adesão das universidades federais brasileiras às boas práticas de governança pública abordadas pelo TCU e perceberam que a maioria das universidades encontram-se no nível inicial de governança pública.

Affonso (2018) Apresentou um panorama da implantação dos instrumentos relacionados à Governança estabelecidos pela Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nas Universidades Federais Brasileiras e observou desacoplamento entre a expectativa normativa materializada pela Instrução Normativa. Zorzal (2015) analisou os Relatórios de Gestão das Universidades Federais quanto aos princípios de boa governança da Administração Pública Federal e percebeu que esses não contemplam os princípios de boa governança, segundo diretrizes nacionais e internacionais, exprimindo lacunas significativas que comprometem a transparência da gestão universitária. Zorzal e Rodrigues (2016) investigaram o nível de transparência em as cinco universidades e observaram que nenhuma atingiu o patamar de alta transparência em relação à intensidade do nível de transparência com cinco graus na escala de valores.

O presente estudo se diferencia do desenvolvido por Marques *et al.* (2020), uma vez que pretende analisar o nível desenvolvimento das práticas de Governança Pública nas Universidades Federais Brasileiras por meio da análise das informações apresentadas no Relatório de Gestão referente ao exercício de 2020 das Universidades Federais brasileiras. Marques *et al.* (2020) realizou seu estudo a partir do Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública do TCU referente ao ciclo de 2017.

3. Procedimentos metodológicos

Quanto a natureza, esta pesquisa é classificada como quali-quantitativa, uma vez que há a interpretação das informações quantitativas por meio de símbolos numéricos e os dados qualitativos mediante a observação, a interação participativa e a interpretação do discurso dos sujeitos (KNECHTEL, 2014). Pretendeu-se ana-

lisar o nível desenvolvimento das práticas de Governança Pública nas Universidades Federais tomando como base as orientações do Referencial Básico de Governança do TCU.

Em relação aos objetivos, trata-se de pesquisa descritiva e quanto aos procedimentos, pesquisa como documental, utilizando-se os relatórios de gestão e o marco regulatório do TCE como elementos base. De acordo com MEC (2021), o Brasil possui um total de 69 Universidades Federais, contudo este estudo incluiu apenas as 64 (92,75% da população) em que foram encontrados os Relatórios de Gestão 2020.

- Região Norte: UFRO, UFRR, UFAP, UFAM, UFPA, UFOP, UFT, UFRA, UIFESSPA;
- Região Nordeste: UFBA, UFSB, UFRB, UNILAB, UFPB, UFCA, UFPE, UFAL, UFCG, UFS, UFC, UFMA, UFOB, UFPI, UFRN, UNIVASF, UFRPE, UFERSA;
- Região Centro-Oeste: UNB, UFGD, UFG, UFMT, UFMS, UFJ, UFR;
- Região Sudeste: UNIFAL, UNIFEI, UFJF, UFLA, UFMG, UFOP, UFSCAR, UFSJ, UNIFESP, UFU, UFV, UFABC, UFES, UFRJ, UNIRIO, UFTM, UFVJM, UFF, UFRRJ; e
- Região Sul: UTFPR, UFFS, UNILA, UFCSPA, UFPEL, UFSC, UFSM, UNIPAMPA, UFPR, UFRGS, FURG.

Para o desenvolvimento da pesquisa, utilizou-se os Relatórios de Gestão das Universidades Federais referentes ao exercício de 2020. A coleta desses relatórios foi realizada até o dia 05/08/2021 nos portais oficiais das instituições. Para orientar a análise, foi elaborado um *check list* a partir das 44 orientações contidas no Referencial Básico de Governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública do TCU, sobre os mecanismos de Governança e suas respectivas práticas. Adotou-se o escore “1” quando a informação foi encontrada e “0” quando não encontrada. O preenchimento do *check list*, foi realizado à partir da análise dos Relatórios de Gestão das Universidades Federais por meio da leitura exaustiva (BARDIN, 2011) dos capítulos que tratavam sobre Governança, Gestão de Riscos, Planejamento Estratégico, Controles Internos e Relacionamento com a sociedade e partes interessadas. Para auxiliar na identificação dos dados, utilizou-se a ferramenta de busca por meio dos seguintes descritores: governança, integridade, liderança, gestão de riscos, transparência, ouvidoria, dados abertos, corregedoria, capacitação, carta de serviços, auditoria.

Na etapa de tratamento dos dados, foi realizada a tabulação dos dados em planilha eletrônica. Para facilitar a análise, converteu-se a pontuação obtida por cada Universidade Federal em percentual. Por fim, para categorizar os resultados obtidos com a análise dos Relatórios de Gestão foram utilizados os mesmos parâmetros usados pelo TCU em seu Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública. Esse parâmetros estão definidos no relatório técnico detalhado disponibilizado pelo TCU e foram apresentados na tabela a seguir:

Tabela 1 – Níveis de desenvolvimento da Governança

Níveis		Intervalos
Inicial	Inexpressivo	0 a 14,99%
	Iniciando	15 a 39,99%
Intermediário		40 a 70%
Aprimorado		70,01 a 100%

Fonte: BRASIL, 2020.

4. Apresentação e discussão dos resultados

No tabela abaixo, foram apresentados os resultados obtidos por cada instituição em escala de pontuação e percentual.

Tabela 2 – Apresentação dos Resultados

Região	Universidade	F	f%	Região	Universidade	F	f%
Nordeste	UFBA	24	54,55	Sudeste	UNIFAL	30	68,18
	UFSB	25	56,82		UNIFEI	24	54,55
	UFRB	13	29,55		UFJF	27	61,36
	UNILAB	30	45,45		UFLA	32	72,73
	UFPB	28	63,64		UFMG	16	36,36
	UFCA	24	54,55		UFOP	29	65,91
	UFAL	20	45,45		UFSCAR	27	61,36
	UFCG	24	54,55		UFSJ	31	70,45
	UFPE	24	54,55		UNIFESP	28	63,64
	UFS	30	68,18		UFU	26	59,09
	UFC	32	72,73		UFV	28	63,64
	UFMA	25	56,82		UFABC	28	63,64
	UFOB	9	65,91		UFES	29	65,91
	UFPI	25	56,82		UNIRIO	30	68,18
	UFRN	31	70,45		UFRJ	28	63,64
Sul	UNIVASF	26	59,09	Norte	UFTM	33	75,00
	UFRPE	32	72,73		UFVJM	36	81,82
	UFERSA	32	72,73		UFF	27	61,36
	UTFPR	28	63,64		UFRRJ	25	56,82
	UFFS	30	68,18		UNIR	18	40,91
	UNILA	28	63,64		UFRR	28	63,64
	UFCSPA	29	65,91		UNIFAP	15	34,09
	UFSC	23	52,27		UFAM	21	47,73
	UFPEL	23	52,27		UFOPA	21	47,73
	UFSM	26	59,09		UFPA	26	59,09
Centro-Oeste	UNIPAMPA	17	38,64	Centro-Oeste	UFT	28	63,64
	UFPR	30	68,18		UFRA	28	63,64
	FURG	25	56,82		UNIFESSPA	24	54,55
	UFRGS	31	70,45		UFMT	28	63,64
	UNB	35	79,55		UFMS	24	54,55
	UFGD	26	59,09		UFR	3	6,82
	UFG	23	52,27				
	UFJ	0	0,00				

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Com a análise dos resultados, constatou-se que das 64 instituições participantes da pesquisa, apenas 10 apresentaram percentual acima de 70%, que é considerado um nível aprimorado de desenvolvimento das práticas de Governança. Das instituições que apresentaram nível aprimorado de desenvolvimento da governança, quatro encontram-se localizadas na região Sudeste, quatro no Nordeste, uma no Centro-Oeste e uma no Sul. Logo, podemos afirmar que as universidades com o desenvolvimento de governança em nível aprimorado estão concentradas principalmente nas regiões Sudeste e Nordeste.

Além disso, observou-se que apenas 6 instituições das 64 analisadas (9,37%) apresentaram nível de desenvolvimento inferior a 40% que é considerado um nível inicial. Também foi possível verificar que das seis universidades enquadradas no nível inicial, quatro enquadram-se no subnível iniciando e duas no subnível inexpressivo, conforme categorização apresentada na Tabela 1. Das universidades que apresentaram nível inicial de desenvolvimento da governança,

duas encontra-se localizadas na região Centro-Oeste e as outras regiões apresentam uma universidade cada. É importante ressaltar que não pode-se afirmar que essas instituições desenvolvem pouco suas práticas de Governança, pois esta pesquisa baseia-se nas informações divulgadas no Relatório de Gestão. Dessa forma, caso a instituição não divulgue as informações referentes a Governança na Instituição no Relatório de Gestão, consequentemente, ela apresentará uma pontuação baixa na pesquisa.

Constatou-se que 75% das universidades analisadas apresentaram nível de desenvolvimento intermediário, ou seja, obtiveram resultado entre 40% e 70%. Por essas razões, observa-se que a maior parte das universidades federais estão realizando esforços para implementar e desenvolver práticas de Governança, no entanto, essas práticas ainda precisam ser aperfeiçoadas e incorporadas aos processos desenvolvidos pela instituição.

Na Tabela 03, realizou-se o cálculo da média da pontuação obtida pelas universidades por região e média total:

Tabela 3 – Frequência Média de Governança nas universidades por região

	Região	F	f%
1°	Sudeste	28,11	63,88
2°	Sul	26,36	59,91
3°	Nordeste	25,78	58,59
4°	Norte	23,22	52,78
5°	Centro-oeste	19,86	45,13
	Média total	25,56	58,10

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Por meio da análise das médias por região, constatou-se que o nível de desenvolvimento das práticas de Governança de acordo a análise dos Relatórios de Gestão é maior na região Sudeste (63,88%), seguida pelo Sul (59,91%), Nordeste (58,59%), Norte (52,78%) e Centro-Oeste (45,13%). Dessa forma, observa-se que a frequência média apresentada por todas as regiões enquadra-se no nível intermediário de desenvolvimento da Governança. Já em âmbito nacional, o nível de desenvolvimento é de cerca de 58,10%, ou seja, em média as universidades apresentam informações referentes a 25,56 das 44 orientações recomendadas pelo TCU.

No tabela 4, foi realizada a listagem dos dez itens do *Check List* de modo a evidenciar os itens que mais foram respondidos com 1, ou seja, evidenciar as informações mais recorrentes nos Relatórios de Gestão das Universidade Federais.

Por meio da análise da Tabela 4, constatou-se que as Universidades Federais desenvolvem e divulgam mais as práticas de Governança relacionadas ao mecanismo Estratégia, em seguida as práticas relacionadas ao mecanismo de Controle e, por último, de Liderança. Dessa forma, o fato das universidades apresentarem mais os aspectos relacionados ao mecanismo de Estratégia pode ser explicado pela sua atuação de modo a atender a legislação, como, a elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e a Prestação de Contas, que relaciona-se diretamente com mecanismo de Estratégia e suas práticas.

O mecanismo de Controle e suas respectivas práticas também estão entre os mais desenvolvidos, uma vez que há determinações legais que favorecem a transparência, a prestação de contas da atuação organizacional, a efetividade da atuação da auditoria interna, etc. Em relação ao mecanismo de Liderança, as práticas mais desenvolvidas se referem ao es-

Tabela 4 – Informações mais recorrentes nos Relatórios de Gestão 2020 das Universidade Federais

Item	Perguntas	F	f%
33	CONTROLE: Há a prestação de contas da atuação organizacional, de acordo com a legislação vigente e demandas da sociedade?	63	98,43%
26	ESTRATÉGIA: Há o monitoramento da execução dos planos vigentes quanto ao alcance das metas estabelecidas?	62	96,87%
30	CONTROLE: Há a garantia de que as informações publicadas sejam confiáveis, claras, íntegras e tempestivas?	62	96,87%
28	ESTRATÉGIA: Há a definição do formato e periodicidade dos relatórios gerados para as partes interessadas e publicação desses relatórios na internet?	61	95,31%
23	ESTRATÉGIA: Há a garantia que a execução da estratégia, os principais processos pelos quais a estratégia é implementada e os efeitos da execução da estratégia sejam periodicamente monitorados por meio de rotinas projetadas para aferir o alcance de metas, para tratar as situações de não alcance de metas e para relatar às partes interessadas os resultados alcançados?	60	93,75%
25	ESTRATÉGIA: Há a implantação dos indicadores de desempenho?	60	93,75%
34	CONTROLE: Há o estabelecimento de um canal para recebimento de manifestações das partes interessadas?	60	93,75%
1	LIDERANÇA: Há a identificação de instâncias internas e as de apoio à governança?	59	92,18%
17	ESTRATÉGIA: Há a definição do modelo de gestão da estratégia?	59	92,18%
18	ESTRATÉGIA: Há a definição da estratégia da organização, ou seja, fazer escolhas e estabelecer prioridades, a partir de evidências?	59	92,18%

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

tabelecimento do modelo de Governança e à promoção da integridade.

No tabela 5, foi realizada a listagem dos dez itens do *Check List* de modo a evidenciar os itens que mais foram respondidos com o, ou seja, evidenciar as informações menos recorrentes nos Relatórios de Gestão das Universidades Federais.

do estágio inicial, sob o enfoque do tema governança pública do Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública realizado pelo TCU em 2017.

Estabelecendo relação entre os resultados obtidos no presente estudo com os resultados obtidos por Marques *et al* (2020), observa-se que houve uma evolução da gover-

Tabela 5 – Informações menos recorrentes nos Relatórios de Gestão 2020 das Universidades Federais

Item	Perguntas	F	f%
40	CONTROLE: Há a identificação dos requisitos a serem considerados para a prestação dos serviços?	9	14,06%
44	CONTROLE: Há o apoio ao programa de avaliação e melhoria da qualidade da auditoria interna, contribuindo para a definição dos principais indicadores de desempenho e avaliando o valor que a atividade de auditoria interna agrega à organização?	9	14,06%
37	CONTROLE: Há a capacitação das equipes que compõem as comissões processantes, bem como as de sindicância e de investigação?	6	9,37%
38	CONTROLE: Há a adoção de meios de simplificação de apuração e punição de faltas de menor potencial ofensivo?	5	7,81%
8	LIDERANÇA: Há a definição das diretrizes para o desenvolvimento da liderança?	1	1,56%
10	LIDERANÇA: Há a definição das diretrizes para a avaliação de desempenho desses membros, bem como indicadores e metas de desempenho?	1	1,56%
11	LIDERANÇA: Há a definição de diretrizes e do conjunto de benefícios, financeiros e não financeiros, para o reconhecimento da liderança?	1	1,56%
27	ESTRATÉGIA: Há a definição do formato e periodicidade dos relatórios de gestão gerados para a liderança?	1	1,56%
7	LIDERANÇA: Há a definição e a divulgação das competências desejáveis ou necessárias da liderança, bem como os critérios de seleção ou escolha a serem observados?	0	0%
9	LIDERANÇA: Há o estabelecimento dos procedimentos para transmissão de informação e conhecimento no momento da sucessão da liderança?	0	0%

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

De acordo com a Tabela 4, constatou-se que as Universidades Federais desenvolvem e divulgam menos as práticas de Governança relacionadas ao mecanismo Liderança, em seguida as práticas relacionadas ao mecanismo de Controle e, por último, de Estratégia. Isso ocorre pois as práticas relacionadas ao mecanismo de Liderança não são exigidas na legislação, havendo apenas orientações para a sua implementação.

Marques *et al* (2020) desenvolveu um estudo com o objetivo de analisar o nível de adesão das universidades federais brasileiras às boas práticas de governança pública abordadas pelo TCU no Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública. O referido estudo verificou que o nível de governança pública da maioria das universidades federais brasileiras, no caso 55%, é considera-

nança nas Universidades Federais, uma vez que, no estudo desenvolvido por Marques *et al*, 55% das universidades analisadas enquadrou-se no estágio inicial em relação ao nível de governança pública. No presente estudo, observou-se que 75% das universidades analisadas enquadram-se no nível intermediário, o que denota uma evolução no nível de desenvolvimento da governança nessas instituições.

5. Conclusões

Para a obtenção do objetivo da pesquisa, foi realizada a identificação das orientações para o desenvolvimento da governança emanadas pelo Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU (2020) e a mensuração do nível de desenvolvimento das práticas de Governança Pública nas Uni-

versidades Federais Brasileiras a partir da análise das informações divulgadas no Relatório de Gestão referente a 2020.

Verificou-se que 75% das universidades analisadas enquadram-se no nível intermediário, ou seja, obtiveram resultado entre 40% e 70%. Em vista disso, é possível afirmar que a maior partes das universidades federais estão realizando esforços para implementar e desenvolver práticas de Governança, no entanto, essas práticas ainda precisam ser aperfeiçoadas e incorporadas aos processos desenvolvidos pela instituição.

Por meio da análise da frequência média por região, verificou-se que as universidades federais do Sudeste possuem o melhor desenvolvimento da Governança e que a frequência média apresentada por todas as regiões enquadra-se no nível intermediário. Em âmbito nacional, o nível de desenvolvimento é de cerca de 58,10%, ou seja, em média as universidades apresentam informações referentes a 25,56 das 44 orientações recomendadas pelo TCU.

Por meio dos resultados obtidos, constatou-se que as Universidades Federais desenvolvem e divulgam mais as práticas de Governança relacionadas ao mecanismo Estratégia, em seguida as práticas relacionadas ao mecanismo de Controle e, por último, de Liderança. Isso ocorre pois as Universidades Federais realizam ações que são exigidas pela legislação, como, a elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e a Prestação de Contas, que relaciona-se diretamente com mecanismo de Estratégia e suas práticas.

É importante ressaltar que o presente estudo apresentou limitações, uma vez que não é possível afirmar que as instituições analisadas desenvolvem ou não determinada prática de governança, uma vez que as análises basearam-se unicamente nas informações expostas no Relatório de Gestão de 2020 das Universidades Federais.

Pretende-se que o conhecimento produzido com base nos resultados desta pesquisa seja utilizado pelas universidades federais brasileiras a fim contribuir para o aperfeiçoamento de suas funções e dos aspectos relativos a governança no âmbito institucional.

Propõe-se, para pesquisas futuras, um estudo das universidades estaduais brasileiras e a análise do nível desenvolvimento de Governança nos Relatórios de Gestão de outros exercícios, com a finalidade de realizar uma análise mais abrangente sobre a governança nas Instituições de Ensino Superior do país.

Referências

AFFONSO, B. D. F. **Os Desafios da Implantação de Mecanismos de Governança nas Universidades Federais Brasileiras**. Orientadora: Thais Soares Kronemberger. 2018. 85 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal Fluminense, Volta Redonda, 2018. p. 85.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. — Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. 496 p. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 maio 2016. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/Acesso/governanca/gestao-de-riscos/biblioteca/diversos/instrucao-normativa-conjunta-no-1-de-10-de-maio-de-2016-imprensa-nacional.pdf/@download/file>. Acesso em: 04 mar. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **E-MEC – Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior Cadastro e-MEC**. [S.l.: s.n.], 2021. Disponível em: <<https://emec.mec.gov.br/>>. Acesso em: 04 mar. 2021.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. 2. ed. Brasília: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de gestão: guia para elabo-**

ração na forma de relato integrado: evolução da prestação de contas. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de administração pública**, v. 34, n. 4, p. 7-26, 2000.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Ministério da Educação. **Sinaes**. Brasília: INEP Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/sinaes>>. Acesso em: 04 mar. 2021.

KNECHTEL, Maria do Rosário. **Metodologia da pesquisa em educação**: uma abordagem teórico-prática dialogada. Curitiba: Intersaberes, 2014.

MARQUES, P. V. S. B. *et al.* Governança nas Universidades Federais do Brasil segundo o “Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública” do Tribunal de Contas da União. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, [S.L.], v. 18, n. 2, p. 164-196, 1 set. 2020.

PEREIRA, F. N. *et al.* Nova Gestão Pública e Nova Governança Pública: uma análise conceitual comparativa. **Revista Espacios**, Caracas, v. 38, n. 7, p. 1-24, 2017.

PESSOA, M. N. M. **Gestão das universidades federais brasileiras**: um modelo fundamentado no balanced scorecard. 2000. 320 p. Tese (Doutorado em Engenharia da Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, UFSC, Florianópolis, 2000.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. Disponível em: <https://aedmoodle.ufpa.br/pluginfile.php/291348/mod_resource/content/3/2.1-E-book-Metodologia-do-Trabalho-Cientifico-2.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2021.

SALES, E. C. A. S. *et al.* Governança no setor público segundo a IFAC–estudo nas Universidades Federais Brasileiras. **Brazilian Journal of Business**, v. 2, n. 2, p. 1477-1495, 2020.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, [S.L.], v. 43, n. 2, p. 347-369, abr. 2009.

SEVERINO, ANTÔNIO JOAQUIM. **Metodologia do trabalho científico**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2013. Disponível em: <https://www.ufrb.edu.br/ccaaab/images/AEPE/Divulga%C3%A7%C3%A3o/LIVROS/Metodologia_do_Trabalho_Cient%C3%ADfico_-_1%C2%AA_Edi%C3%A7%C3%A3o_-_Antonio_Joaquim_Severino_-_2014.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2021.

SILVEIRA, A. C. *et al.* GOVERNANÇA PÚBLICA NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS: uma análise bibliométrica. In: Seminários Em Administração Da Faculdade De Economia, Administração E Contabilidade Da Universidade De São Paulo (SEMEAD), 20., 2017, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: Semead, 2017. p. 1-17.

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. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3089>>. Acesso em: 04 mar. 2021.

ZORZAL, Luzia. **Transparência das informações das Universidades Federais**: estudo dos relatórios de gestão à luz dos princípios de boa governança na administração pública federal. 2015. 197 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Universidade de Brasília - Unb, Brasília, 2015.

ZORZA, Luzia; RODRIGUES, Georgete Medleg. Transparência e boas práticas de governança: análise de padrões e princípios nos relatórios de gestão de universidades federais brasileiras. In: Encontro Nacional De Pesquisa Em Ciência Da Informação, 17., 2016, Salvador. **Anais...** Salvador: ANCIB, 2016.

O USO DO WHATSAPP NA COMUNICAÇÃO INTERNA DO HOSPITAL GERAL DE SANTA MARIA

Resumo

Este trabalho analisa o uso do *Whatsapp* na comunicação interna do Hospital Geral de Santa Maria, uma Organização Militar de Saúde do Exército Brasileiro. Tal abordagem se justifica pela constatação da utilização deste aplicativo móvel na interação entre os profissionais do Hospital passando, muitas vezes, os canais oficiais de comunicação da instituição. O objetivo deste trabalho é explicitar como o aplicativo móvel *Whatsapp* interage na comunicação entre as pessoas e os departamentos do Hospital Geral de Santa Maria. Este propósito será alcançado mediante uma revisão bibliográfica somado a uma pesquisa descritiva e quantitativa com a adoção do método survey aplicado aos integrantes do quadro de pessoal do Hospital Geral de Santa Maria/RS. A pesquisa demonstrou a aceitabilidade dos integrantes do Hospital Geral de Santa Maria com relação ao uso do aplicativo móvel *Whatsapp* como facilitador da comunicação interna no ambiente de trabalho.

Vinicius Nascimento Rocha
nascimentopqdt@yahoo.com.br

Fernanda Kieling Pedrazzi
fernanda.pedrazzi@gmail.com

**Ellizangela Carlosso
Machado Mortari**
elimortari@gmail.com

Palavras-chave:
Whatsapp. Comunicação.
Comunicação interna.

1. Introdução

A comunicação interna aparece cada vez mais como uma ferramenta fundamental dentro das instituições. Ela estimula a troca de conhecimentos entre as pessoas e os setores, amplia o conhecimento dos colaboradores sobre os processos internos e aumenta o espírito de comprometimento com a organização.

Os aplicativos que enviam mensagens eletrônicas instantâneas por meio de dispositivos móveis são grandes aliados para implementação desta ferramenta nos dias atuais. Um dos mais utilizados no Brasil na atualidade é o *Whatsapp*. Com uma capacidade de transmitir informações em tempo real e de forma bastante prática, este aplicativo é utilizado cada vez mais, por exemplo, pelos profissionais de saúde do Hospital Geral de Santa Maria (HGeSM) para troca de informações inerentes às atividades do trabalho, perpassando muitas vezes os canais de comunicação oficiais do nosocômio.

Desta maneira, este trabalho justifica-se pela necessidade de analisar a relação do uso deste aplicativo móvel com os colaboradores do HGeSM e com o trabalho propriamente dito, elencando os pontos positivos e negativos do uso desta tecnologia. É importante salientar também a contribuição do presente trabalho para o estudo da possível implementação de um aplicativo móvel institucional de características semelhantes às aquelas utilizadas pelo *Whatsapp* e que possa vir a ter um caráter oficial dentro da instituição.

Sendo assim, esta pesquisa tem por objetivo explicitar em que medida o aplicativo móvel *Whatsapp* tem se consolidado como ferramenta de comunicação importante entre as pessoas e os departamentos do Hospital Geral de Santa Maria. Há a hipótese de que ele otimiza a comunicação interna do Hospital.

Neste sentido, este intento será conseguido mediante uma revisão bibliográfica, somada a uma pesquisa descritiva e quantitativa com a adoção do método survey, com aplicação de questionários sobre o uso do *Whatsapp* pelos profissionais do HGeSM.

2. Revisão teórica

Para que seja possível entender como se dão as questões que envolvem a comunicação interna e o aplicativo móvel *Whatsapp*, é necessário realizar um resgate bibliográfico que tome os pontos relevantes que norteiem uma discussão do tema. Assim, busca-se compreender os conceitos e definições acerca da comunicação e o ato informativo, da comu-

nicação nas organizações militares de saúde, e finalmente o aplicativo móvel *WhatsApp* no âmbito da comunicação interna do Hospital Geral de Santa Maria.

2.1 A comunicação e o ato informativo

Conceituar comunicação não é uma tarefa fácil. Diferentes perspectivas apontam para a comunicação como encontro, como relação, como processo e até como troca de informação. Steffanelli (1993) define o processo de comunicação da seguinte forma:

[...] um processo de compreender, compartilhar mensagens enviadas e recebidas, sendo que as próprias mensagens e o modo como se dá seu intercâmbio exercem influência no comportamento das pessoas nele envolvidas, a curto, médio ou longo prazo; esta mudança pode ocorrer no ambiente em que a comunicação é efetuada ou quando as pessoas se encontram isoladas, distantes umas das outras ou do contexto. (Steffanelli, 1993, p.28).

Para Robbins, Decenzo e Wolter (2014) comunicação se caracteriza pela transferência de significado, onde a mesma ocorre, no momento em que uma ideia ou informação está explícita. Essa informação numa definição mais resumida, configura-se pela transmissão de saber, utilizando-se determinada linguagem, na qual um indivíduo passa de um estado de ignorância a um estado de saber (CHARAUDEAU, 2010).

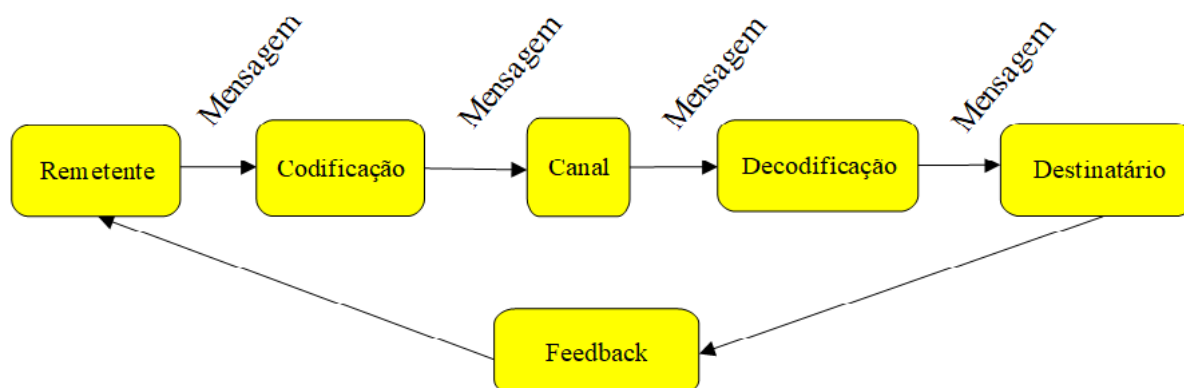
Conforme Duarte e Monteiro (2009), a comunicação permeia todos os sistemas dando robustez à identidade organizacional:

[...] Ela é o oxigênio que confere vida as organizações. Está presente em todos os setores, em todas as relações, em todos os fluxos de informação, espaços de interação e diálogo. É consenso que uma boa compreensão e um bom uso da comunicação são capazes de qualificar práticas gerenciais, melhorar o desempenho operacional, promover mudanças significativas nas múltiplas relações da instituição com os seus diversos públicos e agregar valor à organização. (Duarte e Monteiro, 2009).

Entretanto, autores relatam, que o sucesso na comunicação não está relacionado

unicamente à transmissão do significado e sim a sua correta compreensão por parte do receptor. A Figura 1 ajuda a entender a ideia base do processo de comunicação:

Figura 1 - O processo de comunicação



Fonte: Robbins, Decenzo e Wolter (2014).

Os conceitos do processo de comunicação acima apresentados são compreendidos de uma forma melhor por meio do Quadro 1:

Quadro 1 - Conceitos do processo de comunicação

Conceito	Significado
Remetente	Sujeito transmissor da mensagem.
Mensagem	Informação que é enviada.
Codificação	Conversão de uma mensagem em forma simbólica.
Canal	Meio pelo qual uma mensagem trafega.
Decodificação	Tradução feita pelo receptor da mensagem de um remetente.
Destinatário	Sujeito receptor da mensagem.
Feedback	Checagem que determina se o remetente foi bem-sucedido naquilo que ele quis transmitir.

Fonte: Robbins, Decenzo e Wolter (2014).

Ampliando o entendimento do que foi exposto na Figura 4 e no Quadro 5, a comunicação é dotada de um modelo de codificação e, portanto, é o lugar onde os significados se constituem e ampliam as possibilidades de entendimento e de percepção. Analisada como um fluxo, que faz os sentidos circular, a comunicação através da codificação

de uma mensagem, passa a ser transmitida por um meio (canal) e, por fim, é traduzida pelo receptor (decodificação). Como forma de checagem do que o receptor quis transmitir, e como a mensagem foi traduzida pelo receptor, utiliza-se o *feedback* que determina o

sucesso ou não da comunicação (ROBBINS, DECENZO e WOLTER, 2014).

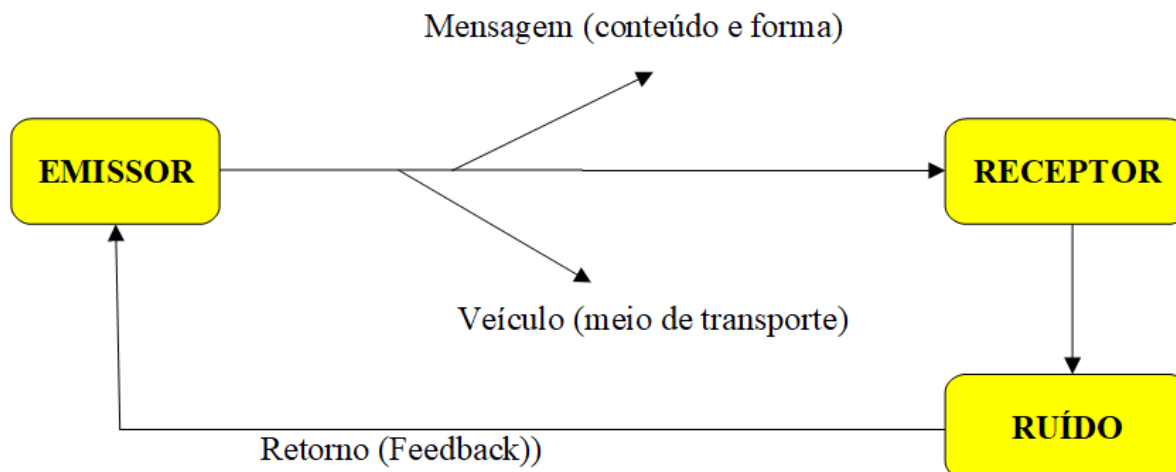
Um processo de comunicação normal, segundo Jakobson (1969), opera com a interpretação da mensagem pelo receptor, que conhece o código utilizado em questão, pois é a partir do código (a língua) que o receptor compreende a mensagem:

O código combina o *signans* ('significante') com o *signatum* ('significado') e este com aquele. Hoje, no que respeita ao tratamento dos problemas de codificação na teoria da comunicação, a dicotomia saussureana entre *langue* e *parole* pode ser reformulada de maneira muito mais precisa, o que lhe dá um novo valor operacional. (Jakobson, 2010, p. 97).

Neste sentido Maingueneau (2011) afirma que cada enunciado transporta um sentido estável – um código linguístico – o qual lhe foi conferido pelo locutor, onde o receptor decifrará esse sentido por meio do conhecimento deste mesmo código. Outro aspecto, comentado pelos autores, diz que a codificação da mensagem depende dos conhecimentos, habilidades e valores culturais do remetente (pois cada interlocutor recorre a seus conhecimentos de mundo para entender melhor o texto, relacionando-o a sua experiência de vida, aos seus saberes prévios) sendo que o mesmo acontece com o destinatário, o qual depende desses mesmos valores para que a comunicação seja bem-sucedida.

Diante deste recorte teórico, a comunicação, no contexto organizacional, deve ser entendida como relação, porque ela compreende um ato, uma ação, uma atividade que relaciona as partes (Figura 2) e que coloca em interação os pares.

Figura 2 – Processo de comunicação determinante em uma organização



Fonte: Fidelis (2008).

Com base no esquema da Figura 2, Fidelis (2008) relata que o perfeito entendimento dos principais conceitos ligados à comunicação, por parte dos gestores, resulta em um processo de comunicação efetivo.

Desta maneira se destaca por parte tanto dos autores da Figura 1, como da Figura 2, que o processo da comunicação não se limita a transmissão da mensagem, existindo sim, outras variáveis que viabilizam ou não a eficácia do processo. Entretanto, a mensagem é o meio para os comunicantes entrarem em relação porque é o lugar onde os sentidos se constituem e se colocam em movimento. Para Peruzzolo (2015, p. 18), “mensagem, então, não mais é apenas o que circula entre os comunicantes; é, principalmente, o que institui sujeitos, papéis e intenções no ato da comunicação”.

Nesse sentido, como pode a atividade de troca de mensagens constituir-se num processo relacional de comunicação? A complexidade dos movimentos de emissor e de receptor é implicada no sucesso da comunicação. Uma mensagem vazia de informação não provoca o sentido relacional do ato comunicativo. Portanto, não estabelece fluxos interativos nos diferentes níveis organizacionais. Mediante a análise deste cenário, chega-se ao ambiente da comunicação interna organizacional; espaço que possibilita maior ou menor controle do código em trânsito.

Quando se trata do termo “comunicação interna”, nos referimos àquelas ações voltadas para a troca de informações dentro de uma organização. Segundo Curvello (2012, p. 22), a comunicação interna abarca ações que visam manter os integrantes de uma organização, alinhados com os valores da organização que precisam ser difundidos a todos.

Corroborando a assertiva acima, Ochoa (2014) diz:

A comunicação interna é a forma oficial de a organização estabelecer o diálogo entre a empresa e o público interno. Além disso, é o meio pelo qual a instituição consegue reforçar e repassar valores e disseminar informações que influenciam na relação empresa-empregado. (Ochoa, 2014).

Portanto, a comunicação interna se configura por uma inter-relação, por meio de mensagens entre os integrantes em um ambiente laboral, cujo objetivo principal seria o alcance dos objetivos da organização. Neste sentido, o Caderno de Comunicação Organizacional da Associação Brasileira das Agências de Comunicação (ABRACOM, 2008) salienta que:

Esse relacionamento intenso, vivo e permanente com os colaboradores (sejam eles efetivos, terceirizados ou estagiários) e seus familiares, permite que a Comunicação Interna realize a primeira de suas funções estratégicas: a difusão da Visão, Missão e Valores Corporativos. Além disso, amplia e harmoniza o diálogo entre capital e trabalho, equaliza interesses, integra equipes e valoriza o conhecimento e

a produção, fruto da razão de ser da organização. (ABRACOM, 2008, p. 9).

Desta maneira, percebe-se a comunicação interna como uma ferramenta estratégica valiosa dentro de um ambiente corporativo, pois a troca de informações do público interno, de forma eficiente, contribui de forma substancial, para que a instituição alcance as metas definidas.

Por conseguinte, dentro de um ambiente organizacional foram evidenciadas algumas variáveis que serão utilizadas no presente trabalho. No Quadro 2, segue as definições com base no modelo proposto por Oghuma *et al.* (2016).

Quadro 2 – Variáveis e suas definições

Variável	Definição
Confirmação	A realização dos benefícios esperados do uso do <i>WhatsApp</i> .
Prazer percebido	O uso do <i>WhatsApp</i> é agradável.
Qualidade do serviço percebido	A percepção do usuário sobre a superioridade de um serviço.
Satisfação	É a atitude afetiva em relação ao uso do <i>WhatsApp</i> .
Segurança percebida	As expectativas dos usuários em relação à capacidade do <i>WhatsApp</i> de proteger informações contra violações de segurança.
Interface do usuário	Facilidade de interação com sistemas que são agradáveis, estéticos e fáceis de navegar e usar.
Utilidade percebida	É a percepção dos usuários sobre os benefícios esperados da utilização do <i>WhatsApp</i> .

Fonte: Briskiewicz (2018).

Após a percepção das variáveis evidenciadas, com suas respectivas definições delinearemos a seguir o processo da comunicação interna nas organizações militares de saúde.

2.2 Comunicação em organizações militares de saúde

Criado com a denominação de Hospital Militar de Santa Maria, pelo Decreto nº 13.645 de 18 de junho de 1919, suas atividades, nos seus primórdios, se desenvolveram na Enfermaria Militar da Guarnição de Santa Maria, onde atualmente encontra-se a sede da 6ª Brigada de Infantaria Blindada.

Sua construção na localização atual ocorreu a partir de 1922, tendo sua ocupação efetiva ocorrida no ano de 1924, quando teve sua denominação alterada para Hospital de Guarnição de Santa Maria (HGuSM).

Em virtude do aumento da demanda de militares e dependentes na guarnição na cidade de Santa Maria e região, o Comandante do Exército resolveu por intermédio da Portaria nº 415-EME, de 29 de setembro de 2017, aprovar a diretriz de transformação do Hospital de Guarnição de Santa Maria para Hospital Geral de Santa Maria.

Ao passar a condição de Hospital Geral, o HGeSM teve uma ampliação considerável nas suas estruturas físicas e incrementos diversos em setores específicos como: Oncologia, Imaginologia e Odontologia; passando a atender cerca de 53 mil pessoas em um total de 84 quartéis do Exército, e ainda, aos militares e dependentes da Base Aérea de Santa Maria que possui cerca de 900 militares ativos e inativos (BRASIL, 2017).

Desta maneira, o HGeSM passou a exercer um papel de destaque no interior do Estado do Rio Grande do Sul, no tocante ao atendimento médico-hospitalar aos militares e dependentes do Exército Brasileiro. E na esteira desta ampliação, houve um aumento tanto das estruturas físicas, como em termos de recursos humanos; necessitando um gerenciamento eficiente deste conjunto, no qual a comunicação interna tem papel fundamental.

No HGeSM, e em qualquer Organização Militar de Saúde do Exército Brasileiro, o documento oficial de comunicação interna mais importante é o Boletim Interno (BI), que no Art 173, do Regulamento Interno de Serviços Gerais (RISG) é definido: “O BI é o documento em que o Comandante da Unidade publica todas suas ordens, as ordens das autoridades superiores e os fatos que devam ser do conhecimento de toda a unidade”

A principal porta de acesso dos integrantes do HGeSM ao Boletim Interno se dá por meio da intranet. Segundo Carvalho *et al* (2010), a intranet se assemelha a um *site* da *Web*, utilizando ferramentas da internet, entretanto, configura-se como uma rede voltada ao público interno de uma organização, com acesso exclusivo. Sua utilização é voltada a implementação de uma comunicação direta entre os departamentos e os colaboradores, onde tramitam informações e documentos relacionados principalmente às atividades laborais internas.

Quadro 3 - Principais fluxos de comunicação dentro do HGeSM

Área	Seção	Atividades	Meios de comunicação previstos	Meios de comunicação utilizados
Divisão de Medicina	Unidade de Terapia Intensiva (UTI)	Troca de plantão entre as equipes e avisos em geral	Boletim Interno (Intranet)	<i>WhatsApp</i>
	Laboratório de Análises Clínicas (LAC)	Serviço de sobreaviso	Boletim Interno (Intranet)	Boletim Interno (Intranet) e <i>WhatsApp</i>
	Unidade de Pacientes Internos (UPI)	Troca de plantão entre as equipes e avisos em geral	Boletim Interno (Intranet)	<i>WhatsApp</i>
	Pronto Atendimento Médico (PAM)	Troca de plantão entre as equipes e avisos em geral	Boletim Interno (Intranet)	Boletim Interno (Intranet) e <i>WhatsApp</i>
	Odontoclínica	Serviços de escala e avisos em geral	Boletim Interno (Intranet)	<i>WhatsApp</i>
Divisão Administrativa	Seções de Apoio Administrativo	Serviços de escala e avisos em geral	Boletim Interno (Intranet) e Mural de avisos	Boletim Interno (Intranet)

Fonte: O autor.

Para o trabalho realizado no HGeSM, foram destacadas algumas seções específicas, na qual foram evidenciadas como ocorre a comunicação para as principais atividades do ambiente laboral.

Segundo Curvello (2012, p. 24) “as redes de comunicação se distinguem em redes formais e informais. No HGeSM, as redes formais são aqueles canais oficiais de comunicação autorizados pelo hospital, e as informais são aquelas derivadas das interações espontâneas do público interno, e que não apresentam caráter oficial.

Por fim, a comunicação interna como principal ferramenta de troca de informações, dentro do ambiente hospitalar se reveste de uma importância singular, principalmente no HGeSM, em virtude das mudanças ocorridas recentemente com o hospital, particularmente àquela relativa à mudança de classificação, pois no ano de 2017 o antes Hospital de Guarnição de Santa Maria, passou a se chamar Hospital Geral de Santa Maria, em consequência de um aumento considerado na demanda de atendimentos; exigindo assim por parte dos seus gestores novas estratégias em todas as áreas, principalmente na comunicação interna.

Outro aspecto bastante peculiar relativo a uma comunicação eficaz, especificamente, no setor de saúde, está ligado às mudanças constantes na área:

No setor da Saúde no Brasil, essa mudança é ainda maior; novos entrantes, tanto domésticos como internacionais, se apresentam sob as mais diversas formas de negócios, principalmente com parcerias estratégicas, aumentando ainda mais a competição em um ambiente já altamente competitivo. Novos modelos de negócios vêm sendo desenvolvidos buscando soluções que focam a eficiência e a eficácia em relação ao desempenho no mercado (PINOCHET, 2011).

Portanto a eficácia na comunicação, principalmente dentro ambiente hospitalar, se reveste de uma importância singular, pois o ambiente altamente competitivo, com inovações acontecendo a todo o momento, faz com que seus gestores busquem estratégias de comunicação eficaz com seu público externo e interno. Neste contexto, será explicitado no próximo tópico, a interrelação do *WhatsApp* com a comunicação interna no HGeSM.

2.3 O Whatsapp e a comunicação interna no HGeSM

Segundo Marcuschi (2007), a conversação é a primeira das formas de linguagem a que somos expostos e, talvez, a única que utilizaremos a vida inteira. Para ele, a conversação é gênero básico da interação humana. E, ao se

comunicar, o Homem, através da linguagem, produz textos, sejam eles falados ou escritos. Sendo assim, em um processo de comunicação produz-se um enunciado de alguém para alguém como uma atividade interativa.

Dessa maneira, sabemos que a língua em seu funcionamento é empregada de diversas maneiras, de diferentes formas. A língua é vista como um conjunto de práticas sociais cognitivas historicamente situadas (MARCUSCHI, 2008). Seguindo esse ponto de vista, em um processo interativo de conversação, duas pessoas devem partilhar de conhecimentos ligados ao sistema linguístico, cultural e social.

Em razão de outros meios semióticos no qual a língua se realiza, a compreensão de determinados discursos está além das palavras. O avanço da internet nos possibilitou a interação com diversos recursos de comunicação, como os aplicativos de conversação, por exemplo. Os recursos disponíveis (cores, desenhos, imagens, vídeos) neles, com o propósito comunicativo, exigem que tenhamos um conhecimento além das palavras e frases ali presente, na construção de significados. A depender do canal/veículo utilizado, o processo de interação muda. Em uma situação de interação na qual duas pessoas compartilham o mesmo espaço, a interação se dá pela fala ou por gestos, marcados por implícitos, elipses, repetições, pausas elementos fáticos, porque a situação preenche as exigências de comunicação. Já na interação mediada pela escrita, as características serão outras.

Segundo seu site oficial, o *WhatsApp* foi fundado no ano de 2009, por Jan Koum e Brian Acton, em substituição ao sistema SMS, com a possibilidade de envio de fotos, vídeos, textos, localização e chamadas de voz. Em 2014 o *WhatsApp* foi comprado pelo Facebook aumentando seu número de usuários e também passou a ser utilizado pelo computador, através do Google Chrome. Em setembro do mesmo ano, o aplicativo alcançou a marca de 900 milhões de usuários ativos: “Quando falamos de *WhatsApp*, estamos falando de pessoas que estão consumindo e produzindo informações o tempo todo” (CARRAMENHA, CAPPELANO e MANSI, 2013).

Segundo Bôas (2018), uma pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizada em 2016, mostra que 94,2% dos brasileiros trocaram mensagens de vídeo, foto, voz por aplicativos, o que inclui o programa de mensagens *WhatsApp*. Assim verifica-se que a abrangência de um aplicativo, pelo qual trocam-se mensagens, vídeos, fotos e áudios de maneira rápida e com baixo custo, proporcionou a disseminação do *WhatsApp* no âmbito

da população brasileira de forma exponencial, alcançando inclusive os ambientes de trabalho. A seguir serão apresentados os procedimentos metodológicos utilizados neste trabalho.

3. Procedimentos metodológicos

Conforme salientou-se na introdução, realizou-se uma pesquisa descritiva, com adoção do método *survey*, e de cunho quantitativo direcionada ao Hospital Geral de Santa Maria localizado no centro do Estado do Rio Grande do Sul (RS).

Os instrumentos foram distribuídos a 120 integrantes do público-alvo, obtendo-se um índice de retorno de 84,2% dos questionários enviados, resultando em 101 pesquisados. A pesquisa descritiva, que segundo Gil (2011), tem como objetivo principal realizar o levantamento das características de determinada população, estabelecendo relações entre as variáveis pesquisadas, utilizando para isso técnicas padronizadas de coleta de dados; acredita-se que foi a mais adequada para o atingimento do objetivo do trabalho.

Como técnica padronizada de coleta de dados empregou-se um questionário estruturado em torno de um modelo teórico construído e validado por Oghuma *et al* (2016) que se baseou nos constructos originais do Modelo de Confirmação de Expectativa (ECM) que é amplamente utilizado na medição de satisfação do consumidor e comportamento pós-compra.

Nesta pesquisa, o questionário foi composto por 23 questões a serem respondidas, sendo 21 questões, utilizando a escala *Likert* com valores variando em cinco pontos (1 = discordo totalmente; 2 = discordo; 3 = não concordo nem discordo; 4 = concordo; 5 = concordo totalmente) e 2 questões, também utilizando a escala *Likert*, com valores de 1 a 5 (1 = muito insatisfeito; 2 = insatisfeito; 3 = nem satisfeito nem insatisfeito; 4 = satisfeito; 5 = muito satisfeito).

As questões foram feitas em relação às dimensões sugeridas conforme descrito na Tabela 1, onde as dimensões e os itens do questionário estão com caracteres que facilitarão sua identificação quando correlacionarmos as variáveis.

Tabela 1 - Relação entre as dimensões estudadas e os itens do questionário aplicado

Dimensão	Itens do questionário
Confirmação (C)	12 e 16
Prazer percebido (PP)	15
Qualidade do serviço percebido (Q)	13, 14, 18 e 19
Satisfação (S)	11, 22 e 23
Segurança percebida (SP)	9 e 10
Interface do usuário (I)	7, 8, 20 e 21
Utilidade percebida (U)	1, 2, 3, 4, 5 e 6

Fonte: o autor.

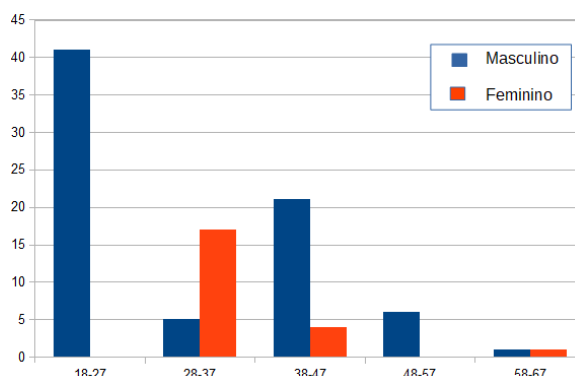
Na Tabela 1 observa-se que as dimensões Qualidade do serviço percebido (Q), Interface do usuário (I) e Utilidade percebida (U) são aquelas que possuem maior número de itens no questionário em virtude das mesmas estarem mais próximas de uma definição que mostra a percepção do usuário com o aplicativo.

4 Apresentação e discussão dos resultados

O questionário que mensura o uso e a aceitabilidade do *Whatsapp* no HGeSM foi aplicado entre os dias 29 de julho e 16 de agosto de 2019 nos servidores das seções ligadas às atividades-fim (atendimento médico) e as atividades-meio (administração) do Hospital Geral de Santa Maria.

Os dados obtidos do perfil do respondente foram essenciais para uma caracterização mais apurada dos participantes da pesquisa. Aspectos como: gênero, faixa etária, estado civil, grau de instrução e renda familiar demonstraram uma relação com as variáveis analisadas. Participaram da pesquisa 101 pessoas, das quais 74 homens, 22 mulheres e quatro não declararam gênero. A maior participação por faixa etária ficou entre 18 e 27 anos, que obteve 41 dos 74 respondentes, todos do sexo masculino. Quanto ao sexo feminino, o maior número de respondentes foi na faixa etária de 28 a 37 anos com 17 de 22 respondentes. Na faixa entre 38 a 47 anos, observou-se um número considerável de respondentes do sexo masculino (21), conforme ilustrado no Gráfico 1.

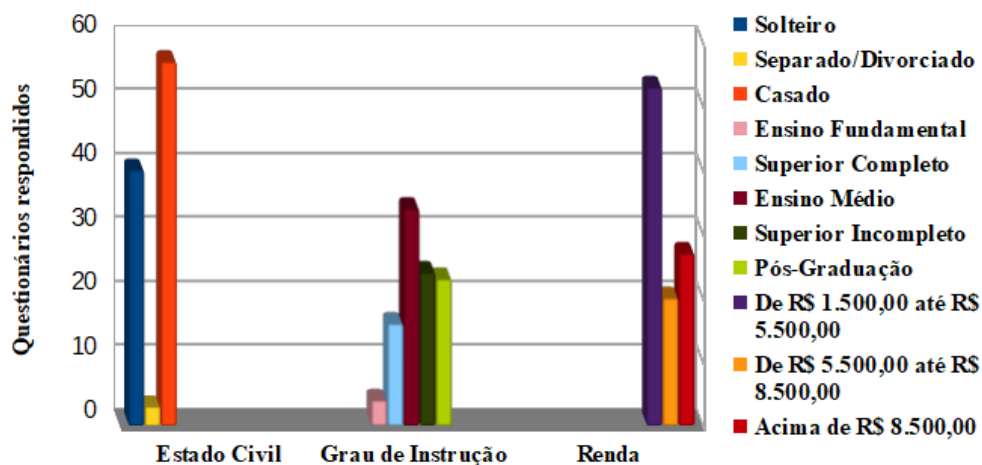
Gráfico 1 - Número de questionários respondidos segundo a faixa etária



Fonte: o autor

Observou-se ainda no perfil dos entrevistados que 57% são casados, 40% solteiros e apenas 3% são separados. Em relação ao grau de instrução: quatro entrevistados possuem ensino fundamental, 34 possuem ensino médio, 16 tem o superior completo, 24 possuem o nível superior incompleto e 23 possuem algum tipo de pós-graduação. A maioria possui uma renda entre R\$ 1.500,00 e R\$ 5.000,00 (53%), os de renda entre R\$ 5.500,00 e R\$ 8.500,00 foram 20% dos entrevistados e os que possuem renda acima de R\$ 8.500,00 corresponderam à 27% do número de respondentes. Todos os dados estão condensados no Gráfico 2.

Gráfico 2 - Número de questionários respondidos segundo Estado Civil, Grau de Instrução e Renda

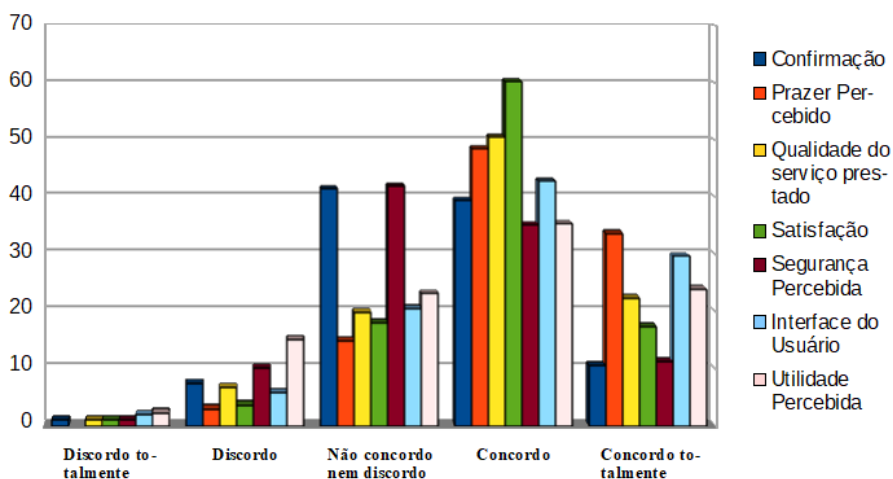


Fonte: o autor.

As perguntas dos questionários foram alocadas em dimensões conforme Tabela 1, a fim de entender como o aplicativo móvel *Whatsapp* interage na comunicação entre os funcionários do Hospital Geral de Santa Maria. Conforme ilustrado no Gráfico 3, nota-se que em uma média entre as perguntas da dimensão – Satisfação – observou-se que 60,33% dos respondentes concordam em possuir uma atitude afetiva em relação ao uso do *WhatsApp*.

As dimensões que também tiveram uma concordância considerável (número 4 na escala *Likert*) com o público respondente, foram: Qualidade do Serviço Prestado com 50,5%, Prazer Percebido com 48,51% e Interface do Usuário com 42,75%. Percebe-se também que essas mesmas dimensões também obtiveram uma concordância total (número 5 na escala *Likert*): Prazer Percebido com 33,66%, Interface do Usuário com 29,75% e Qualidade do Serviço Prestado com 22,36%.

Gráfico 2 - Número de questionários respondidos segundo Estado Civil, Grau de Instrução e Renda



Fonte: o autor.

Destaca-se que as dimensões Confirmação e Segurança Percebida obtiveram os percentuais bem próximos 41,5% e 41,84%, respectivamente, no número 3 da escala *Likert* (Não discordo nem concordo). Avaliando o número 2 da escala *Likert* (Discordo), fica evidente um percentual considerável dos respondentes nas dimensões Utilidade Percebida (15,07%), Segurança Percebida (10,2%) e Confirmação (7,5%). Os valores observados na discordância total com o uso do *WhatsApp* (número 1 na escala *Likert*), foram bastante baixos, atingindo seu maior patamar em 2,32% dos respondentes ao se referirem a dimensão Utilidade Percebida.

Desta maneira, conforme apresentado no Gráfico 3 – a Confirmação – que se traduz como dimensão principal da ligação afetiva do usuário com *WhatsApp*, corroborado pelos percentuais das outras dimensões da escala *Likert*, traduz a aceitabilidade e confiança do *WhatsApp* como instrumento de comunicação interna dentro do HGeSM.

5. Conclusões

Retomando o questionamento inicial que busca avaliar se o aplicativo móvel *Whatsapp* tem de fato se consolidado como ferramenta de comunicação importante entre as pessoas e os departamentos do Hospital Geral de Santa Maria, ficou evidenciado pela pesquisa de campo realizada, que os respondentes de modo geral, avaliam de forma positiva a utilização do *Whatsapp* como ferramenta na comunicação interna do Hospital.

Os questionários propostos trouxeram elucidações suficientes para o atingimento do objetivo deste artigo. Conjuntamente, uma revisão da literatura sobre o tema em questão evidenciou as propostas das variáveis utilizadas e proporcionou um arcabouço informacional essencial na fase de análise de dados e nas considerações finais.

Demonstrou-se que 60,33% dos respondentes concordam, e 17,33% concordam totalmente, com a experiência e o nível de serviço fornecido pelo *Whatsapp* no ambiente de trabalho; onde apenas 3,65% discorda da dimensão Satisfação.

Outro aspecto bastante evidente, diz respeito a dimensão que trata da percepção dos respondentes quanto à superioridade do serviço apresentado pelo *Whatsapp* – Qualidade do Serviço Prestado – que obteve uma concordância de 50,5% e uma concordância total de 22,36%; logo na sequência, observa-se também que o Prazer Percebido obteve uma

concordância de 48,51% e uma concordância total de 33,66%; demonstrando assim o alto grau de contentamento do aplicativo frente aos usuários do HGeSM.

Percebe-se também, que a dimensão que avalia a interação de forma fácil e prazerosa com o usuário – Interface do Usuário – obteve uma concordância de 42,75% e um alto grau de concordância total entre os respondentes alcançando 23,99%, denotando a atratividade positiva proporcionada pelo fácil manuseio do uso do *Whatsapp*. Entretanto, foi possível comprovar que houve um número considerável de respondentes que discordaram (número 2 da escala *Likert*) do uso do *WhatsApp* nas dimensões: Utilidade Percebida (15,07%), Segurança Percebida (10,2%) e Confirmação (7,5%).

Como qualquer aplicativo móvel, o *Whatsapp*, no ambiente do HGeSM, segundo os respondentes, carece de alguns aspectos que podem ser melhorados, entretanto, os baixos percentuais ligados à discordância e discordância total das dimensões mensuradas na pesquisa deixou comprovado, em linhas gerais, a aceitabilidade do uso do *WhatsApp* na comunicação interna do hospital.

Uma das principais limitações afloradas no presente artigo foi o tempo exíguo. Pois poderia ser incluído no método, um estudo qualitativo com respondentes de perfis diversificados e até mesmo de outros hospitais de porte semelhante, a fim de identificar variáveis distintas daquelas apresentadas no trabalho.

Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS AGÊNCIAS DE COMUNICAÇÃO. 3º **Caderno de Comunicação Organizacional**: como entender a comunicação interna. São Paulo: Abracom, 2008.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Portaria nº 816 – Cmt Ex, de 19 de dezembro de 2003**. Aprova o Regulamento Interno e dos Serviços Gerais – R-1 (RISG) Brasília, DF, 19 dez. 2003. Disponível em: <http://www.sgex.eb.mil.br/sistemas/be/copiar.php?codarquivo=264&act=bre>. Acesso em: 27 junho 2019.

_____. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Portaria nº 415 – EME, de 29 de setembro de 2017. Aprova a Diretriz para a Transformação do Hospital de Guarnição de Santa Maria (EB-20-D-07.093)**. Brasília, DF, 07 jun. 2009. Disponível em: <http://www.sgex.eb.mil.br/sistemas/be/copiar.php?codarquivo=1546&act=bre>. Acesso em: 27 jun. 2019.

- BRISKIEWICZ, M. F. **Avaliação de sistemas de Mensagens Instantâneas Móveis (MIM): um estudo sobre o uso do whatsapp com estudantes do ensino superior**. 2018. 77 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção e Sistemas, do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção e Sistemas da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2018.
- BÔAS, B. V. **IBGE: 94,2% dos brasileiros usam internet para trocar textos e imagens**. 2018. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/5337837/ibge-942-dos-brasileiros-utam-internet-para-trocar-textos-e-imagens>>. Acesso em 21 jul.2019.
- CARRAMENHA, B.; CAPPELLANO, T.; MANSI, T. **Comunicação com empregados: A Comunicação Interna sem fronteira**. Jundiaí, SP: Editora In House, 2013, 143p.
- CARVALHO, D. A.; ALVES, L.M.; LIMA L. M.; RESCOLINO R.; AMBRÓSIO, T. C.; ZAMBONI, V. L. **A intranet como ferramenta de gestão de conhecimento**. Revista Fórum de Administração. v. 2, n. 1, 2010. Franca: 2010. Disponível em: <<http://periodicos.unifacef.com.br/index.php/forumadm/article/view/630>> Acesso em 13 jul. 2019.
- CHARAUDEAU, P. **Discurso das mídias**. Tradução de Angela S. M. Corrêa. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2010, 285 p.
- CURVELLO, J. J. A. **Comunicação Interna e Cultura Organizacional**. 2. ed. rev. e atual. Brasília: Casa das Musas, 2012.
- DUARTE, J.; MONTEIRO, G. Potencializando a comunicação nas organizações. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling. **Comunicação Organizacional: linguagem, gestão e perspectivas**., v. 2, São Paulo, Saraiva, 2009
- FIDELIS, G. J. **Treinamento e desenvolvimento de pessoas: uma abordagem na educação corporativa**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2008.
- GIL, A.C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- IBOPE INTELIGÊNCIA. **WhatsApp é o aplicativo mais usado pelos internautas brasileiros**. 2017. Disponível em: <<http://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/whatsapp-e-o-app-de-rede-social-mais-usado-pelos-internautas-brasileiros/>>. Acesso em: 21 jul. 2019.
- JAKOBSON, Roman. **Lingüística e Comunicação**. 1. ed. São Paulo: Cultrix e Universidade de São Paulo, São Paulo, 1969, 162 p.
- MAINGUENEAU, D. **Análise de textos de comunicação**. Tradução de Cecília P. de Souza-e-Silva e Décio Rocha. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2011, 238p.
- MARCUSCHI, L.A. **Análise da conversação**. 6. ed. São Paulo: Ática, 2007, 94p.
- O'BRIEN, J.A. **Sistemas de informação e decisões gerenciais na era da internet**, 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- OCHOA, C. G. **As diferenças entre comunicação interna e endomarketing**. Revista Educação Cultura e Comunicação. v. 5, n. 9, jan./jun. 2014. Lorena: 2014.
- OGHUMA, A. P.; LIBAQUE-SAEENZ, C. F.; WONG, S. F.; CHANG, Y. An expectation-confirmation model of continuance intention to use mobile instant messaging. **Telematics and Informatics**, v. 33, n. 1, p. 34-47, 2016.
- PERUZZOLO, A. **Elementos de Semiótica da Comunicação**. 3. ed. Jundiaí: Paco Editorial, 2015. 308 p.
- PINOCHET, L. H. C. **Tendências de Tecnologia de Informação na Gestão da Saúde**. O Mundo da Saúde. v. 35, n. 4, out./dez. 2011. São Paulo: 2011.
- STEFFANELLI, M.C. **Comunicação com o paciente: Teoria e ensino**. 2. ed. São Paulo: Robe Editorial, 1993.
- ROBBINS, P. S.; DECENZO, A. D.; WOLTER, R. **A nova administração**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- WHATSAPP. **Sobre o WhatsApp**. 2019. Disponível em: <<https://www.whatsapp.com/about/>> Acesso em: 21 jul. 2019.

PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO DE SERVIDORES DOUTORES TÉCNICO- ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO NA ÁREA DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA: uma análise paradigmática

Fernanda Leal
fernanda.leal@ufsc.br

Láís Silveira Santos
lais.ssantos@yahoo.com.br

Karina Marcelino
karinamarcelino@gmail.com

Monica Feitosa de Carvalho
Pedrozo Gonçalves
monicapedrozo@gmail.com

Palavras-chave:

Universidade Pública, Gestão
Universitária, Paradigmas, Técnico-
Administrativos em Educação, Gestão Pública.

Resumo

O objetivo deste artigo é discutir a contribuição da produção do conhecimento de servidores doutores Técnico-Administrativos em Educação (TAEs) da Universidade Federal de Santa Catarina para o debate da gestão pública universitária, a partir de paradigmas organizacionais. Para alcançar esse objetivo, realizamos um levantamento das teses doutorais desenvolvidas por servidores TAEs da Instituição, nessa área específica. De maneira geral, os autores dos trabalhos analisados não explicitam a postura epistemológica e/ou paradigmática adotada para o desenvolvimento de suas pesquisas. No entanto, a partir das nossas análises, confirmamos a proposição de que o campo teórico-empírico da gestão universitária – a partir do universo selecionado – tem se desenvolvido, sobretudo, segundo uma concepção funcionalista da ciência, que enfatiza a manutenção do *status quo* em seu entorno. Todavia, também identificamos trabalhos desenvolvidos a partir de uma perspectiva crítica/emancipatória, que questionam pressupostos estruturantes da gestão universitária pública.

1. Introdução

O pensamento científico moderno encontra-se arraigado no *mainstream* das ciências sociais e pauta diversos aspectos do mundo acadêmico, como fenômenos de pesquisa e abordagens teóricas, metodológicas e epistemológicas. Muito embora esse modelo científico – marcado por pressupostos como ordem e estabilidade, exclusão da subjetividade e aversão à reflexão filosófica – tenha propiciado grande avanço ao conhecimento, cada vez mais se associa o uso degradado da razão, o determinismo e o percurso pela especialização que o caracterizam como fatores desfavoráveis à apreensão da complexidade do real (SOUSA SANTOS, 1988; SANTOS, 2017b).

Na perspectiva de Ramos (1989), as teorias organizacionais e administrativas são baseadas em uma lógica da racionalidade predominantemente econômica e instrumental, vista pelo autor como unidimensionais, o que acaba dificultando a compreensão de fenômenos complexos. Em grande medida, a produção do conhecimento em educação superior e em gestão universitária – foco de debate deste trabalho – se insere nessa racionalidade e atende aos preceitos do pensamento científico moderno. Assim, se orienta para a consecução de objetivos práticos, sem questionamentos significativos sobre as estruturas em que o setor, suas instituições e seus atores operam (LEAL, 2020).

Partindo dos pressupostos de que a) a universidade é uma instituição complexa (SOBRINHO, 2002), confrontada por diferentes ordens normativas e lógicas culturais, e que, portanto, demanda o uso de referenciais teóricos mais interpretativos e problematizadores para orientar sua prática, e b) a participação de técnico-administrativos nos processos de tomada de decisão da universidade é tema afeito a controvérsia (LEAL *et al.*, no prelo), nosso **objetivo é discutir a contribuição da produção do conhecimento de doutores Técnico-Administrativos em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina para o debate da gestão pública universitária, a partir dos paradigmas organizacionais**. Essa análise ocorre a partir da base epistemológica e ontológica desenvolvida por Burrell e Morgan (1979) que auxilia a compreender as bases das teorias nas organizações modernas e refletir sobre a natureza da ciência, a realidade social e a natureza humana.

Para alcançar o objetivo, contamos com um referencial teórico sobre gestão pública universitária e paradigmas organizacionais. Na sequência, apresentamos os

procedimentos metodológicos que guiaram a realização do levantamento das teses desenvolvidas por servidores técnico-administrativos em educação da instituição, na área específica da gestão pública universitária. Posteriormente, os dados são debatidos sob a perspectiva dos paradigmas organizacionais. Por fim, temos as considerações finais.

2. Referencial teórico

2.1 Gestão pública universitária

A origem etimológica da palavra gestão advém do latim *gero, gessi, gestum, gerere* que pode ser compreendida como carregar, executar, exercer, gerar (CURY, 2002). Para Ferreira (2007), gestão significa administrar, tomar decisões, organizar e dirigir. Contribuindo com a discussão, Schultz (2016) e Chanlat (1999) apresentam diferenças entre os conceitos de administração e gestão. Para Schultz (2016) administrar significa coordenar pessoas e recursos em prol da realização de tarefas, em outras palavras é operacionalizar ações para atingir determinados objetivos. Em contrapartida, Chanlat (1999) define gestão como um conjunto de práticas e atividades sustentadas sobre um certo número de princípios com vistas a atingir uma finalidade. No que se refere a gestão pública, Avelar (2016) salienta que o gestor público em seu escopo de governança, pode estar de forma concomitante, imbricado entre fronteiras governamentais, organizacionais e setoriais, atados por obrigações formais ou envolto em processos mais informais e emergentes.

Em relação ao fenômeno específico deste trabalho, a gestão universitária, Souza (2009) entende que a gestão de universidades se trata de uma área de conhecimento diferente da administração empresarial e da administração pública em geral. O referido autor defende que a gestão universitária demanda teorias e metodologias próprias que considere a universidade de acordo com sua especificidade.

Meyer e Meyer Jr (2013) advertem que a procura por mais eficiência na gestão de universidades tem se consolidado numa inquietação permanente entre os gestores dessas instituições. Frente a isso, várias universidades buscam melhores práticas de gestão sustentadas em modelos e abordagens gerenciais. Os referidos autores destacam que, importar modelos gerenciais de empresas não são apropriados, justamente pelas particularidades que constituem as universidades. Meyer Jr e Lopes (2015) salientam que, o fato de não haver uma

teoria específica para a gestão universitária, faz-se necessário sabedoria, flexibilidade e criatividade para adequar as teorias administrativas às especificidades das universidades.

Desse modo, as universidades necessitam ter suas formas próprias de gestão. Souza (2009) ressalta que, as permanentes transformações ambientais, especialmente em relação as instituições complexas requerem novas formas de gestão que incluam ampla flexibilidade e sistemas decisórios participativos. Melo (2013) amplia a discussão quando atribui à gestão universitária um papel relevante no que tange a consolidação do ensino, pesquisa e extensão nas universidades e refere-se à gestão, como o quarto pilar da universidade.

Para Chauí (2003), a universidade, desde sua origem, foi uma instituição social orientada para a ação e prática social, alicerçada no reconhecimento público de sua legitimidade e das funções que desempenham. No espaço universitário coexistem diferentes atores sociais que congregam distintos saberes, dentre as várias áreas de conhecimento. Por estes e outros fatores intrínsecos à estrutura e funcionamento de uma universidade, esta pode ser considerada como uma instituição complexa (BURIGO; PEDERART, 2016).

Dias Sobrinho (2002) destaca que a universidade, enquanto uma instituição complexa, pelos múltiplos e diversificados processos, pela diversidade de formação técnica e vinculação ideológica dos sujeitos, pela multiplicidade de valores e interesses em permanente interação e contradição, faz tudo confluir para um mesmo fim, a formação. Haskins (2015, p. 25) contribui ao afirmar que “nenhum substituto jamais foi encontrado para a universidade no que diz respeito à sua atividade principal, isto é, a formação de estudiosos e a continuidade da tradição de aprendizagem e investigação”.

Búrigo (2017, p. 11) parte do pressuposto que, para ser gestor de uma universidade, há uma longa trajetória a ser cumprida entre o conhecimento técnico e o compromisso político, trajetória esta que perpassa pelo processo de formação (...) “que permeia o ser e o fazer da gestão”. Nesse sentido, refletir sobre gestão de universidades requer o reconhecimento do trabalhador universitário como sujeito essencial desta ação e a formação como elemento fundamental para o desenvolvimento de suas atividades. O processo formativo é dinâmico e se constitui como fruto da consciência, do pensamento, do contexto histórico de cada sujeito, sustentado numa prática social que indaga, que reflete, que critica e investiga.

2.2 Paradigmas organizacionais

As interpretações dominantes de determinada época facilitam, possibilitam e legitimam as transformações sociais conduzidas pelos grupos hegemônicos, pois é por vias do conhecimento que relações e entidades, como a política e a economia, são concebidas, percebidas, sentidas e descritas. Em outras palavras, a epistemologia prescreve e molda a ontologia ou a materialidade do mundo (SOUSA SANTOS, 2017; MIGNOLO, 2018).

A partir do conceito sociológico de paradigma desenvolvido por Kuhn (1969, p. 201) – “toda a constelação de crenças, valores, técnicas etc. partilhadas pelos membros de uma comunidade determinada” –, Burrell e Morgan (1979) fornecem uma base epistemológica e ontológica orientada a compreender as bases das teorias nas organizações modernas. Tal formulação reflete a natureza da ciência, a realidade social e a natureza humana. Para os autores, as teorias organizacionais podem ser analisadas com base em quatro amplos paradigmas ou sistemas de pensamento: 1. funcionalista; 2. interpretativista; 3. humanista radical e 4. estruturalista radical.

As perspectivas funcionalista e interpretativista têm dimensão objetiva e caráter determinista; se amparam no pressuposto de que existe uma ordem e um padrão implícitos no mundo social. Portanto, se aproximam de um quadro regulatório. No funcionalismo, a teoria se constrói a partir de uma rede de suposições, dado o seu propósito fundamental de produzir conhecimento empírico útil, com vistas ao alcance de um sistema social ordenado, prático, equilibrado, estável (MORGAN, 2007). Como a ciência almejada pelo paradigma funcionalista é livre de valores, semelhante a o que ocorre no mundo natural, ela requer distanciamento total do fenômeno por meio do rigor científico. O interpretativismo se fundamenta no mesmo pressuposto, mas reconhece a impossibilidade de alcançar uma ciência social objetiva. Nesse sentido, duvida da situação ontológica do mundo social, admite que ela é fruto das experiências, que por sua vez são subjetivas. No paradigma interpretativista, o pesquisador ultrapassa a postura de um mero observador; almeja compreender a essência dos processos inerentes às diferentes realidades; ou seja, o mundo como ele é (MORGAN, 2007).

As perspectivas humanista radical e estruturalista radical últimos têm dimensão subjetiva e caráter não determinista; se amparam no pressuposto de que a sociedade é uma força potencialmente dominadora; de que as

organizações oprimem e exploram. Portanto, enfatizam mudança social, com vistas à emancipação humana. Para o humanismo radical, a realidade é socialmente construída, com limites criados pelos próprios seres humanos, que são sujeitos da história (MORGAN, 2007). Finalmente, no estruturalismo radical, a realidade, caracterizada por tensões e contradições, existe independentemente da maneira como os indivíduos a percebem e a afirmam. Assim, o pesquisador busca compreender as diferentes formas de dominação social adotadas pelos detentores de poder, com vistas à manutenção do status quo (MORGAN, 2007).

Para Burrell e Morgan (1979), o desconhecimento acerca das diferentes possibilidades paradigmáticas tende a induzir a uma aceitação quase hegemônica do funcionalismo, um modelo preocupado antes com o “como funciona das coisas em detrimento de qual o agente ou qual o fim das coisas” (SOUZA SANTOS, 1988, p. 51), que aprisiona a teoria social. Por esse motivo, defendem o diálogo entre paradigmas como recurso para o desenvolvimento do campo com reflexividade e riqueza (CALDAS, 2007).

Dado que cada um dos paradigmas explorados por Burrell e Morgan (1979) implica em um caminho distinto, porém específico, para as ciências sociais e as organizações, autores como Bordieu (2001) e Westwood e Clegg (2003) criticam quaisquer tentativas de categorização paradigmática nas ciências sociais, dada sua origem nas ciências naturais e o risco de que outras possibilidades, não previstas por tais enquadramentos, sejam excluídas. Ainda assim, um olhar para a base proposta por Burrell e Morgan (1979) pode ser contributiva para apontar pistas sobre como um determinado campo de estudos, sobretudo um campo pouco desenvolvido epistemologicamente, tem se orientado.

3. Percurso metodológico

Para fins de desenvolvimento desta pesquisa, realizamos um levantamento bibliográfico e análise documental de teses doutorais desenvolvidas por servidores Técnico-Administrativos em Educação (TAEs) pertencentes ao quadro de pessoal da UFSC, a partir da lente dos paradigmas organizacionais. Como fatores de inclusão bibliográfica, foram consideradas as teses que atendessem aos seguintes critérios:

- a) Servidores TAEs lotados na UFSC;
- b) Servidores TAEs ocupantes de quaisquer cargos – partiu-se do princípio de que qualquer servidor poderia optar por estudar o tema da gestão universitária, independente do seu cargo;
- c) Formação à nível de doutorado em qualquer área do conhecimento;
- d) Quaisquer ano de conclusão do doutorado, porém com a data limite de publicação em 31 de julho de 2021 uma vez que a busca dos dados ocorreu em agosto de 2021; e
- e) Com tese publicada tendo como temática central a “Gestão Universitária”.

Consultando o sistema interno de gestão de pessoas da Instituição¹, identificamos que a UFSC dispõe de um total de 3.029 servidores TAEs, incluindo todos os níveis de escolaridade. Realizando o recorte quanto ao nível de escolaridade “Doutorado”, encontramos o total de 244 TAEs com a titulação de Doutor na UFSC. Esse quantitativo corresponde a 8,05% do total de servidores técnicos.

Por meio da pré-análise dos títulos, resumos e palavras-chave das teses identificadas por meio do levantamento bibliográfico, encontramos o total de 21 trabalhos, conforme Quadro 1. Esse quantitativo corresponde a 8,6% servidores com tese na área de gestão universitária do total de servidores TAEs com o título de Doutor na Instituição.

1. Consulta realizada no dia 29/07/2021.

Quadro 1 – Relação de teses doutorais analisadas

Servidor TAE Doutor(a)	Título	Ano	Programa/curso	Instituição
Aluizia Aparecida Cadori	A gestão do conhecimento aplicada ao processo de transferência de resultados de pesquisa de instituições federais de ciência e tecnologia para o setor produtivo: processo mediado pelo Núcleo de Inovação Tecnológica	2013	Engenharia e Gestão do Conhecimento	UFSC
Claudia Priscila Chupel Dos Santos	A Assistência Estudantil brasileira e a Ação Social portuguesa nas universidades públicas: do conhecimento à prática informada em Serviço Social	2017	Ciência Política e Políticas Públicas	ISCTE/Lisboa
Deise Rateke	As contradições em torno do acesso e da permanência de estudantes da classe trabalhadora por meio da implementação da Lei de Cotas nos cursos de ensino médio técnico integrado do IFSC- Campus Florianópolis	2018	Educação	UFSC
Elaine Thais Da Silva Lima	Trabalho decente para pessoas com deficiência no serviço público: experiências de integração laboral na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), no Brasil, e na Universidade de Lisboa (Ulisboa), em Portugal	2019	Sociologia Política	UFSC
Fernanda Geremias Leal	Bases epistemológicas dos discursos dominantes de internacionalização da educação superior no Brasil	2020	Administração	UDESC
Francisco Felipe da Silva Junior	Aplicação dos princípios da ergonomia no estudo do absenteísmo da equipe de enfermagem do serviço de emergência adulto hospital universitário da UFSC	2018	Engenharia de Produção	UFSC
Gabriela Mattei De Souza	A validade preditiva do concurso público de provas objetivas para resultado em estágio probatório de técnicos-administrativos em educação de uma instituição federal de ensino superior	2019	Administração	UFSC
Julieta Oro	Organização do trabalho em hospitais universitários federais: contextos e desafios	2017	Enfermagem	UFSC
Julio Eduardo Ornelas Silva	Pensamento estratégico em universidades públicas federais brasileiras	2017	Administração	UFSC
Katia Denise Moreira	Proposição metodológica para o desenvolvimento de competências secretariais no contexto da gestão universitária.	2018	Administração	UFSC
Magda Camargo Lange Ramos	Diretrizes para Produção do Conhecimento em Bibliotecas Universitárias	2012	Engenharia e Gestão do Conhecimento	UFSC
Maria Alice Pereira Borges	Pós-graduação lato sensu: perspectivas dos sujeitos desta formação profissional.	2021	Serviço Social	UFSC
Michel Maximiano Faraco	Distresse e resiliência moral na gestão de enfermagem no contexto de hospitais universitários federais.	2020	Enfermagem	UFSC
Paola Azevedo	A interação UFSC e Petrobras para o desenvolvimento inovativo sob a óptica institucionalista evolucionária	2016	Administração	UFSC
Rafael dos Santos Pereira	A que serve o Sinaes? uma avaliação da política nacional de avaliação da educação superior	2020	Educação	UFPR
Roberta Moraes De Bem	Framework de gestão do conhecimento para bibliotecas universitárias	2015	Engenharia e Gestão do Conhecimento	UFSC
Rodrigo Valverde Da Silva	Información y Transparencia Pública: instrumentos de control para la toma de decisiones en la gestión de las universidades federales brasileñas	2016	Contabilidade	Universidade de Valência/Espanha
Ruy Tadeu Mambrini Ribas	O vestibular como padrão de seleção ao ensino superior e as razões de seu uso: validade preditiva do desempenho acadêmico, regulação entre oferta e demanda ou mero ritual normalizado?	2019	Administração	UFSC
Salezio Schmitz Junior	Gestão Universitária Democrática: reflexões e proposições às universidades federais de Santa Catarina	2019	Administração	UFSC
Sergio Machado Wolf	Influência da competência empreendedora dos coordenadores nos indicadores de desempenho dos polos EaD	2014	Engenharia e Gestão do Conhecimento	UFSC
Sirlene Pintro	Fluxo informacional em projetos de cooperação universidade-empresa: um estudo.	2020	Ciência da Informação	UFSC

Fonte: elaborado pelas autoras (2021).

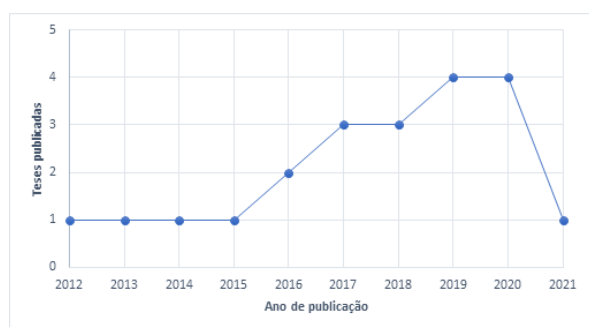
O *corpus* de análise constituiu-se, assim, de 21 teses doutorais, que foram acessadas e lidas na íntegra a fim de analisarmos as seguintes dimensões: (a) características gerais do estudo: Tema/fenômeno de interesse; dimensão da gestão universitária explorada; e (b) paradigma adotado para o desenvolvimento do estudo.

4. Análise e discussão de resultados

4.1 Características gerais do estudo

Observamos que os estudos na área da gestão universitária em nível de doutorado realizados pelos servidores TAEs da UFSC ainda é incipiente. As teses analisadas foram publicadas a partir do ano de 2012. O primeiro trabalho selecionado pelo levantamento é datado de 2012 (RAMOS, 2012). Desde então, o interesse por essa área foi crescente, atingindo seu maior número em 2019 e 2020: quatro teses publicadas sobre a temática em cada ano. No que concerne à queda observada no ano de 2021, justifica-se por um lado pelo ano ainda está em curso e, por outro, deduz-se que se deu em virtude da pandemia causada pelo novo Coronavírus (Covid-19), o qual suspendeu algumas atividades e prorrogou prazos para defesa. De todo modo, apesar do universo de trabalhos ser reduzido levando em consideração o número total de TAEs com titulação de Doutor na UFSC, notamos um maior interesse na temática por parte dos servidores desde então. O gráfico 1 ilustra essas evidências.

Gráfico 1: Evolução das publicações



Fonte: elaborado pelas autoras (2021).

Além disso, observamos que as teses doutorais relacionadas à gestão universitária têm se organizado em torno dos seguintes temas/fenômenos:

- Análise de programas e políticas públicas: acesso e permanência estudantil, inclusão e integração social no serviço público e avaliação da educação superior;
- Gestão do conhecimento: compartilhamento, transferência, produção e aplicação de conhecimentos;
- Internacionalização da educação superior;
- Seleção e acesso ao Ensino Superior;
- Competências requeridas para cargos ou funções específicas, como: secretárias executivas, bibliotecários e coordenadores de polos de educação a distância;
- Fatores relacionados à gestão de pessoas, como: absenteísmo, processo formativo, admissão e estágio probatório;
- Gestão de saúde nos Hospitais Universitários Federais;
- Cooperação/Interação da Universidade com outros setores, empresas e instituições; e
- Análise da gestão levando em consideração aspectos, como: democracia, transparência, tomada de decisão, controle, informação e planejamento estratégico.

Percebemos que há uma incidência maior de estudos relacionados a três temas: análise de programas e políticas públicas; competências requeridas para cargos ou funções específicas; gestão de saúde nos hospitais universitários federais. Dentre as 21 teses analisadas, quatro foram desenvolvidas em torno da análise de programas e políticas públicas; três relacionam-se às competências requeridas para cargos ou funções específicas e três referem-se à gestão de saúde nos hospitais universitários federais.

No que se referem às dimensões da gestão universitária, as teses têm se distribuído entre: Gestão da Pesquisa, Gestão do Conhecimento, Gestão de Ensino, Gestão de Pessoas, Gestão Estratégica, Gestão de Projetos, Gestão da Inovação, Gestão de Políticas Públicas, Gestão Social, Gestão da Saúde e Gestão da Informação.

Considerando os estudos de Avelar (2016), a gestão pública é permeada por fronteiras governamentais, organizacionais e setoriais que são comprimidas por processos formais e informais. Nesse sentido, inferimos que a ocorrência principal de teses relacionadas à análise de programas e políticas públicas pode estar relacionada à necessidade de responder satisfatoriamente às demandas da gestão pública, neste caso, da gestão pública universitária.

Retomando os estudos de Souza (2009), que compreendem a gestão universitária como uma área de conhecimento que demanda teorias e metodologias próprias e específicas às universidades, percebemos que a incidência de teses relacionadas às competências requeridas para cargos ou funções específicas das universidades convergem para a busca de uma melhor compreensão das dimensões que envolvem esta especificidade.

No que concerne às teses relacionadas à gestão de saúde nos hospitais universitários federais, Farias e Araújo (2017) argumentam que os hospitais são organizações complexas que vão além do tratamento e prevenção de danos à saúde; eles necessitam mais do que intervenções técnicas, necessitam também de boas práticas de gestão direcionadas para o aperfeiçoamento de sua atividade-fim. Desse modo, a ocorrência significativa de teses sobre gestão de saúde nos hospitais universitários federais indica a perspectiva de aprimorar o entendimento acerca das boas práticas de gestão que envolvem os hospitais enquanto organizações complexas e, sobretudo, os hospitais universitários federais.

4.2 Paradigma adotado para o desenvolvimento dos estudos

Embora autores como Bordieu (2001) e Westwood e Clegg (2003) critiquem as tentativas de categorização paradigmática nas ciências sociais, ainda assim fizemos esse esforço de analisar as teses identificadas com o olhar baseado na proposta de Burrell e Morgan (1979) como uma maneira de compreender certo campo de estudos, como o da gestão universitária. Assim, seguimos um caminho semelhante a Andion *et al* (2017, p. 9), para quem paradigmas “não são vistos como camisas de força, mas como lâmpadas que ajudam a iluminar e apontar pistas na investigação”. Uma das possibilidades do caminho empreendido foi identificar se há o predomínio de uma perspectiva epistemológica-paradigmáticas na temática da gestão universitária a partir de trabalhos de servidores públicos técnicos.

De maneira geral, os autores dos trabalhos analisados não explicitam a postura epistemológica e/ou paradigmática adotada para o desenvolvimento de suas pesquisas. Dos 21 trabalhos que compõem o corpus de análise, somente dez declararam explicitamente sua orientação epistemológica e/ou paradigmática. No entanto, a partir das nossas análises, confirmamos a proposição de que o campo teórico-empírico da gestão universitária — a partir do

universo selecionado — tem se desenvolvido, sobretudo, segundo uma concepção funcionalista da ciência, que enfatiza a manutenção do status quo em seu entorno. Essa constatação se fortalece diante dos temas contemplados, das teorias utilizadas nas fundamentações e dos recursos metodológicos explorados.

Das doze teses que enquadramos como “funcionalistas”, duas afirmaram claramente seguir essa postura epistemo-paradigmática (ver RIBAS, 2019; SOUZA, 2019). Há também um que se declarou como ‘institucionalista-evolucionário’ (ver AZEVEDO, 2016). A partir das fontes do surgimento do neoinstitucionalismo, também situamos essa perspectiva como funcionalista, embora o neoinstitucionalismo defenda um afastamento do racionalismo presente na ciência moderna. Outros nove trabalhos foram classificados por nós como funcionalistas, a partir de sua leitura e análise (ver CADORI, 2013; DE BEM, 2015; ORO, 2017; FARACO, 2020; PINTRO, 2020; RAMOS, 2012; SILVA, 2016; SILVA JUNIOR, 2018; WOLF, 2014). Isso porque se orientaram, predominantemente, por um dimensão objetiva e caráter determinista no qual a teoria se constrói a partir de uma rede de suposições, dado o seu propósito fundamental de produzir conhecimento empírico útil, livre de valores (MORGAN, 2007).

Sendo assim, o total de 12 teses são classificadas como funcionalistas. Características metodológicas encontradas nesses trabalhos são: abordagem quantitativa ou quanti-quali; uso da estratégia de estudo de caso; e análise de conteúdo com categorias previamente definidas quando utilizada a técnica de entrevista (geralmente semiestruturada). Assim, mesmo em trabalhos autodenominados qualitativos observamos uma tendência de interpretação objetiva.

Em relação aos nove outros trabalhos, um se declarou como interpretativista (ver LIMA, 2019) que, assim como o funcionalismo, se aproxima de um quadro regulatório ao ter o pressuposto de que existe uma ordem e um padrão implícitos no mundo social. No entanto, tende a considerar de forma mais significativa as subjetividades desse mundo. Nesse trabalho, foi utilizada a abordagem qualitativa em um estudo de caso sobre a integração de pessoas com deficiência no serviço público. O interpretativismo parece ter sido escolhido por possibilitar ao pesquisador compreender a essência dos processos inerentes às diferentes realidades (MORGAN, 2007).

Seis teses identificadas foram categorizadas como “críticas” por, em maior ou menor medida, enfatizarem em sua essência a neces-

sidade de mudanças na gestão universitária de uma perspectiva mais estrutural. Nesse sentido, enfatizaram as tensões e as contradições que se manifestam nesse meio, com foco na emancipação humana. Tais trabalhos estiveram mais propícios a explicitar sua perspectiva epistemológica/paradigmática e o fizeram a partir de tais classificações: “construtivista”; “construtivista social e pós-positivista”; “crítico-dialético”; “empírico-analítico e crítico-social”; “materialista histórico-dialético” e “decolonial”. De maneira condizente, as abordagens metodológicas adotadas para o alcance de seus objetivos foram predominantemente qualitativas, sendo a entrevista o principal recurso utilizado para a coleta de dados.

Em tais trabalhos, as problematizações mais contundentes puderam ser associadas ao predomínio da concepção de universidade pública como “organização” em vez de “instituição social”, sendo esse um viés que se materializa nas diferentes esferas da gestão universitária, como se observa nas questões abordadas por seis deles: a) relação entre a democratização do acesso e da permanência de estudantes provenientes de grupos sociais vulneráveis com a formação de massa crítica (ver SANTOS, 2017a), com denúncias sobre como o acesso via sistema de cotas não acompanha um projeto educativo voltado à classe trabalhadora (ver RATEKE, 2018); b) a racionalidade econômica/instrumental das políticas de internacionalização (ver LEAL, 2020) e de avaliação da educação superior pública brasileira (ver PEREIRA, 2020), com denúncias sobre como discursos e estratégias institucionais de internacionalização desconsideram a complexidade da universidade pública brasileira e são altamente funcionais ao avanço do capitalismo universitário global em curso; c) a formação profissional da perspectiva dos sujeitos de tal formação, com denúncias sobre como a certificação em massa se dá no contexto de um refinamento necessário à criação de mão de obra para o mercado, com deslocamento da formação humana para a mercadorização da educação (ver BORGES, 2021); e d) a análise dos fundamentos teóricos e práticos que estruturam o desenvolvimento de uma gestão universitária democrática, com denúncias sobre como a universidade se fundamenta sob uma aristocracia docente, na qual outras categorias são situadas de forma inferiorizada (ver SCHMITZ JUNIOR, 2019).

Os dois outros trabalhos, respectivamente auto classificados como “construtivista” e “construtivista social e pós-positivista”, apresentaram críticas mais tênues se comparadas aos outros seis. Em tais trabalhos, emer-

giram questões como: a) os meios para desenvolver competências secretariais no contexto da gestão universitária (ver MOREIRA, 2019) e b) os meios para potencializar o pensamento estratégico nas universidades públicas federais brasileiras (ver SILVA, 2017). Apesar de auto classificados dessa forma, não se observa em sua essência a concepção de que a sociedade é uma força potencialmente dominadora, cujas organizações oprimem e exploram. Assim, apesar de relativamente problematizadores, parecem seguir “uma ordem superficial, que mascara as contradições fundamentais” (MORGAN, 2007, p. 69).

5. Considerações finais

O objetivo deste estudo foi discutir a contribuição da produção do conhecimento de doutores TAEs da UFSC para o debate da gestão pública universitária, a partir dos paradigmas organizacionais. Para tanto, identificamos e analisamos as perspectivas paradigmáticas adotadas nos trabalhos desenvolvidos nessa temática por tais profissionais-pesquisadores.

Identificamos trabalhos desenvolvidos por TAEs de uma perspectiva crítica/emancipatória, que questionam pressupostos estruturantes da gestão universitária pública. Sendo a universidade pública uma instituição social complexa, que contempla diferentes prescrições para a ação e que é frequentemente questionada sobre sua razão de ser, ressaltamos a importância de considerar a produção científica desses sujeitos, que integram a universidade e contribuem para o seu desenvolvimento. Todavia, mais da metade das teses analisadas é baseada em um paradigma funcionalista da ciência. Sobre esse modo de ver a ciência e a realidade social, Santos (2017b, p. 219) já havia alertado que “os estudos demonstram uma concentração das teorias organizacionais dentro do paradigma funcionalista, cuja crença encontra-se em uma ciência objetiva, positivista, isenta de valor e em uma sociologia da regulamentação, em que a sociedade é explicada com base na racionalidade instrumental e utilitária”. De todo modo, tendo em vista o entendimento de que a ciência social se desenvolve mediante o estabelecimento de diálogos entre diferentes perspectivas epistemológicas e correntes teóricas (LEAL; SANTOS; MORAES, 2018), compreendemos que mesmo a produção funcionalista dos servidores TAEs deve ser considerada na práxis da Universidade. Afinal, esses profissionais-pesquisadores vivenciam os dilemas da instituição e integram processos que viabilizam o ensino, a pesquisa e a extensão.

Nesse sentido, trazemos como inquietação para discussões futuras se devemos falar em administração ou gestão universitária. A primeira – administração – é considerada por Schultz (2016) como a coordenação de recursos em prol da realização de tarefas. Já a segunda – gestão – visa o alcance de finalidades, a partir de princípios e práticas (CHANLAT, 1999). Embora tenhamos adotado nesta pesquisa a expressão ‘gestão’ universitária e reconheçamos a Universidade como uma instituição complexa (SOBRINHO, 2002), a maioria dos trabalhos analisados se baseia em uma perspectiva funcionalista da ciência e do conhecimento. Será que também, assim, compreendem a prática universitária? Estamos fazendo administração ou gestão? Eis um tema para uma próxima pesquisa, que pode se dar a partir de uma matriz epistêmica crítica, de sentido emancipatório (PAES DE PAULA, 2015), que reconhece formas próprias de gestão para as instituições complexas, como as universitárias (BURIGO; PERARDT, 2016; SOBRINHO, 2002).

Referências

- AVELAR, J. V. R. **Disputa de frames e hibridismo organizacional: um estudo de caso em um hospital universitário federal**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade Federal do Espírito Santo, 2016.
- AZEVEDO, P. **A interação UFSC e Petróbras para o desenvolvimento inovativo sob a óptica institucionalista-evolucionária**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2016.
- BEM, R. M. **Framework de gestão do conhecimento para bibliotecas universitárias**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, 2015.
- BORDIEU, P. O campo científico. In: ORTIZ, R. (org). **A sociologia de Pierre Bordieu**. São Paulo: Olho d'Água, 2013.
- BORGES, M. A. P. **Pós-graduação lato sensu: perspectivas dos sujeitos desta formação profissional**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, 2021.
- BÚRIGO, C. C. D.; PERARDT, S. A concepção de universidade e a inter-relação com o processo da gestão universitária. **Revista da FAE**, v. 19, p. 80-93, 2016.
- _____. C. C. D. Apresentação. In: BÚRIGO, C. C. D.; RAMOS, C. S. R.; SOUZA, G. M. (Orgs.). **A Formação no Contexto da Gestão Universitária**. Florianópolis: UFSC, 2017.
- BURRELL, G.; MORGAN, G. **Sociological paradigms and organisational analysis**. Hants: Ashgate, 1979.
- CADORI, A. A. **A gestão do conhecimento aplicada ao processo de transferência de resultados de pesquisa de instituições federais de ciência e tecnologia para o setor produtivo: processo mediado pelo Núcleo de Inovação Tecnológica**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, 2013.
- CALDAS, M. Paradigmas em estudos organizacionais: uma introdução à série. In: CALDAS, M.; BERTERO, O. **Teoria das organizações. Série RAE Clássicos**. São Paulo: FGV, 2007.
- CHANLAT, J. **Ciências sociais e management: reconciliando o econômico e o social**. São Paulo: Atlas, 1999.
- CHAUÍ, M. S. A universidade Pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**. São Paulo. Set/Out/Nov/Dez, 2003.
- CURY, C. R. J. Gestão Democrática na Educação: Exigências e Desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v.18. n.2, 2002.
- DIAS SOBRINHO, J. **Universidade e avaliação**. Florianópolis: Insular, 2002.
- FARACO, M. M. **Distresse e resiliência moral na gestão de enfermagem no contexto de hospitais universitários federais**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Enfermagem, 2020.
- FARIAS, D. C.; ARAÚJO, F. O. de. **Gestão hospitalar no Brasil: revisão da literatura visando ao aprimoramento das práticas administrativas em hospitais**. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 6, 2017.
- FERREIRA, N. S. C. **Formação continuada e gestão da educação no contexto da “cultura globalizada”**. São Paulo: Cortez, 2007.

HASKINS, C. H. **A ascensão das universidades**. Santa Catarina: Danúbio, 2015.

KUHN, T. Posfácio. In: KUHN, T. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1969.

LEAL, F. G. **Bases epistemológicas dos discursos dominantes de “internacionalização da educação superior” no Brasil**. Tese (Doutorado) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Doutorado em Administração, 2020.

LEAL, F.; PROLO, I.; MORAES, M. C. B.; LIMA, M. **Contribuições não-hegemônicas do Programa Escala Gestores y Administradores para a internacionalização da Universidade**. Educação Unisinos, no prelo.

LEAL, F.; SANTOS, L.; MORAES, M. C. B. “Conhece-te a ti mesmo”: Um olhar para o campo de pesquisa em secretariado executivo no Brasil”. *Revista Expectativa*, v. 17, n. 1, 2018.

LIMA, E. T. S. **Trabalho decente para pessoas com deficiência no serviço público: experiências de integração laboral na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), no Brasil, e na Universidade de Lisboa (Ulisboa), em Portugal**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, 2019.

MELO, P. A. de. Prefácio. Gestão universitária: um desafio para profissionais. In: STALLIVIERI, L. **Gestão e liderança universitária**. Sorocaba: EdUniso, 2013.

MEYER Jr., V.; LOPES, M. C. B. Administrando o imensurável: uma crítica às organizações acadêmicas. *Cad.EBAPE.BR*, v. 13, n. 1, 2015.

MEYER, B.; MEYER JR., V. “Managerialism” na gestão universitária: uma análise de suas manifestações em uma instituição empresarial. *Revista Gestão Universitária na América Latina*, v. 6, n. 3, 2013.

MIGNOLO, W. The conceptual triad: Modernity/Coloniality/Decoloniality. In: WALSH, C.; MIGNOLO, W. (Eds.). **On Decoloniality**. Duke University Press, 2018a. p. 135-152.

MOREIRA, K. D. **Proposição metodológica para o desenvolvimento de competências secretariais no contexto da gestão universitária**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação

em Administração, 2018.

MORGAN, G. Paradigmas, metáforas e resolução de quebra-cabeças na teoria das organizações. In: CALDAS, M.; BERTERO, C. **Teoria das organizações**. RAE Clássicos. São Paulo: FGV, 2007.

ORO, J. **Organização do trabalho em hospitais universitários federais: contextos e desafios**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Enfermagem, 2017.

PAES DE PAULA, A. P. **Repensando os estudos organizacionais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015.

PEREIRA, R. S. **A que serve o SINAES? Uma avaliação da Política Nacional de Avaliação da Educação Superior**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2020.

PINTRO, S. **Fluxo informacional em projetos de cooperação universidade-empresa: um estudo**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, 2020.

RAMOS, A. G. **A nova ciência das organizações: Uma reconceituação da riqueza das nações**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1989.

RAMOS, M. C. L. **Diretrizes para Produção do Conhecimento em Bibliotecas Universitárias**. Tese (Doutorado) – Curso de Engenharia do Conhecimento, Universidade Federal de Santa Catarina, 2012.

RATEKE, D. **As contradições em torno do acesso e da permanência de estudantes da classe trabalhadora por meio da implementação da Lei de Cotas nos cursos de ensino médio técnico integrado do IFSC – Campus Florianópolis**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2018.

RIBAS, R. T. M. **O vestibular como padrão de seleção ao ensino superior e as razões de seu uso: validade preditiva do desempenho acadêmico, regulação entre oferta e demanda ou mero ritual normalizado?** Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2019.

SANTOS, C. P. C. dos. **A assistência estudantil**

brasileira e a ação social portuguesa nas universidades públicas: do conhecimento à prática informada em serviço social. Tese (Doutorado) – Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2017a.

SANTOS, E. O campo científico da administração: uma análise a partir do círculo das matrizes teóricas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 15, n. 2, 2017b.

SCHMITZ JUNIOR, S. **Gestão universitária democrática: reflexões e proposições às universidades federais de Santa Catarina.** Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2019.

SCHULTZ, G. **Introdução à gestão de organizações.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

SILVA, J. E. Ornelas. **Pensamento estratégico em universidades públicas federais brasileiras.** Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2017.

SILVA, R. V. **Información y Transparencia Pública: instrumentos de control para la toma de decisiones en la gestión de las universidades federales brasileñas.** Tesis Doctoral. Programa de Doctorado en Contabilidad, Universidad de Valencia, 2016.

SILVA JUNIOR, F. F. **Aplicação dos princípios da ergonomia no estudo do absenteísmo da equipe de enfermagem do serviço de emergência adulto hospital universitário da UFSC.** Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, 2018.

SOUSA SANTOS, B. DE. **Um discurso sobre as ciências.** Coimbra: Edições Afrontamento, 1988.

_____. **Decolonising the university: the challenge of deep cognitive justice.** Cambridge: Cambridge Scholars Publishing, 2017.

SOUZA, G. M. **A validade preditiva do concurso público de provas objetivas para resultado em estágio probatório de técnicos-administrativos em educação de uma instituição federal de ensino superior.** Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2019.

SOUZA, I. M. de. **Gestão das Universidades Brasileiras: uma abordagem fundamentada na gestão do conhecimento.** Tese (Doutorado) – Curso de Engenharia do Conhecimento, Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.

WESTWOOD, R.; CLEGG, S. **Debating Organization.** Oxford: Blackwell Publishing, 2003.

WOLF, S. M. **Influência da competência empreendedora dos coordenadores nos indicadores de desempenho dos polos EaD.** Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, 2014.

REFLEXOS DA DESIGUALDADE SOCIAL NA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: um esboço de mapeamento

Resumo

O presente estudo tem como objetivo principal apontar os reflexos da desigualdade social na participação cidadã nos Conselhos de Políticas Públicas, no caso brasileiro. Em relação aos pressupostos teóricos, partiu-se da democracia deliberativa como ferramenta mais adequada de participação para os conselhos de políticas públicas. Em termos metodológicos, partiu-se de revisão bibliográfica sobre esta relação, nas bases de dados *SciELO*, *Spell*, *Redalyc* e Portal de Periódicos da Capes. Os dados foram coletados e tabulados no *Excel*, tendo sido realizado contraste e comparação dos resultados. Apesar do estudo ainda ser um esboço de mapeamento, os achados preliminares permitem inferir que há uma relação direta entre desigualdade social e participação cidadã, sendo necessário analisar a participação nos conselhos adaptada à realidade brasileira, uma vez que os estudos recentes tomaram como base teorias de países de primeiro mundo e experiências que não permitem uma transposição para o Brasil, sobretudo, por não levarem em conta elementos como a desigualdade social.

Bruna Hamerski
bruh_hamerski@hotmail.com

Claucia Piccoli Faganello
claucia.f@gmail.com

Palavras-chave:
Participação Popular; Conselhos de Políticas Públicas; Desigualdade Social; Políticas Públicas; Democracia Deliberativa.

1. Introdução

No *ranking* mundial da desigualdade social, ao observar a posição do Brasil, pode-se constatar que o país está entre os 10 países mais desiguais do mundo, sendo o único país latino-americano enquadrado na mesma lista dos países africanos. O Brasil possui a segunda maior concentração de renda entre mais de 180 países. Ao final de 2019, o relatório da Organização das Nações Unidas (ONU) evidenciou que, no Brasil, a população mais rica detinha 28,3% da renda do país, quase um terço do total (SASSE, 2021).

Na mesma linha, o relatório Riqueza Global, lançado em junho de 2021, pela Credit Suisse (CRÉDIT SUISSE, 2021), mostrou que o percentual de riqueza brasileiro ficou ainda mais concentrado em quem já detinha posições de privilégio na sociedade. De acordo com o estudo, a América Latina é a região do mundo que mais sofreu com impactos da pandemia da Covid-19 e o Brasil foi o país que teve o maior número de mortes por milhão de pessoas. Importante ressaltar que esses dados impactam diretamente os índices de desigualdade social no país, já que muitas famílias perderam pessoas queridas e também fontes de renda e sustento.

No que se refere ao acesso à riqueza, o Brasil gerou mais concentração de renda na pandemia, sendo que o 1% dos mais ricos passou a ter 49,6% da riqueza total do país em 2020, um aumento de 2,7 pontos percentuais em relação ao ano anterior. Esse mesmo relatório enfatiza que o Brasil, atualmente, é o segundo país mais desigual, perdendo somente para a Rússia. Por fim, o relatório coloca que o Brasil registrou a maior queda na renda e no patrimônio da população, tendo uma redução de 20% entre 2019 e 2020 (CRÉDIT SUISSE, 2021).

Nessa perspectiva, é importante salientar que a desigualdade social é um fenômeno que não afeta apenas as taxas de emprego, a fome, a desnutrição, corroborando para níveis maiores de pobreza. A desigualdade também afeta o acesso às políticas públicas e, principalmente, a participação cidadã. Isto porque a menor participação política da parcela mais pobre da população tende a implicar menor possibilidade de que eles exerçam pressão por seus interesses (LAZZAROTTI *et al.*, 2020).

No contexto da participação cidadã, este trabalho quer chamar atenção para uma ferramenta que é central na participação da Sociedade Civil: os Conselhos. Interessa investigar os reflexos na participação nos conselhos porque eles são práticas de gestão participativa através das quais a Sociedade Civil

está representada, através dos conselheiros. Se, através do voto, a Sociedade Civil tem o poder de eleger seus representantes, nos Conselhos, principalmente os de Políticas Públicas, cabe destacar o aconselhamento por parte da Sociedade Civil, autorizando ou vetando projetos colocados em pauta, em alguns casos, até mesmo em relação ao montante de recursos destinado à determinada política pública.

Importante destacar que, no sistema político brasileiro atual, o Poder Executivo ainda detém a palavra final sobre as decisões dos Conselhos de Políticas Públicas, podendo, em sua decisão final, contrariar o recomendado pelo conselho e decidido pela maioria dos representantes da Sociedade Civil presentes, sem que haja nenhuma penalidade. Isso ocorre por termos uma democracia representativa, positivada constitucionalmente (BRASIL, 1988), com possibilidade de implementação de práticas de democracia direta, porém sem que essas práticas, como os Conselhos de Políticas Públicas, tenham a tomada de decisão compartilhada com o Executivo. Neste artigo, para fins didáticos e de contribuição com a literatura existente sobre o assunto, participação cidadã é compreendida em sentido amplo, considerada como a possibilidade do cidadão fazer parte da deliberação sobre os assuntos do seu interesse, sendo o acesso aos conselhos elemento para caracterizar essa participação.

Tendo em vista o que foi afirmado até o presente momento, manifesta-se o seguinte problema de pesquisa: *Quais os reflexos da desigualdade social na participação nos conselhos de políticas públicas no Brasil?*

Em relação às justificativas para a realização desta pesquisa, a primeira delas se refere aos aspectos socioeconômicos da América Latina, uma vez que são poucos os estudos que relacionam a participação cidadã com o contexto específico da região, trazendo elementos importantes como a desigualdade social à tona. Entretanto, dada a especificidade latino-americana, não é possível fazer uma transposição direta das ferramentas e teorias aplicadas em outros países para o caso brasileiro (RAMOS, 1967).

Em segundo lugar, cabe destacar os artigos de revisão sobre a temática da participação, uma vez que foi realizada busca na base de dados *Scielo*, *Spell* e no Portal de periódicos da Capes, combinando os termos “participação”, “conselhos”, “desigualdade social” e “revisão sistemática”. A respeito desta busca, foi encontrado apenas um estudo de revisão que trouxe à tona elementos relacionados à desigualdade social. No entanto, este trabalho não tinha como objetivo principal

fazer esta relação. O estudo apresentou reflexos da desigualdade social no âmbito da representação por parte dos representantes dos conselhos, apontando as assimetrias na representação e nas relações dos conselhos como oriundas da desigualdade social brasileira. Ademais, o estudo apontou como lacuna uma análise conjuntural, apontando caminhos para a contribuição destas práticas de gestão participativa (PAIVA; STRALEN, COSTA, 2014). Portanto, destaca-se a relevância teórica, uma vez que os estudos sobre participação e os estudos que relacionam a participação da Sociedade Civil nos Conselhos de Políticas Públicas não levam em conta as especificidades dos países latino-americanos, destacando a desigualdade social (GOHN, 2019).

De outra banda, com a pandemia da covid-19 e o aumento das desigualdades sociais na América Latina, observa-se uma tendência de participação visando a ampliação da igualdade social e a inclusão política. Aqui, cabe destacar, como um elemento a ser observado em estudos futuros, a possibilidade de ferramentas digitais de participação cidadã como uma possível forma de promoção da igualdade de acesso às práticas de gestão participativa (POGREBINSCHI, 2021).

Ainda, importante acrescentar que ninguém melhor que o cidadão que vivencia no dia a dia suas necessidades para contribuir com o Poder Público na definição da agenda e das demandas locais de sua comunidade. Entretanto, cabe entender porque ferramentas valiosas de participação popular têm ocorrido apenas como forma de Controle Social (HAMERSKI, 2021, no prelo) e se esse elemento pode estar relacionado aos índices de desigualdade social.

Para responder a este questionamento, o trabalho tem como objetivo geral: apontar os reflexos da desigualdade social na participação nos Conselhos de Políticas Públicas. Para tanto, três são os objetivos específicos: (1) identificar, à luz da literatura sobre o tema, a relação entre desigualdade e participação no Brasil; (2) mapear características em comum nos estudos que relacionam participação e desigualdade no Brasil; (3) deduzir acerca dos principais elementos relacionados à desigualdade social que influenciam na participação nos conselhos. A seguir será apresentado o referencial teórico tomado como base para a elaboração deste artigo.

2. Revisão teórica

Para entender como a relação entre desigualdade e participação é abordada neste trabalho, é importante entender alguns con-

ceitos, que permeiam a discussão, começando pela relação da participação com a concepção de democracia adotada neste texto e avançando sobre o tópico da desigualdade social.

2.1 Concepção de democracia adotada

A temática que versa sobre participação política constitui um debate denso no campo da Ciência Política. Diversas são as definições dadas à participação popular, a depender da tradição de pesquisa adotada. Entretanto, a este trabalho, interessa uma visão específica sobre participação: a democracia deliberativa. No contexto da democracia deliberativa, participar é discutir a respeito das decisões a serem tomadas pelos governantes. Tais decisões devem ser levadas para a *esfera pública*, havendo debate e deliberação por parte da Sociedade Civil para que, após deliberação, seja definido o conteúdo das decisões administrativas dos governantes que estão no poder (HABERMAS, 1997).

Deliberar significa decidir depois de consultar, decidir depois de refletir. No âmbito da participação popular, esta é a visão adotada neste trabalho e, no caso dos conselhos de políticas públicas, que são como ferramentas de Controle Social, que deliberam sobre temáticas distintas, relacionadas às respectivas Políticas Públicas. Dentre suas principais características, destaca-se a elaboração de resoluções e pareceres a respeito do que foi deliberado em assembleia, a escolha de seus representantes por indicação, a paridade e a autonomia em relação ao Poder Executivo Municipal (HAMERSKI, 2021, no prelo¹).

Isso tudo contribui para que a democracia saia da esfera da representação e caminhe no sentido de uma efetiva participação cidadã, isso porque “a democracia participativa promove a subida da população a níveis cada vez mais elevados de participação decisória, acabando com a divisão de funções entre os que planejam e decidem lá em cima e os que executam e sofrem as consequências das decisões cá embaixo” (BORDENAVE, 1983, p. 34). Na mesma linha, a participação contribui para a capacitação do cidadão

1. Tais observações derivam de pesquisa realizada por uma das autoras deste trabalho, que teve como um de seus objetivos caracterizar os nove conselhos de políticas públicas do município de Porto Alegre. Esta caracterização se deu a partir de pesquisa exploratória acerca de cinco elementos presentes nos conselhos: legislação, paridade, forma de escolha dos representantes, deliberações e grau de autonomia em relação ao organograma da respectiva secretaria.

para avaliar a conexão entre a esfera pública e a esfera privada, tendo um caráter pedagógico (PATEMAN, 1992, p. 146).

Em vista disso, considera-se que os conselhos de políticas públicas apenas cumpram sua função caso suas deliberações cheguem até a *esfera pública*. Caso contrário, são praticamente inócuos e, neste contexto, este trabalho quer chamar atenção para um elemento que permeia a discussão a respeito da participação popular nas políticas públicas e que afeta a chegada das decisões dos conselhos até a esfera pública: a desigualdade social. Ainda, os Conselhos de Políticas Públicas têm o papel de atribuir legitimidade para as questões que estão em debate no Executivo, visto que, depois de abordadas nos conselhos, as decisões passam a ter a legitimação da Sociedade Civil.

Em relação ao conceito de desigualdade social, para Davis e Moore (1976), a desigualdade social tem origem nas ocupações de cada indivíduo na sociedade e é um dispositivo que garante que as posições mais importantes sejam preenchidas pelas pessoas mais qualificadas. Entretanto, quando se tem um nível muito alto de desigualdade, algumas consequências podem ser observadas, como o acesso de poucos a determinados recursos e, até mesmo, a baixa participação em políticas públicas.

Segundo o Glossário de Desigualdades: “as desigualdades são uma noção estrutural e relativa” (OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES, 2020, p. 22) e diferentemente da pobreza, por exemplo, pode ser desfeita, desde que haja políticas públicas adequadas e vontade política. Relevante destacar que as desigualdades são um problema público, ou seja, de toda a sociedade e, no caso brasileiro, um problema que persiste historicamente. O Glossário anteriormente citado coloca que: “para entender as desigualdades, é necessário fazer três perguntas: desigualdade de quê? Quanta desigualdade? Desigualdade entre quem?”. Essas questões levantadas são relevantes pois nos permitem classificar e categorizar os fenômenos que estamos analisando, na primeira questão como um fenômeno social, na segunda como um fenômeno quantificável e na terceira como interseccional, considerando critérios de raça, gênero e localização (OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES, 2020, p. 23).

No caso brasileiro, embora houvesse períodos nos quais houve uma diminuição significativa da desigualdade social, os índices sempre foram altos. No entanto, mesmo tendo níveis altos, o país possui recursos para acabar com a desigualdade, mesmo que tenha um histórico de reforço da via única do crescimento

econômico (BARROS; HENRIQUE; MENDONÇA, 2000).

Desse modo, este trabalho tem por objetivo fazer um mapeamento teórico de elementos relacionados à desigualdade que ocasionam a baixa participação ou a não participação dos indivíduos nas políticas públicas. Para tanto, é necessário compreender a principal disputa teórica inserida no debate sobre participação.

2.3 Participação e desigualdade

Tendo em vista que o objetivo principal deste trabalho é discorrer sobre a relação entre participação e desigualdade no Brasil, é necessário trazer alguns apontamentos sobre a temática da desigualdade.

Indo ao encontro da literatura sobre desigualdade social, este trabalho parte do pressuposto de que a teoria da desigualdade na participação está ligada à teoria de classes sociais (WEBER, 1981), argumentando, na temática da participação, que diferentes classes sociais têm diferentes níveis de acesso ao poder decisório na implementação de políticas públicas. Na modelo hegemônico de participação, o poder econômico influencia sobremaneira a participação política, resignificando, até mesmo, o conceito de cidadania e de participação, conceitos que neste modelo econômico estão fortemente relacionados a requisitos financeiros (DAGNINO, 2004).

Em relação à desigualdade social no Brasil, historicamente, o país sempre registrou níveis altos de desigualdade (BARROS; HENRIQUES, MENDONÇA, 2000), embora houvessem períodos com níveis mais baixos e diminuição significativa da desigualdade, como o período de 1995 a 2007 (BARROS *et al.*, 2010), seguido por um período de queda, a partir de 2010, considerado década perdida para a desigualdade e pobreza (BARBOSA; SOUZA, SOARES, 2020), pode-se dizer que o Brasil nunca deixou de ser um país com níveis baixos de desigualdade.

No que se refere à mobilidade social, o que se pode observar é que houve mobilidade dos diversos estratos da pirâmide social pelo fato do Brasil ter passado de uma economia predominantemente rural para uma economia onde teve aumento da capacidade de produção e importação de bens de capital (substituição de importações), mais voltada para o setor interno, suprimindo a maior parte da demanda interna com bens do próprio país, conforme pesquisa que analisou dados de 1973 e 1996 (PASTORE; DO VALLE SILVA; CARDOSO, 2000).

Em vista disso, ao analisar os estudos que versam sobre participação nos conselhos de políticas públicas, foi observado que há uma relação entre baixa participação e desigualdade social. Apresentar como se deu a busca por esta relação e quais são as principais características é o que se pretende nas próximas páginas.

3. Procedimentos metodológicos

Esta pesquisa possui um enfoque correlacional, uma vez que busca caracterizar os elementos que estão presentes na relação entre desigualdade social e participação, buscando verificar se há padrões que se repetem neste processo. A pesquisa correlacional tem o intuito de conhecer a relação ou o grau de associação entre elementos presentes num contexto. Neste caso, a relação entre desigualdade social e participação, no contexto de participação nos conselhos de políticas públicas (SAMPRI; COLLADO; LUCIO, 2013).

3.1 Protocolo de busca

Em relação à forma de investigação científica, esta pesquisa realizou um esboço de mapeamento sobre o tema, realizando buscas nas seguintes bases de dados: *Scielo*, *Spell*, *Redalyc* e Portal de Periódicos da Capes. Trata-se de um esboço, uma vez que a busca foi realizada apenas em algumas bases de dados, selecionadas pelas autoras, não se tratando de esgotar a busca pelos estudos relacionados ao tema. Em relação aos termos de busca, foi realizada pesquisa pelos termos “participação”, “conselhos” e “desigualdade social”, utilizando o operador booleano “and”.

Ademais, foi realizada a filtragem dos dados, selecionando tópicos específicos, quais sejam: *social participation, management, Brazil, democracy, local government, inequality, participation, social policy, social sciences, public policy, political science* e *sociology*. Também foi aplicado o critério de seleção para apenas artigos publicados em periódicos.

Em relação ao recorte geográfico, foram selecionados apenas estudos que analisaram a participação no Brasil, especificamente nos conselhos. Ademais, não houve um recorte temporal definido, uma vez que a busca foi feita em relação a todos os estudos que relacionavam desigualdade e participação.

Após a busca, seleção dos artigos e remoção dos duplicados, chegamos ao número de 108 artigos que apresentam, de alguma forma, as palavras-chave mencionadas anteriormente.

Para chegar aos artigos que relacionam participação e desigualdade social no Brasil, foram selecionados aqueles que:

- (1) Tinham por objetivo relacionar a desigualdade e a participação, tendo sido localizados quatro estudos que relacionam elementos culturais à participação;
- (2) Artigos que não tinham por objetivo principal estabelecer esta relação, mas que acabaram se deparando com este elemento nos resultados, tendo sido localizado um estudo que apontou elementos relacionados à desigualdade; e
- (3) Por fim, um terceiro elemento, embora não fosse este o objetivo inicial, foi aplicado: foi localizado um artigo teórico, elaborado por especialista no tema, apontando caminhos para a relação entre participação e desigualdade, estudo este que justifica a realização do presente mapeamento. Portanto, este artigo também foi selecionado.

Tendo em vista estes pressupostos, pode-se observar que foram selecionados seis artigos para propor a discussão sobre participação e desigualdade social e, portanto, por ser um número baixo de artigos, serão apresentados a seguir.

Quadro 01 - Mapeamento dos estudos que relacionam participação cidadã e desigualdade social:

Título	Periódico	Autores	Ano
Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba	Rev. Socio. Polit.	Mario Fucks, Renato Monseff Perissinotto, Ednaldo Aparecido Ribeiro	2003
Dilemas culturais, sociais e políticos da participação dos movimentos sociais nos conselhos de saúde	Cienc. Saúde Coletiva	Francini Lube Guizardi, Roseni Pinheiro	2006
Efeitos diretos, indiretos e tardios: trajetórias da transmissão intergeracional da participação política	Lua Nova	Mario Fucks	2011
Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais	Sociologias	Joana Alencar; Isadora Cruxên; Igor Fonseca; Roberto Pires; Uriella Ribeiro	2013
Modelando a participação social: uma análise da propensão à inserção em instituições participativas, a partir de características socioeconômicas e políticas	Revista Brasileira de Ciência Política	Alexsander Cambraia N. Vaz	2013
TEORIAS SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL: desafios para a compreensão das desigualdades sociais	Caderno CRH	Maria da Gloria Gohn	2019

Fonte: elaborada pelas autoras, com base nos dados da pesquisa.

Em relação aos estudos mencionados acima, estes foram inseridos no Excel, tendo seus objetivos e resultados, bem como outros elementos, como o ano de publicação e o tipo de artigo, contrastados e comparados. Para realizar as comparações e construir a construção da movimentação do objeto de estudo, foi realizada leitura dos artigos, bem como observados seus objetivos e resultados mais importantes. A apresentação dos resultados se dará nas próximas páginas.

4. Apresentação e discussão dos resultados

Em relação aos estudos localizados que buscavam relacionar desigualdade e participação, pode-se observar que as pesquisas relacionadas a este recorte e objetivo começaram nos anos 2000, uma vez que o estudo mais antigo localizado é de 2003.

Este estudo teve um enfoque quantitativo e buscou relacionar a composição de quatro conselhos de Curitiba com outros elementos, como: renda, escolaridade, interesse por política, ativismo eleitoral, associativismo, filiação partidária, autoavaliação sobre capacidade de influência política. Como resultados a destacar, observou-se que, para os membros destes conselhos, a experiência da participação no âmbito dos conselhos gerou um maior interesse por política. No entanto, constatou-se na experiência dos conselhos o reflexo da desi-

gualdade brasileira, destacando o elemento da renda e da escolaridade, uma vez que apenas 33,3% dos conselheiros possuem renda mensal inferior a dez salários mínimos, 22,7% mais de 20 salários mínimos e 17,3% mais de 40, sendo 66,7% dos membros graduados ou pós-graduados, sem nenhum analfabeto e apenas 5% com ensino fundamental (FUCKS; PERISSINOTTO; RIBEIRO, 2003, p. 127).

O segundo estudo é de 2006 e buscou analisar a inserção de um movimento popular em Conselhos de Saúde e sua relação com o Poder Executivo. Este estudo teve enfoque qualitativo, utilizando como método a Observação Participante e a realização de entrevistas semiestruturadas com informantes-chave e grupos focais. Como achados relacionados à desigualdade, cabe destacar o engessamento da participação popular por parte dos grupos populares, que relataram o sentimento de isolamento, não apenas em relação às pautas no interior dos conselhos, mas em relação ao não conhecimento das pautas das próprias entidades representadas por eles, colocando em questão não só a participação, mas também o fato do Poder Executivo acabar assumindo a responsabilidade exclusiva pela elaboração, formulação e condução da política (GUIZARDI; PINHEIRO, 2006, p. 802).

Seguindo a linha temporal, o terceiro estudo é de 2011 e não tinha como objetivo principal analisar a relação entre a participação e outros fatores, mas acabou constatando

estes elementos nos resultados. O estudo tinha como objetivo analisar a inserção dos jovens na participação, mediante trajetórias de transmissão intergeracional. O estudo teve caráter quantitativo e buscou analisar alguns efeitos sobre a participação dos jovens. Um resultado importante a ser destacado, no que se refere à desigualdade social, é de seu reflexo como efeito indireto e tardia, uma vez que a desigualdade econômica, constatado no estudo, tende a se transformar em desigualdade política, já que a escolaridade e status social dos pais influenciam positivamente a participação política dos filhos (FUCKS, 2011, p. 167).

O quarto estudo é de 2013 e teve como objetivo principal relacionar a participação com a desigualdade, mais especificamente em relação à renda, escolaridade, gênero, raça/cor, região de residência e setor de representação. O estudo teve o enfoque quantitativo, realizando survey junto a 767 conselheiros nacionais, membros de 21 conselhos e 3 comissões nacionais. Como resultados a destacar, nota-se que, na dimensão racial, os estudos reafirmam a desigualdade brasileira, o que também aconteceu em relação à escolaridade e à renda, uma vez que os conselheiros apresentam escolaridade e renda amplamente superior à média. Outro elemento que reflete a desigualdade foi a predominância da residência dos conselheiros residir na região sudeste do país, destacando que este estudo tinha por objetivo analisar os conselhos em nível nacional (ALENCAR *et al.*, 2013).

O quinto estudo é de 2013 e buscou avaliar a probabilidade de determinado indivíduo se inserir numa prática de gestão participativa, levando em conta requisitos socioeconômicos e políticos, quais sejam: renda nominal familiar; escolaridade; sexo; cor; participação em atividades associativas; participação em atividades políticas; e região do Brasil em que reside. Como resultados importantes a serem destacados, constatou-se que tanto o aumento da renda quanto o aumento da escolaridade influenciam a participação. Entretanto, não foi constatada relação entre o grau de origem do indivíduo e o envolvimento na participação (VAZ, 2013).

Por fim, foi selecionado um artigo teórico, que resgatou as abordagens sobre participação e, dentre outros questionamentos, como elas têm tratado o tema das desigualdades sociais. Aqui, cabe ressaltar uma agenda de pesquisa proposta, que é a realização de uma análise que busque analisar as especificidades da América Latina (GOHN, 2019).

Em relação aos estudos encontrados, pode-se fazer três observações iniciais:

- (1) Dentre os estudos analisados, pode-se observar uma linearidade na literatura, uma vez que os estudos mais antigos se depararam com a relação entre participação cidadã e desigualdade, enquanto que os estudos mais recentes discorrem sobre possibilidades de estudos futuros e analisaram esta relação;
- (2) Nota-se que a temática da participação não está mais restrita à uma prática de gestão participativa, à simples paridade nos conselhos ou à simples inserção da Sociedade Civil nestes. É necessário observar elementos intrínsecos aos países latino-americanos, que influenciam sobremaneira a participação nos conselhos, como a desigualdade social.

Dito isso, buscou-se responder a questão: quais os reflexos da desigualdade social na participação nos conselhos de políticas públicas no Brasil? Pode-se dizer que, considerando que o fenômeno das desigualdades sociais tem que ser analisado no âmbito estrutural (macro) e setorial (políticas de governo), a relação da participação fica condicionada a esses dois elementos. O primeiro, da estrutura, determina quais as possibilidades de participação e os limites para a mesma dentro do modelo democrático adotado. Já o segundo tem relação direta com o momento em que a participação ocorre, se há um maior incentivo e uma maior abertura para a participação por parte do governo, menores serão os impactos das desigualdades sociais na atuação dos conselheiros, já se a participação for vista somente como um critério formal, maior a influência das desigualdades sociais na atuação nos Conselhos de Políticas Públicas. Isso também se reflete pelo fato de governos mais abertos à participação terem mais políticas para redução das desigualdades sociais.

Os recursos distribuídos na sociedade proporcionalmente influenciam a tendência de participação por parte dos cidadãos, conforme observado nos estudos analisados. Quanto menores as desigualdades sociais, maiores as chances da participação ser representativa da sociedade que faz parte. No âmbito dos conselhos de políticas públicas, onde há a questão da paridade das partes, quanto maiores as desigualdades entre os conselheiros, menores as chances das manifestações serem ouvidas, consideradas e respeitadas. Assim, há uma tendência dos conselheiros terem um poder aquisitivo acima da maioria da população e uma formação superior, que os permita estar num patamar mais próximo dos representantes do governo.

Dados estes apontamentos, algumas considerações podem ser feitas a partir dos estudos que relacionam participação e desigualdade e seu reflexo no caso brasileiro.

5. Conclusões

Este trabalho buscou identificar, à luz da literatura, a relação entre participação e desigualdade social, tendo como objeto de estudo os conselhos de políticas públicas e o recorte geográfico do Brasil, sem definição de recorte temporal. Para tanto, partiu-se de pesquisa bibliográfica de artigos relacionados ao tema, cujos resultados foram tabulados no Excel, para posterior comparação.

Partiu-se de duas hipóteses: (1) há uma relação direta entre participação nos conselhos e desigualdade social no Brasil; (2) a diminuição dos índices de desigualdade tende a melhorar os índices de participação da Sociedade Civil. As duas hipóteses foram confirmadas, uma vez que há uma relação direta entre participação e desigualdade social e o aumento, tanto da renda quanto da escolaridade, por exemplo, influencia positivamente a participação em conselhos e conferências.

Em vista disso, como principais resultados, o trabalho chama atenção para quatro: (1) os recursos políticos estão distribuídos de maneira desigual e isso é um reflexo da desigualdade social, uma vez que (2) os conselheiros possuem uma renda acima da média brasileira e são predominantemente da região sudeste; (3) a renda e a escolaridade estão relacionadas ao aumento da participação e, por fim, (4) é necessário se aprofundar nos estudos que analisam a relação entre desigualdade e participação, destacando a necessidade de elaboração de uma teoria democrática específica para o caso latino-americano, que considere os níveis de desigualdade.

Como limitações da pesquisa, destaca-se que só foram pesquisados artigos escritos em português. Sugere-se a busca em bases de dados por palavras-chaves também em inglês e também a ampliação das bases de dados.

Como agenda de pesquisa, sugere-se uma pesquisa comparada em conselhos de políticas públicas de diferentes regiões do Brasil, buscando realizar um estudo de caso múltiplo, que possibilite a realização de entrevistas e a verificação do nível de participação em regiões com maiores e menores níveis de desigualdade. Outra proposição de agenda de pesquisa está relacionada ao surgimento da pandemia da covid-19 e de como está acontecendo a participação nos conselhos, sobretudo das classes

populares, neste contexto, considerando que já há estudos que apontam as ferramentas digitais de participação como uma alternativa para a maior inclusão e igualdade.

Referências

ALENCAR, J. *et al.* Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais. **Sociologias**, v. 15, n. 32, abr. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/3dcrBD3pPQLhgyzb-ZVShqnf/?lang=pt>. Acesso em: 03 jun. 2021.

AMORIM, M. S. S. Cidadania e Participação Democrática. 2. Seminário Nacional: Movimentos Sociais, Participação e Democracia. **Anais [...]**. Florianópolis: UFSC, 25-27 abr. 2007.

BARBOSA, R. J.; SOUZA, P. H. G. F.; SOARES, S. D. **Distribuição de renda nos anos 2010**: uma década perdida para desigualdade e pobreza. Governo Federal. Ministério da Economia. Rio de Janeiro: novembro de 2020.

BARROS, R. P.; HENRIQUES, H.; MENDONÇA, R. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma instabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, fev. 200, v. 15, n. 42, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, p. 123-142.

BARROS, R. *et al.* Determinantes da queda na desigualdade de renda no Brasil. Texto para discussão n.º 1460. Governo Federal. Secretaria de Assuntos estratégicos da presidência da república. Rio de Janeiro: janeiro de 2010.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. 6. ed. São Paulo: Editora Brasiliense: 1983.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

CREDIT SUISSE. **The Global Wealth Report**. Disponível em: <https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/global-wealth-report.html>. Acesso em 28 jun. 2021.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, n. 5, p. 139-164.

DAHL, R. A. **Um prefácio à teoria democrática**. Ruy Jugmann (trad). Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

DAHL, R. A. **Poliarquia**: Participação e Oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

DAVIS, K.; MOORE, Wilbert. Alguns princípios de estratificação. In: VELHO, O.; PALMEIRA, M. (Orgs.). **Classes e estratificação social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

FUKS, M. Efeitos diretos, indiretos e tardios: trajetórias da transmissão intergeracional da participação política. **Lua Nova**, n. 83, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/Q6Vy5D5tWxgbzTszpRx6gLv/?lang=pt>. Acesso em: 03 jun. 2021.

FUCKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; RIBEIRO, E. A. Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. **Rev. Sociol. Polít. Curitiba**, v. 21, p. 125-146, no. 2003.

GOHN, M. G. TEORIAS SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. **Cad. CRH**, v. 32, n. 85, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/Lc4THR-CyDjMdgWmHHJhpdzb/?lang=pt>. Acesso em: 03 jun. 2021.

GUIZARDI, F. L.; PINHEIRO, R. Dilemas culturais, sociais e políticos da participação dos movimentos sociais nos conselhos de saúde. **Cienc. Saúde Coletiva**, v. 11, n. 3, set. 2006.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia**. Entre Facticidade e Validade. Trad. Flávio Sibenichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HAMERSKI, B. **Entre o consultivo e o vinculante**: grau de vinculação do Poder Executivo Municipal às decisões dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas. 2021. 114 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais), Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Porto Alegre: PUCRS, 2021, no prelo.

LAZZAROTTI, B. *et al.* Política e desigualdade: a participação social desigual. **Observatório das desigualdades**. 20 ago. 2020. Disponível em: [//observatoriodesigualdades.fjp.mg.gov.br/?p=1191](http://observatoriodesigualdades.fjp.mg.gov.br/?p=1191). Acesso em 28 maio 2021.

MIGUEL, L. P. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. **Lua Nova**, v. 100, jan./abr. 2017.

PAIVA, F. S.; STRALEN, C. J. V.; COSTA, P. H. A. Participação social e saúde no Brasil: revisão sistemática sobre o tema. **Cienc. saúde coletiva**, v. 19, n. 2, fev. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/rLmpxL6P79dchXQByLpnkt-m/?lang=pt>. Acesso em: 21 ago. 2021.

OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES: relatório anual 2020: **glossário de desigualdades** [recurso eletrônico] / Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Departamento de Administração Pública e Gestão Social, Programa de Pós-graduação em Gestão Pública; realização: Observatório das Desigualdades. – 1. ed. – Natal: EDUFRN, 2021. v.1. : 71 p. : 1 PDF 2.900 KB.

PASTORE, J.; DO VALLE SILVA, N.; CARDOSO, F. H. **Mobilidade social no Brasil**. São Paulo: Makron Books, 2000.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra: 1992

POGREBINSCHI, T. **Trinta Anos de Inovação Democrática na América Latina**. Latinno – Inovações para a democracia na América Latina. Balanço final. Berlim: WZB Berlin Social Science Center, 2021. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/235222/1/Full-text-report-Pogrebinschi-Trinta-Anos-de.pdf>. Acesso em 15 ago. 2021.

RAMOS, A. G. A modernização em nova perspectiva: em busca do modelo da possibilidade. **Revista de Administração Pública**, v. 1, n. 2, p. 7-44. Recuperado de: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/4173>. Acesso em: 10 ago. 2021.

HERNÁNDEZ SAMPIERI, R.; FERNÁNDEZ COLLADO, C.; BAPTISTA LUCIO, P. **Metodologia de pesquisa**. 5.ed. São Paulo: McGraw-Hill. 2006.

SASSE, C. Recordista em desigualdade, país estuda alternativas para ajudar os mais pobres. **Agência Senado**. 12 mar. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/03/recordista-em-desigualdade-pais-estuda-alternativas-para-ajudar-os-mais-pobres#:~:text= Nesse%20 ranking%20da%20desigualdade%2C%20o,lista%20 onde%20figuram%20os%20africanos>. Acesso em: 28 maio 2021.

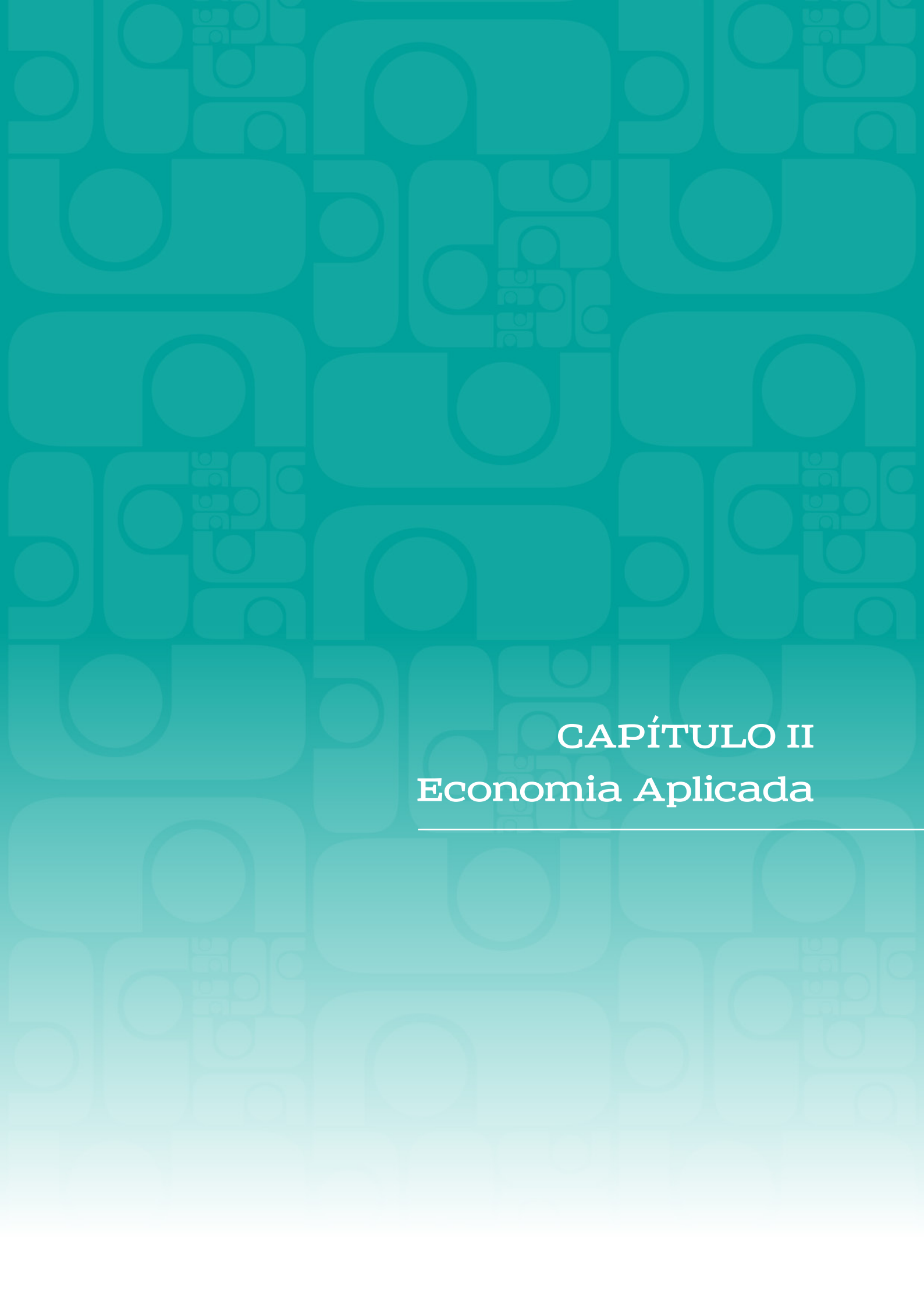
SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

TOCQUEVILLE, A., 1805-1859. **A democracia na América:** leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático. Trad. Eduardo Brandão. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

VAZ, A. C. N. Modelando a participação social: uma análise da propensão à inserção em instituições participativas, a partir de características socioeconômicas e políticas. **Rev. Bras. Ciênc. Polit**, v. 10, abr. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/bvgYdN7T4htqdB-9qKGk4JCG/?lang=pt>. Acesso em: 03 jun. 2021.

WEBER. M. Classe, Status, Partido. In: VELHO, O. G., Palmeira, M. G. S., & BERTELLI, A. R. (Org.). **Estrutura de classes e estratificação social**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981, p. 61-83.

WOOD, E. M. **Democracia contra capitalismo:** a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2003.



CAPÍTULO II

Economia Aplicada

EVIDÊNCIAS DE DESCONTO NEGATIVO EM ESCOLHAS RELACIONADAS À SAÚDE: implicações da impaciência para políticas públicas

Ana Luíze Correa
analuiyec@gmail.com

Marcello Beckert Zappellini
marcellozapelini@gmail.com

Marcos Vinício Wink Júnior
marcos.winkjunior@udesc.br

Palavras-chave:

Escolhas intertemporais, economia comportamental, políticas públicas, saúde.

Resumo

Muitas decisões envolvem uma escolha entre as consequências do presente e do futuro. Neste sentido, para minimizar a dor e maximizar o prazer, as pessoas antecipam os resultados por vieses em prever benefícios de longo prazo. Como as inconsistências comportamentais podem gerar problemas públicos e afetar os resultados de políticas públicas, este artigo utiliza a teoria das escolhas intertemporais da Economia Comportamental e aplica o quase-experimento apresentado em Attema e Lipman (2018) para medir a impaciência em decisões relacionadas à saúde em uma amostra de 427 residentes da cidade de Florianópolis. Os resultados evidenciam um alto número de índices negativos, reforçando a necessidade de considerar as preferências temporais de forma distinta para cada área. Além disso, o fato de a pesquisa ter sido realizada durante a pandemia de COVID-19 mostra que fatores externos também podem influenciar no padrão de decisões.

1. Introdução

Escolhas intertemporais relacionam-se com a tomada de decisões em que os custos e benefícios são espalhados no decorrer do tempo. Decisões importantes como casar ou investir representam escolhas intertemporais (LOEWENSTEIN; THALER, 1989), porém este tipo de *tradeoff* também pode ser encontrado em decisões cotidianas, como seguir uma dieta ou se exercitar. Apesar da trivialidade, as previsões na tomada de decisão individual ainda são vagas (ATTEMA; LIPMAN, 2018; ROHDE, 2018), com exceção das decisões financeiras, visto que o cálculo de taxas pode estimar como as pessoas descontam o dinheiro (LOEWENSTEIN; THALER, 1989).

É por isto que a racionalidade por trás das escolhas intertemporais é objeto de estudo da teoria econômica, não apenas para explicar sua influência na riqueza, mas também na felicidade e saúde (FREDERICK; LOEWENSTEIN; O'DONOGHUE, 2002). Desde o século XIX, autores relacionados com estudos econômicos têm questionado o que leva uma pessoa a decisões que afetam o presente tanto como indicam as direções futuras. Por exemplo, Knut Wicksell e Eugen von Böhm-Bawerk analisam a decisão de agentes econômicos com base na preferência pela satisfação presente em detrimento dos benefícios futuros, a não ser que obtenham maior recompensa no porvir (JHINGAN; JIRISA; SASIKALA, 2012). Isto indica que o agente racional vai ao encontro das necessidades correntes e escolhe privilegiar o futuro apenas por melhores resultados.

No entanto, o “tempo” nas decisões é uma dimensão frágil e maleável. Isto é, manipulações comprometem ou reforçam seus efeitos porque, em contraste com outros aspectos, existe um ponto ótimo e a sua ponderação pode ser influenciada por fatores internos ou externos (EBERT; PRELEC, 2007). As inconsistências geradas pela implexa dimensão “tempo” são descritas como uma taxa de desconto decrescente, relativamente alta no curto prazo e uma mais baixa no longo termo (LAIBSON, 1997). Phelps e Pollak (1968) descrevem este fenômeno na investigação da preferência pela recompensa no presente que resultou no desenvolvimento do modelo de desconto hiperbólico. A aceitação desta teoria é percebida no número de estudos publicados nas décadas seguintes (FREDERICK; LOEWENSTEIN; O'DONOGHUE, 2002). Porém, se por um lado evidências corroboram o modelo no campo monetário, por outro, recentes mostras de violação em outras áreas,

como a saúde, ainda não são explicadas (ATTEMA; LIPMAN, 2018).

Na literatura, discorre-se sobre um amplo leque de comportamentos que explicam as inconsistências intertemporais, como a impaciência, impulsividade, vício, falta de autocontrole ou força de vontade (HOCH; LOEWENSTEIN, 1991). Estes comportamentos individuais têm se tornando fator essencial para a análise econômica, tendo em vista as influências de longo prazo nas políticas públicas. A relevância vem das ações individuais que trazem benefícios pessoais, mas com consequências de longo prazo para o coletivo. Exemplificando, o prazer de fumar pode decorrer em doenças que, no futuro, são passíveis de impactar a sociedade ao sobrecarregar o sistema público de saúde com patologias evitáveis (ATTEMA, 2012).

Com o de objetivo analisar empiricamente a teoria sobre desconto hiperbólico da econômica comportamental nas decisões voltadas para saúde, este artigo utiliza um índice que acomoda três tipos de taxas, e não somente as decrescentes. Para esta finalidade, é feito um *follow up* do estudo de Atttema e Lipman (2018) ao aplicar o design do quase-experimento em uma amostra maior, superando algumas limitações e adaptando à realidade do Brasil ao incluir questões sobre o Sistema Único de Saúde (SUS). Como a pandemia de COVID-19 eclodiu durante a coleta de dados, os resultados podem trazer reflexões sobre a toma de decisão no contexto de crise.

2. Revisão teórica

Autores como John Rae, Eugen von Böhm-Bawerk, e Irving Fisher proporcionaram o plano de fundo para as teorias de decisões intertemporais que culminaram no desenvolvimento do modelo de utilidade descontada por Paul Samuelson em 1937. Considera-se a preferência do tempo em uma curva de utilidade, na qual a soma das utilidades descontadas em cada ponto resulta na utilidade total. O campo científico aceitou este cálculo como padrão normativo e descrição mais aceita do comportamento pela sua simplicidade, à medida que todos os aspectos psicológicos discutidos durante os séculos anteriores foram resumidos em um parâmetro: a taxa de desconto. No entanto, o recente mapeamento de anomalias está motivando pesquisadores a propor outros modelos, como o do desconto hiperbólico (FREDERICK; LOEWENSTEIN; O'DONOGHUE, 2002).

Pesquisas sugerem que as anomalias do

modelo da utilidade descontada não violam os seus princípios, pois se relacionam com erros sistemáticos cometidos pelos indivíduos (FREDERICK; LOEWENSTEIN; O'DONOGHUE, 2002). Strotz (1955) explicou as inconsistências intertemporais com a analogia de que as decisões da mesma pessoa ao longo do tempo são comparáveis a uma infinidade de indivíduos, inspirando Phelps & Pollak (1968) a propor o desconto hiperbólico após a investigação do ponto ótimo em políticas de poupança que consideravam o altruísmo nas gerações presente e futura. Os resultados indicaram que as gerações presentes economizavam menos que as futuras e suas conclusões deram um impulso na modificação da função de desconto para permitir as taxas decrescentes observadas.

Consolidando a teoria, Thaler (1981) publicou um estudo seminal comprovando o desconto hiperbólico em um experimento com fluxos monetários. Suas evidências mostraram que a taxa de desconto era subjetiva por causa da inconsistência intertemporal, apesar das distorções na recompensa e no atraso. A aceitação desses pressupostos é percebida na lista apresentada por Frederick, Lowenstein e O'Donoghue (2002) com estudos correlatos publicados entre 1978 e 2002. Na sequência, Prelec (2004) complementa o modelo de desconto hiperbólico ao demonstrar a diminuição da impaciência como uma propriedade crítica da convexidade de Pratt-Arrow do logaritmo em uma função de desconto. No entanto, esse método era difícil de implementar e tinha desvantagens, pois assumia descontos constantes e outras suposições em relação à função de utilidade (ATTEMA; LIPMAN, 2018).

O modelo de desconto hiperbólico ainda carece de uma definição rigorosa das propriedades instanciadas e suas aplicações são simplificações pouco explicadas (PRELEC, 2004). Uma limitação é que assume uma preferência positiva, o que significa uma escolha pelo adiamento de atividades indesejadas. No entanto, na prática, as preferências negativas também são possíveis, como quando os indivíduos preferem antecipar um cenário ruim por causa do medo. Mesmo assim, o desconto negativo e a preferência de tempo zero ainda são comumente ignorados pela ciência e também na formulação de políticas, ao assumir que as pessoas sempre adiarão contextos menos preferíveis (VAN DER POL; CAIRNS, 2000).

Neste sentido, aprofundar a discussão das escolhas intertemporais se destaca ainda mais para as decisões relacionadas à saúde, uma vez que não está claro se os desvios do modelo de utilidade descontada para escolhas

monetárias também são válidos para as questões de bem-estar. Uma diferença significativa é que a saúde não é transferível com o tempo; portanto, taxas de juros, investimentos e poupança não são aplicáveis (BLEICHRODT; JOHANNESSON, 2001). Bleichrodt, Gal e Rohde (2016) compararam a impaciência nas escolhas financeiras e de saúde e concluíram que os desvios foram mais marcantes para o segundo parâmetro, além de apresentar uma minoria substancial de desconto crescente. Além disso, a orientação futura prevê comportamentos saudáveis, como a prática de exercícios físicos, enquanto o presente é relacionado a hábitos não saudáveis, como o tabagismo. Assim, os resultados diferem entre si e ainda não é possível confirmar se é devido à variedade de amostras ou se as medidas de variação operacionalizadas não são compatíveis (VAN BEEK; HANDGRAAF; ANTONIDES, 2017).

Considerando que as preferências evidenciadas em testes empíricos podem prever comportamento no campo (SUTTER *et al.*, 2013), pesquisadores têm clareado as inconsistências intertemporais com um novo conjunto de medições para desemaranhá-la de outros conceitos econômicos, como taxa de desconto, e evitar confusões com os aspectos da curva de utilidade (ATTEMA; LIPMAN, 2018). Entre eles, Rohde (2010) e Attema *et al.* (2010) desenvolveram e testaram um fator hiperbólico que conteve a impaciência positiva. Na sequência, Rodhe (2018) desenvolveu um índice que suporta taxas crescentes e decrescentes para medir a impaciência para escolhas monetárias, inspirada no modelo de desconto hiperbólico de Prelec's (2004). Outra melhoria do índice de Rohde (2018) foi a possibilidade de medir o grau de inconsistência do tempo, conforme mostrado no experimento de Attema e Lipman (2018), que testaram o índice para resultados de saúde.

3. Procedimentos metodológicos

A impaciência foi medida usando uma medida flexível proposta por Rohde (2018) e aplicada a decisões relacionadas a saúde por Attema e Lipman (2018). Esse método acomoda qualquer grau de impaciência, mas é denominado índice de impaciência decrescente (DI) para melhor corresponder com a literatura. A teoria por trás do índice DI se baseia em Prelec (2004) para se chegar a um cálculo a partir de indiferenças entre resultados temporais que compara um tempo t e uma melhoria x na saúde (ATTEMA; LIPMAN, 2018; ROHDE, 2018).

O questionário foi adaptado de Attema e Lipman (2018) e está disponível na plataforma Figshare, junto com a base de dados primários do estudo. O índice DI é o resultado das decisões feitas em três listas para escolhas individuais e três para as sociais. Para escolhas individuais, os participantes presumiram que sentiam dor nas costas crônica, enquanto nas escolhas sociais, presumiam que um grupo de 50 pessoas (excluindo eles mesmos) tinha esse mesmo problema. Os sintomas da dor crônica eram problemas para andar, problemas moderados para realizar atividades usuais, dor e desconforto (ATTEMA; LIPMAN, 2018).

A decisão consistiu em escolher entre dois tratamentos (A e B) para aliviar o problema de saúde por uma semana. Enquanto A apenas removeu a dor, B também ajudou com os outros sintomas nas escolhas individuais e, nas escolhas sociais, a compensação enfrentada foi entre tratar 40 pacientes na opção A e 50 na opção B. Enquanto A manteve fixo a quantidade de tempo para o início dos efeitos, o tratamento B apresentou um atraso monotônico para os resultados. As indiferenças foram inferidas no ponto em que os sujeitos mudaram de B para A, como no uso convencional de listas de escolha na economia comportamental, com o desconto em 0, 2 meses e 4 meses. A Figura 1 mostra a organização das listas.

Figura 1: Listas de escolha para medição do índice de impaciência.

Lista 1 – Escolhas Individuais				
Tratamento A	Suas escolhas		Tratamento B	
Tempo	A	B	Tempo	
Em 0 mês + 1 dia			Em 0 mês + 1 dia	
Em 0 mês + 1 dia			Em 1 mês + 1 dia	
Em 0 mês + 1 dia			Em 2 meses + 1 dia	
...				
Em 0 mês + 1 dia			Em 48 meses + 1 dia	

Lista 2 – Escolhas Individuais				
Tratamento A	Suas escolhas		Tratamento B	
Tempo	A	B	Tempo	
Em 2 meses + 1 dia			Em 2 meses + 1 dia	
Em 2 meses + 1 dia			Em 3 meses + 1 dia	
Em 2 meses + 1 dia			Em 4 meses + 1 dia	
...				
Em 2 meses + 1 dia			Em 50 meses + 1 dia	

Lista 3 – Escolhas Individuais				
Tratamento A	Suas escolhas		Tratamento B	
Tempo	A	B	Tempo	
Em 4 meses + 1 dia			Em 4 meses + 1 dia	
Em 4 meses + 1 dia			Em 5 meses + 1 dia	
Em 4 meses + 1 dia			Em 6 meses + 1 dia	
...				
Em 4 meses + 1 dia			Em 52 meses + 1 dia	

Lista 1 – Escolhas Sociais					
Tratamento A		Suas escolhas		Tratamento B	
Quantidade de pessoas tratadas	Tempo	A	B	Quantidade de pessoas tratadas	Tempo
40	Em 0 mês + 1 dia			50	Em 0 mês + 1 dia
40	Em 0 mês + 1 dia			50	Em 1 mês + 1 dia
40	Em 0 mês + 1 dia			50	Em 2 meses + 1 dia
...					
40	Em 0 mês + 1 dia			50	Em 48 meses + 1 dia

Lista 2 – Escolhas Sociais					
Tratamento A		Suas escolhas		Tratamento B	
Quantidade de pessoas tratadas	Tempo	A	B	Quantidade de pessoas tratadas	Tempo
40	Em 2 meses + 1 dia			50	Em 4 meses + 1 dia
40	Em 2 meses + 1 dia			50	Em 5 meses + 1 dia
40	Em 2 meses + 1 dia			50	Em 6 meses + 1 dia
...					
40	Em 2 meses + 1 dia			50	Em 50 meses + 1 dia

Lista 3 – Escolhas Sociais					
Tratamento A		Suas escolhas		Tratamento B	
Quantidade de pessoas tratadas	Tempo	A	B	Quantidade de pessoas tratadas	Tempo
40	Em 4 meses + 1 dia			50	Em 4 meses + 1 dia
40	Em 4 meses + 1 dia			50	Em 5 meses + 1 dia
40	Em 4 meses + 1 dia			50	Em 6 meses + 1 dia
...					
40	Em 4 meses + 1 dia			50	Em 52 meses + 1 dia

O índice (DI) é calculado a partir de duas indiferenças: $(s_i : x) \sim (t_i : y)$ e $(s + \sigma : x) \sim (t + \tau : y)$. Define-se $s_i = s$ e $t_i = t$ com $i = 0, 1$ ou 2 , enquanto σ e τ correspondem ao ajuste $\sigma = s(i + 1) - s_i$ e $\tau = t(i + 1) - t_i$. Para escolhas sociais, x e y são o número de pacientes tratados (40 e 50). O índice DI pode ser dado por: $DI = ((\tau - \sigma)/(\sigma(t - s)))$, resultando em quatro índices da extensão do desvio do sujeito em relação à impaciência constante (índice = zero) ao comparar as escolhas em 0 e 2 meses e 2 e 4 meses para escolhas individuais (DI-I) e sociais (DI-S) (ATTEMA; LIPMAN, 2018; ROHDE, 2018).

Além das listas, os participantes responderam questões relacionadas a características sócio demográficas e de comportamento de saúde, autocontrole e autoconsciência. O resultado gerou variáveis binárias, como dependência do SUS, gênero, morar com os pais, fumar e economizar renda; variáveis contínuas como idade, índice de massa corporal (IMC), anos de estudo, horas por semana de atividade física e dias por semana de consumo de álcool; e, no caso das sete questões de autoconsciência relacionadas a exercícios, cuidados médicos e procrastinação, as respostas foram enunciadas em uma escala Likert de 8 pontos.

As questões baseadas em Ameriks *et al.* (2007) mostraram-se difíceis de responder no pré-teste, por isso, não foram mantidas nesta versão. Para melhor refletir o cenário de saúde no país, adicionou-se três questões sobre o SUS. Uma das desvantagens aponta-

das por Attema e Lipman (2018) foi superada ao aplicar duas versões do questionário, uma iniciando com as escolhas individuais e a outra com as sociais. A randomização funciona como controle para efeitos de ordenação e é essencial para experimentos comportamentais em que escolhas individuais podem ser um gatilho mental para o comportamento egoísta e decisões hiperbólicas (DA SILVA; MATSUSHITA; CARVALHO, 2015).

Optou-se por uma amostra não probabilística tipo bola de neve, solicitando contatos para os participantes a fim de alcançar uma amostra diversificada, composta por residentes da cidade de Florianópolis, com mais de 18 anos. A coleta de dados foi realizada por quatro pesquisadores ao longo de junho de 2020 por telefone, devido ao isolamento social imposto pela pandemia COVID-19. Quem não pode atender recebeu um documento por e-mail com instruções idênticas àqueles que participaram por telefone. O resultado foi 437 participantes, porém quatro violaram o pressuposto do local de residência, três fizeram perceptíveis escolhas aleatórias e três não completaram o questionário. A amostra final resultou em 427 participantes (300 mulheres; 127 homens; média de idade de 33,09 anos) voluntários, dos quais ninguém recebeu recompensa ou pagamento em dinheiro pela participação. O experimento foi registrado na Plataforma Brasil (nº 24884719.2.0000.0118) e obedeceu aos procedimentos éticos de experimentos com seres humanos.

4. Apresentação e discussão dos resultados

4.1 Resultados

Comparando com os resultados de Attema e Lipman (2018), o número de indivíduos que escolheram a opção negativa (impaciência crescente) em DI-I-02 e DI-S-

02 foi significativamente maior, bem como a opção paciente em DI-I-24 e DI-S-24, com significância confirmada pelo teste de Wilcoxon ($p < 0,05$). Uma análise de correlação de Spearman ($\text{sig} < 0,01$) confirmou a correlação positiva entre todos os índices. Na Tabela 1, verifica-se a classificação por paciência constante, crescente e decrescente para todos os quatro índices.

Pela randomização dos questionários, o número de respostas foi de 230 para a versão “a” e 197 para a “b”. Com o teste de Mann-Whitney, a hipótese nula para os valores DI-I-02 é rejeitada, refletindo diferenças entre aqueles que responderam a versão “b”. Em DI-I-24, DS-02 e DI-S-24, a hipótese nula não foi rejeitada; ou seja, os valores eram os mesmos para os respondentes de ambas versões. Esse resultado evidencia que fazer escolhas sociais primeiro altera o padrão das escolhas individuais e está de acordo com teorias que explicam como ao escolher para terceiros ativa uma parte diferente do cérebro, relacionada com altruísmo (ALBRECHT *et al.*, 2011).

Para identificar características e hábitos relacionados aos descontos decrescentes e crescentes, utilizou-se o logit multinomial. A regressão logística analisa uma função em que a variável dependente representa o logaritmo da razão das chances de um evento acontecer. No caso da distribuição logística, quando negativo, a razão de chances diminui e, quando positivo, aumenta. Já a regressão logística multinomial é a opção para respostas com mais de duas categorias (GUJARATI, 2011), que é o caso dos possíveis índices de paciência deste estudo. Dessa forma, os resultados foram apresentados pela razão de risco relativo (RRR) do perfil do grupo referência apresentar índice positivo ou negativo em relação ao grupo comparativo (paciência constante.) A Figura 2 fornece o resultado da regressão logística multinomial de cada variável, seguida pela explicação dos coeficientes significativos que foram encontrados.

Tabela 1: Resultado para os desvios da paciência.

Impaciência	DI-I-02	DI-I-24	TOTAL	DI-I-02	DI-I-24	TOTAL
Constante	163 (38.2%)	217 (50.8%)	380 (44.5%)	148 (34.7%)	190 (44.5%)	340 (39.8%)
Decrescente	86 (20.1%)	88 (20.6%)	174 (20.4%)	72 (16.9%)	95 (22.2%)	167 (19.5%)
Crescente	178 (41.7%)	122 (28.6%)	300 (35.1%)	207 (48.5%)	142 (33.3%)	347 (40.6%)
TOTAL	427	427	854	427	427	854

Fonte: Análise dos dados primários.

Figura 2: Taxas de risco relativo aplicando o modelo logit multinomial.

Variáveis X	Variável Dependente Y							
	DI-I-02		DI-I-24		DI-S-02		DI-S-24	
	Índice Positivo	Índice Negativo	Índice Positivo	Índice Negativo	Índice Positivo	Índice Negativo	Índice Positivo	Índice Negativo
1) Utiliza algum tipo de atendimento do SUS?	0.720 (0.300)	1.150 (0.368)	1.537 (0.565)	0.388** (0.149)	0.405** (0.176)	1.060 (0.336)	0.642 (0.248)	0.915 (0.304)
2) Serviço utilizado no SUS: somente vacina.	1.301 (0.494)	0.973 (0.291)	0.798 (0.290)	1.639 (0.544)	1.289 (0.489)	0.712 (0.208)	1.688 (0.605)	1.061 (0.333)
3) Serviço utilizado no SUS: outros.	0.983 (0.368)	1.154 (0.333)	0.842 (0.298)	2.462*** (0.806)	2.128* (0.834)	0.929 (0.260)	1.900* (0.673)	1.595 (0.480)
4) Idade.	0.972* (0.0146)	0.990 (0.0100)	0.976* (0.0132)	0.999 (0.0119)	0.967** (0.0156)	0.989 (0.00983)	0.970** (0.0125)	0.992 (0.0104)
5) Gênero (Feminino).	0.770 (0.245)	1.421 (0.376)	1.544 (0.496)	1.755** (0.498)	0.683 (0.243)	1.219 (0.321)	0.686 (0.212)	1.217 (0.330)
6) IMC.	1.006 (0.0315)	1.017 (0.0280)	1.052* (0.0308)	0.963 (0.0419)	1.011 (0.0334)	0.983 (0.0274)	0.986 (0.0320)	1.019 (0.0293)
7) Vive com os pais.	0.808 (0.266)	0.587** (0.158)	0.789 (0.256)	0.914 (0.252)	0.911 (0.323)	1.052 (0.282)	0.931 (0.286)	0.986 (0.278)
8) Anos de estudo.	0.982 (0.0507)	1.106** (0.0556)	1.078 (0.0751)	1.005 (0.0472)	0.972 (0.0613)	1.010 (0.0475)	1.066 (0.0688)	1.067 (0.0479)
9) Atividade física: horas por semana.	1.024 (0.0448)	1.011 (0.0418)	1.073 (0.0495)	1.064 (0.0484)	1.005 (0.0475)	0.963 (0.0372)	0.975 (0.0360)	0.970 (0.0445)
10) Tabagismo.	0.338** (0.166)	0.895 (0.276)	0.632 (0.264)	0.617 (0.215)	0.644 (0.298)	1.041 (0.325)	1.242 (0.492)	1.062 (0.343)
11) Consumo de bebida alcoólica: dias por semana.	1.008 (0.0975)	0.855 (0.0848)	1.018 (0.0991)	0.948 (0.105)	1.107 (0.114)	1.020 (0.0929)	1.077 (0.111)	1.144 (0.104)
12) Economia de renda.	0.550* (0.171)	0.667 (0.169)	1.141 (0.334)	0.913 (0.239)	1.045 (0.347)	0.966 (0.234)	1.273 (0.387)	0.840 (0.210)
Questões de autoconsciência.								
13) Eu pratico esportes.	1.045 (0.0815)	1.078 (0.0676)	0.910 (0.0692)	1.025 (0.0669)	0.945 (0.0816)	1.034 (0.0621)	0.995 (0.0763)	1.022 (0.0644)
14) Eu desejo praticar esportes com mais frequência do que eu faço agora.	0.970 (0.0917)	0.964 (0.0644)	1.243** (0.106)	1.000 (0.0774)	1.091 (0.101)	1.018 (0.0718)	1.149 (0.104)	0.992 (0.0675)
15) Eu deveria praticar esportes com mais frequência do que eu faço agora.	1.152 (0.130)	0.985 (0.0714)	0.849* (0.0737)	0.992 (0.0833)	0.898 (0.0966)	0.862* (0.0654)	1.007 (0.0975)	0.881 (0.0696)
16) Eu cuido da minha saúde.	1.059 (0.111)	0.939 (0.0902)	1.092 (0.124)	1.041 (0.0987)	1.095 (0.128)	1.055 (0.0917)	1.196* (0.129)	1.098 (0.0975)
17) Eu desejo cuidar da minha saúde com mais regularidade.	0.844 (0.109)	1.006 (0.0908)	0.836 (0.103)	0.950 (0.0996)	0.808 (0.116)	1.150 (0.108)	0.857 (0.0911)	1.017 (0.0990)
18) Eu deveria cuidar da minha saúde com mais regularidade.	1.135 (0.146)	1.052 (0.0824)	1.259** (0.132)	1.025 (0.0970)	1.122 (0.160)	1.036 (0.0796)	1.113 (0.109)	1.118 (0.0922)
19) Eu tenho a tendência de deixar para depois o que eu tenho que fazer.	0.929 (0.0618)	1.073 (0.0586)	1.011 (0.0636)	1.194*** (0.0694)	0.971 (0.0661)	1.034 (0.0539)	0.952 (0.0594)	1.032 (0.0563)
Número de observações	426		426		426		426	
Pseudo R2	0,0659		0,0406		0,0487		0,0428	

* p<0.10; **p<0.05; ***p<0.01

Fonte: Análise dos dados primários.

Mantidas constantes as demais variáveis do modelo, analisa-se aquelas que apresentaram uma diminuição no risco de apresentar um índice positivo em relação ao constante. Entre eles, está a variável 1, na qual foram comparados os usuários SUS. A análise indicou que o risco relativo de apresentar um índice positivo diminuiu em 0,405 (p<0,05) no

DI-S-02 para usuários do SUS. Analogamente, a razão de risco relativo de apresentar um índice positivo também deve diminuir pelo fator de 0,972 (DI-I-02 p<0,1), 0,976 (DI-I-24 p<0,1), 0,967 (DI-S-02 p<0,05) e 0,970 (DI-S-24 p<0,05) para cada ano de idade; pelo fator de 0,338 (DI-I-02 p<0,05) para fumantes; pelo fator 0,550 (DI-I-02 p<0,10) para quem econo-

miza renda mensalmente e pelo fator 0,849 (DI-I-24 $p<0,1$) para cada ponto adicional na escala Likert entre os sujeitos conscientes da necessidade de praticar esportes com frequência. Idade e hábito de economizar estão em consonância com a literatura, descrito como falta de experiência dos jovens (GREEN; FRY; MYERSON, 1994) e diferenças neurológicas para maiores de 25 anos (DA SILVA; MATSUSHITA; CARVALHO, 2015).

Em seguida, analisa-se as razões de risco relativo que aumentam o risco de apresentar um índice positivo em relação à opção paciente. O resultado foi significativo para aqueles que dependem principalmente do SUS, aumentando pelo fator de 2,128 (DI-S-02 $p<0,05$) e 1,900 (DI-S-24 $p<0,05$) e pelo fator de 1,052 ($p<0,10$) para cada ponto acima na escala de IMC no DI-I-24. Entre as questões de autoconsciência, o resultado foi significativo nas variáveis 14, 16 e 18, na medida em que cada ponto adicional na escala Likert representa um aumento pelo fator de 1,243 (DI-I-24 $p<0,05$) para aqueles que relataram desejo de praticar mais esportes; pelo fator de 1,196 (DI-I-24 $p<0,10$) para aqueles que consideravam suficiente os cuidados com a saúde e pelo fator de 1,259 (DI-I-24 $p<0,05$) para os que sabiam da necessidade cuidar da saúde.

Como o resultado para os usuários SUS apresentou inconsistências, interpreta-se como um indício de perfis específicos relacionados ao desconto hiperbólico (por exemplo, baixa renda e baixa escolaridade) entre os usuários ou uma evidência de comportamento padrão em relação à saúde para pessoas que estão acostumadas com alguns problemas do sistema público, como longas listas de espera ou tratamentos de baixa qualidade em comparação com a rede privada de saúde. O IMC mais alto está relacionado à diminuição da impaciência (SUTTER *et al.*, 2013), e isso também é esperado para o item sobre “desejo de praticar mais esportes” e “necessidade de cuidar da saúde”, mas é contra intuitivo para o resultado mostrado para aqueles que os consideram que já estão cuidando da saúde.

Quanto aos índices negativos, constata-se que a razão de risco relativo entre usuários e não usuários do SUS diminuiu no fator de 0,388 ($p<0,05$) no DI -I-24. O mesmo desfecho foi encontrado na variável 7, em que o risco de apresentar índice negativo em relação a índice igual a zero comparando os que moram com os pais e os que não moram diminuiu pelo fator de 0,587 ($p<0,05$) no DI-I-02. O mesmo padrão aparece na variável 15 (eu deveria praticar esportes com mais frequência do que faço agora), em que um aumento por unidade na escala de

Likert representou uma diminuição no risco de mostrar impaciência negativa pelo fator de 0,862 ($p<0,10$) em DS-S-02. O resultado para quem mora com os pais pode mostrar um sinal de decisões altruístas em uma família, em vez de decisões egocêntricas por aqueles que vivem sozinhos (ALBRECHT *et al.*, 2011).

Reforçando as evidências sobre as diferenças de comportamento entre aqueles que dependem principalmente do SUS, constatou-se que o risco de apresentar índice negativo em relação aos pacientes aumentou o fator de 2,462 ($p<0,01$) no DI-I-24 para quem usa mais tipos de serviços no SUS. Por ser mulher e a cada ano adicional de estudo, o risco de apresentar índice negativo também aumentou, respectivamente, pelo fator de 1,755 ($p<0,05$) no DI-I-24 e pelo fator de 1,106 ($p<0,05$) no DI-I-02. Estes resultados, porém, são contrários à literatura de desconto hiperbólico. Anos de estudo, inteligência e reflexo cognitivo estão relacionados a menores descontos de tempo (SHAMOSH; GRAY, 2008). Em relação ao gênero, alguns aspectos evolutivos explicam os ganhos de curto prazo, retratados no esforço de acasalamento dos homens e nos cuidados maternos prolongados requeridos na reprodução bem-sucedida. Além disso, destaca-se o aspecto situacional em que fatores externos, como ver fotos de mulheres bonitas, aumentaram a taxa de desconto nos homens em um experimento de escolhas monetárias. Assim, em vez de considerar a impaciência como um atributo estável e comparar as taxas de desconto apenas entre perfis, há evidências de um aspecto situacional e taxas de desconto variáveis (WILSON; DALY, 2004). Uma análise mais aprofundada deve tentar entender se esses resultados relatam aspectos externos relacionados à pandemia de COVID-19 ou se esses perfis mostram comportamentos diferentes nas decisões de saúde.

4.2 Discussão

Os resultados deste estudo apresentaram evidências pertinentes com a teoria de inconsistência temporal e cumpriram o objetivo de verificar se existem perfis e hábitos de saúde descritos na literatura sobre descontos hiperbólicos. As conclusões sobre idade, IMC, economia de renda (autocontrole) e desejo de praticar mais esportes e cuidar melhor da saúde (autoconsciência) foram as variáveis que reforçam essas inferências. Considerando que indivíduos impacientes tendem a ter piores hábitos relacionados à saúde (CHABRIS *et al.*, 2008; SUTTER *et al.*, 2013), os resultados do IMC mais elevados na variável “desejo de

praticar mais esportes” e entre os que tinham a percepção de que deveria cuidar da saúde confirmam esta hipótese, pois apresentaram maiores taxas decrescentes para as escolhas individuais. A procrastinação, que é um sinal de atraso, também apresentou taxa decrescente. A mesma lógica se aplica à possibilidade de alguns perfis serem mais propensos à impaciência nas decisões ao corroborar a teoria de que os jovens são mais impacientes com o resultado que evidenciou uma diminuição do índice a cada ano de idade.

Uma vez que as pessoas nem sempre tomam as melhores decisões, a impaciência como um entrave para os resultados dos programas de saúde é um fator a ser considerado na formulação de políticas que incentivem bons hábitos e visem ajudar as pessoas a evitar as distorções intertemporais nas decisões. Um tipo de política que reforça bons padrões de comportamento são aquelas baseadas em *Nudges*. Estes são considerados aspectos da arquitetura de escolha que alteram o comportamento das pessoas, sem proibir opções ou alterar os incentivos econômicos (THALER; SUNSTEIN, 2009). Thaler e Sunstein (2009) falam sobre como a troca na posição dos expositores de alimentos em uma cantina escolar pode aumentar a escolha de opções mais saudáveis. De maneira análoga, dificultar o alcance do que não é bom para saúde seria uma forma de desencorajar maus hábitos, como fumar, consumir álcool ou dirigir embriagado. Como exemplo de aplicação prática, o Reino Unido aumentou o número de doadores de órgãos com apenas uma mensagem no momento certo (CABINET OFFICE BEHAVIORAL INSIGHTS TEAM, 2013).

Aplicado ao contexto brasileiro, a pesquisa VIGITEL apresenta estatísticas de agravos à saúde causados por maus hábitos, como tabagismo e má alimentação (MINISTÉRIO DA SAÚDE DO BRASIL, 2020). Seguir uma estratégia de mensagens como a do Reino Unido poderia ser uma forma de lembrar as pessoas da importância do exercício físico e ter uma dieta saudável. Na mesma lógica, implementar o modelo da disposição dos alimentos em cantinas poderia ajudar as crianças a manterem bons hábitos alimentares.

Ao considerar que alguns perfis podem distorcer decisões intertemporais, é essencial usar uma linguagem que atinja cada público, além de considerar as diferenças de comportamento a favor de cada um. Por exemplo, uma característica dos jovens é a alta suscetibilidade a pressões sociais, mas o que pode ser um ponto negativo também pode se tornar um reforço para alcançar atitudes desejadas.

A pressão social é vista em campanhas como a que o SUS lançou para incentivar o uso de preservativos na prevenção de doenças sexualmente transmissíveis. É dado destaque a festas como o Carnaval, em que os comportamentos de risco atrelados ao consumo de álcool aumentam o sexo desprotegido (MINISTÉRIO DA SAÚDE DO BRASIL, 2020).

Outros coeficientes divergiram da teoria do desconto hiperbólico, como as variáveis “gênero” e “educação”. No entanto, no caso da saúde, descontos negativos e comportamentos contraditórios ainda são desafios para conclusões consistentes (VAN BEEK *et al.*, 2017). Teorias da economia comportamental fornecem explicações adequadas sobre o efeito do autocontrole, procrastinação e a racionalidade limitada por trás de intenções que não resultam em ações (DATTA; MULLAINATHAN, 2014), também relacionando-as com decisões de saúde ruins (CHAPMAN; COUPS, 1999). Porém, fora do domínio financeiro, a avaliação de riscos e ganhos é complicada pois, em algumas situações, um equivalente monetário não é possível. Por exemplo, no que diz respeito à saúde, seus efeitos adversos afetam o bem-estar, mas o dinheiro não é um substituto adequado. Esses desafios afetam a avaliação e os benefícios percebidos das políticas governamentais (VISCUSI, 2014).

Outra explicação para o número significativo de índices positivos e constantes é que fatores externos e informações podem influenciar as decisões de saúde. Tal como, Kahneman (2012) considera as heurísticas como composições biológicas imutáveis de indivíduos, mas Hebert Simon entendeu que há um ajuste de acordo com as informações (HEUKELOM, 2014). Uma demonstração empírica é mostrada por Wilson e Daly (2004) em um estudo em que os homens tiveram suas escolhas alteradas simplesmente por causa das fotos que viram. Junto com esses argumentos, esta análise foi realizada em um momento atípico (surto pandêmico de COVID-19) e as possíveis interpretações sugerem um aspecto situacional em que fatores externos podem ter influenciado as decisões. Todavia, um estudo de acompanhamento seria necessário para conclusões mais robusta pois podem indicar um aspecto opcional da taxa de desconto já sugerida por outros autores. O medo e a ansiedade trazidos durante a pandemia seriam, neste sentido, uma justificativa para o fato de alguns perfis, geralmente mais pacientes, mostrarem impaciência crescente, que é o caso dos parâmetros “gênero feminino” e “anos de estudo”. Assim, outra contribuição desta pesquisa foi a evidência de que estudos de escolhas intertemporais para a

saúde devem considerar que a impaciência pode ser demonstrada de forma específica para este domínio e, portanto, mais estudos devem ser feitos para mapear essas diferenças considerando também os fatores externos.

Um comportamento contraditório, conforme a teoria do desconto hiperbólico (impaciência decrescente), é percebido em mulheres com histórico familiar de câncer de mama que optam pela mastectomia antes que qualquer tumor seja detectado. (VAN DER POL; CAIRNS, 2000). Explorar situações de impaciência crescente é fundamental para países como o Brasil, onde o sistema público de saúde oferece tratamentos gratuitos. Nesse sentido, as campanhas e programas devem ter como objetivo a prevenção, mas de forma que não suscitem o medo, pois poderiam resultar em uma sobrecarga do sistema com excesso de tratamentos em pessoas com baixo risco de realmente desenvolver doenças.

Por fim, não foi possível concluir se há diferença nos índices de impaciência entre os grupos de usuários e não usuários do SUS. No entanto, apesar de se destinar ao público em geral, a amostra concentrou-se em jovens adultas do gênero feminino e alto nível de escolaridade, não representando a população usuária do SUS. Mesmo assim, evidências de desconto hiperbólico nas escolhas individuais, tanto em 2 quanto em 4 meses, indicam que novas pesquisas devem buscar entender se oferecer tratamentos gratuitos é um obstáculo para a adesão. Além disso, uma nova pesquisa poderia verificar se projetar o fluxo monetário poderia evitar descontos e aumentar a adesão aos tratamentos, como no exemplo de Thaler e Sunstein (2009), em que depósitos em dinheiro devolvidos após a conclusão da tarefa eram uma motivação para evitar a procrastinação.

5. Conclusões

Vários fatores limitam as pesquisas atuais sobre as preferências de tempo para os resultados futuros de saúde. Há uma forte tendência de descartar dados para indivíduos cujas preferências temporais não se enquadram em propriedades particulares, especialmente aqueles com preferências negativas. Além disso, a maioria dos estudos enfoca os indivíduos ao invés da população. Porém, as preferências individuais são essenciais somente quando os formuladores de políticas podem criar inferências sobre as preferências temporais da população, assim, muitos resultados não trazem conclusões relevantes para a pesquisa de políticas de saúde (GANIATS *et al.*, 2000).

Contornando essas restrições, o estudo recente feito por Attema e Lipman (2018) aplicou a medida de impaciência de Rohde (2018) para escolhas relacionadas à saúde. Apesar de algumas limitações no experimento, o índice utilizado representa um avanço para a teoria por testar um índice que acomoda qualquer grau de impaciência. Este artigo aplicou este índice no contexto brasileiro e incluiu questões sobre o SUS para uma análise de possíveis implicações nas políticas públicas. Alguns resultados foram pertinentes com a literatura de desconto hiperbólico, mas o número expressivo de participantes apresentando descontos negativos traz novos argumentos para discussão sobre a inconsistência do tempo no domínio da saúde. Nesta linha, os resultados para “gênero” e “educação” trazem à tona recentes discussões sobre considerar a inconsistência temporal de maneira diferente para cada domínio e a influência de fatores externos. Estas evidências reforçam que o estudo das escolhas intertemporais é essencial para uma análise econômica do bem-estar e para verificar se as inconsistências de tempo, principalmente a impaciência percebida nessas escolhas, afetam a saúde e o planejamento das políticas na área (ATTEMA, 2012).

Dentre os pontos positivos, foram superadas algumas limitações apontadas por Attema e Lipman (2018) na medida em que a amostra foi mais diversificada, as duas versões do questionário evitaram efeitos de ordenação e a análise relacionou o risco relativo de apresentar um comportamento paciente ou impaciente por meio de coeficientes gerados por meio de uma regressão logística multinomial. A coleta de dados foi realizada em um momento crítico para compreender as decisões de saúde devido à pandemia COVID-19, todavia, este contexto enriquece a discussão sobre como os fatores externos e o medo influenciam as decisões em saúde e um estudo comparativo poderia trazer ainda mais evidências sobre essas influências.

Como ponto negativo, a operacionalização da coleta de dados restrita pelo isolamento social dificultou o acesso à amostra desejada. Além deste, levanta-se as seguintes limitações: falta de representatividade de alguns perfis sócio demográficos (homens, idosos e níveis de escolaridade mais baixos) e a falta de medidas para isolar ou medir o impacto de fatores externos nas decisões, uma vez que a metodologia foi desenvolvida antes da pandemia e influências externas desta magnitude não foram previstas.

Como principal contribuição, as conclusões reforçam a necessidade de mais estudos comparativos que isolem preferências e

decisões intertemporais para diferentes domínios. Em adição, o contexto de pandemia do COVID-19 indica que fatores externos podem influenciar o padrão de escolhas intertemporais. Para estudos subsequentes, sugere-se um estudo comparativo em um contexto sem pandemia, quando a saúde não for mais uma preocupação diária, a fim de comparar com os resultados atuais e isolar o fator pandêmico.

Referências

ALBRECHT, K.; VOLZ, K. G.; SUTTER, M.; LAIBSON, D. I.; VON CRAMON, D. Y. What is for me is not for you: Brain correlates of intertemporal choice for self and other. **Social Cognitive and Affective Neuroscience**, v.6, n.2, pp.218-225. 2011.

AMERIKS, J.; CAPLIN, A.; LEAHY, J.; TYLER, T. Measuring self-control problems. **American Economic Review**, v.97, n.3, pp.966-972. 2007.

ATTEMA, A. Developments in time preference and their implications for medical decision making. **Encyclopedia of Statistical Sciences**, v.63, n.10, pp.1388-1399, 2012.

ATTEMA, A. E.; LIPMAN, S. A. Decreasing Impatience for Health Outcomes and Its Relation With Healthy Behavior. **Frontiers in Applied Mathematics and Statistics**, v.4, may. 2018.

BLEICHRODT, H.; GAO, Y.; ROHDE, K. I. M. A measurement of decreasing impatience for health and money. **Journal of Risk and Uncertainty**, v.52, n.3, p.213-231. 2016.

BLEICHRODT, H.; JOHANNESSON, M. Time preference for health: A test of stationarity versus decreasing timing aversion. **Journal of Mathematical Psychology**, v.45, n.2, p.265-282. 2001.

CABINET OFFICE BEHAVIOURAL INSIGHTS TEAM. **Applying Behavioural Insights to Organ Donation**: preliminary results from a randomised controlled trial. pp.1-11. 2013. Disponível em: <<https://www.bi.team/publications/applying-behavioural-insights-to-organ-donation/>>. Acesso em: 12/06/2020.

CHABRIS, C.; LAIBSON, D.; MORRIS, C.; SCHULDT, J.; TAUBINSKY, D. Individual laboratory-measured discount rates predict field behavior. **Journal of Risk and Uncertainty**, v.37, n.2-3, pp.237-269. 2008.

CHAPMAN, G. B.; COUPS, E. J. Time preferences and preventive health behavior: Acceptance of the influenza vaccine. **Medical Decision Making**, v.19, n.3, p.307-314. 1999.

DA SILVA, S.; MATSUSHITA, R.; CARVALHO, M. Prosocial People Take Better Care of Their Own Future Well-Being. **OALib**, v.02, n.12, pp. 1-7. 2015.

DATTA, S.; MULLAINATHAN, S. Behavioral design: A new approach to development policy. **Review of Income and Wealth**, v.60, n.1, p.7-35. 2014.

EBERT, J. E. J.; PRELEC, D. The fragility of time: Time-insensitivity and valuation of the near and far future. **Management Science**, v.53, n.9, p.1423-1438. 2007.

FREDERICK, S.; LOEWENSTEIN, G.; O'DONOGHUE, T. Time discounting and time preference: A critical review. **Time and Decision: Economic and Psychological Perspectives on Intertemporal Choice**, v.40, n.2, p.13-86. 2003.

GANIATS, T.; CARSON, R.; HAMM, R.; CANTOR, S.; SUMNER, W.; SPANN, S.; MILLER, C. Population-based time preferences for future health outcomes. **Medical Decision Making**, v.20, n.3, pp.263-270. 2000.

GREEN, L.; FRY, A. F.; MYERSON, J. Discounting of delayed rewards: A Life-Span Comparison. **Psychological Science**, v.5, n.1, p.33-36. 1994.

GUJARATI, D. **Econometria básica**. 5ª Ed. Porto Alegre: AMGH, 2011.

HEUKELOM, F. **Behavioral Economics: A History**. New York: Cambridge University Press, 2014.

HOCH, S. J.; LOEWENSTEIN, G. F. Time-Inconsistent Preferences and Consumer Self-Control. **Journal of Consumer Research**, v.17, n.4, p.492. 1991.

JHINGAN, M. L.; GIRISA, M.; SASIKALA, L. **History of economic thought**. 3. ed. New Delhi: Vrinda Publishing. 2012

LAIBSON, D. Golden eggs and hyperbolic discounting. **The Quarterly Journal of Economics**, p.443-477, may. 1997.

LOEWENSTEIN, G.; THALER, R. H. Anomalies: Intertemporal Choice. **Journal of Economic Perspectives**, v.3, n.4, p. 81-193. 1989.

- MINISTÉRIO DA SAÚDE DO BRASIL. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de **Análise em Saúde e Vigilância de Doenças não transmissíveis**. VIGITEL 2019: Vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://www.saude.gov.br/images/pdf/2020/Abril/27/vigitel-brasil-2019-vigilancia-fatores-risco.pdf>> Acesso em: 12/06/2020.
- PHELPS, E. S.; POLLAK, R. A. Second-Best National Saving and Game-Equilibrium Growth. **The Review of Economics Studies**, v.35, n.2, p.185–199. 1968.
- PRELEC, D. Decreasing impatience: A criterion for non-stationary time preference and “Hyperbolic” discounting. **Scandinavian Journal of Economics**, v.106, n.3, p.511–532. 2004.
- ROHDE, K. I. M. The hyperbolic factor: A measure of time inconsistency. **Journal of Risk and Uncertainty**, v.41, n.2, p.125–140. 2010.
- ROHDE, K. I. M. Measuring Decreasing and Increasing Impatience. **Management Science**, v.65, n.4, p.1700–1716. 2019.
- SHAMOSH, N. A.; GRAY, J. R. Delay discounting and intelligence: A meta-analysis. **Intelligence**, v.36, n.4, p.289–305. 2008.
- SILVA, S. DA; MATSUSHITA, R.; CARVALHO, M. DE. Prosocial People Take Better Care of Their Own Future Well-Being. **OALib**, v.02, n.12, p.1–7. 2015.
- STROTZ, R. H. Myopia Dynamic and Utility Inconsistency in Maximization. **The Review of Economic Studies**, v.23, n.3, p.165–180. 1955.
- SUTTER, M.; KOCHER, M.G.; GLÄTZLE-RÜTZLER, D.; TRAUTMANN, S.T. Impatience and uncertainty: Experimental decisions predict adolescents’ field behavior. **American Economic Review**, v.103, n.1, pp.510–531. 2013.
- THALER, R. Some empirical evidence on dynamic inconsistency. **Economics Letters**, v.8, n.3, p.201–207. 1981.
- THALER, R.; SUNSTEIN, C. **Nudge**: improving decisions about health, wealth, and happiness. 2nd Ed. New Haven: Yale University Press, 2009.
- VAN BEEK, J.; HANDGRAAF, M.; ANTONIDES, G. Time orientation effects on health behavior. In: ALTMAN, M. **Handbook of Behavioural Economics and Smart Decision-Making**, pp. 413–428. 2017
- VAN DER POL, M. M.; CAIRNS, J. A. Negative and zero time preference for health. **Health Economics**, v.9, n.2, p.171–175. 2000.
- VISCUSI, W. K. **The Value of individual and societal risks to life and health**. v. 1. Elsevier B.V., 2014.
- WILSON, M.; DALY, M. Do pretty women inspire men to discount the future? **Proceedings of the Royal Society B: Biological Sciences**, v.271, n.SUPPL.4, p.25–28. 2004.



CAPÍTULO III

Estratégias e tecnologias de gestão

A METODOLOGIA MCDA-C COMO FERRAMENTA DE APOIO À MITIGAÇÃO DA EVASÃO ESCOLAR

Daniel Rodrigo da Silva Lagares
lagares.daniel@gmail.com

Jean Robert Soares
jean.soares@edu.udesc.br

Julio da Silva Dias
julio.dias@udesc.br

Rafael Tezza
rafael.tezza@udesc.br

Palavras-chave:
Evasão, Retenção, Apoio Multicritério
a Decisão Construtivista (MCDA-C).

Resumo

A educação é uma das principais bases para o crescimento econômico e social de um país. Isto exposto, tem-se por premissa que a evasão escolar traz grandes prejuízos para o desenvolvimento socioeconômico brasileiro e é imperativo que se torne um ponto de atenção nas Instituições de Ensino (I.E). Os gestores escolares necessitam de ferramentas que possibilitem gerar informações de qualidade e assim traçar estratégias para lidar com os desafios no ambiente organizacional. Nesse sentido a utilização de métodos de apoio multicritério a decisão vem suportar os gestores na identificação dos fatores motivadores da evasão escolar, visando mitigar os casos de discentes evadidos das IE's. Esse artigo tem por objetivo identificar, através da revisão da literatura, como a utilização da MCDA-C pode auxiliar os gestores nas tomadas de decisão e quais os fatores dificultadores à permanência dos alunos e seus reflexos no processo de evasão escolar.

1. Introdução

A complexidade da gestão no cotidiano das organizações tem demandado melhorias no processo de tomada de decisão, principalmente nos contextos decisoriais que envolvem problemas complexos. Neste contexto se insere a avaliação de desempenho organizacional. O presente trabalho se fundamenta na utilização da Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão – MCDA-C (BANA e COSTA, 1995a; BANA e COSTA, VINCKE, 1990; ROY, 1993, 1996; ROY & VANDERPOOTEN, 1996; KEENEY, 1992; LANDRY, 1995; ENSSLIN, *et al.*, 2001) como uma ferramenta de apoio à mitigação da evasão escolar. Com isso, a pergunta de pesquisa está estruturada da seguinte forma: Como reduzir os índices de evasão escolar, tendo como ferramenta de suporte a Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão? O método de pesquisa misto e a estratégia de pesquisa particular permitem operacionalizar a pesquisa tendo como ferramenta de intervenção, a metodologia MCDA-C e, como instrumentos de pesquisa, a pesquisa documental para aplicação do arcabouço teórico.

Esta pesquisa pretende oferecer uma contribuição teórico-metodológica para aprimorar as ações administrativo-pedagógicas que atendam às demandas das IES na busca incessante por reduzir a evasão escolar e mitigar suas consequências.

2. Revisão teórica

A evasão escolar é uma das maiores preocupações dos órgãos responsáveis pela educação no Brasil. O prejuízo relacionado a evasão afeta tanto o setor público, que investe suas receitas e não obtém o retorno esperado, quanto para o setor privado, o qual perde parte de suas receitas, além de ociosidade para professores, funcionários, equipamentos e espaço físico comum a ambos os setores (SILVA FILHO *et al.*, 2007) e que, certamente, poderiam ser melhor aproveitados.

A evasão escolar é um fenômeno social complexo que pode ser definido e interpretado sob diversas perspectivas, mas, de maneira simples, é a interrupção no ciclo de estudos dos alunos (GAIOSO, 2005). Para Riffel e Malacarne (2010) evasão pode ser entendido, de maneira ampla, como o ato do aluno em abandonar, fugir, sair, desistir, o curso em que se matriculou. Neste contexto, é essencial entender quais os motivos dessa evasão, quais impactos percebidos pelos gestores

das Instituições de Ensino – IE e pelos alunos evadidos e como criar mecanismos que atuem na prevenção, ou, no mínimo, na diminuição do fenômeno preocupante da evasão escolar.

A problemática se estende, em maior ou menor grau de magnitude, por todo o território nacional e em todos os níveis escolares, e vem se agravando com o passar do tempo, demonstrando ser um fenômeno relevante que precisa ser precisamente entendido e enfrentado (COIMBRA; SILVA; COSTA, 2021). Para se ter uma ideia da dimensão do problema enfrentado pelo país nessa temática, de acordo com Silva Filho *et al.* (2007) só entre 2000 e 2005, nas Instituições de Ensino Superior – IES do país, a evasão média atingiu 22% dos alunos, sendo 12% nas instituições públicas e 26% nas IES particulares.

A identificação dos determinantes de maior influência sob a evasão pode gerar contribuições significativas no sentido de ajudar a reduzir o fenômeno e seus impactos negativos e promover ações que previnam o seu agravamento. Gestores das instituições de ensino, professores e promotores de políticas públicas relacionadas à educação são alguns dos principais atores que podem ser beneficiados com pesquisas deste caráter. Suas ações e tomadas de decisão podem ser auxiliadas com diversos modelos de apoio à decisão – MAD, que fazem o suporte à tomada de decisão quando existem diversos critérios e fatores envolvidos direta e indiretamente na decisão, principalmente na identificação dos critérios mais relevantes ou de maior impacto relacionados às alternativas possíveis de decisão.

Neste sentido, este estudo tem o objetivo de identificar, através da revisão da literatura e da pesquisa de campo, como a utilização da MCDA-C pode auxiliar os gestores nas tomadas de decisão e quais os fatores dificultadores à permanência dos alunos e seus reflexos no processo de evasão escolar sob a ótica dos discentes ativos da I.E. Para este fim, a partir de referenciais teóricos sobre a temática, pretendeu-se primeiro fundamentar os principais critérios elencados pela literatura como causais ou influenciadores da evasão. Posteriormente, no estudo de caso aplicado utilizou-se da metodologia de apoio à decisão multicritério para identificação dos fatores motivadores da evasão escolar dos alunos da IE SENAC unidade Itajaí/SC para avaliar a adequação dos critérios teóricos e analisar possíveis novos fatores influenciadores da evasão no caso em questão e, assim, proporcionar melhor entendimento sobre o fenômeno da evasão escolar.

2.2 Evasão

A evasão não tem definição única na literatura, mas há uma convergência considerável. Por exemplo, evasão pode ser tratada como perda ou fuga de estudantes da universidade (KIRA, 1998), como interrupção do ciclo de estudos (GAIOSO, 2005), como o abandono do estudante antes da conclusão do curso (JUNIOR *et al.*, 2015).

A evasão escolar vem se impondo, ao longo do tempo, como uma realidade cada vez mais extensiva no âmbito do ensino (CUNHA, 2000). Tal constatação, porém, ainda que reafirmada por números alarmantes, não vem se mostrando com força o bastante para "tocar as Instituições de Ensino em suas raízes" (MORAES, 1986). No Brasil, e mesmo em outros países, a tendência dos estudos sobre evasão, de um modo geral, é a de orientar-se pela proposta do dimensionamento ou quantificação da evasão, havendo poucos estudos que tratem, qualitativamente, a questão (RIBEIRO, 1996).

Para Coimbra, Silva e Costa (2021) há um grande entrave ao conduzir a reflexão sobre evasão para a simples perda do vínculo, sem considerar o contexto a partir do qual ela é causada ou motivada. Para os autores, até "encontram-se artigos, dissertações e teses que listam possíveis causas, outros até as colocam como objetos centrais, mas elas não afetam o próprio objeto, somente o decoram (COIMBRA; SILVA; COSTA, 2021, p.8). Neste sentido, um contraponto é dado por Ristoff (1999), ao argumentar que a evasão é analisada, normalmente, de forma isolada, como se não tivesse relação com outros fatores sociais dos alunos e das próprias instituições, ou até mesmo relação com resultados das aspirações dos alunos sobre suas perspectivas de vida.

Assim, ao tratar a problemática da evasão no Brasil como fenômeno complexo, existem outras características que merecem ser destacadas. Zago (2006) argumenta que apenas 9% dos jovens entre 18 e 24 anos frequentam o ensino superior, enquanto Silva Filho e Hipólito (2009) apontam que, na década de 90, apenas 8% da população adulta brasileira tinha formação superior, comparados com, por exemplo, 55% da população da Rússia, e 13% do Chile.

Do ponto dos prejuízos financeiros, a evasão escolar causa um prejuízo de R\$ 49 bilhões para a atividade econômica do Brasil, R\$ 28 bilhões na área da saúde e R\$ 18 bilhões no controle da violência e criminalidade. A soma das perdas, R\$ 130 bilhões de reais, é maior do que o gasto total da União

com educação em 2017, segundo estudo "Políticas públicas para redução do abandono e evasão escolar de jovens, realizado pela Fundação Brava em parceria com Instituto Ayrton Senna, Insper e Instituto Unibanco, que compõe a Galeria de Estudos e Avaliação de Iniciativas Públicas – Gesta.

Para tentar atuar na contenção ou diminuição da evasão é preciso entender, além dos seus fatos causadores, como ela é mensurada, o que depende fortemente da precisão e clareza do conceito utilizado para definição do fenômeno (COIMBRA; SILVA; COSTA, 2021) e, certamente, não é tarefa fácil. O Quadro 1 traz algumas formas de mensuração da evasão.

Quadro 1 – Balanço sobre a mensuração da evasão

OBRA	DEFINIÇÃO	FÓRMULA
Paredes (1994)	Utiliza-se do "conceito de rendimento dos cursos", que é "calculado como sendo a razão entre as graduações e as vagas ofertadas".	$%E = 100\% - \frac{\text{Graduações}}{\text{vagas}}$
Silva Filho <i>et al.</i> (2007)	A evasão total mede o número de estudantes que, tendo entrado num determinado curso, IES ou sistema de ensino, não obteve o diploma ao final de um certo número de anos.	$E_t = 1 - \frac{M_t}{(M_0 - C_t)}$
Comissão especial de estudos sobre evasão (1996)	Estudantes que, ao fim do período da geração completa, não haviam se diplomado e não estavam mais vinculados ao curso em questão	$%E = \frac{N_t - N_0}{N_0} \times 100$
Braga <i>et al.</i> (2003)	Dados de turmas que ainda estavam dentro do tempo máximo para integralização, sendo denominados por estes autores por "geração incompleta".	$%E = 100\% - \frac{\% \text{formandos} - 0,06 \times (100\% - \% \text{formandos})}{100}$
Serpa; Pinto (2000)	Evadidos como a variação de matrículas excluindo ingressantes e formados	$E_t = L_{t-1} - (M_{t-1} - M_t) - C_t$

Fonte: Freitas (2016) adaptado por Coimbra, Silva, Costa (2021).

Com relação aos possíveis fatores causadores da evasão, há uma grande investigação por parte dos estudiosos do tema, tendo como característica a identificação destes possíveis fatores, bem como a mensuração de seu nível de influência no fenômeno. O trabalho de Morosini (2009) fez um levantamento dos artigos publicados em periódicos *Qualis* A e B e apontou os principais causadores apontados pelas publicações, sendo:

- Aspectos financeiros relacionados à vida pessoal ou familiar do estudante
- Aspectos relacionados à escolha do curso, expectativas progressas ao ingresso, nível de satisfação com o curso e a universidade;
- Aspectos interpessoais – dificuldades de relacionamento com colegas e docentes;
- Aspectos relacionados com desempenho nas disciplinas e tarefas acadêmicas – índices de aprovação, reprovação e repetência;
- Aspectos sociais, como o baixo prestígio social do curso, da profissão e da universidade elegida;

- f) Incompatibilidade entre os horários de estudos com as demais atividades, como trabalho;
- g) Aspectos familiares, como responsabilidades com filhos e dependentes, apoio familiar quanto aos estudos; e
- h) Baixo nível de motivação e compromisso com o curso.

É evidente que estas são apenas algumas das principais, podendo aparecer diversas outras causas recorrentes em outros estudos não abordados pelo autor. Um outro exemplo de possíveis causadores da evasão, é apresentado no Relatório Final da Comissão Especial, do Ministério da Educação, que em 1996 buscou diagnosticar o fenômeno nas instituições de ensino superior. Uma síntese das causas é apresentada no Quadro 2, agrupadas em três grandes grupos, sendo: a) relacionados a características individuais do estudante; b) fatores

internos às instituições; e c) fatores externos às instituições. Cabe ressaltar que tanto as sínteses de Morosini (2009) quanto a do SESU/MEC, ANDIFES e ABRUEM (1996) deixam claro sobre a presente possibilidade de correlação entre diversos fatores que precisam ser melhores exploradas caso a caso.

Como é possível perceber, existem fatores que são comuns e outros bastante distintos entre as duas abordagens supracitadas. Com relação a evasão, o estudo em parceria da Fundação Brava, Instituto Unibanco e Instituto Ayrton Senna, trazem um destaque relevante ao fator “falta de engajamento dos jovens em atividades escolares” e sua significativa influência no fenômeno da evasão. De acordo com o estudo, a evasão pode ser fortemente determinada pela falta de engajamento do estudante, e este fator, por sua vez, pode ser determinado por fatores agrupados em três grandes grupos: I – mercado de trabalho, gravidez e materni-

Quadro 2 – Possíveis fatores causadores da evasão em Instituições de Ensino Superior

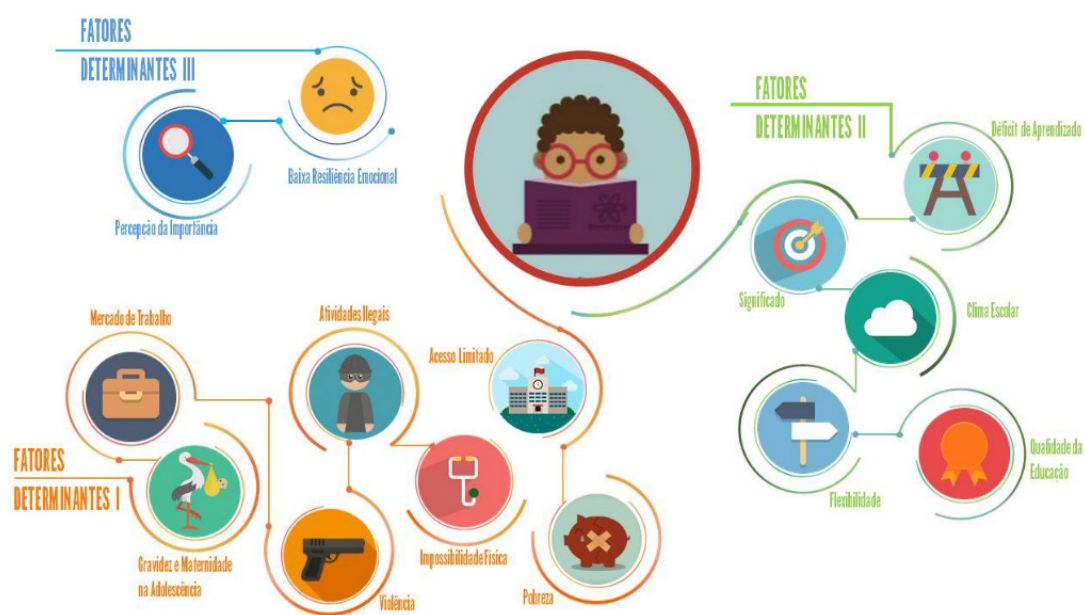
Fatores referentes a características individuais do estudante	Fatores peculiares às instituições de ensino	Fatores externos às instituições
Relativos às habilidades do estudo	Questões acadêmicas: currículos desatualizados, alongados, rígida cadeia de pré-requisitos, além da falta de clareza sobre o próprio projeto pedagógico do curso	Relativos ao mercado de trabalho
Relacionados à personalidade	Questões didático-pedagógicas: critérios impróprios de avaliação do desempenho discente	Relacionados ao reconhecimento social da carreira escolhida
Decorrentes da formação escolar anterior	Falta de formação pedagógica ou desinteresse do docente	Afetos à qualidade da escola de primeiro e no segundo grau
Vinculados à escolha precoce da profissão	Vinculados a ausência ou ao pequeno número de programas institucionais para o estudante, como iniciação científica, monitoria, programas PET (programa especial de treinamento), etc.	Vinculados a conjunturas econômicas específicas
Relacionados a dificuldades pessoais de adaptação à vida universitária	Decorrentes da cultura institucional de desvalorização da docência na graduação	Relacionados a desvalorização da profissão, por exemplo, o caso das licenciaturas
Decorrentes da incompatibilidade entre a vida acadêmica e as exigências do mundo de trabalho	Decorrentes de insuficiente estrutura de apoio ao ensino de graduação: laboratórios de ensino, equipamentos de informática etc.	Vinculados a dificuldades financeiras do estudante
Decorrentes do desencanto ou da desmotivação dos alunos com cursos escolhidos em segunda ou terceira opção	Inexistência de um sistema público nacional que viabilize a racionalização da utilização das vagas, afastando a possibilidade da matrícula em duas universidades	Relacionados às dificuldades de atualizar-se a universidade frente aos avanços tecnológicos, econômicos e sociais da contemporaneidade
Decorrentes de dificuldades na relação ensino-aprendizagem, traduzidas em reprovações constantes ou na baixa frequência às aulas		Relacionados a ausência de políticas governamentais consistentes e continuadas voltadas ao ensino de graduação
Decorrentes da desinformação a respeito da natureza dos cursos		
Decorrente da descoberta de novos interesses que levam à realização de novo vestibular		

Fonte: SESU/MEC, ANDIFES e ABRUEM (1996).

dade na adolescência, violência, atividades ilegais, impossibilidade física, pobreza e acesso limitado; II – déficit de aprendizado, significado, clima escolar, flexibilidade e qualidade da educação, e; III – percepção da importância e baixa resiliência emocional. A Figura 1 esque-

e Costa & Vasnick (1995), "A tomada de decisão é de fato parte integrante da vida cotidiana. Mas é também uma atividade intrinsecamente complexa e potencialmente das mais controversas, em que temos naturalmente de escolher não apenas entre alternativas de ação, mas também

Figura 1 – Fatores determinantes da falta de engajamento dos jovens em atividades escolares



Fonte: Fundação Brava, Instituto Unibanco e Instituto Ayrton Senna

matiza os fatores determinantes do estudo.

Para isto, o primeiro passo é conhecermos os motivos que levam os alunos a desistirem de tentar concluir o curso. O primeiro passo a ser dado é conseguir uma base de dados relativamente grande contendo as informações necessárias para este levantamento. Essa massa deverá ser utilizada como base para que o computador consiga extrair atributos necessários para entender o porquê dos alunos se evadirem.

2.3 Multi-Criteria Decision Aid (MCDA)

Por meio da Pesquisa Operacional, em meados do século XX, surgiram as metodologias Multicritérios a fim de auxiliar os gestores organizacionais na resolução de seus conflitos que envolviam vários aspectos (LYRIO *et al.*, 2007; LYRIO *et al.*, 2009; ENSSLIN *et al.*, 2010). O homem está sempre se confrontado com as mais diferentes situações que necessitam de uma decisão. A tomada de decisão é um procedimento comum que faz parte da vida diária. Mesmo que, na maior parte do tempo, estas sejam feitas quase que inconscientemente. De acordo com Bana

entre pontos de vista e formas de avaliar essas ações, e por fim, de considerar toda uma multiplicidade de fatores direta e indiretamente relacionados com a decisão a tomar."

O Apoio Multicritério à Decisão surgiu formalmente como ramo da pesquisa operacional na década de 1970. No entanto, alguns métodos elementares já existiam desde a Revolução Francesa. Datam desta época os métodos ordinais de Borda e Condorcet (SOARES DE MELLO, 2002), que são considerados os precursores, das escolas americana e francesa do Apoio Multicritério à Decisão. O Apoio Multicritério à Decisão pode ser definido como um conjunto de técnicas de apoio à tomada de decisão, que têm a finalidade de investigar um número de alternativas, considerando múltiplos critérios e objetivos em conflito. O MCDA permite abordar problemas complexos e gerenciá-los, dividindo o problema em critérios menores, facilitando a avaliação e o debate, e identificando mais facilmente as concordâncias e discordâncias (DODGSON *et al.*, 2009). Os métodos de auxílio à decisão por múltiplos critérios, como o próprio nome sugere, são utilizados em situa-

ções em que se considera mais de um critério, por exemplo: custo, qualidade, atendimento etc. Basicamente, estes métodos usam a mesma ferramenta principal, a matriz de decisão.

2.4 Multicriteria Methodology for Constructive Decision Aiding (MCDA-C)

Por definição o MCDA-C se constitui em uma ferramenta de apoio à tomada de decisão em um contexto multicritério, cujas premissas podem ser sintetizadas da seguinte forma: (a) consenso com relação ao fato de que, nos problemas decisórios, existem múltiplos critérios; (b) consenso com relação ao fato de que, em substituição à noção de melhor solução, propõem-se à busca por uma solução que melhor se enquadre nas necessidades do decisor e no contexto decisional como um todo. Nesse sentido, refletindo os estudos de Bana e Costa (1988, 1993), Bana e Costa e Vincke (1990), Roy (1993), destaca-se como característica da MCDA-C: (i) o reconhecimento dos limites da objetividade e a conseqüente aceitação da subjetividade; (ii) a incorporação da dimensão construtivista, segundo a qual ocorre aprendizagem constante e evolutiva do contexto decisório, em oposição à crença em um conjunto de ferramentas para permitir uma solução única e melhorada do problema (convicção do construtivismo calcada na noção de participação conduzindo a um novo paradigma de aprendizagem); (iii) a aceitação da inseparabilidade dos elementos de natureza objetiva e dos elementos de natureza subjetiva (convicção da interpenetração em consonância com o aspecto de indivisibilidade do sistema); (iv) a proposta de uma atividade de apoio à decisão, o diferencial central da MCDA-C frente a outras metodologias; (v) a presença deste apoio em todas as etapas do processo decisório (estruturação, avaliação e recomendação); e, (vi) a incorporação de uma linguagem que é, ao mesmo tempo, linear (fazendo uso da linguagem humana natural) e não-linear (fazendo uso de representações visuais, que permitem a simultaneidade da informação). Ainda, no que se refere a atividade de apoio à decisão, Bana e Costa (1995a, p. 1) afirmam que a atividade de apoio à decisão pode ser vista como um processo de interação com uma situação problemática “mal estruturada” onde os elementos e as suas relações emergem de forma mais ou menos caótica. Entretanto para Roy (1993), a atividade de apoio à decisão é definida como a atividade em que um facilitador, utilizando-se de procedimentos científicos, ajuda a obter elementos de resposta

a questões perguntadas aos atores envolvidos em um processo decisório, elementos estes que ajudam a clarificar esta decisão com a finalidade de fornecer aos atores as mais favoráveis condições possíveis para o tipo de comportamento que aumentará a coerência entre a evolução do processo, de um lado, e as metas e/ou sistemas de valores em que esses atores operam, por outro lado (ROY, 1993). Denis Bouyssou (*apud* BANA e COSTA; VINCKE, 1990) sumariza seus pensamentos a respeito da atividade de apoio à decisão da seguinte forma: “apoio à decisão consiste em tentar fornecer respostas a perguntas levantadas por atores envolvidos em um processo decisório usando um modelo claramente especificado”. Uma vez apresentadas essas definições, pode-se dizer que: (a) A MCDA-C tem como objetivo central possibilitar, aos indivíduos envolvidos em um processo decisório, aumentar o seu grau de conformidade e de entendimento entre a evolução de um processo de tomada de decisão, na presença de seus sistemas de valor e objetivos (pontos de vista); (b) a metodologia inclui o papel do facilitador no processo de ajuda à decisão; e, (c) sua preocupação central é encontrar a solução de melhor compromisso segundo a percepção e valores dos decisores.

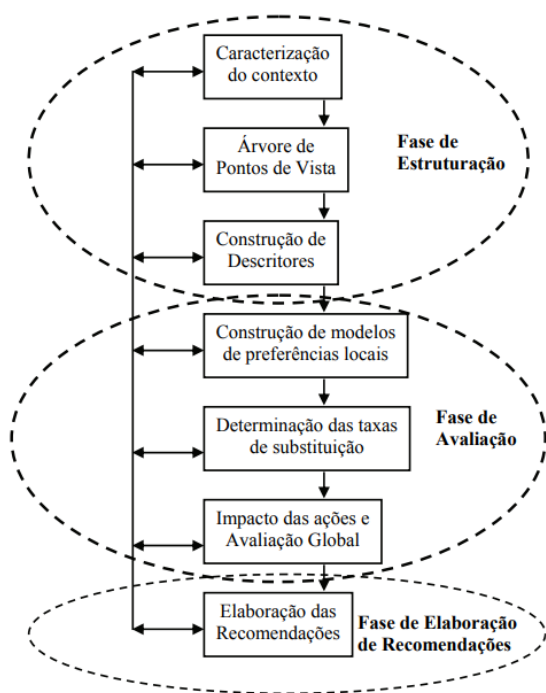
Outra questão a ser enfatizada é o fato de que a tomada de decisão é revestida de uma enorme subjetividade, por ser avaliada segundo os juízos de valor do decisor, a quem compete escolher e decidir. Neste contexto, conclui-se que a atividade de apoio à decisão se faz fundamentalmente presente em todas as etapas do processo decisório, conforme figura 2.

2.4.1 Fases do MCDA-C

A abordagem MCDA-C consiste na construção do conhecimento considerando a visão do sujeito e do objeto sobre o contexto ou a situação decisional, isto é, a partir da interação entre os decisores e os objetos de suas possíveis decisões. É possível englobar a abordagem MCDA-C em três grandes fases (ENSSLIN *et al.*, 2010): 1 – Estruturação (abordagem “soft” para estruturação; Família de Pontos de Vista; Construção dos descritores); 2- Avaliação (análise de independência; construção das funções de valor; identificação das taxas de compensação; identificação do perfil de impacto das alternativas; análise de sensibilidade); e, 3 – Recomendações (formulação das recomendações).

Na sequência, a Figura 2 apresenta as fases do processo decisório sob a perspectiva da MCDA-C.

Figura 2: Processo Decisório sob a perspectiva da MCDA-C, Dutra (1998)



Pela observação da figura acima, e considerando-se o fato de que a atividade de apoio à decisão é feita de forma contínua e interativa, pode-se concluir que o processo de tomada de decisão não é linear e sequencial. Ou seja, a maneira de conduzir este processo deve ser cíclica e dinâmica. Estas características de condução – cíclica e dinâmica – são indicadas, na Figura 2 pelas setas de todas as etapas cruciais e pelas sobreposições das elipses, entre as três fases fundamentais. Neste sentido, dois aspectos devem ser salientados: (a) o processo de tomada de decisão se caracteriza pela possibilidade de recursividade total, o que não significa, porém, que se pode inverter a ordem de realização das etapas; (b) a elaboração das recomendações, que além de se constituir como uma fase específica, também se constitui, ao término do processo de tomada de decisão, como uma etapa inserida (interveniente) em todas as demais, uma vez que o facilitador se faz presente em todos os momentos.

Para o presente artigo, detalhamos apenas na primeira fase, da estruturação, com a elaboração dos elementos primários de avaliação e uma sugestão de possíveis descritores.

2.5.1 Fase da Estruturação

2.5.2 Identificação do contexto decisório

a) descrever o ambiente – Instituições de Ensino Profissionalizante

O SENAC foi fundado em 1947 e desde então vem contribuindo com o desenvolvimento socioeconômico do país através do oferecimento de cursos divididos em diferentes eixos tecnológicos, conhecidos como áreas de atuação, sendo eles: desenvolvimento educacional e social; ambiente e saúde; gestão e negócios; turismo, hospitalidade e lazer; informação e comunicação; infraestrutura; produção alimentícia; produção cultural e design; recursos naturais; e segurança. Esses eixos permitem ao empresariado e à sociedade contar com cursos de desenvolvimento profissional em diversas áreas, contribuindo com o crescimento de Santa Catarina. Para esse artigo buscou-se limitar a região geográfica no município de Itajaí, onde a IE entrou em atividade no ano de 1989, e já formou mais de 25 mil profissionais ao longo desses mais de 30 anos de atividade. Atualmente a IE conta com 800 alunos nos cursos do eixo de gestão e negócios e na área da saúde, além do programa Jovem Aprendiz, que atua no desenvolvimento de jovens de 14 a 24 anos encaminhados pelas empresas do comércio, que estejam matriculados e frequentando o ensino regular ou Educação de Jovens e Adultos. A abrangência deste trabalho foi limitada ao setor de específico dos cursos de técnico em logística, que conta com uma turma em atividade com média de 35 alunos com matrículas ativas.

b) definir os atores – decisores (alunos); facilitadores (autores do artigo); agidos (professores, coordenadores e diretor da IE);

c) rótulo (problema) – os responsáveis pelo funcionamento da instituição de ensino apresentam uma necessidade de desenvolvimento de um procedimento sistemático para identificação de pontos-chave que possam levar o decisor (aluno) a evadirem ou abandonarem a instituição de ensino em momento anterior ao término.

d) sumário – portanto busca-se através da compreensão dos fatores sociais, econômicos e educacionais levantados através da análise dos decisores (alunos), dos agidos (funcionários da IE) e com o direcionamento dos facilitadores (autores do artigo) identificar os fatores motivadores da evasão escolar.

3. Procedimentos metodológicos

O presente artigo de caráter descritivo-exploratório, busca, a partir do problema elencado — a evasão escolar —, a solução do mesmo com base em observações direta e indireta. Como primeira etapa foi realizada uma revisão de literatura buscando os princípios e conceitos existentes na educação e no sistema educacional brasileiro de forma a identificar os fatores e motivos que proporcionam a evasão escolar. Esta primeira etapa serviu como subsídio teórico necessário para agregar as particularidades da educação, bem como medidas para redução da evasão escolar já estudado e relatado por vários autores, não só no domínio da área de educação, mas também de gestão, levando em consideração o sistema educacional como um todo. Como forma de identificar os principais motivos e fatores que ocasionam a evasão escolar no Brasil e validar tais variáveis.

Na segunda etapa buscou-se estruturar os EPA's (Elementos Primários de Avaliação) e a partir desses sugerir possíveis descritores.

4. Apresentação e discussão dos resultados

Com base na literatura fundamentada para esta pesquisa, foi possível agrupar e abranger os elementos primários de avaliação — EPAs, conforme apresentado no Quadro 3, em conjunto com a descrição dos descritores. Cabe ressaltar que não se exclui a possibilidade da existência de um ou mais EPAs que podem incidir diretamente nos objetivos propostos por esta pesquisa, no entanto, estes foram os considerados mais importantes de acordo com o exposto nos trabalhos de SESU/MEC, ANDIFES e ABRUEM (1996), Morosini (2009), Riffel e Malacarne (2010), e Coimbra, Silva, Costa (2021).

5. Conclusões

Este artigo teve como objetivo iniciar uma discussão sobre como o uso do MCDA-C pode contribuir no processo de redução da evasão escolar. Ao que tudo indica, apesar de ser uma cada vez mais utilizado os métodos de multicritério de decisão, com diversas iniciativas

Quadro 2 – Possíveis fatores causadores da evasão em Instituições de Ensino Superior

Fatores	EPA	Conceito
Relativos aos alunos	Habilidades de estudo	Ter facilidade para estudar... dificuldade para estudar
	Personalidade	Ter personalidade compatível para continuar os estudos... personalidade incompatível
	Financeiro	Ter estabilidade financeira para continuar os estudos... instabilidade financeira
	Formação anterior	Ter formação anterior adequada... formação anterior inadequada
	Escolha precoce da profissão	Ter escolhido a profissão no momento adequado... precocemente
	Adaptação à rotina	Ter facilidade de adaptação à rotina de atividades do curso... dificuldade
	Incompatibilidade de tempo	Ter tempo compatível para a realização do curso... incompatível
	Motivação	Ter motivação para continuar no curso... desmotivação/desencanto
	Relação ensino-aprendizagem	Ter uma relação ensino-aprendizagem adequada... inadequada
	Informação	Ter informação sobre o curso suficiente... insuficiente
Relativos às IE'S	Interesse/propósito	Ter interesse/propósito com a conclusão do curso... não ter
	Atualização Currículo	Ter currículo atualizado... desatualizado
	Duração do currículo	Ter currículo com duração adequada... duração alongada
	Cadeia de pré-requisitos	Ter cadeia de pré-requisitos rígida... flexível
	Projeto pedagógico	Ter clareza no projeto pedagógico... não ter
	Critérios de avaliação	Ter critérios de avaliação próprios... impróprios
	Formação dos docentes	Ter formação dos docentes compatível... não ter
	Programas institucionais	Ter programas institucionais adequados... não ter
	Cultura institucional	Ter cultura institucional que valorize o discente... não ter
	Estrutura	Ter estrutura de apoio adequada... não ter
	Vagas	Ter quantitativo de vagas adequado... inadequado

Fonte: Adaptado de SESU/MEC, ANDIFES e ABRUEM (1996), Morosini (2009), Riffel e Malacarne (2010), e Coimbra, Silva, Costa (2021).

sendo implementadas nos mais diversos países, é apenas a ponta do iceberg de um processo de transformação digital mais abrangente com o uso de plataformas e sistemas tutores inteligentes como auxiliares à área da educação.

A evasão escolar e a reprovação têm impacto direto – social e financeiro – na sociedade, fato que pode ser prevenido e até extinto com o uso da tecnologia. Somente prevendo o futuro com dados concretos é possível agir de forma atuante e preventiva permitindo que os gestores da educação tomem providências necessárias a tempo de garantir melhores índices e melhor desempenho nesta área.

No futuro pretendemos avançar na aplicação da metodologia MCDA-C a partir dos Pontos de Vista Fundamentais-PVF além de aplicar a metodologia em duas I.E's distintas – uma de ensino profissionalizante e outra de ensino superior – na intenção de identificar se os critérios da evasão escolar são comuns ou se há diferenças a depender do grau de escolaridade dos discentes.

Referências

- BANA e COSTA, C. A. **Introdução Geral às Abordagens Multicritério de Apoio à Tomada de Decisão**. Investigação Operacional, v.66, p. 117-139, Jun., 1988.
- BANA e COSTA, C. A. **Três Convicções Fundamentais na Prática do Apoio à Decisão**. Pesquisa Operacional, v.13, n.1, p. 09-20, Jun. 1993.
- BANA E COSTA, C.A.; VANSNICK, J.C. **Uma nova abordagem ao problema da construção de uma função de valor cardinal: MACBETH**. Investigação Operacional, v. 15, p. 15-35, 1995.
- BANA e COSTA, C.A.; VINCKE, P.H. **Multiple criteria decision aid: an overview**. In: BANA e COSTA, C. A. Readings in Multiple Criteria Decision Aid. Berlim: Springer-Verlag, 1990. p. 101-118.
- COIMBRA, C. L.; SILVA, L. B. e.; COSTA, N. C. D. **A evasão na educação superior: definições e trajetórias**. Educação Pesquisa, v. 47, e228764, 2021.
- DODGSON JS, SPACKMAN M, PEARMAN A, PHILLIPS LD. **Multi-criteria analysis: a manual**. Department for Communities and Local Government. London; 2009.
- DUTRA, A. **Elaboração de um Sistema de Avaliação de Desempenho dos Recursos Humanos do SEA à Luz da Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão**. 1998. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1998.
- ENSSLIN, L.; MONTIBELLER NETO, G.; NORONHA, S. N. **Apoio à decisão: metodologia para estruturação de problemas e avaliação multicritério de alternativas**. Florianópolis: INSULAR, 2001.
- ENSSLIN, S. R.; LIMA, M. V. A. **Apoio à tomada de decisão estratégica: uma proposta metodológica construtivista**. In: ANGELONI, T.; MUSSI, C. C. (Org.). Estratégias, formulação, implementação e avaliação: o desafio das organizações contemporâneas. São Paulo: Saraiva, 2008.
- FREITAS, Rafael Scarassatti. **A ocorrência da evasão do ensino superior: uma análise das diferentes formas de mensurar**. 2016. 82 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, 2016
- GAIOSO, Natalícia Pacheco de Lacerda. **O fenômeno da evasão escolar na educação superior no Brasil**. Brasília, DF: Universidade Católica de Brasília, 2005
- GOMES, Luiz Flavio Autran Monteiro; GONZÁLEZ, Marcela Cecilia Araya; CARIGNANO, Claudia. **Tomada de decisões em cenários complexos: introdução aos métodos discretos do apoio multicritério à decisão**. Thomson, 2004.
- GOMES, Luiz Flavio Autran Monteiro; GOMES, Carlos Francisco Simões. **Princípios e Métodos para Tomada de Decisão – Enfoque Multicritério**, 6ª ed. – São Paulo: Atlas, 2019.
- KIRA, Luci Frare. **A evasão no ensino superior: o caso do curso de pedagogia da Universidade Estadual de Maringá (1992-1996)**. 1998. 106 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, 1998.
- LYRIO, M. V. L., BROTTI, V., ENSSLIN, S. R., & ENSSLIN, L. (2009). **Proposta de um modelo para avaliar o grau de transparência das demonstrações financeiras publicadas por uma Instituição Pública de Ensino Superior Brasileira: a abordagem da Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão Construtivista**. Contabilidade, Gestão e Governança, 11(1-2), 170-186.

MOROSINI, M. C. **Qualidade na educação superior: tendências do século.** Estudos Avaliação Educação, v. 20, n. 43, São Paulo, p. 165-186, maio/ago, 2009.

RIFFEL, S. M.; MALACARNE, V. **Evasão escolar no ensino médio: o caso do Colégio Estadual Santo Agostinho no município de Palotina, PR.** Paraná: Governo Estadual do Paraná, 2010

ROY, B. **Decision science or decision-aid science?** European Journal of Operational Research, v.8, n.1, p.184-203,1993.

SILVA FILHO, R. et. al. **A evasão no ensino superior brasileiro.** In: Cadernos de Pesquisa. Fundação Carlos Chagas. v.37. n.132, p.641-659, 2007.

SESU/MEC; ANDIFES; ABRUEM. **Diplomação, retenção e evasão nos cursos de graduação em IES públicas:** Comissão Especial de Estudos sobre a Evasão nas Universidades Públicas Brasileiras. Brasília, DF: [s. n.], 1996.

SOARES DE MELLO, M.H.C. **Avaliação de Desempenho nas Engenharias:** Estudo de Caso UFF. Tese de Mestrado, Engenharia de Produção, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2002.

TINTO, V. **Dropout from higher education: a theoretical synthesis of recent research.** Review of Educational Research, v. 45, n. 1, p. 89-125, 1975.

TINTO, V. **Leaving college: rethinking the causes and cures of student attrition.** Chicago: University of Chicago Press, 1993.

VINCKE, P. **Multicriteria Decision-aid.** Chichester: John Wiley e Sons, 1990.

RELAÇÃO ENTRE INOVAÇÃO FRUGAL E PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS (PMES): um estudo da Produção Científica

Graziele Ventura Koerich
graziele.koerich@ufsc.br

Ana Vitoria Dias
anavtradias@outlook.com

**Everton Luís Pellizzaro
de Lorenzi Cancellier**
everton.cancellier@gmail.com

Palavras-chave:
inovação frugal; pmes; revisão
sistemática.

Resumo

O objetivo do presente artigo é analisar a produção científica sobre a relação entre inovação frugal e pequenas e médias empresas (pmes) nas bases de dados SCOPUS, *Web of Science*, *ScienceDirect*, EBSCOHost e Wiley. A aproximação ao estado da arte sobre o tema foi realizada a partir de revisão sistemática da literatura e estudo bibliométrico de publicações. Foram encontradas 12 publicações nos últimos 10 anos. Foram identificados a distribuição dos estudos por período, os periódicos, a nacionalidade dos pesquisadores, principais palavras-chaves utilizadas, metodologia empregada, os principais constructos que se relacionaram com o tema de inovação frugal e pmes e os principais resultados. Por fim, constata-se o crescimento do interesse no estudo da inovação frugal em pmes, todavia, de forma incipiente por constituir-se como uma temática associada ao desenvolvimento econômico e social tornando serviços e produtos mais simplificados e acessíveis a populações de baixa renda.

1. Introdução

Caracterizada como um conceito que vem sendo investigado na literatura de gestão nos últimos anos, a inovação frugal tem sido vista como relevante não apenas para os mercados emergentes (HART; CHRISTENSEN, 2002; PRAHALAD, 2010; RAMDORAI; HERSTAT, 2015), mas também para os desenvolvidos (GOVINDARAJAN; TRIMBLE, 2012; WEYRAUCH; HERSTAT, 2016). A inovação frugal para Mazieri (2016) refere-se à inovação desenvolvida com economia de recursos e foco na inclusão de massas demográficas não atendidas, empregando-se economia de escala e geração de valor através da concepção de tecnologias, modelos de negócios e aptidões organizacionais apropriadas ou criação e fornecimento de novas aptidões (NOCERA, 2012; PRAHALAD, 2002; SONY; KRISHNAM, 2014; ZESCHKY *et al*, 2014).

A descoberta da área de pesquisa mais promissora para países emergentes e em desenvolvimento como sendo a abordagem econômica à inovação em pequenas e médias empresas e startups e, o fato da pesquisa sobre PMEs ser escassa atrai o interesse, tendo em vista as várias particularidades do contexto deste tipo de organizações, bem como as barreiras à inovação com que se deparam no seu processo de desenvolvimento (PISONI, MICHELINI; MARTIGNONI, 2018). Além do que, é relevante evidenciar que há características únicas das pequenas empresas, as quais viabilizam um contexto interessante para a análise da inovação frugal (KOERICH, CANCELLIER, 2019). A maior parte das pmes enfrentam problemas internos em termos de finanças, experiências e tempo, aspectos que obstaculizam a conquista de novos clientes e recursos indispensáveis à inovação, elemento crítico na geração de receita nas empresas (AGBEIBOR JUNIOR, 2006).

Tendo em vista a importância da inovação para o sucesso econômico e a constatação de que essa concepção vem se disseminando entre as organizações que estão cada vez mais conscientes da necessidade de inovar com recursos limitados, garantindo o atendimento das necessidades dos consumidores de baixa renda que se encontram na base da pirâmide (RAO, 2013), o objetivo do presente estudo é analisar a produção científica sobre a relação entre inovação frugal e pmes nas bases de dados SCOPUS, *Web of Science*, *ScienceDirect*, EBSCOHost e Wiley. O estudo é pertinente para verificar o desenvolvimento de pesquisas sobre inovação frugal e pmes na literatura.

2. Fundamentação teórica

Para definir a Inovação Frugal, parte-se do pressuposto de que seus produtos são desenvolvidos com minimização de recursos e que ela atende às necessidades dos consumidores por meio da geração de valor (HOSSAIN, 2016b). A partir do Quadro 1, são destacadas definições representativas da inovação frugal.

Quadro 1 - Definições representativas de Inovação Frugal

Referência	Definição
Agarwal et al. (2017)	"A inovação frugal é "boa o bastante", seus produtos são acessíveis e atendem às necessidades dos consumidores com recursos limitados."
Agnihotri (2015)	"A inovação frugal refere-se a produtos e serviços que são desenvolvidos com restrições de recursos."
Basu et al. (2013)	"A inovação frugal é um projeto de processo de inovação em que os clientes são o foco principal para desenvolver acessibilidade, adaptabilidade, custo acessível e produtos apropriados."
Cunha et al. (2014)	"A inovação frugal é a inovação do produto quando há escassez de escassez de clientes e difere da bricolagem, ocorre quando os recursos materiais são escassos, e de improvisação, quando o tempo é escasso."
George et al. (2012)	"A inovação frugal é... produtos e modelos de negócios inovadores, de baixo custo e alta qualidade originários de países em desenvolvimento e exportável para outros países em desenvolvimento ou até mesmo para o mundo desenvolvido, muitas vezes denominado como "inovação frugal"."
Gupta (2012)	"FI é uma nova filosofia de gestão, que integra as necessidades do mercado da base da pirâmide (BoP) como ponto de partida para o desenvolvimento de soluções que se espera serem muito diferentes de soluções alternativas."
Hossain et al. (2016)	"A inovação frugal é uma solução de recursos escassos (ou seja, produto, serviço, processo ou modelo de negócio) que é projetada e implementada apesar das restrições financeiras, tecnológicas, materiais ou de outros recursos em que o resultado final é significativamente mais barato do que as ofertas competitivas (se disponível) e é bom o suficiente para atender às necessidades básicas dos clientes que, de outra forma, permaneceriam subatendidos".
Kuo (2014)	"Inovações frugais são produtos e serviços que se concentram nas necessidades cruciais, poupam o uso de recursos ou eliminam recursos não essenciais no processo de design."
Sharma and Iyer (2012)	"A inovação frugal decorre da escassez de recursos: utilizando recursos limitados para atender às necessidades dos clientes de baixa renda."
Weyrauch and Herstatt (2017)	"A inovação frugal consiste em três atributos: redução substancial de custos, concentração nas funcionalidades essenciais e desempenho otimizado."
Zeschky et al. (2014 ^a)	"As inovações frugais são normalmente construídas em novas arquiteturas de produto que permitem aplicações inteiramente novas com preços muito mais baixos do que as soluções existentes."
Zeschky et al. (2014b)	"A inovação frugal tem uma novidade técnica maior e uma novidade de mercado maior do que uma inovação boa o suficiente e inovação de custo."

Fonte: Hossain (2018).

Em relação as características das inovações frugais, destaca-se através do Quadro 2, características que as acompanham, salientando que seus produtos e soluções são versáteis, simples de usar, acessíveis, robustas, de peso leve, design sustentável e feito com minimização de recursos (KHAN, 2016)

Quadro 2 - Características de Inovação Frugal

Referência	Características	Implicações para a Sociedade
Prahalad	Desempenho de preço Inovação: híbridos Escala de operações Ecológico Identificando funcionalidade Inovação de processo Desqualificação do trabalho Educação de clientes Projetando para infraestrutura hostil Interfaces Distribuição: acessando o cliente Maneira não convencional de entregar produtos	Fazendo quatro bilhões de pessoas pobres como clientes e tratando-os como cidadãos que se respeitam, compreendendo as necessidades fundamentais da população da base da pirâmide e inovando para eles. Capacitação para as pessoas escaparem pobreza e privação. Atende necessidades básicas, inclusão social, dignidade humana e participação.
Tiwari and Herstatt	Preços acessíveis Robusto Amigo do usuário Fácil de usar Uso mínimo de matérias-primas Padrão de qualidade aceitável	Elevando o padrão de vida de comunidades para um nível melhor. Lida com o bem-estar humano, qualidade de vida e com a pobreza.
Basu, Banerjee and Sweeny	Robustez Peso leve Soluções habilitadas para celular Design centrado no ser humano Simplificação Novos modelos de distribuição Adaptação Uso de recursos locais Tecnologia verde Acessibilidade	Necessidades e contexto dos cidadãos pobres no mundo em desenvolvimento são colocados em primeiro lugar para desenvolver soluções apropriadas, adaptáveis e acessíveis para eles. Enfrenta a coerência social, equidade e justiça social.
Rajdour, Prabhu and Ahuja	Improvisação criativa Inovação baseada em restrições Conjunto de habilidades e mentalidade incomuns Flexibilidade Simplicidade Inclusão social	Inovando para as margens da sociedade e trazendo-as para o mainstream. Enfrenta a inclusão social, a justiça social.
Rao	Sem frescura Produtos/serviços de baixo custo Design robusto e sustentável Facilidade de uso Disruptivo	Inovando para aproveitar a frugalidade e melhorar a lucratividade em um mundo consciente dos custos e sustentabilidade. Enfrenta o bem-estar humano e o trato com a pobreza.
Govindarajan and Trimble	Inovações limpas (desenvolvidas a partir de arranhão no mundo em desenvolvimento)	Fechando as grandes lacunas entre os ricos e o pobre mundo. Enfrenta a equidade e a justiça social.

Fonte: Khan (2016).

Verifica-se que a inovação frugal pode ser uma estratégia viável em mercados emergentes, onde a população se configura uma grande camada de clientes em potencial. Só a Índia e a China são responsáveis por 37,5 por cento da população global, resultando em um alvo muito atrativo para empreendedores (DELLERMANN, 2017). Ainda, de acordo com o autor, uma das vantagens em se investir em inovação frugal em economias emergentes é o fato de que possuem muitas necessidades tecnológicas, alta competitividade e diferentes mercados com necessidades similares.

3. Metodologia

Com o objetivo de verificar o estado da arte de pesquisas que tratassem do estudo das relações entre Inovação Frugal e pmes foi realizada uma revisão sistemática da literatura e estudo bibliométrico de publicações, nos últimos 10 anos, a partir das seguintes bases de dados: SCOPUS, *Web of Science*, *Science-Direct*, *EBSCOHost* e *Wiley*. Nesse sentido, foram levantadas as publicações em periódicos nacionais e internacionais até a data em que foi realizada a pesquisa, dia 01 de fevereiro de 2021. O termo de busca utilizado nas bases de

dados foi “*frugal innovation*” AND “*smes*”. Os artigos encontrados em cada base são destacados no Quadro 3. Após procedeu-se à identificação, exclusão dos artigos duplicados ou que fugiam completamente do tema de pesquisa, resultando 14 artigos.

Quadro 3 - Síntese da revisão sistemática sobre Inovação Frugal e Desempenho

6	Base de Dados	7 rtigos Encon- trados por base de dados	8 otal de Artigos encontr- ados nas bases de dados	9 rtigos Não Duplica- dos, em Inglês, Espanh- ol ou Portugu- ês	10 rtigos Selecionad- os para análise por Título, Resumo e Palavras-Chave	11 rtigos com texto comp- leto
12	Scopus	13	14			
21	Web of Science	22	15			
23	Science Direct	24 8	16 4	17 2	18 14	19 20 2
25	EBSCOHost	26				
27	Wiley	28 1				
29	Busca		30	31	Pré-análise	

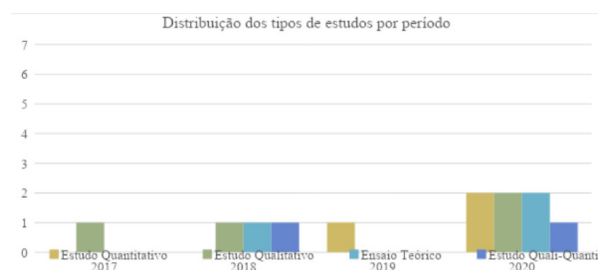
Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

Como se pode verificar através do Quadro 3, de um total de 74 artigos encontrados, apenas 12 artigos foram selecionados para leitura integral por serem os únicos relacionados à temática proposta e por ser possível o acesso ao texto completo. Apesar de constituir-se como uma amostra reduzida, optou-se por mantê-la objetivando garantir a coerência com o objetivo pré-definido.

4. Análise de resultados

A partir do Gráfico 1, percebe-se que a relação dos temas inovação frugal e pequenas e médias empresas é relativamente incipiente, uma vez que as publicações selecionadas (12), começam a aparecer a partir do ano de 2017. Verifica-se que no ano de 2020 torna-se mais expressivo o desenvolvimento de estudos de inovação frugal no contexto de pmes (3 em 2018, 1 em 2019, 7 em 2020).

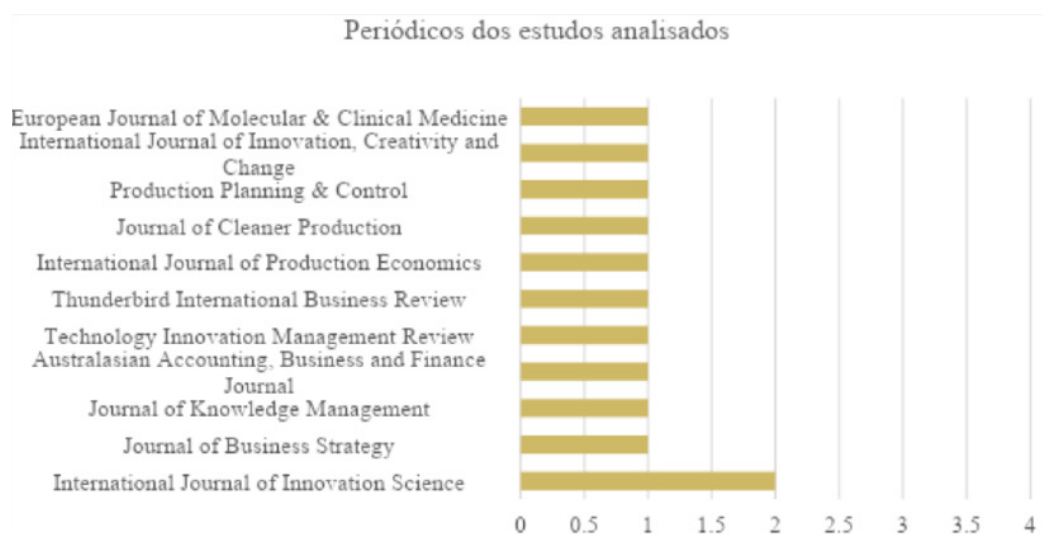
Gráfico 1 - Distribuição dos tipos de estudos por período



Fonte: elaborado pelos autores (2021)

Estudos com abordagem qualitativa destacam-se entre as publicações (1 em 2017, 1 em 2018, 2 em 2020). Com relação aos estudos com abordagem quantitativa, concentram-se nos anos de 2019 e 2020. Há ainda estudos do tipo ensaio teórico e abordagem quali-quanti, os quais foram publicados, respectivamente, nos anos de 2018 e 2020. O Gráfico 2 apresenta os periódicos nos quais os artigos analisados foram publicados, destacando-se o *International Journal of Innovation Science*, com dois artigos.

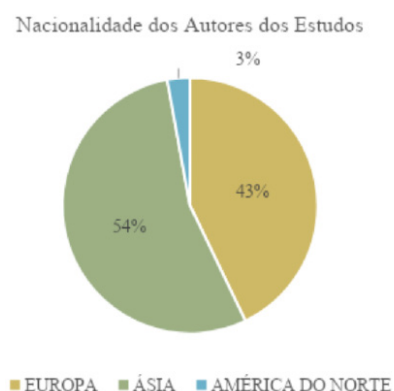
Gráfico 2 - Periódicos dos estudos analisados



Fonte: elaborado pelos autores (2021)

A partir da análise dos estudos partiu-se para a identificação dos autores, objetivando visualizar a nacionalidade dos pesquisadores do tema e aqueles que mais se destacam. Através dessa identificação foram encontrados nos estudos selecionados um total de 35 autores diferentes, dentre os quais destacam-se os pesquisadores asiáticos expressos por 54% (de países como: Arabia Saudita, Indonésia, China, Irã e Índia), seguido de pesquisadores europeus expressos por 43% (de países como Inglaterra, França, Itália, Finlândia e Alemanha). Por fim, os pesquisadores com menor representatividade são os norte-americanos expressos por 3%.

Gráfico 3 - Nacionalidade dos Autores dos Estudos



Fonte: elaborado pelos autores (2021)

Através da Tabela 1 são apresentados os autores identificados nos estudos analisados, bem como os pesquisadores que aparecem em dois dos estudos.

Tabela 1 - Dados relativos à nacionalidade dos pesquisadores dos estudos selecionados

Autores	Nacionalidade	Frequência
Abdullah Fahad AlMulhim	Arábia Saudita	1
Dominik Dellermann	Alemanha	1
Mir Dost	Paquistão	1
Munwar Hussain Pahi	Paquistão	1
Hussain Bakhsh Magsi	Paquistão	1
Waheed Ali Umrani	Paquistão	1
Agung N.L.I. Fahrudi	Indonésia	1
Mirva Hyypiä	Finlândia	1
Rakhshanda Khan	Finlândia	1
Paul Agu Igwe	Inglaterra	1
Kenny Odunukan	Inglaterra	1
Mahfuzur Rahman	Inglaterra	1
David Gamariel Rugara	Inglaterra	1
Chinedu Ochinarwata	Inglaterra	1
Chao Lu	China	1
Feifan Changb	China	1
Ke Rongc	China	1
Yongjiang Shi	China	1
Xiaoyu Yua	Inglaterra	1
Marjan Niroumand	Irã	1
Arash Shahin	Irã	1
Alessia Pisoni	Itália	1
Laura Michelini	Itália	1
Gloria Martignoni	Itália	1
K. T. Shubin	Índia	1
Rameshwar Dubey	França	1
Angappa Gunasekaran	Estados Unidos	1
Zongwei Luo	China	1
Thanos Papadopoulos	Inglaterra	1
David Roubaud	França	1
David Tjahjanaa	Indonésia	2
Bahtiar S. Abbasb	Indonésia	1
Nugroho Juli Setiadic	Indonésia	2
Wibowo Kosasihd	Indonésia	1
Adler Haymans Manurung	Indonésia	1

Fonte: elaborado pelos autores (2021).

Em relação à análise das palavras-chave utilizadas nos estudos, destaca-se 44 palavras diferentes empregadas. Conforme é apresentado na Tabela 2, as palavras-chave mais empregadas são *frugal innovation* (a qual aparece 10 vezes nos estudos), seguida da palavra *small and medium enterprise (smes)* (4), *emerging markets* (aparece 2 vezes) e *digital business* (2). O restante das palavras-chave empregadas aparece apenas 1 vez nos estudos analisados.

A seguir, realizou-se a leitura completa de todos os artigos da amostra, sintetizando alguns pontos principais de cada estudo com o objetivo de apresentar os títulos, objetivos, metodologia empregada e os principais constructos que se relacionaram com o foco dessa revisão, ou seja, inovação frugal e pmes, conforme apresentado no Quadro 4.

Tabela 2 - Palavras-chave utilizadas nos artigos

Palavra-chave	Frequência
SMEs	4
Innovation capabilities	1
Emerging markets	2
Knowledge sources	1
Saudi vision 2030	1
Frugal innovation	10
Healthcare	1
Open innovation	1
Digital	1
Reverse innovation	1
Technological turbulence	1
Market turbulence	1
Environmental dynamism	1
Sources of knowledge	1
Social innovation	1
Social entrepreneurship	1
Poverty	1
System of innovation	1
African entrepreneurship	1
Entrepreneurial ecosystem	1
Informal enterprise	1
Institutional theory	1
Innovation process	1
Business ecosystem configuration	1
Business ecosystem capability	1
Low-speed EV industry	1
Industry 4.0	1
Enabler	1
Exploratory factor analysis	1
Mix research method	1
Framework	1
Resource-constrained innovation	1
Systematic literature review	1
Expert survey	1
Sustainability	1
Sustainable supply chain	1
TISM	1
MICMAC analysis	1
Confirmatory fator analysis (CFA)	1
Structural equation modelling (SEM)	1
Digital Business	2
Organisational performance	1
Firm performance	1
Organisational innovation	1

Fonte: elaborado pelos autores (2021).

Quadro 4 – Principais informações dos estudos analisados

Autor (es)	Título	Constructos relacionados	Objetivo	Metodologia
Almullim, A.F.	O papel das fontes internas e externas de conhecimento na inovação frugal: papel moderador das capacidades de inovação	Fontes internas e externas de conhecimento na inovação frugal e papel moderador das capacidades inovadoras.	Analisar o efeito das fontes externas e internas de conhecimento na economia frugal inovação.	Dados de 288 pequenas e médias empresas (PMEs) por meio de um questionário. Para analisar esses dados, foi utilizada modelagem de equações estruturais.
Delermans, D.	Indo para o Leste: uma estrutura para inovação reversa em PMEs	Inovação reversa.	Fornecer uma estrutura de como as pequenas e médias empresas (PMEs) ocidentais podem impulsionar o sucesso da inovação reversa.	Adota um desenho de pesquisa exploratório e descritivo de estudo de caso único de uma empresa que é uma pme e opera no setor de saúde alemão, onde mais de 80 por cento do total das empresas que fornecem dispositivos médicos são pme. Para um exame aprofundado, foram utilizadas várias fontes de dados, incluindo entrevistas formais, documentos internos da empresa, publicações acadêmicas e fontes de mídia.
Dost, M., et al.	Efeitos das fontes de conhecimento na inovação frugal: papel moderador da turbulência ambiental	Efeitos das fontes internas e externas de conhecimento e o efeito moderador da turbulência ambiental.	Investigar os efeitos das fontes internas e externas de conhecimento sobre inovação frugal (IF), e em que medida essa relação é fortalecida / enfraquecida, os autores também analisaram o papel moderador do mercado e da turbulência tecnológica.	Foi utilizada uma técnica de amostragem conveniente (Kotari, 2004). O tamanho total da amostra deste estudo foi de 382 linhas de pequenas e médias empresas do Paquistão (concentradas nas áreas industriais metropolitanas de Lahore e Karachi). SmartPLS.02 foi usado para analisar os dados.
Fahrud, A.N.L.I.	Aliviando a pobreza através da inovação social	Mecanismos de redução da pobreza.	Busca explorar mecanismos para permitir que os setores público e privado trabalhem de forma colaborativa dentro dos ecossistemas do empreendedorismo social na redução da pobreza por meio da inovação social.	Ensaio teórico.
Hyypä, M. e R. Khan	Superando Barreiras à Inovação Frugal: Oportunidades Emergentes para PMEs finlandesas nos Mercados Brasileiros	Oportunidades e barreiras relacionadas às soluções e serviços de aprendizagem móvel finlandeses nos mercados brasileiros.	Investigar três PMEs finlandesas que desejam expandir soluções e serviços de aprendizagem móvel e virtual para o Brasil.	O estudo envolveu três empresas de casos finlandesas, pesquisadores e parceiros de pesquisa brasileiros. Foi adotada uma estratégia de pesquisa baseada em estudo de caso, escolhida por causa de sua capacidade de explicar e descrever fenômenos sociais complexos. Além de testes de aplicativos de mobile-learning, houve diversos encontros com professores brasileiros e funcionários de várias escolas.
Igwe, P.A., et al.	Como o ecossistema de empreendedorismo influencia o desenvolvimento da inovação frugal e do empreendedorismo informal	Ecossistema de empreendedorismo.	Analisar criticamente como o ecossistema empreendedor e o ambiente institucional influenciam o desenvolvimento da inovação frugal e do empreendedorismo informal.	Abordagem qualitativa, entrevistando 20 proprietários de negócios na Nigéria, dois grupos de foco reunidos com 5 e 7 líderes de associações empresariais, respectivamente, examinamos o papel dos ambientes institucionais, como os empreendedores operam e superam as barreiras ao empreendedorismo.
Lu, C., et al.	Obsoleto na política, abundante no mercado? A inovação frugal da indústria chinesa de EV de baixa velocidade	Inovação Frugal.	O artigo se ancora em um contexto de política obsoleta para estudar padrões de inovação frugal e seus mecanismos de formação, que ainda é uma área raramente tocada.	Abordagem qualitativa para analisar negócios de veículos elétricos de baixa velocidade (VE) de acordo com uma estrutura de inovação frugal tridimensional composta por ecossistema de negócios (BE) configurações, capacidades BE e processo de inovação através de casos em Shifeng, Baoya e Taiqi da província de Shandong, China.
Naroumand, M., et al.	Facilitadores de inovação frugal: um quadro abrangente	Facilitadores de inovação frugal.	Propor um quadro para as dimensões dos facilitadores de inovação frugal em pequenas e médias empresas (PMEs).	Abordagem de pesquisa mista. Primeiramente, por meio de uma revisão abrangente da literatura, os fatores mais importantes que influenciam a inovação frugal foram identificados. Em seguida, foi realizada uma entrevista com 18 especialistas selecionados pelo método de amostragem em bola de neve. Na etapa seguinte, todas as variáveis identificadas foram modificadas em um questionário com 48 fatores, que foi distribuído a 200 funcionários e gestores de pmes do setor de fabricação de eletrodomésticos da província de Isfahan, selecionados por amostragem não aleatória. Os dados foram analisados usando o software SPSS-25 para análise fatorial exploratória.
Pisoni, A., et al.	Abordagem frugal da inovação: estado da arte e perspectivas futuras	Inovação Frugal.	Explorar como o conceito de inovação frugal tem se desenvolvido ao longo dos anos; analisar as principais conclusões da literatura existente sobre inovação frugal para estabelecer uma base para trabalhos subsequentes, identificando lacunas no conhecimento atual; destacar novas direções para pesquisas futuras.	Revisão Sistemática da Literatura (SLR) seguindo-se o procedimento de três estágios de planejamento, execução e relatórios (Fink, 2005; Tranfield et al., 2003).
Shibin, K. T., et al.	Inovação frugal para a sustentabilidade da cadeia de abastecimento em PMEs: projeto de pesquisa multi-método	Sustentabilidade da cadeia de abastecimento.	Busca estabelecer os elos que faltam entre a sustentabilidade da cadeia de abastecimento e inovação frugal.	Pesquisa multi-método, incluindo entrevistas e survey, para validar empiricamente o arcabouço teórico da inovação frugal para a sustentabilidade da cadeia de suprimentos.
Tjahjuna, D., et al.	O efeito da adoção de negócios digitais e inovação organizacional no desempenho de pequenas e médias empresas	Negócios digitais, inovação organizacional, tipo de inovação frugal e desempenho da empresa.	Realizar uma revisão e estabelecer um modelo teórico que relacione a adoção de negócios digitais, inovação organizacional, tipo de inovação frugal e desempenho da empresa.	Revisão sistemática da literatura (SLR) para pesquisar periódicos relacionados à pesquisa.
Tjahjuna, D., et al.	Inovação, negócio digital e tipo de inovação frugal	Inovação, negócio digital e tipo de inovação frugal	Investigar o impacto da adoção de negócios digitais, da inovação frugal e da inovação organizacional no desempenho da empresa.	Esta pesquisa foi realizada com 100 respostas de pmes do setor culinário (pequeno setor) em Jacarta, Indonésia. Os participantes da pesquisa eram proprietários, chefes ou líderes de turno, outras pessoas que tinham funções no nível de chefe de loja ou líder de turno, incluindo pessoas de confiança do proprietário. Foi utilizado o método de amostragem aleatória simples para coletar as respostas. A análise de dados foi feita usando software SmartPLS usando PLS-SEM.

Fonte: elaborado pelos autores (2021).

Em relação aos principais resultados dos estudos analisados, são destacados no Quadro 5.

Quadro 4 – Principais informações dos estudos analisados

Autor	Principais resultados
AlMulhim, A.F.	Os resultados mostraram o efeito significativo de fontes internas e externas de conhecimento na inovação frugal. Além disso, os resultados evidenciaram que o papel moderador das capacidades de inovação fortalece essa relação.
Dellermann, D.	Os dados empíricos da pesquisa indicam que as pmes podem capitalizar com a inovação reversa e devem considerar essa abordagem estratégica, mesmo que anteriormente não estivessem engajadas na exportação ou operações diretas em países em desenvolvimento. Os países em desenvolvimento não estão mais limitados a empresas locais ou multinacionais de nações desenvolvidas. Pequenas e médias empresas de países desenvolvidos podem alavancar enormes oportunidades de crescimento ao aplicar um procedimento de inovação reversa. Este caminho recente de inovação não se restringe ao sucesso local em mercados emergentes, mas também pode facilitar atividades comerciais prósperas em casa e, potencialmente, globalmente. Os resultados fornecem um quadro para gestores de pmes.
Dost, M., et al.	Os resultados revelaram os efeitos significativos de fontes internas e externas de conhecimento sobre a inovação frugal. Os dados revelaram que a moderação da turbulência tecnológica fortalece os efeitos das fontes de conhecimento internas e externas sobre a inovação frugal. A turbulência do mercado fortaleceu os efeitos de fontes externas de conhecimento, mas surpreendentemente enfraquece os efeitos de fontes internas de conhecimento sobre a inovação frugal.
Fahrudi, ANLI	Utilizando-se o conceito de inovação social, empreendedorismo social e inovação frugal, o tipo de inovação social que visa reduzir a pobreza é explorado no artigo para criar empregos através do empreendedorismo nas pmes e para fornecer necessidades básicas acessíveis para os pobres. Os três desafios mais urgentes para o empreendedorismo incluem falta de financiamento, políticas governamentais e falta de capacidade. Para apoiar os empreendedores sociais, um ecossistema empreendedor será beneficiado pela diversidade de provedores de recursos, organizações de apoio adequadas, a cultura do ecossistema e oportunidades de aprendizagem empreendedora vizinha. Espera-se que as relações entre universidade, indústria e governo apoiem os ecossistemas do empreendedorismo social.
Hyypia, M. e R. Khan	O estudo investigou as oportunidades e barreiras relacionadas às soluções e serviços de aprendizagem móvel finlandeses nos mercados brasileiros. Este trabalho destacou a necessidade de inovação frugal na prática durante os processos de desenvolvimento de baixo para cima empregados pelas pmes. Também reconheceu que, qualquer que seja a competição nos mercados brasileiros, as pmes finlandesas que fornecem soluções abrangentes com base nas necessidades reais do usuário, em vez de meramente oferecer produtos e serviços, e que se concentram em integrá-los às operações dos parceiros brasileiros, podem ter sucesso. Foi revelado que os processos de inovação frugais devem ser incorporados nos processos de desenvolvimento das pmes finlandesas desde o início. As possibilidades de escalabilidade para os mercados brasileiros podem ser consideradas a partir da perspectiva de baixo para cima: pode-se partir das experiências e demandas futuras dos usuários (alunos) e sintetizar esse feedback valioso com contribuições de tomadores de decisão sobre gestão escolar, municipal e níveis de governo.
Igwé, P. A., et al.	Os resultados revelam um modelo de determinantes da inovação frugal e do ecossistema de empreendedorismo informal compreendendo regras formais / informais, acesso ao mercado e família como elementos importantes que atuam como um meio para fluxos de conhecimento efetivos, <i>networking</i> , capital e compartilhamento de recursos.
Lu, C., et al.	As conclusões são as seguintes: (1) existem três padrões típicos de inovação frugal, a saber, persistência baseada no mercado, contingência baseada no mercado e contingência baseada na tecnologia, que ajudam os inovadores frugais a obter um desempenho de mercado abundante mesmo sob um ambiente político obsoleto; (2) uma rede de integração vertical e fortes capacidades de marketing são o capital para selecionar um padrão de persistência baseado no mercado, enquanto a falta de alguns recursos e capacidades substanciais obriga as empresas a adotar uma forma mais flexível de inovação frugal, a fim de conquistar um nicho seguro.
Niroumand, M., et al.	Os resultados indicaram que os facilitadores mais importantes da inovação frugal são <i>design</i> de classe mundial, aspecto humano, marketing, suporte, conhecimento, aspecto social, prototipagem, aspecto cultural, aspecto ambiental, criação de marca distinta, foco em funções essenciais, P&D local, modelo de negócios de redução de custos e produção de baixo custo.
Pisoni, A., et al.	Os resultados do estudo no que se refere à análise quantitativa, estão de acordo com os achados revisões sistemáticas da literatura anteriores sobre o assunto. Mais especificamente, 2012 se confirma como o ano em que as publicações sobre o tema atingiram o pico após anos de crescimento lento. Os autores que mais se interessam pelo tema vêm do Reino Unido, Índia, Estados Unidos e Alemanha. Além disso, o estudo confirma que a literatura dominante está focada em países emergentes e em desenvolvimento, sendo o automotivo e as telecomunicações os setores mais investigados. No entanto, a análise mostra que o setor de energia também é relevante. A análise qualitativa das principais áreas de pesquisa contribui para a literatura existente de diferentes maneiras. Sugere-se que a inovação frugal deve ser considerada como uma abordagem que envolve todo o processo de inovação ou características do produto/serviço, ao invés de uma tipologia específica de inovação.
Shubin, K. T., et al.	O estudo destaca a importância do financiamento governamental, políticas e regulamentações governamentais e capacidade de design de processos como construções de primeira ordem e regras e regulamentos internacionais e consciência ambiental e conhecimento como construções de ordem superior. Além disso, o artigo destaca o papel mediador da tecnologia, qualidade da infraestrutura e conectividade, competição, valor social e ético e talento na cadeia de suprimentos. De uma perspectiva gerencial, o estudo pode ser útil para os gerentes que desejam fazer um <i>trade-off</i> entre fatores específicos de inovações frugais sustentáveis na cadeia de suprimentos e seu inter-relacionamento. Além disso, validaram-se esses resultados usando dados empíricos. Assim, essa pesquisa de métodos mistos é uma tentativa de responder aos apelos urgentes dos estudiosos.
Tjahjana, D., et al.	Os autores sugerem nesta revisão de literatura que existem quatro ligações potenciais entre a adoção de negócios digitais, inovação organizacional, inovação frugal e inovação organizacional. A adoção de negócios digitais tem um grande efeito direto no desempenho da empresa. Então, há um forte impacto direto na inovação organizacional da adoção de negócios digitais. A inovação organizacional tem um impacto positivo no desempenho da empresa. O negócio digital tem um impacto positivo direto no desempenho da empresa, que é moderado por um tipo de inovação frugal.
Tjahjana, D., et al.	Os resultados empíricos corroboram o estudo anterior em pmes de manufatura, que afirmou que o uso de <i>e-business</i> tem um efeito significativo no desempenho da empresa. Mesmo considerando os diferentes estágios de adoção da tecnologia digital entre um país em desenvolvimento (Indonésia: estágio de adoção) e um país desenvolvido (Espanha: abrange todos os estágios), o mesmo resultado é produzido, de acordo com esta pesquisa. Este estudo também apoia outra pesquisa da Deloitte mostrando que uma vantagem do uso de tecnologia digital para pmes na Indonésia é que a receita pode aumentar em até 80%. Além disso, os resultados mostram um efeito positivo da adoção de negócios digitais na inovação organizacional. Este segundo achado confirma a pesquisa existente, que demonstrou o uso do <i>e-business</i> e seus efeitos na inovação organizacional e no desempenho da empresa em pmes manufatureiras.

Fonte: elaborado pelos autores (2021).

5. Considerações finais

O objetivo principal do presente trabalho foi o de contribuir para a literatura sobre a inovação frugal, através da análise da produção científica sobre a relação entre inovação frugal e pmes nas bases de dados SCOPUS, Web of Science, ScienceDirect, EBSCOHost e Wiley, com vistas a verificar o crescimento e importância do construto neste contexto organizacional. O estudo serve ainda para identificar os subcampos com os quais a inovação frugal e pmes tem sido estudada.

Com relação ao período mais expressivo com pesquisas sobre inovação frugal e pmes destaca-se o ano de 2020. Estudos com abordagem qualitativa destacam-se entre as publicações analisadas. No tocante às abordagens de pesquisa utilizadas, estudos com abordagem qualitativa destacam-se entre as publicações (1 em 2017, 1 em 2018, 2 em 2020). Com relação aos estudos com abordagem quantitativa, concentram-se nos anos de 2019 e 2020.

Um comparativo com o estudo de Pisoni, Michelini e Martignoni (2018), mostra o

ano de 2012 como o ano em que as publicações sobre o tema de inovação frugal atingiram o pico após anos de crescimento lento. Esse dado nos mostra como o estudo de inovação frugal em pmes ainda é incipiente, uma vez que as publicações selecionadas (12), começam a aparecer a partir do ano de 2017 e, é no ano de 2020 que se torna mais expressivo o desenvolvimento de estudos de inovação frugal no contexto de pmes.

Em relação à nacionalidade dos autores dos estudos analisados, foram encontrados um total de 35 autores diferentes, com destaque para pesquisadores asiáticos expressos por 54%, seguido de pesquisadores europeus expressos por 43% e, por fim, os pesquisadores com menor representatividade são os norte-americanos expressos por 3%. Em comparação com os achados do estudo de Pisoni, Michelini e Martignoni (2018), os autores que mais se interessam pelo tema de inovação frugal vêm do Reino Unido, Índia, Estados Unidos e Alemanha. Além disso, a pesquisa das autoras confirma que a literatura dominante está focada em países emergentes e em desenvolvimento,

sendo o automotivo e as telecomunicações os setores mais investigados. Em relação às empresas participantes dos estudos analisados temos tanto empresas de países desenvolvidos como de países emergentes (como por exemplo, pmes de cidadãos da Árabia Saudita, uma pme que opera no setor de saúde alemão, pmes do Paquistão (concentradas principalmente nas áreas industriais metropolitanas de Lahore e Karachi), três pmes finlandesas, pmes do setor de fabricação de eletrodomésticos da província de Isfahan, pmes do setor culinário em uma cidade em Jacarta (Indonésia)), o que confirma que os países emergentes não são apenas receptores de inovação dos países ricos.

Em relação às palavras-chave utilizadas nos estudos, verifica-se que as mais empregadas são *frugal innovation*, seguida da palavra *small and medium enterprise (smes)*, *emerging markets* e *digital business*. E no que se refere aos outros constructos que aparecem nos estudos analisados, destacam-se: fontes internas e externas de conhecimento e papel moderador das capacidades inovadoras, inovação reversa, efeitos das fontes internas e externas de conhecimento e o efeito moderador da turbulência ambiental, mecanismos de redução da pobreza, oportunidades e barreiras relacionadas às soluções e serviços de aprendizagem móvel, ecossistema de empreendedorismo, sustentabilidade da cadeia de abastecimento, negócios digitais, inovação organizacional, e desempenho da empresa. Desse modo, compreende-se que a inovação frugal pode viabilizar o desenvolvimento das pmes, levando-se em consideração suas particularidades e o seu contexto, bem como as barreiras à inovação com que se deparam no seu processo de desenvolvimento.

Este estudo possui limitações, uma vez que inovação frugal e pmes (em inglês e português) foram as únicas palavras-chave utilizadas para pesquisar os artigos, portanto, alguns artigos relevantes podem não ter sido incluídos neste estudo. A inovação frugal é dominante em contextos locais, especialmente em países em desenvolvimento, e algumas publicações podem existir em outros idiomas além do inglês e português. Além disso, este estudo pode ter negligenciado alguns artigos que exploraram o mesmo fenômeno usando termos diferentes.

Por fim, sugere-se que pesquisas futuras se debrucem sobre o desenvolvimento de instrumentos que visem à medição da inovação frugal em pmes, uma vez que se possui conhecimento de poucos instrumentos de medição do fenômeno (ROSSETTO; BORINI; FRANKWICK, 2018; SILVA, 2018). Ademais,

em consonância com recomendações de outras pesquisas, sugere-se a análise dos aspectos relacionados ao ecossistema, promoção da cooperação entre os envolvidos no processo de inovação frugal e difusão e comercialização de estratégias de inovações frugais (PISONI, MICHELINI e MARTIGNONI, 2018).

Referências

- AGARWAL, N.; BREM, A.; DWIVEDI, S. Frugal and reverse innovation for harnessing the business potential of emerging markets—The case of a Danish MNC. **International Journal of Innovation Management**, v. 24, n. 01, p. 2050009, 2020.
- AGARWAL, N. *et al.* A systematic literature review of constraint-based innovations: State of the art and future perspectives. **IEEE Trans. Eng. Man.** 64, 3-15, 2017.
- AGBEIBOR JR, W. Pro-poor economic growth: Role of small and medium sized enterprises. **Journal of Asian Economics**, v. 17, n. 1, p. 35-40, 2006.
- BREM, A; WOLFRAM, P. Research and development from the bottom up-introduction of terminologies for new product development in emerging markets. **Journal of Innovation and Entrepreneurship**, v. 3, n. 1, p. 1-22, 2014.
- BREM, A. *et al.* How to design and construct a innovative frugal product? An empirical examination of a frugal new product development process. **Journal of Cleaner Production**, v. 275, 2020.
- DELLERMANN, D. Going East: a framework for reverse innovation in SMEs. **Journal of Business Strategy**, 2017.
- Govindarajan, V.; Trimble, C. **Reverse Innovation: Create Far From Home, Win Everywhere**. Cambridge, MA, USA: Harvard Univ. Press, 2012.
- HART, S. L.; CHRISTENSEN, C. M. 2002. The Great Leap: Driving Innovation from the Base of the Pyramid. **MIT Sloan Management Review**, 44(1): 51-56, 2002.
- HOSSAIN, M.; SIMULA, H.; HALME, M. Can frugal go global? Diffusion patterns of frugal innovations. **Technology in Society**, v. 46, p. 132-139, 2016a.

HOSSAIN, M. Frugal innovation: a systematic literature review. **Available at SSRN 2768254**, 2016b.

HOSSAIN, M. Frugal innovation: A review and research agenda. **Journal of Cleaner Production**, v. 182, p. 926-936, 2018.

KHAN, R. How frugal innovation promotes social sustainability. **Sustainability**, v. 8, n. 10, p. 1034, 2016.

MAZIERI, M. R.; SANTOS, A. M.; QUONIAM, L. Inovação a partir das informações de patentes: Proposição de Modelo Open Source de Extração de Informações de Patentes (crawler). In: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO, 17., 2014, São Paulo. Anais... São Paulo: FEA USP, 2014. Acesso em: 20 maio 2021.

NOCERA, D.G. Can we progress from solipsistic science to Frugal Innovation? **Daedalus**, 141 (3), 45-52, 2012.

PISONI, A.; MICHELINI, L.; MARTIGNONI, G. Frugal approach to innovation: State of the art and future perspectives. **Journal of Cleaner Production**, v. 171, p. 107-126, 2018.

PRAHALAD, C. K. **The Fortune at the Bottom of the Pyramid: Eradicating Poverty through Profits** (2nd ed.). Upper Saddle River, NJ: Pearson Education, 2010.

RADJOU, N.; PRABHU, J.; AHUJA, S. **Jugaad innovation: Think frugal, be flexible, generate breakthrough growth**. John Wiley & Sons, 2012.

RAMDORAI, A.; HERSTAT, C. **Frugal Innovation in Healthcare**, Springer International Publishing, Basel, 2015.

ROSSETO, D. E.; BORINI, F. M.; FRANKWICK, G. L. A new scale proposition for measuring Frugal Innovation: Scale Development Process and Validation. **Simpósio de Gestão da Inovação Tecnológica 2018**. Porto Alegre / RS - 26 a 28 de Maio, 2018.

SILVA, I. M. **Capacidades Organizacionais para a Inovação Frugal**. 2018. 166 p. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de PósGraduação em Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

ZESCHKY, M. B.; WINTERHALTER, S.; GASSMANN, O. From Cost to Frugal and Reverse Innovation: Mapping the Field and Implications for Global Competitiveness. **Res. Technol. Manag.** 2014, 57, 20-27, 2014.

WEYRAUCH, T.; HERSTAT, C. What Is Frugal Innovation? Three Defining Criteria. **Journal of Frugal Innovation**, 2(1): 1-17, 2016.

ANÁLISE DA SATISFAÇÃO COMO UM PREDITOR DO ENGAJAMENTO DE ESTUDANTES: estudo em uma instituição federal de ensino

Leonardo Cardoso Gomes

leonardo.gomes@ifsc.edu.br

Ivone Junges

ivone.junges@unisul.br

Alessio Sarquis

alessio.sarquis@gmail.com

Palavras-chave:

Marketing de relacionamento;
Satisfação como Preditor; Engajamento de
estudantes.

Resumo

Na literatura de marketing, o engajamento de clientes é um conceito relativamente novo, no setor educacional, as instituições de ensino estão cada vez mais reconhecendo o valor de estabelecer relacionamentos produtivos com estudantes e de obter engajamento destes estudantes. Diante deste contexto, buscou analisar e identificar se a satisfação é um preditor do engajamento do estudante, no contexto de uma IES. Esta pesquisa trata-se de um estudo quantitativo, descritivo na forma de levantamento de campo, envolvendo estudantes matriculados na graduação. Os dados foram analisados com auxílio de técnicas de estatística descritiva e Modelagem de Equações Estruturais. Ao final da pesquisa apresentou-se um alto grau de engajamento pela satisfação, assim, os resultados evidenciam uma relação positiva entre os construtos da pesquisa. O estudo destaca-se por abordar o tema engajamento de estudantes no contexto brasileiro e contribuiu para a identificação de preditores do engajamento de estudantes, uma temática com carência de estudos.

1. Introdução

O estudo aborda o tema satisfação como preditor do engajamento de estudantes no contexto de uma instituição federal de ensino. No passado, Vivek (2009) apontou que na literatura de marketing vários pesquisadores buscaram difundir uma ideia central do conceito de engajamento do cliente, mas que este conceito careceria ainda de definição unificada e precisa. Van Doorn *et al.* (2010) reforçaram essa necessidade, ao afirmarem que houve uma evolução no entendimento do engajamento de clientes, mas que não havia ainda homogeneidade na literatura sobre o conceito.

O termo engajamento tem sido utilizado em diferentes áreas de conhecimento, incluindo sociologia, ciência política, psicologia, comportamento organizacional e administração de marketing. Na literatura de marketing, o conceito de engajamento é relativamente novo, mas o interesse sobre o tema tanto por parte de pesquisadores como de profissionais da área tem se intensificado nos últimos anos (ISLAM; RAHMAN, 2016; PANSARI; KUMAR, 2017). Van Doorn *et al.* (2010) apontaram que o engajamento de clientes contribui para a implementação de programas de marketing de relacionamento e de retenção de clientes, e que pode gerar benefícios financeiros, de reputação, regulatórios, de aceitação de produtos, de venda cruzada e a recomendação para novos clientes. Nas últimas décadas, os estudos acadêmicos sobre marketing de relacionamento e engajamento de clientes intensificaram-se (MARRA; DAMACENA, 2013; ISLAM; RAHMAN, 2016; CRISTO-ANDRADE; ALVES, 2018).

Com isso, embora na literatura de marketing o conceito de engajamento de clientes tenha se expandido nos últimos anos e existem vários estudos sobre a temática, há ainda necessidade de ampliar a compreensão sobre o conceito de engajamento de clientes, o entendimento sobre as suas dimensões e variáveis relevantes, e a identificação se a satisfação é um preditor do engajamento de clientes, especialmente no contexto da instituição de ensino e de países não desenvolvidos. Diante disso, decidiu-se pela realização do presente estudo com a seguinte pergunta de pesquisa: A satisfação é um preditor do engajamento de estudantes no contexto da instituição de ensino no Brasil? Diante deste contexto, buscou analisar e identificar se a satisfação é um preditor do engajamento do estudante, no contexto de uma IES.

Cabe destacar que este estudo se destaca por abordar o engajamento de clientes no

contexto brasileiro e no âmbito de uma instituição federal de ensino; nenhum dos estudos anteriores identificados analisou o engajamento de estudantes no contexto da instituição pública de ensino ou no mercado brasileiro.

2. Contexto da satisfação como preditor ao engajamento

Os estudos de Vivek (2009), Van Doorn *et al.* (2010), Brodie *et al.* (2011) e Hollebeek (2011) deram importante contribuição para a evolução do conceito de engajamento de clientes. Vivek (2009) examinou atividades de empresas projetadas para envolver consumidores em relacionamentos de longo prazo. Bowden (2009) buscou redirecionar a pesquisa de satisfação em prol do desenvolvimento do comprometimento, envolvimento e da confiança de clientes. Van Doorn *et al.* (2010) discutiram o conceito de comportamento de engajamento de clientes, e propuseram a definição de uma manifestação comportamental em relação a uma marca ou empresa, que resulta de fatores motivacionais.

O estudo da *Economist Intelligence Unit* (2007), empresa britânica que fornece serviços de previsão e consultoria empresarial, revela o engajamento de clientes como uma forma estratégica de gerenciar relacionamentos com clientes e com efeito sobre as práticas das organizações ao longo do tempo. Hollebeek (2011) apontou que algumas organizações estão lançando programas de engajamento de clientes e monitoram periodicamente os níveis de engajamento de clientes, inclusive em resposta à crescente resistência às ações tradicionais de marketing. Levantamento bibliográfico de Marra e Damacena (2013) mostra também que o conceito de engajamento de clientes recebeu considerável atenção também no âmbito das empresas de consultorias e entidades de classe, como *Advertising Research Foundation*, *American Association of Advertising Agencies* e *Association of National Advertisers*, e que tais instituições contribuíram para elevar o interesse de profissionais e acadêmicos sobre o tema. Esse tema constou na lista de prioridades de pesquisa do *Marketing Science Institute* (MSI, 2019) no período de 2018 a 2020, uma das principais entidades de acadêmicos de marketing de escolas de negócios do mundo, o que contribuiu para torná-lo um tema central nas discussões e formulações de novas teorias em marketing.

O estudo de Marshall (2010) apontou que o conceito de engajamento contribui tanto para a retenção de clientes como de outros *stakeholders* da organização, podendo favorecer

o desenvolvimento de relações de longo prazo com fornecedores, funcionários e outros parceiros comerciais. Já Vivek *et al.* (2012) afirmaram que o engajamento de clientes contribuiu, no longo prazo, para uma perpetuação das relações de trocas, se resultar de experiências de compra positivas e de relacionamento produtivos. Segundo Van Doorn *et al.* (2010), o engajamento de clientes é uma manifestação comportamental em direção a uma marca, algo que vai além do comportamento de compra e que se manifesta também através de comportamentos como desenvolver comunicação boca a boca, fazer comentários em *blogs* e fornecer avaliações da marca para outros clientes.

Um preditor do engajamento bastante presente na literatura é a satisfação do cliente, revelada por estudos como Brodie *et al.* (2011) e Hollebeek (2011), e entendida aqui como uma avaliação cognitiva e emocional do cliente a partir de sua experiência de consumo, no atendimento de suas expectativas e em decorrência de resultados alcançados. A literatura de marketing entende o estudante como um tomador de serviço, com expectativas, necessidades e poder de decisão sobre a escolha de cursos e instituições de ensino - como acontecem com clientes de outras organizações. Vargo e Lusch (2004), por exemplo, entendem os estudantes como clientes porque estes exercem papéis de consumidor nas escolhas e na contratação de serviços educacionais e porque atuam como coprodutores destes serviços, até no âmbito do processo de execução dos serviços educacionais. Utilizando a lógica de serviço, McCulloch (2009) alertou que ter o estudante como cliente não representa aumentar a distância entre o estudante e os docentes da instituição, mas promover uma via de comunicação de mão dupla, orientada para a construção de relacionamento interativo, produtivo e benéfico para ambas as partes, inclusive para a instituição.

Buscando entender os fatores que influenciam a satisfação do estudante no ensino superior, e suas consequências, Alves e Raposo (2007) testaram um modelo explicativo da satisfação do estudante por meio de equações estruturais. Os resultados mostram que a variável com mais influência na satisfação do estudante é a imagem institucional, seguida do valor percebido e da qualidade percebida dos serviços. Foi também identificado que a principal consequência da satisfação é a lealdade do estudante, manifestada pelas ações de comunicação boca a boca com outros amigos e conhecidos. Já os resultados do estudo de Brodie *et al.* (2013) sugerem que a satisfação é um preditor da lealdade do cliente, pois estimula

o envolvimento do cliente e é um estado psicológico favorável ao desenvolvimento de relacionamentos. Com base na literatura e nos estudos de (AKROUSH e ELSAMEN, 2012; GRONROOS, 1994; BOWDEN, 2009; VIVEK, 2009; BRODIE *et al.*, 2013; VAN DOORN *et al.*, 2010; HOLLEBEEK, 2011; KUMAR, 2017) desenvolve-se a seguinte hipótese de pesquisa: A satisfação tem efeito positivo sobre o engajamento de estudantes.

3. Aspectos metodológicos

Quando ao paradigma de pesquisa, este estudo classifica-se como positivista. Conforme Collis e Hussey (2013), esta corrente de pensamento é caracterizada por focalizar fatos e causas de determinados fenômenos sociais (ou organizacionais), utilizando raciocínio lógico, buscando obter precisão, objetividade e rigor metodológico nos dados coletados.

Já quanto à lógica de pesquisa, este estudo classifica-se como dedutivo. Conforme Cooper e Schindler (2016), esse é um método de inferência que busca ser conclusivo, pois suas conclusões devem necessariamente partir de razões dadas (fatos). Esse método é indicado quando o pesquisador tem questão de pesquisa e objetivos bem definidos, e deseja testar hipóteses previamente estabelecidas, chamadas de axiomas.

Com relação à estratégia de pesquisa, este estudo compreende um levantamento de campo (também conhecido como *survey*). Conforme Saunders, Lewis e Thornhill (2012), essa estratégia de pesquisa é popular em estudos no campo de negócios (*business*) e geralmente associada à lógica de análise dedutiva.

Em relação ao objetivo de pesquisa, este estudo classifica-se como descritivo, segundo a classificação de metodologias de Saunders, Lewis e Thornhill (2012), que define tais estudos como aqueles que retratam um perfil preciso de pessoas, organizações, eventos ou situações analisadas; estudos que se interessam por analisar relações entre constructos e variáveis, e cujos resultados servem de base para elaborações de possíveis explicações sobre tais relações (por isso podem-se aproximar das pesquisas experimentais). Quanto ao horizonte de tempo, este estudo classifica-se como de corte transversal (conhecido também como *cross-sectional*). Em tais estudos a coleta e análise de dados ocorre ao longo de um limitado período de tempo, e há um único momento de coleta de dados (QUINLAN *et al.*, 2019).

Quanto à população e a amostra da pesquisa, o estudo tem como população-alvo

o grupo de estudantes efetivamente matriculados nos diferentes cursos de ensino superior na modalidade presencial do Instituto Federal de Santa Catarina, de ambos os sexos, com idade superior a 16 anos e dos diferentes anos/fases dos cursos, na data-base 10 de fevereiro de 2020, sendo esta população estimada em 10.126 estudantes. O Instituto Federal de Santa Catarina é uma instituição pública vinculada ao Ministério da Educação, que visa formação nos mais variados eixos de ensino. A escolha dos estudantes do IFSC como fontes de informação deu-se por diferentes motivos. Trata-se de uma instituição de ensino superior de grande porte, com presença em todo o estado de Santa Catarina (inclusive nas diferentes regiões do interior), bem como, trata-se de uma instituição que recebeu elevado investimento público em projeto de expansão e que necessita melhorar suas estratégias e práticas de relacionamento com estudantes.

Neste estudo, a coleta de dados primários será pelo método questionário autoadministrado, disponibilizado na plataforma eletrônica *Google Forms*. O método do questionário autoadministrado é aquele no qual o instrumento de coleta é completado pelo respondente, sem o apoio de um pesquisador (HAIR Jr *et al.* 2015). O questionário visava mensurar a satisfação dos estudantes com a instituição de ensino e a escala foi composta por cinco variáveis, extraídas das escalas testadas de Zboja e Voorhees (2006) e Bowden (2014).

O método de análise do presente estudo será composto de quatro etapas, sendo a etapa inicial envolveu o uso de técnicas de estatística descritiva (frequência absoluta, frequência relativa, mediana, média e desvio-padrão), com propósito de resumir e descrever características e comportamentos das variáveis mensuradas por constructo analisado. Na segunda etapa ocorreu a validação dos questionários recebidos e a análise da confiabilidade (consistência interna) das escalas de mensuração utilizadas. Aqui foi utilizado a técnica estatística Alpha de Cronbach. Na terceira etapa ocorreu a análise estatística exploratória dos dados coletados, com propósito de verificar a adequação e ajustes estatísticos dos dados. A última etapa da análise envolveu o exame da hipótese de pesquisa, com o auxílio da técnica estatística Modelagem de Equações Estruturais (SEM – *Structured Equation Modeling*), por meio do *software* IBM SPSS (*Analysis of Moment Structures* - AMOS).

4. Apresentação e análise dos resultados

Com o intuito de analisar se a satisfação é considerada como preditores do engajamento de estudantes, no contexto do Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC), foi elaborado um instrumento de pesquisa, sendo que o mesmo foi aplicado a uma amostra de 381 estudantes. Tal instrumento foi constituído com alternativas distribuídas em uma escala Likert de concordância de 1 (discordo totalmente) a 7 (concordo totalmente).

Com base nos dados levantados por este instrumento, foi realizada uma análise descritiva dos resultados para a obtenção de gráficos e tabelas de frequência, com o intuito de caracterizar as respostas dos participantes da pesquisa. Para descrição dos resultados foram utilizadas a frequência absoluta e a porcentagem para as variáveis categóricas. A frequência absoluta (n_i) é dada pelo número de vezes em que uma determinada variável assume um determinado valor/categoria em questão. A porcentagem (p_i) é o resultado da razão entre a frequência absoluta e o tamanho da amostra, multiplicado por 100, isto é, $100.n_i/n$ %.

A assimetria e a curtose foram utilizadas para identificar a normalidade dos dados. Os resultados sugeriram que o desvio dos dados da normalidade não era grave, pois o valor do índice de assimetria e curtose de todas as parcelas encontram-se bastante abaixo de 3 e 10, respectivamente, limites estabelecidos por Kline (2011) como problemáticos.

Além disso, as respostas de cada item do instrumento proposto foram descritas pela média aritmética simples, desvio padrão, coeficiente de variação, coeficiente de assimetria e coeficiente de curtose. Para obtenção dos resultados das análises descritivas foram realizadas com o auxílio do ambiente estatístico R (*R Development Core Team*), versão 3.3.1.

A seguir a Tabela 1 com a descrição e frequências e medidas descritivas sobre a satisfação do estudante.

Tabela 1 - Distribuição de frequências e medidas descritivas das respostas dos participantes da pesquisa ao instrumento proposto sobre a variável de Satisfação do Estudante.

Item	Medidas descritivas				
	Média	DP*	CV**	Assimetria	Curtose
Minha decisão de estudar no IFSC foi sensata (sábia)	6,32	1,29	0,20	-2,18	7,39
Acho que fiz a coisa correta quando me matriculei no IFSC	6,30	1,35	0,21	-2,13	6,96
No geral, estou plenamente satisfeito com o IFSC	5,63	1,57	0,28	-1,08	3,43
Eu me sinto bem ao utilizar os serviços do IFSC	5,86	1,55	0,26	-1,38	4,09
Estou sempre encantado com os serviços prestados pelo IFSC	5,25	1,66	0,32	-0,69	2,60

*DP: Desvio Padrão; **CV: Coeficiente de Variação.

Fonte: Elaborada pelos autores (2021), a partir dos resultados da pesquisa de campo.

A variável sobre satisfação visava analisar os fatores que levam a satisfação do estudante junto a IES, sendo assim, ao analisar a Tabela 1, é possível denotar um alto nível de satisfação dos participantes da pesquisa, pois, também tratam-se de respostas vinculadas a uma escala Likert, na qual as respostas estão escaladas de 1 (discordo plenamente) a 7 (concordo plenamente), as questões: “Minha decisão de estudar no IFSC foi sensata (sábia)” e “Acho que fiz a coisa correta quando me matriculei no IFSC” apresentam a maior média da variável satisfação, sendo estas 6,32 e 6,30, respectivamente. Isso denota um alto grau de envolvimento e satisfação dos respondentes, pois, além de apresentar índices acima da média, as respostas estão muito próximas ao limite máximo da escala. O desvio padrão acima de 1 ponto justifica-se em virtude de obtermos uma escala com 7 pontos, o que gera uma grande margem de variações de respostas.

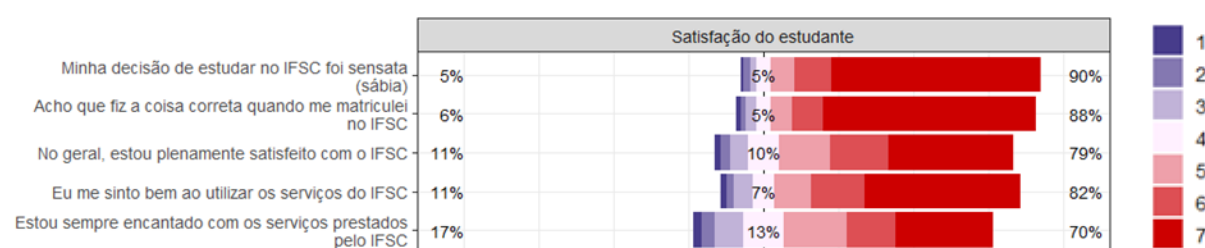
As demais respostas apresentam média 5, numa escala de 7 pontos, analisando o desvio padrão e a assimetria das respostas constatamos a confiabilidade da amostra coletada, mesmo com coeficiente de variação maior que

0,2, este também tem valor considerado médio de variabilidade em virtude das respostas compreenderem uma escala de 7 pontos, o que gera uma variação de possíveis respostas, o que remete o alto nível de satisfação dos respondentes, tendo impacto direto no engajamento do estudante, uma vez que, há um elevado índice de satisfação com os constructos desta variável apresentados no questionário.

Para ilustrar melhor a análise destas variáveis, elaborou-se o Gráfico 1, onde apresenta as respostas e suas respectivas porcentagens para uma melhor compreensão das dispersões.

O Gráfico 1 apresenta a distribuição de frequências das respostas dos participantes da pesquisa em relação à satisfação do estudante, sendo que as questões são ordenadas em relação à ordem de aplicação. Como nos demais gráficos ilustrativos, foram apresentadas a porcentagem de respostas que denotam um grau de concordância baixo (respostas de 1 a 3) à esquerda, neutro (resposta 4) ao centro e altas (de 5 a 7) à direita. Corroborando com o observado na Tabela 3, vê-se que para todos os itens a maioria dos participantes da pesquisa apontou altos graus de concordância, todos acima de 70%.

Gráfico 1 - Distribuição de frequências das respostas dos participantes da pesquisa ao instrumento proposto – Variável Satisfação do Estudante.



Fonte: Elaborada pelos autores (2021), a partir dos resultados da pesquisa de campo.

Com base nesta análise, verifica-se o alto impacto da satisfação para com os respondentes, mesmo 17% dos participantes da pesquisa indicarem pontos negativos para a questão “estou sempre encantado com os serviços prestados pelo IFSC”, sendo esta a questão com maior índice negativo da variável, a mesma questão apresenta 70% de respostas positivas, o que remete ao alto grau de satisfação dos participantes da pesquisa.

Com os resultados apresentados no Gráfico 1 é possível identificar variáveis que fomentam o engajamento do estudante, vinculados à satisfação, tais quais apontados nos estudos de (BOWDEN, 2009; VIVEK, 2009; BRODIE *et al.*, 2013; VAN DOORN *et al.*, 2010; HOLLEBEEK, 2011; KUMAR, 2017). O estudo de Van Doorn *et al.* (2010), por exemplo, apontou que a satisfação é determinante para alcançar a lealdade, pois o cliente deixa de ser apenas um mero comprador e passa a se envolver mais com a marca. Pode-se encontrar esse entendimento ligado ao alto grau de concordância a respostas referentes às perguntas: (No geral, estou plenamente satisfeito com o IFSC; Eu me sinto bem ao utilizar os serviços do IFSC; Minha decisão de estudar no IFSC foi sensata (sábia)). Desta forma, ao encontrarmos um alto grau de concordância temos a ciência de que encontramos estudantes satisfeitos com os serviços prestados pelo IFSC, uma vez que, segundo Vivek, Beatty e Morgan (2012) se um estudante não estiver satisfeito dificilmente estará envolvido emocionalmente com a marca e não terá comprometimento no relacionamento com a marca.

Por fim, ao analisar os resultados da variável, podemos compreender a importância da satisfação na percepção dos estudantes, corroborando com a literatura, bem como, fomentando o entendimento do alto grau de concordância apresentado na pesquisa, pois, todas as respostas estão acima de 70% de concordância. Em comparação ao estudo de Bowden (2011), a pesquisa realizada com o IFSC apresentou maior índice de satisfação dos estudadas, não estudada anteriormente.

Já para a validação da hipótese de que a satisfação é um preditor do engajamento do estudante, foi, primeiramente, realizada a análise fatorial confirmatória para avaliação das propriedades psicométricas do modelo. Para as dimensões compostas por mais de cinco itens, foi aplicada a metodologia de parcelamento de itens (LITTLE *et al.*, 2002), que consiste na agregação de dois ou mais itens (calculando-se a média entre eles), sendo que os itens foram distribuídos aleatoriamente

entre as parcelas, que apresenta uma série de vantagens práticas, conforme apresentado em Coffman e MacCallum (2005).

Posteriormente, ajustou-se o modelo estrutural para verificação da hipótese levantada, sendo que além dos resultados do teste qui-quadrado, os índices *incremental fit index* (IFI), *Tucker-Lewis fit index* (TLI), *comparative fit index* (CFI) e *standardized root mean square residual* (SRMR) foram avaliados. Ainda, foi realizada a avaliação das hipóteses do modelo estrutural pelo teste *t* de *Student*, fixado um nível de 5% de significância.

As análises foram realizadas com o auxílio do *software* AMOS, versão 23 para a análise fatorial confirmatória e o modelo de equações estruturais.

Na verificação da existência de diferença estatística nas variáveis de pesquisadas em relação ao engajamento de estudantes, foi utilizado o teste *t* e Anova One-Way. O teste *t* é o teste paramétrico mais popular, utilizado para estudar as hipóteses sobre médias, que se baseia na estatística *t* de Student. É um teste univariado de hipótese aplicado quando o desvio-padrão não é conhecido (MALHOTRA, 2012).

A princípio, avaliou-se a validade convergente do modelo de mensuração, verificando além das cargas fatoriais, se os indicadores apresentam uma alta variância em comum, sendo que tal fim, utilizou-se as cargas fatoriais, além das medidas de variância média extraída *average variance extracted* (AVE), de confiabilidade composta ou *composite reliability* (CR) e do *alfa de Cronbach* (AC). A seguir a Tabela 2 Resultados dos testes *t* aplicados.

Tabela 2 - Resultados dos testes t aplicados

Caminho	Hipótese	Coeficientes padronizados	Erro padrão	Valor T	Valor p
Satisfação -> Engajamento	H1	0,162	0,074	2,186	0,029*
Medidas de ajuste: $\chi^2 = 245,99$; $df = 80$; $p < 0,001$; IFI=0,967; TLI=0,951; CFI=0,967; RMSEA=0,074.					
* Valor $p < 0,05$.					

Fonte: Elaborada pelos autores (2021), a partir dos resultados da pesquisa de campo.

Observa-se na Tabela 2 que o ajuste do modelo proposto foi satisfatório de acordo com o teste qui-quadrado ($\chi^2 = 245,99$; $df = 80$; $p < 0,001$) e os índices avaliados (IFI = 0,967; TLI = 0,951; CFI = 0,968) superiores a 0,90 e RMSEA = 0,074.

Portanto, a partir dos dados obtidos na pesquisa e sua posterior análise, avaliou-se as hipóteses deste estudo, detalhados a seguir:

A seguir a Tabela 3 com a demonstração dos resultados da análise fatorial confirmatória.

(df), e os índices de ajuste CFI, TLI e RMSEA. O 2 mostra-se a magnitude da discrepância entre a matriz de covariância observada e a modelada, testando assim a probabilidade de o modelo teórico se ajustar aos dados coletados.

No modelo os índices CFI (Comparative Fit Index) e TLI (Tucker Lewis Index) calculam o ajuste relativo do modelo observado ao compará-lo com um modelo base, cujos valores acima de 0,95 indicam ótimo ajuste e os superiores a 0,90 indicam ajuste

Tabela 3 - Demonstração dos resultados da análise fatorial confirmatória

Caminho	Carga fatorial padronizada	Erro padrão	Valor T	Valor p
Satisfação do estudante				
Acho que fiz a coisa correta quando me matriculei no IFSC / No geral, estou plenamente satisfeito com o IFSC / Eu me sinto bem ao utilizar os serviços do IFSC	0,975	-	-	-
Minha decisão de estudar no IFSC foi sensata (sábia) / Estou sempre encantado com os serviços prestados pelo IFSC	0,945	0,026	38,893	<0,001*

Fonte: Elaborada pelos autores (2021), a partir dos resultados da pesquisa de campo.

Os resultados da Tabela 2 foram agrupados seguindo o proposto nos estudos de Colho *et al.* (2017) e de Pereira e Coelho (2019), onde apresentam a formulação de diretrizes que de uma melhor leitura estatística. Desta forma foi utilizada a abordagem de parcelamento de itens, proposto por Colho *et al.* (2017) e de Pereira e Coelho (2019), como descrito na metodologia, por isso na Tabela 2 a representação se dá em relação as parcelas, mas todos os itens foram utilizados, sem necessidade de exclusão (a composição das parcelas pode ser avaliada na tabela 2, que apresenta os itens separados por "/")

Conforme apresentado na Tabela 2 os coeficientes utilizados foram a razão entre o qui-quadrado 2 e os graus de liberdade

adequado (BENTLER, 1990; HU; BENTLER, 1999). Assim, o modelo apresentado ficou com os índices CFI e GFI acima do recomendado pela literatura.

Com base no pressuposto, ao analisar a hipótese de que a **satisfação tem efeito positivo sobre o engajamento de estudantes**, a referida hipótese foi suportada, mediante as relações comprovadas de sua dimensão – satisfação – com o engajamento de estudantes. Convém mencionar que, outros estudos também atestaram a influência da satisfação sobre o engajamento, tais como: (BOWDEN, 2009; VIVEK, 2009; BRODIE *et al.*, 2013; VAN DOORN *et al.*, 2010; HOLLEBEEK, 2011; KUMAR, 2017), embora sob o panorama organizacional, com exceção de (BOWDEN, 2009),

uma vez que este analisou a variável com relação ao engajamento de estudantes.

O estudo de Van Doorn *et al.* (2010), por exemplo, apontou que a satisfação é determinante para alcançar a lealdade, pois o cliente deixa de ser apenas um mero comprador e passa a se envolver mais com a marca. O modelo conceitual proposto por Dorai e Varshney (2012) aponta a satisfação como um antecedente do engajamento de clientes. No contexto de instituição de ensino, Elliott e Healy (2001) definiram a satisfação de estudantes como uma atitude de curto prazo que surge da avaliação em relação a experiência educacional, e sugerem que a satisfação está fortemente associada a resultados favoráveis no relacionamento com estudantes. Já a pesquisa de Bowden (2011) com estudantes do ensino superior na Austrália indica que a satisfação tem efeito positivo sobre o engajamento de estudantes, assim como sobre a retenção e atração de novos alunos. Nesta mesma pesquisa Bowden (2011) afirma que a satisfação se dá em virtude de processos educacionais com êxito, exemplos deste processo são os envolvimento do IFSC com a comunidade, bem como, a constante análise de permanência e êxito e os processos de ensino voltado ao mundo do trabalho, tentando fomentar que o processo educacional contribua com a formação social (IFSC, 2019).

Há um alto grau de envolvimento do aluno com a IES, denotado na pesquisa ao apontar 90% dos participantes da pesquisa apresentando interesse em manter-se vinculados com o IFSC, bem como, apontam ser sensata a escola pela instituição, devido aos seus níveis de satisfação.

5. Considerações finais

O estudo apresentado buscou analisar alguns fatores considerados pela literatura como preditores do engajamento de estudantes, no contexto do Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC), seguindo as dimensões embasadas pelos seus respectivos autores: Engajamento do Estudante (HOLLEBEEK *et al.*, 2014; VIVEK *et al.*, 2014; FRANCE *et al.*, 2016; GLIGOR *et al.*, 2019; KUMAR; PANSARI, 2016) - Satisfação do Estudantes (ZBOJA e VOORHEES; 2006; BOWDEN; 2014) - Confiança do Estudante (VERHOEF; FRANCES e HOEKSTRA, 2002; BOWDEN, 2011) - Comprometimento do Estudante (VERHOEF; FRANCES e HOEKSTRA, 2002; BOWDEN, 2011) - Qualidade dos Serviços Educacionais (PEDRO; PEREIRA e CARRASQUEIRA, 2018).

Buscou-se analisar estes fatores em virtude de que as instituições de ensino estão inseridas em um contexto de constante transformação. A sociedade demanda cada vez mais serviços com uma alta capacidade de resposta às suas necessidades, tanto no contexto social de formação quanto de sua inserção no mercado de trabalho, desta forma, faz-se necessário conhecer as demandas emanadas pelas IES, para atender as necessidades da sociedade. O objetivo geral da pesquisa era “Avaliar se a satisfação é um preditor do engajamento de estudantes”, houve 5 variáveis para mensuração dos graus de satisfação dos estudantes, ao realizar a análise, verificou-se um alto grau de respostas positivas, apresentando uma margem mínima de 70% dos respondentes com alto grau de satisfação. Verificado estes dados e pós a mensuração pela modelagem de equações estruturais, aplicado o teste t, verificou-se que a referida hipótese foi suportada, mediante as relações comprovadas de sua dimensão com o engajamento de estudantes, sendo comprovado um preditor do engajamento nesta pesquisa, corroborando com os autores já supracitados.

Desta forma, a pesquisa corrobora com a literatura do engajamento, analisando pela primeira vez uma instituição de ensino superior no Brasil, assim também, corrobora com a instituição, instigando o IFSC ao desenvolvimento de manuais, regras e procedimentos para a melhoria na aplicação de atividades que fomentem ao engajamento ou mesmo mudança de procedimentos já existentes, tanto em processos administrativos quanto nos processos de gestão educacional, melhorando os processos institucionais e as relações com o estudante, visando, sobretudo, a melhoria dos processos educacionais, a formação para o mundo do trabalho e a contribuição para o desenvolvimento social. observa-se como limitação importante, a aplicação da pesquisa em apenas uma instituição de ensino, bem como, apenas uma segmentação, pois a pesquisa analisou apenas alunos do ensino superior, sendo que o IFSC apresenta uma estrutura nos mais variados níveis de ensino.

Por fim, recomenda-se desenvolver mais estudos exploratórios como este na área educacional, comparando resultados de diferentes instituições de ensino e; assim, tornar possível a efetivação de comparações da área pesquisada para a formação de um panorama das Instituições de Ensino a respeito dos achados e padrões desse segmento em ambientes propícios ao desenvolvimento de relações de engajamento e corroborando cada vez mais com a literatura.

Referências

- ALVES, Helena; RAPOSO, Mário. Conceptual model of student satisfaction in higher education. **Total Quality Management**, [s. l.], v. 18, n. 5, p. 571-588, 2007.
- BENTLER, P. M. Comparative Fit Indexes in Structural Models. **Psychological Bulletin**, v. 107, n. 2, p. 238-46, 1990.
- BOWDEN, Jana Lay Haw.; GABBOTT, Mark; NAUMANN, Kay. Service relationships and the customer disengagement – engagement conundrum. **Journal of Marketing Management**, [s. l.], v. 31, n. 7-8, p. 1-33, 2014.
- BOWDEN, Jana Lay-Hwa. The process of customer engagement: A conceptual framework. **Journal of Marketing Theory and Practice**, [s. l.], v. 17, n. 1, p. 63-74, 2009.
- BOWDEN, Jana Lay-Hwa. Engaging the student as a customer: a relationship marketing approach. **Marketing Education Review**, [s. l.], v. 21, n. 3, p. 211-228, 2011.
- BRODIE, Roderick; *et al.* Customer engagement: conceptual domain, fundamental propositions, and implications for research. **Journal of Service Research**, [s. l.], v. 14, n. 3, p. 252-271, 2011.
- COELHO, Filipe. Affect and the adoption of pro-environmental behaviour: A structural model. **Journal of Environmental Psychology** v. 54 (2017)
- COFFMAN, Donna; MACCALLUM, Robert. Using parcels to convert path analysis models into latent variable models. **Multivariate Behavioral Research**, v. 40, n. 2, 235-259, 2005. http://doi.org/10.1207/s15327906mbr4002_4.
- COOPER, Donald; SCHINDLER, Pamela. **Métodos de pesquisa em administração**. 12 ed., McGraw Hill Brasil, 2016.
- CRISTO-ANDRADE, Silveli; ALVES, Helena. Engajamento do cliente: uma revisão sistemática comparando engajamento tradicional e online. **Revista Gestão & Conexões**, [s. l.], v. 7, n. 2, p. 67-87, 2018.
- ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. **Consumer engagement premises**. New York, NY, 2007, available at: <http://www.adobe.com/engagement/pdfs/partI.pdf>
- HAIR, Joseph F. *et al.* **Essentials of business research methods**. [s.l.] : Routledge, 2015.
- HAIR, Joseph F.; BLACK, William Cormack; BABIN, Barry; ANDERSON, Rolph. **Análise multivariada de dados**. Bookman Editora, 2009.
- HOLLEBEEK, Linda D. Demystifying customer brand engagement: Exploring the loyalty nexus. **Journal of Marketing Management**, [s. l.], v. 27, n. 7-8, p. 785-807, 2011.
- HU, Li Tze.; BENTLER, Peter. Cutoff criteria for fit indexes in covariance structure analysis: conventional criteria versus new alternatives. **Structural Equation Modeling**, v. 6, n. 1, p. 1-55, 1999.
- ISLAM, Jamid Ul.; RAHMAN, Zillur. The transpiring journey of customer engagement research in marketing: A systematic review of the past decade. **Management Decision**, [s. l.], v. 54, n. 8, p. 2008-2034, 2016.
- Kline, R. B. (2011), *Principles and Practice of Structural Equation Modeling* (3rd ed.), The Guildford Press, New York.
- KUMAR, V. *et al.* Undervalued or overvalued customers: capturing total customer engagement value. **Journal of service research**, [s. l.], v. 13, n. 3, p. 297-310, 2010.
- LITTLE, Todd, CUNNINGHAM, William A., SHAHAR, Golan WIDAMAN, Keith. To parcel or not to Parcel: Exploring the question, weighing the merits. *Structural equation modeling: A Multidisciplinary Journal*, v. Vol 9. Routledge, 2002. http://doi.org/10.1207/S15328007SEMO902_1.
- MARKETING SCIENCE INSTITUTE (2018), “Research Priorities 2018-2020” Cambridge, Mass.: **Marketing Science Institute**. Disponível em <https://www.msi.org/research/2018-2020-research-priorities/>. Acessado em 18 set 2019.
- MARRA, Guilherme dos Santos; DAMACENA, Claudio. Engajamento do Consumidor: revisão teórica do conceito e seus antecedentes. **REGE - Revista de Gestão**, [s. l.], v. 20, n. 2, p. 233-248, 2013.
- MARSHALL, Norman W. Commitment, loyalty and customer lifetime value: Investigating the relationships among key determinants. **Journal of Business & Economics Research**, [s. l.], v. 8, n. 8, p. 67-84, 2010.

MCCULLOCH, Peter *et al.* No surgical innovation without evaluation: the IDEAL recommendations. **The Lancet**, [s. l.], v. 374, n. 9695, p. 1105–1112, 2009.

PANSARI, Anita; KUMAR, V. Customer engagement: the construct, antecedents, and consequences. **Journal of the Academy of Marketing Science**, [s. l.], v. 45, n. 3, p. 294–311, 2017.

PEREIRA, Maria C.; COELHO, Filipe. Mindfulness, Money Attitudes, and Credit; **The Journal Of Consumer Affairs**. Summer 2019 Volume 53, Number 2

QUINLAN, Christina *et al.* **Business research methods**. [s.l.] : South Western Cengage, 2019.

SAUNDERS, Mark NK; LEWIS, Philip. **Doing research in business & management: An essential guide to planning your project**. [s.l.] : Pearson, 2012.

VAN DOORN, Jenny *et al.* Customer engagement behavior: Theoretical foundations and research directions. **Journal of service research**, [s. l.], v. 13, n. 3, p. 253–266, 2010.

VARGO, Stephen; LUSCH, Robert. The four service marketing myths: remnants of a goods-based, manufacturing model. **Journal of Service Research**, [s. l.], v. 6, n. 4, p. 324–335, 2004.

VIVEK, Shiri. *et al.* A generalized multidimensional scale for measuring customer engagement. **Journal of Marketing Theory and Practice**, [s. l.], v. 22, n. 4, p. 401–420, 2009.

VIVEK, Shiri.; BEATTY, Sharon; MORGAN, Robert. Customer Engagement: Exploring Customer Relationships Beyond Purchase. **Journal of Marketing Theory and Practice**, [s. l.], v. 20, n. 2, p. 122–146, 2012.

DA IDEIA À INOVAÇÃO FRUGAL: a trajetória percorrida na pandemia de Coronavírus

Graziele Ventura Koerich
graziele.koerich@ufsc.br

**Éverton Luis Pellizzaro
de Lorenzi Cancellie**
everton.cancellier@udesc.br

Ana Vitoria Dias
anavtradias@outlook.com

Palavras-chave:
inovação frugal; pandemia; ventilador.

Resumo

O caso de ensino descreve a trajetória percorrida por pesquisadores da Universidade de São Paulo e da Universidade Federal do Rio de Janeiro no desenvolvimento de um ventilador pulmonar emergencial, protótipo econômico para produção em até duas horas. Inovações desse tipo já eram visadas pelos pesquisadores, mas foi em meio ao contexto de pandemia mundial de Coronavírus, que os engenheiros uniram forças em prol dessa proeza. Os dados do caso foram obtidos por meio de análise documental. A importância do estudo reside na importante relação da inovação frugal com os mercados emergentes. Este caso pode ser utilizado como ferramenta auxiliar de ensino, principalmente em disciplinas relacionadas à inovação, na graduação e em cursos de pós-graduação *lato sensu* na área da Administração, possibilitando que os alunos compreendam as diferenças entre inovações tradicionais e inovações frugais.

1. Introdução

O presente caso de ensino apresenta a história do desenvolvimento de ventiladores pulmonares emergenciais, protótipos econômicos para produção em até duas horas criados por pesquisadores da Escola Politécnica (Poli) da Universidade de São Paulo e da Universidade Federal do Rio de Janeiro em meio à pandemia de coronavírus (Covid-19), caracterizada como um dos problemas de saúde pública mais graves dos últimos tempos.

De acordo com os dados do Centro de Ciência e Engenharia de Sistemas (2020), aproximadamente 77.296.617 milhões de casos e 1.700.932 de mortes haviam sido oficialmente notificadas no mundo todo em 21 de dezembro de 2020. Apesar de muitos países terem obtido êxito em conseguir achatar a curva de infecção pelo SARS-CoV-2, a conjuntura é essencialmente preocupante. Em janeiro, o vírus estava concentrado na China, e só alguns casos chegavam a outros países, através de pessoas infectadas que viajaram de avião ou navio. No final daquele mês, já eram 10.000 infectados na China e em outros 129 países. No entanto, em fevereiro foram registrados vários surtos na Coreia do Sul, Itália, Alemanha e Espanha. No Brasil, o primeiro caso foi confirmado em 26 de fevereiro, mas os casos confirmados passavam de 1.500 menos de um mês depois. Em 11 de março, a Organização Mundial da Saúde declarou o novo coronavírus como uma pandemia global (Pires, Andrino, Llaneras & Grasso, 2020). Diante desse contexto, ocorreu o desenvolvimento do ventilador pulmonar emergencial, uma das diversas soluções propostas para o enfrentamento desse desafio sanitário em escala global.

Pandemia de Coronavírus – Situação Atual

O novo coronavírus, denominado SARS-CoV-2, determinante da doença COVID-19, foi descoberto em 31 de dezembro de 2019 em Wuhan, na China. Em 9 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) comprovou o fluxo do novo coronavírus. No dia seguinte, a primeira sequência do SARS-CoV-2 foi publicada por pesquisadores chineses. Em 16 de janeiro, foi notificada a primeira importação em território japonês. No dia 21 de janeiro, os Estados Unidos atribuíram seu primeiro caso importado. Em 30 de janeiro, a OMS reconheceu a epidemia como uma emergência internacional. Ao final do mês de janeiro, diversos países já haviam

testemunhado registros de caso, incluindo Estados Unidos, Canadá e Austrália. No Brasil, em 7 de fevereiro, havia 9 casos em investigação, mas sem registros de casos confirmados (Lana, et. al., 2020; Brasil, 2020).

De acordo com o Painel de casos de Covid-19 no Brasil pelo Ministério da Saúde (2020) constavam notificados no Brasil, em 21 de dezembro de 2020, 7.263.619 casos confirmados, 6.286.980 casos recuperados e 789.348 casos em acompanhamento. As adversidades são ainda maiores no país, pois principalmente no início pouco se sabia sobre as características de transmissão da Covid-19 em um contexto de grande desigualdade social, com populações vivendo em condições precárias de habitação e saneamento, sem acesso sistemático à água e em situação de aglomeração. A repercussão disto foi o colapso do sistema de saúde em virtude do aumento no número de internações, o que demandou a abertura de hospitais de campanha e a compra de um grande número de equipamentos médico-hospitalares, como ventiladores pulmonares e equipamentos de proteção individual (EPI). Em função da demasiada demanda por esses equipamentos em escala mundial, ocorreu uma escassez na oferta, além do aumento do preço para aquisição, o que onerou de forma impactante o erário nacional.

A partir deste cenário, além da realização de estudos para compreender o avanço do vírus Sars-Cov-2, especialistas de diferentes áreas trabalham também para fornecer testes, álcool antisséptico, máscaras e ventiladores pulmonares. Em outras palavras, o período se constitui como um esforço de guerra. Nesse combate ao desafio que é a pandemia de Covid-19, universidades brasileiras se transformaram em quartéis-generais, organizando forças-tarefas e atuando em várias frentes: da pesquisa, ofício inerente à natureza da instituição, à produção de equipamentos como máscaras e respiradores.

Sobre as Universidades ... Como chegamos até aqui?

Por volta do dia 18 de março de 2020, várias instituições de ensino do país começaram a decretar suspensão do expediente presencial nas instituições, adiando a data de possível retorno das atividades administrativas presenciais e suspendendo as atividades de ensino (aulas presenciais e a distância). A medida fazia-se necessária mediante as ações do Governo Federal frente à pandemia de Covid-19 e o combate à proliferação do Coronavírus em todo país. Diante deste cenário, o

professor da Escola Politécnica (Poli) da Universidade de São Paulo, Raul González Lima e sua equipe de engenheiros ficaram analisando como poderiam lutar contra a pandemia. Com isso, veio a ideia de contribuir através do desenvolvimento de um ventilador pulmonar emergencial. As projeções de casos de coronavírus no Brasil eram assustadoras e alguma coisa precisava ser feita.

Dada a conjuntura, na Universidade Federal do Rio de Janeiro não foi diferente. Em 27 de março de 2020, pesquisadores do Programa de Engenharia Biomédica da Coppe/UFRJ começaram a desenvolver um protótipo de ventilador pulmonar mecânico para ser reproduzido em massa, de forma simples, rápida e barata com recursos disponíveis no mercado nacional. Este protótipo começou a ser desenvolvido no Laboratório de Engenharia Pulmonar e Cardiovascular da Coppe e poderia contribuir para sustentar, emergencialmente, a progressiva necessidade dos hospitais por esses aparelhos. Os pesquisadores sentiram a mesma necessidade de contribuir através do desenvolvimento de respiradores considerando as projeções da época, que estimavam em março que nas próximas semanas o país necessitaria de mais de 20 mil ventiladores pulmonares mecânicos. O motivo e a causa maior para todo este esforço residia na ânsia em ajudar as pessoas que chegariam aos hospitais, principalmente os casos mais graves de falta de ar e dificuldades respiratórias (Inovação UFRJ, 2020).

Os pesquisadores possuíam a ideia de que a produção atual de ventiladores por empresas brasileiras residia na ordem de dois mil por mês, e ainda que estivesse com a produção acelerada, ao máximo, essas empresas não conseguiriam atender à demanda no transcorrer da pandemia. No intuito de reprimir esse vácuo, pesquisadores do laboratório da Coppe introduziram uma ação visando obter financiamento e parcerias com empresas, instituições privadas e públicas. A ideia era oportunizar a produção do protótipo, com rapidez e em larga escala. A parceria contou com a cooperação de pesquisadores de cinco programas de pós-graduação da Coppe, além de outras unidades da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e outras instituições de pesquisa do país. Além disso, empresas de grande porte se disponibilizaram a auxiliar no desenvolvimento, na distribuição e no financiamento dessa iniciativa (Inovação UFRJ, 2020).

As equipes de desenvolvimento e as Universidades ... Como ocorreu o andamento dos trabalhos?

Entre os motivos que impulsionaram as equipes a desenvolver o protótipo de ventilador pulmonar percebeu-se a grande necessidade de uma solução que fosse simples, de baixo custo e de rápida produção. O Inspire, por exemplo, desenvolvido por engenheiros da Escola Politécnica da USP foi criado em cerca de duas horas. Outro aspecto que motivou as equipes a elaborarem o protótipo foi a escassez de recursos e a falta de matéria-prima disponível proveniente da paralização de muitas empresas e indústrias. Além disso, o Inspire possuía uma vantagem econômica quando comparado aos ventiladores pulmonares chamados de convencionais, pois havia uma minimização de cerca de R\$ 14.000,00 quando se optava por desenvolver um aparelho do tipo Inspire e não o do tipo convencional.

O Inspire caracteriza-se como um ventilador pulmonar aberto produzido totalmente com tecnologia nacional, e que se utiliza de componentes amplamente disponíveis no mercado brasileiro. O professor Raul González Lima, especialista em Engenharia Biomédica e um dos coordenadores do projeto, destacou que o objetivo era suprir uma possível necessidade deste tipo de equipamento no Brasil, quando viessem a faltar os ventiladores comerciais que levaram décadas para serem aprimorados. Uma das motivações para tal desenvolvimento constituiu-se no fato de que a cadeia de produção instalada deste tipo de equipamento provavelmente não conseguiria aumentar a sua produção para a demanda da população brasileira nas próximas semanas. Desse modo, seria necessário possuir um equipamento que pudesse atender a população que ficaria desassistida neste caso (POLI USP, 2020).

A dificuldade de importação desses componentes caracterizou-se como um dos motivos para a cadeia de produção instalada não conseguir se desenvolver rápida o suficiente. Os ventiladores pulmonares dependiam de muitos componentes importados, e nem todos estariam em estoque na quantidade necessária, os quais poderiam não chegar a tempo para fazer a produção dos equipamentos. Uma segunda premissa assumida pela equipe era a de que muito provavelmente faltariam linhas de ar comprimido nos leitos de hospital, o que tornaria necessário o bombeamento de ar para o paciente, na hipótese da indisponibilidade. Neste sentido, definia-se como uma demanda crítica e pontual, mas que, no entanto, depois

essa tecnologia poderia ser empregada em áreas remotas, em que um hospital não estivesse localizado nas proximidades (POLI USP, 2020).

O protótipo Inspire, apresentado na Figura 1, já se encontra em fase de produção, na qual será estabelecida a cadeia de suprimentos. Segundo o Prof. Raul, a ideia era empregar ao máximo componentes já existentes no mercado brasileiro, objetivando não depender muito de importação, propiciando o acesso e acionamento dos fabricantes dos componentes para aumentar sua produção. A equipe de engenheiros buscou afastar-se de peças que tivessem que ser desenvolvidas, ou seja, empregaram-se peças que já existissem em linhas de produção. O Prof. Raul defende que já existe uma indústria instalada e que o Brasil precisa proteger e buscar ampliação. O desejo da equipe era o de que a indústria nacional se desenvolvesse e exportasse as tecnologias que possui para muitos países, criando desse modo, uma resposta rápida para uma crise provável. (POLI USP, 2020).

Figura 1 - Inspire - Ventilador Pulmonar Emergencial desenvolvido na USP

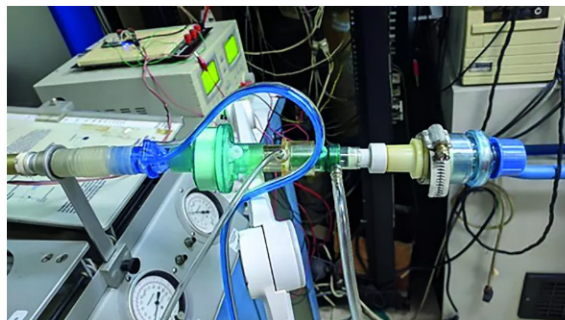


Fonte: Poli USP (2020).

Em relação aos pesquisadores do laboratório da Coppe da UFRJ, no desenvolvimento do protótipo de ventilador de exceção para tratamento de Covid-19, apresentado na Figura 2, objetivou-se produzi-lo com rapidez

e em larga escala. O ventilador, de acordo com a UFRJ, foi desenhado para ser reproduzido em massa, de forma simples, rápida e barata, e com recursos disponíveis no mercado nacional. Em relação aos custos envolvidos no processo de desenvolvimento até o momento, segundo a equipe o maior deles constituiu-se como o pagamento de dezenas de pessoas por hora de trabalho, as quais, no entanto, trabalharam de forma voluntária. Com relação às peças envolvidas são poucas e ainda não foi possível mensurar o custo de cada uma na fase de produção em quantidade, todavia, o desejo era possuir um produto muito mais barato que um monitor médico comercial, cujo valor é cerca de 50 mil reais. O motivo para tal residia no fato de que tal produto não pretendia ter o mesmo nível de sofisticação dos demais (Inovação UFRJ, 2020). O equipamento foi desenvolvido por meio de apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj), e das empresas Petróbras e Whirlpool (Saraiva, 2020).

Figura 2 - Ventilador de Exceção para Covid-19 – UFRJ



Fonte: Valor Econômico - Rio (2020).

Que motivos fizeram com que o nosso país alcançasse essa proeza?

Empresas e diversos órgãos governamentais perceberam que teriam que unir forças para enfrentar o grande mal que assolava o país. Somado a isso, há o fato do Brasil se caracterizar como um país subdesenvolvido e emergente, cujas características são níveis medianos de desenvolvimento, um relativamente dinâmico parque industrial, uma boa capacidade de exportações e certo dinamismo econômico. Caracterizado, também, como países em desenvolvimento, cujos exemplos englobam, entre outros, China, México, Índia, Cingapura, Coreia do Sul, Argentina, Turquia, Indonésia e Taiwan. Neste sentido, os países emergentes caracterizam-se como uma sub-

categoria que faz parte do mundo subdesenvolvido, tendo em vista que esses países ainda apresentam níveis sociais e de distribuição de renda limitados, com elevada pobreza e falta de recursos em muitas áreas da sociedade, como educação e saúde (Pena, 2020).

A conjuntura e as características do nosso país levantam dúvidas sobre quais os fatores que podem ter contribuído para o alcance dessa façanha em meio a pandemia. Será que o fato de as atividades presenciais nas instituições de ensino superior terem sido suspensas influenciou a capacidade de inovação dos pesquisadores? Será que a preocupação e o receio em relação ao contexto de pandemia oportunizaram aos pesquisadores uma nova visão do processo de concepção de produtos bem como das parcerias impensadas até o presente momento? Será que a inquietação com o iminente colapso do sistema de saúde em virtude do aumento no número de internações, estimulou os pesquisadores a identificarem matérias-primas e produtos substitutos para as necessidades requeridas pela pandemia? Será que a abertura de hospitais de campanha e a dificuldade de aquisição de um grande número de equipamentos médico-hospitalares, possibilitou uma mudança de mentalidade nestes pesquisadores durante a pandemia?

Peculiaridades das inovações ocorridas no transcorrer da pandemia

Em meio a esse turbilhão de acontecimentos, fica a dúvida: qual a peculiaridade nas inovações ocorridas no transcorrer da pandemia? Quais características esses aperfeiçoamentos/introdução de mudanças nos respiradores apresentam?

Percebe-se que as inovações ocorridas neste período não se caracterizam devotamente apenas como a concepção, aceitação e implementação de novas ideias, processos, produtos ou serviços. Este tipo de inovação, diferente daquelas mais comuns, tem como principal característica “vir de baixo”, preocupar-se com a responsabilidade social, atendendo aos desassistidos, atendendo aqueles que se encontram na base da pirâmide. Proporcionada pela aproximação entre os setores público e privado, esse tipo de inovação procura atender a diferentes tipos de setores da sociedade, objetivando diminuir as assimetrias entre determinados grupos sociais. Verifica-se que as soluções propostas através dessa tipologia de inovação objetivaram aumentar a acessibilidade, reduzir os custos envolvidos no processo e atender às necessidades de clientes com baixo poder aquisitivo.

2. Considerações finais

É possível perceber que as soluções criadas durante este período de crise mundial assumiram características distintas da Inovação Estruturada, abordagem na qual assume-se que quanto mais recursos são utilizados, mais inovações resultam em saídas (Mazieri, 2016). Constata-se que o contexto de pandemia se traduziu como uma oportunidade para uma inovação com características particulares, produzida num país emergente, com restrições institucionais, de recursos e de infraestrutura (Mazieri, 2016). Concebendo, desse modo, inovações apoiadas no envolvimento de comunidades na cadeia de valor; inovações através de empresas sociais e organizações sem fins econômicos que tem paixão e compromisso local; colaboração entre os diferentes atores envolvidos no processo de inovação frugal e, especificamente, sobre como aprender com esse envolvimento da comunidade; relacionando os processos locais com os níveis nacional e mundial (Koerich & Cancellier, 2019).

3. Notas de ensino

Objetivos Educacionais

Este caso apresenta uma situação real na qual é enfatizado o cotidiano de duas equipes de engenheiros que passaram por um processo de desenvolvimento de inovação frugal nas instituições nas quais trabalhavam. O objetivo deste caso é que seja utilizado como ferramenta auxiliar de ensino, principalmente em disciplinas relacionadas à inovação, na graduação e pós-graduação lato sensu, na área da Administração. A história do caso de ensino favorece a reflexão e a discussão acerca de determinados conteúdos relacionados à inovação frugal e quais aspectos fazem com que ela se diferencie de uma inovação tradicional, entre os quais:

- 1) Compreensão do processo de inovação (tradicional) e inovação frugal.
- 2) Destaque para as principais características entre estes processos de inovação.

Fonte de Dados

Para a construção do caso, utilizaram-se fontes de dados secundárias, as quais foram extraídas de publicações, documentos, notícias e reportagens acerca das instituições.

Sugestão para um plano de ensino

Este caso de ensino pode ser utilizado com a leitura e análise antes da aula, com a preparação para uma discussão inicial com base nos seguintes aspectos:

- a) Como você define o processo inovativo tradicional das Universidades (USP e da UFRJ)? Quais as características desse tipo de inovação?
- b) Como você define o processo inovativo frugal das Universidades (USP e da UFRJ)? Quais as características da inovação frugal?
- c) Quais as diferenças mais significativas entre a inovação tradicional e a inovação frugal?
- d) De que forma você acha que estes engenheiros poderiam produzir mais inovações frugais no país?
- 3) Você concorda que as inovações frugais parecem ter mais chance de ocorrer em mercados emergentes e em contextos de restrição de recursos? Justifique.

Em sala, sugere-se que sejam determinados quarenta minutos da sessão de ensino para o debate do caso em pequenos grupos (3 ou 4 alunos). Nesta ocasião, é importante que os alunos procurem esclarecer eventuais dúvidas sobre o caso, compartilhar opiniões e buscar responder às questões sugeridas para o caso (ou outras questões que o professor acredite serem pertinentes). Na sequência, é interessante que se promova um debate com toda a turma e que sob a condução do professor, sejam confrontados os pontos de vista e feedbacks dos diferentes grupos formados. Em seguida, como forma de maior fixação do conteúdo exposto, é interessante solicitar aos grupos formados anteriormente, que desenvolvam uma proposta de abordagem considerando os aspectos teóricos apresentados, para entregar na aula seguinte.

4. Revisão de literatura e análise

Apresenta-se a seguir uma síntese dos conceitos e classificações de inovação e inovação frugal, os quais podem servir como guia para que os alunos desenvolvam sua proposição de abordagem para a situação em questão.

Inovação

A inovação refere-se ao desenvolvimento de novas soluções, as quais atendam

aos mercados ou gerem valor para a sociedade. De modo geral, a inovação tem sido um constructo amplamente investigado na literatura de gestão nos últimos anos (Chandy, Hopstaken, Narasimhan, & Prabhu, 2006; Von Krogh & Raisch, 2009). Schumpeter (1934) foi um dos pioneiros a conceituar o conceito de inovação, o qual defendia como a introdução de novos produtos, novos métodos de produção, a abertura de novos mercados, ou seja, novos modelos comerciais e novas fontes de abastecimento.

De acordo com o Manual de Oslo (OCDE, 2005), apresenta-se uma classificação de inovação em quatro principais tipos: inovações no produto, inovações no processo, inovações de marketing e inovação organizacional. A inovação de produto, foco central deste artigo, é caracterizada como a introdução de um bem ou serviço novo ou significativamente melhorado no que concerne as suas características ou usos previstos (OCDE, 2006).

Na literatura do tema, estudiosos de diferentes áreas convergem para a adoção da definição de inovação de produto como o desenvolvimento e a produção de novos produtos e serviços capazes de obter sucesso comercial (Garcia & Calantone, 2001). Rogers e Shoemaker (1971) definem que uma inovação pode ser uma nova ideia, uma nova prática ou também um novo material a ser utilizado em um determinado processo. Desse modo, é possível conceber a inovação em diferentes naturezas, as quais podem ser retratadas em esquemas classificatórios, distinguindo-se entre inovações administrativas e técnicas (Kimberly & Evanisko, 1981), inovação no trabalho organizacional, inovações em produtos e inovações em processos (Whipp & Clark, 1986).

Apesar das tipologias apresentadas acima, é importante destacar que nem todas podem ser caracterizadas como inovações. É necessário salientar a distinção entre originalidade e novidade, propriamente dita. Originalidade proveniente da palavra original, do latim *originalle*, é concernente à origem, à qualidade de original, inicial, primordial, primitivo, originário. Novidade, por sua vez, é proveniente do latim *novitate*, a qual se refere à qualidade ou caráter de novo, uma inovação, embora referente a algo já existente, um uso novo para algo que já existe. Zaltman, Duncan e Holbek (1973) destacam que, enquanto toda inovação implica em mudança, nem toda mudança implica em inovação.

Tidd, Bessant e Pavitt (2008) categorizam a inovação em quatro tipos: Produto (“bens” ofertados), Processo (forma de criação

e entrega), Posição (contexto no qual são introduzidos) e Paradigma (modelos mentais). Para cada tipo, o grau de novidade envolvido pode ser analisado, identificando se a mudança é incremental ou se é radical e se ocorre no nível do componente ou do sistema. Esta identificação pode ser crucial para a gestão do processo de inovação.

Para os autores Albernathy e Clark (1985), a inovação pode ser catalogada de acordo com duas dimensões: a trajetória tecnológica e a proximidade com o segmento de mercado/cliente. Na dimensão tecnológica, a inovação pode constituir-se como incremental, definida por pequenas mudanças na trajetória tecnológica e, a radical quando a tecnologia promove mudanças na sua trajetória e nas habilidades associadas da organização.

Mazieri (2016) constata que transformações sociais e técnicas das últimas décadas extinguíram obstáculos determinados pelas distâncias físicas e promoveram a disponibilidade de conhecimentos, tanto em questão de acessibilidade quanto em relação à custo, através de movimentos caracterizados como inclusão digital. Somando-se a isso, despontam movimentos de inovação em direções imprevistas e em configurações inesperadas. A partir disso, o Modelo de Inovação Estruturada, surgido nos EUA após a Segunda Guerra Mundial, define a inovação como um sistema constituído por entrada e controle de recursos, processos e saídas, as quais caracterizam as inovações. Nesta perspectiva, quanto mais meios são utilizados, mais inovações constituem-se como saídas. Govindarajan e Trimble (2012) destacam que este modelo é determinado por fluir da matriz para a subsidiária, ou do mercado desenvolvido para o emergente. Contudo, algumas inovações não apresentaram esta sequência, obtendo êxito comercial e escala de mercado e colaborando com milhares de pessoas desassistidas (Crisp, 2014). Neste sentido, constata-se que há outros modelos de inovação em curso, uma vez que o modelo de Inovação Estruturada não se caracteriza mais como suficiente para esclarecer como são geradas inovações em países emergentes, com restrições institucionais, de recursos e de infraestrutura (Mazieri, 2016).

Inovação Frugal

Verifica-se que os impasses relacionados à restrição de recursos são cada vez mais recorrentes em países de economia emergente, onde a maior parte da população faz parte da Base da Pirâmide (BoP) (Schneider, 2020). Esse fato naturaliza e explica a alta demanda por produtos frugais nessas localidades, além de lhe atribuir um caráter inclusivo e acessível a pessoas de baixa renda (Bhatti & Ventresca, 2013).

Segundo Bhutto e Vyas (2017) a economia mundial atualmente é composta por 7 bilhões de consumidores, sendo que 85% destes é constituído por moradores de países emergentes e compõem 36% do poder de compra global. Logo, percebe-se que essa camada da população tem um potencial econômico muito significativo e que ao mesmo tempo desafia as companhias do mundo ao tentar atender às suas necessidades, o seu tamanho.

A inovação frugal tem surgido de inúmeras formas nesses países, com ênfase na China e Índia. Além disso, a inovação frugal tem tido contribuição significativa na construção de uma mentalidade que está preocupada com o desenvolvimento sustentável do planeta (Auvinet & Lloret, 2015). Definida por alguns autores como “solução com escassez de recursos” porque consegue ir de encontro à necessidade de seus consumidores (Hossain, 2016) e responder às restrições de recursos de maneira eficiente.

Dentre as características empregadas à inovação frugal na literatura podemos destacar: “bom o bastante”, “acessível”, “fácil de usar”, “economia no uso de recursos”, “design funcional”, “baseado em necessidade”, “minimização no uso de materiais”, “portátil”, “custo eficiente”, “design intuitivo”, “vantagem de custo”, “tecnologia de ponta” e “preço baixo” (Von Janda, Kuester, Schuhmacher & Shainesh, 2020).

Quadro 1 – Características da Inovação Frugal e implicações para a sociedade

Autor	Características	Implicação para a sociedade
Prahalad	Inovação com desempenho de preços Híbridos Escala de operações Amigo do Ecológico Identificando funcionalidades Inovação de processo Desqualificação do trabalho Educação de clientes Projetando para infraestrutura hostil Interfaces Distribuição: acessando o cliente Maneira não convencional de entregar produtos	Fazendo quatro bilhões de pessoas pobres como clientes e tratando-os como cidadãos que se respeitam, compreendendo as necessidades fundamentais de populações da base da pirâmide e inovando para eles. Capacitação para as pessoas escaparem da pobreza e privação. Atende necessidades básicas, inclusão social, humana, dignidade, participação.
Tiwari e Herstatt	Acessível Robusto Amigo do usuário Fácil de usar Uso mínimo de matérias-primas Padrão de qualidade aceitável	Elevando o padrão de vida do indivíduo nas comunidades para o melhor próximo nível. Lida com o bem-estar humano, qualidade de vida, lida com a pobreza.
Basu, Banerjee e Sweeny	Robustez Peso leve Soluções habilitadas para celular Design centrado no ser humano Simplificação Novos modelos de distribuição Adaptação Uso de recursos locais Tecnologia verde Acessibilidade	Necessidades e contexto dos cidadãos pobres no mundo em desenvolvimento são colocados em primeiro lugar para desenvolver soluções apropriadas, adaptáveis, acessíveis para eles. Lida com coerência social, equidade, justiça social.
Rajdou, Prabhu e Ahuja	Improvisação criativa Inovação baseada em restrições Conjunto de habilidades e mentalidade incomuns Flexibilidade Simplicidade Inclusão social	Inovando para as margens da sociedade e trazendo-os para o objetivo final. Enfrenta a inclusão social, a justiça social.
Rao	Sem frescuras, produtos / serviços robustos de baixo custo, design sustentável, facilidade de uso, forte tendência para perturbar os operadores históricos.	Inovando para aproveitar a frugalidade e melhorar lucratividade em um mundo consciente dos custos e sustentabilidade. Enfrenta o bem-estar humano e lida com a pobreza.
Govindarajan e Trimble	Inovações limpas (desenvolvidas a partir de tentativas no mundo em desenvolvimento)	Fechando as grandes lacunas entre os ricos e os pobres no mundo. Enfrenta a equidade e a justiça social.

Fonte: Khan (2016).

Essas características comumente atribuídas à produção de soluções frugais além de contribuírem para o avanço tecnológico da população que está na Base da Pirâmide (BoP) conseguem gerar o bem-estar em seu uso. Também pode-se inferir que as definições encontradas sobre a inovação frugal têm uma forte conexão com as definições acerca do tema sustentabilidade (Albert, 2019).

De acordo com Schneider (2020), a inovação frugal é uma “estratégia” focada em suprir a necessidade de uma economia local utilizando o mínimo possível dos materiais disponíveis e evitando assim o desperdício de recursos. A autora também afirma que a demanda por inovação frugal apresenta uma tendência de crescimento para os próximos anos e que isso ocorre em função da escassez de recursos e aumento das crises ambientais.

Análise do Caso

Neste tópico, exibem-se algumas informações que subsidiarão o professor na discussão do caso com os alunos em sala de aula. Inicialmente, cabe colocar alguns questionamentos: Os alunos conseguem perceber que há diferenças entre o processo inovativo tradicional e o frugal? Conseguem distinguir quais as principais características do processo de inovação tradicional e de inovação frugal? Basicamente, a inovação fundamenta-se na concepção, aceitação e implementação de novas ideias, processos, produtos ou serviços. Ainda que as conceituações identificadas na literatura retratem a inovação sob diferentes perspectivas, é possível identificar entre elas um ponto em comum – a transformação do “fazer diferente” em resultados positivos para as organizações em seus diversos níveis (micro, meso e

macro). Na literatura do tema de inovação, verifica-se que este constructo não se caracteriza como um termo estanque, identificando-se diversos tipos e níveis de inovação aplicáveis aos mais variados contextos e diferentes categorias definidas com base no seu efeito ou impacto.

O processo inovativo tradicional caracteriza-se como aquele baseado na geração de uma nova ideia, uma nova prática ou também um novo material a ser utilizado em um determinado processo, considerando critérios de originalidade e novidade. A inovação estruturada define-se como sistema constituído por entrada e controle de recursos, processos e saídas, as quais caracterizam as inovações. Com base nessa abordagem, assume-se que quanto mais recursos são utilizados, mais inovações resultam em saídas (Mazieri, 2016). O fluxo tradicional da inovação, ou seja, da lógica da Inovação Estruturada, defende que os países ricos são os núcleos e as origens das inovações que, em seguida, fluem para os clientes nos países em desenvolvimento (Koerich & Cancellier, 2019) (Sugestão de resposta à questão A e questão C).

No entanto, algumas inovações não apresentaram este fluxo, obtendo sucesso comercial e escala de mercado e auxiliando milhares de pessoas desassistidas (Crisp, 2014). Desse modo, é possível inferir que existem outras configurações de inovação em curso, uma vez que o modelo de Inovação Estruturada não tem sido mais suficiente para compreender como são produzidas inovações em países emergentes com restrições (Mazieri, 2016).

Já o processo de inovação frugal define-se como uma nova manifestação de inovação, a qual se beneficia através da necessidade insatisfeita dos clientes que de outra forma estão fora da atenção das empresas, haja vista seu baixo poder aquisitivo e diferentes necessidades (Tiwari & Herstatt, 2012). A inovação frugal caracteriza-se como um paradigma emergente que promove o (re) design de produtos e serviços para consumidores de baixa à média renda (Simula, Hossain & Halme, 2015; Knorrninga, Peša, Leliveld & Van Beers, 2016). A inovação frugal “procura minimizar o uso de recursos materiais e financeiros na totalidade da cadeia de valor (desenvolvimento, fabricação, distribuição, consumo e disposição) com o objetivo de reduzir o custo de propriedade, cumprindo ou mesmo excedendo certos critérios pré-definidos de padrões de qualidade aceitáveis” (Tiwari & Herstatt, 2012, p. 98) (Sugestão de resposta à questão B e questão C).

Geralmente, inovações como as ocorridas em relação aos ventiladores pulmonares

nas universidades brasileiras são associadas a economias emergentes nas quais se encontram grandes grupos de consumidores na base da pirâmide com necessidades não atendidas. Em outras palavras, é como se o contexto do país em que vivemos acrescido da extrema necessidade de soluções para contornar os efeitos catastróficos da pandemia transformassem o país em um ambiente propício para o desenvolvimento dessa mentalidade fundamentada na acessibilidade, respondendo às limitações de recursos financeiros, materiais ou institucionais e transformando essas restrições em vantagens. Ou ainda, como se a conjuntura da pandemia de coronavírus, promovesse uma nova filosofia de gerenciamento que incorporasse necessidades específicas dos mercados da base da pirâmide social como ponto de partida e trabalhasse no sentido reverso, ou seja, em sentido contrário para desenvolver soluções adequadas, as quais poderiam ser significativamente diferentes das soluções existentes. De outro modo, é como se as particularidades do atual contexto do país permitiram que as universidades, organizações e órgãos institucionais possibilitassem o desenvolvimento de soluções, inovações nas quais as necessidades e o contexto dos cidadãos foram colocados em primeiro lugar para desenvolver serviços e produtos adequados, adaptáveis e acessíveis para a atual conjuntura.

Neste sentido, com base no exposto, considera-se que a equipe de engenheiros poderia produzir mais inovações frugais concentrando-se nas necessidades e no contexto dos cidadãos nos países em desenvolvimento, como o caso do Brasil, colocando-os em primeiro lugar para desenvolver serviços e produtos adequados, adaptáveis e acessíveis para os mercados emergentes. Ainda, atentando-se para soluções habilitadas para dispositivos móveis; design centrado no ser humano; simplificação; pensando em novos modelos de distribuição; adaptação; uso de recursos locais; tecnologia verde; acessibilidade (Basu, Banerje & Sweeny, 2013). (Sugestão de resposta à questão D).

Por fim, ainda se verifica através dos estudos de inovação frugal que o seu desenvolvimento se caracteriza como uma resposta a um contexto restritivo observável, desenvolvido com drástica economia de recursos e com foco na decisiva inclusão das massas demográficas desatendidas (Mazieri, Santos & Quoniam, 2014), associadas a economias emergentes nas quais se encontram grandes grupos de consumidores na base da pirâmide com necessidades não atendidas (Sugestão de resposta à questão E).

Referências

- AUVINET, C., & Lloret, A. (2015). Understanding social change through catalytic innovation: Empirical findings in Mexican social entrepreneurship. **Canadian Journal of Administrative Sciences/Revue Canadienne des Sciences de l'Administration**, v. 32, n. 4: 238-251.
- ALBERT, M. (2019). Sustainable Frugal Innovation-The connection between frugal innovation and sustainability. **Journal of Cleaner Production**, v. 237: 117747.
- BASU, R. R., Banerjee, P. M., & Sweeny, E. G. (2013). Frugal Innovation: Core Competencies to address Global Sustainability. **Journal of Management for Global Sustainability**, v. 1, n. 2: 63-82.
- BHATTI, Y. A., & Ventresca, M. (2013). How can 'Frugal Innovation' be conceptualized? **SSRN Electronic Journal**, jan. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2203552>>. Acesso em: 21/12/2020.
- BHUTTO, B., & Vyas, V. (2017). Frugal innovation in emerging markets. In: **ISPIM Innovation Symposium. The International Society for Professional Innovation Management (ISPIM)**: 1-6.
- BRASIL. (2020). **Covid-19 – Painel Coronavírus**. Disponível em: < <https://covid.saude.gov.br/> > Acesso em: 21/12/2020.
- Center for Systems Science and Engineering (CSSE) – Johns Hopkins University (Baltimore, EUA), (2020). **Painel COVID-19**. Disponível em: <<https://www.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6>> Acesso em: 21/12/2020.
- CHANDY, R., Hopstaken, B., Narasimhan, O., & Prabhu, J. (2006). From Invention to Innovation: Conversion Ability in Product Development, **Journal of Marketing Research**, v. XLIII.
- CLARK, P. A., & Whipp, R. (1986). **Innovation and the auto industry**: Product, process and work organization. London: Francis Pinter.
- CRISP, N. (2014). Mutual learning and reverse innovation – where next? **Globalization and Health**, v. 10, n. 14.
- GARCIA, R., & Calantone, R. (2002). A critical look at technological innovation typology and innovativeness terminology: a literature review. **Journal of Product Innovation Management**, v. 19, n. 2: 110-132.
- INOVAÇÃO UFRJ. (2020). **Pesquisadores da Coppe promovem campanha para a produção em massa de ventilador pulmonar emergencial**. Disponível em: <<https://inovacao.ufrj.br/index.php/noticias-2020/847-pesquisadores-da-coppe-promovem-campanha-para-a-producao-em-massa-de-ventilador-pulmonar-emergencial>> Acesso em: 12/09/2020.
- KHAN, R. (2016). How frugal innovation promotes social sustainability. **Sustainability**, v. 8, n. 10: 1034.
- KOERICH, G. V. & Cancellier, É. L. P. L. (2019). Frugal Innovation: origins, evolution and future perspectives. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 17, n. 4: 1079-1093.
- KIMBERLY, J. R., & Evanisko, M. J. (1981). Organizational innovation: the influence of individual organizational, and contextual factors on hospital adoption of technological and administrative innovations. **Academy of Management Journal**, 24: 689-713.
- KNORRINGA, P., Peša, I., Leliveld, A., & Van Beers, C. (2016). Frugal innovation and development: Aides or adversaries? **The European Journal of Development Research**, v. 28, n. 2: 143-153.
- LANA, R. M.; Coelho, F. C.; Gomes, M. F. C.; Cruz, O. G.; Bastos, L. S.; Villela, D. A. M.; Codeço, C. T. (2020). Emergência do novo coronavírus (SARS-CoV-2) e o papel de uma vigilância nacional em saúde oportuna e efetiva. **Cad. Saúde Pública [online]**, vol.36, n.3 [citado 2020-12-22], e00019620.
- MAZIERI, M. R. (2016). **Patentes e Inovação Frugal em uma perspectiva contributiva**. Tese de doutorado, Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Nove de Julho, São Paulo.
- MAZIERI, M. R.; Santos, A. M.; Quoniam, L. (2016). Inovação a partir das informações de patentes: Proposição de Modelo Open Source de Extração de Informações de Patentes (Crawler). **Revista Gestão & Tecnologia**, Pedro Leopoldo, v. 16, n. 1, p. 76-112.
- PIRES, L.S.; Andrino, B.; Llaneras, K.; Grasso, D. (2020). El País. **O mapa do coronavírus: como aumentam os casos dia a dia no Brasil e no mundo**. Disponível em: < https://brasil.elpais.com/brasil/2020/03/12/ciencia/1584026924_318538.html > Acesso em: 21/12/2020.

PENA, R. F. A. (2020). **Mundo Educação**. Países Emergentes. Disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/geografia/paises-emergentes.htm> . Acesso em: 11/09/2020.

POLI USP. (2020). **Pesquisadores da Poli-USP desenvolvem ventilador pulmonar para enfrentar crise do COVID-19**. Disponível em: <<https://www.poli.usp.br/noticias/destaque-home/20115-pesquisadores-da-poli-usp-desenvolvem-ventilador-pulmonar-para-enfrentar-crise-do-covid-19.html>> Acesso em: 10/09/2020.

RAISCH, S., & Von Krogh, G. (2009). Focus Intensely on a Few Great Innovation Ideas. **Harvard Business Review**.

ROGERS, E. M. & Shoemaker, F. F. (1971). **Communication of innovations**. New York: Free Press.

SARAIVA, A. **UFRJ tem sucesso em teste de ventilador para tratamento de covid-19**. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/04/27/ufrj-tem-sucesso-em-teste-de-ventilador-para-tratamento-de-covid-19.ghml>> Acesso em: 10/09/2020.

SIMULA, H., Hossain, M., & Halme, M. (2015). Frugal and reverse innovations – Quo Vadis? **Current Science**, v. 109, n. 5: 1567-1572.

SCHNEIDER, S. (2020). Combining the characteristics of sustainability, frugal innovations and washing machines in the industrial nations–A literature-based analysis of the common features for future sustainable developments. **Journal of Economic Development**, Environment and People, v. 9, n. 2: 50-59.

SCHUMPETER, J. (1934). **A. The Theory of Economic Development**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

TIWARI, R., & Herstatt, C. (2012). India – A Lead Market for Frugal Innovations? Extending the Lead Market Theory to Emerging Economies. Working Paper n. 67; **Institute for Technology and Innovation Management**, Hamburg University of Technology: Hamburg, Germany.

VON JANDA, S.; Kuester, S.; Schuhmacher, M. C.; & Shainesh, G. (2020). What frugal products are and why they matter: A cross-national multi-method study. **Journal of Cleaner Production**, v. 246, p. 118977.

ZALTMAN, G., Duncan, R., & Holbek, J. (1973). **Innovations and organizations**. New York: Wiley.

MARKETING DIGITAL NA PANDEMIA: reinvenção ou sobrevivência? caso sobre os desafios de um restaurante saudável

**Maria Fernanda
Girolardo de Azevedo**
nandagirolardo1@gmail.com

Graziele Ventura Koerich
grazi.koerich@gmail.com

**Everton Luís Pellizzaro
de Lorenzi Cancellier**
everton.cancellier@gmail.com

Palavras-chave:
caso para ensino, marketing digital,
empresa familiar, restaurante.

Resumo

Este artigo descreve uma situação real na qual é enfatizado o cotidiano do Natural Club, um restaurante de Cuiabá, que nasceu com o propósito de promover alimentação saudável respaldada na ciência da nutrição. Foi em meio ao contexto de pandemia mundial de Coronavírus que Marlete e Maria Fernanda uniram forças em prol do desafio mais urgente para enfrentar o “novo normal” causado pela pandemia: o marketing digital de sua empresa. Para a construção do caso foram utilizados dados primários, coletados por meio de entrevistas presenciais com os sócios da empresa. Este caso pode ser utilizado como ferramenta auxiliar de ensino, principalmente em disciplinas relacionadas à Marketing Digital, na graduação e em cursos de pós-graduação lato sensu na área da Administração, de forma com que empreendedores possam compreender como é possível a partir de situações críticas promover importantes tomadas de decisão.

1. Introdução

Marlete, uma nutricionista apaixonada pela profissão, trabalhava há sete anos no ramo de alimentos como sócia de uma cantina universitária, em conjunto com o esposo Fernando e outro empresário, quando se deparou com a impossibilidade de perpetuar financeiramente a empresa atual. A partir disso, Marlete e Fernando decidem ir em busca de um novo negócio e percebem a oportunidade de empreender no ramo de alimentação saudável, baseada na ciência da nutrição. Estabelecida em Cuiabá, capital do Mato Grosso, ela visualizou a chance de unir o conhecimento à prática para tirar sua ideia do papel. Então, em 2004, Marlete desenvolve o conceito de um restaurante diferente, hoje chamado Natural Club, que forneceria refeições saudáveis e acompanharia seus clientes no desenvolvimento de uma melhor qualidade de vida.

Durante 15 anos, a trajetória da empresa passou por diferentes estágios, foi pioneira regional quanto ao seu conceito e em março de 2020, com o início da pandemia do coronavírus, Marlete e Fernando enfrentaram, junto com sua filha Maria Fernanda, o gerenciamento da crise em questões financeiras, de recursos humanos, clientes e várias adversidades. A mãe e a filha estavam à frente do marketing e das vendas, no momento crítico em que a presença digital se tornou urgente no setor de bares e restaurantes.

Com o Covid-19, os decretos restringiram a abertura do atendimento presencial e, por determinado tempo, o Natural Club funcionou apenas para delivery e retirada de pedidos. Nesta conjuntura, elas indagavam “Como vamos aumentar o faturamento se o bufê representa 65,63% de vendas? Como o marketing pode evoluir no meio digital?” O sentimento de desânimo ao ver o salão vazio, lugares desocupados e poucos clientes, somado às incertezas do cenário pandêmico, permearam a gestão, mas Marlete e Maria Fernanda acreditavam que o essencial era resgatar a receita para “se manter de pé”.

Saúde no prato: onde tudo começou

Em 2004, com o objetivo de pôr em prática os ensinamentos do curso de nutrição, Marlete decide ser pioneira em alimentação saudável em Cuiabá, ramo no qual havia apenas um restaurante semelhante. Foi através de uma consultoria para criar a logomarca que surgiu a empresa “Vida Natural”, com 80m². O restaurante iniciou suas atividades atenden-

do poucas pessoas através do bufê por quilo e de marmitas tradicionais para a família. Certa vez, no ano de 2007, uma cliente chamada Mônica sugeriu o seguinte à empreendedora: “Quero receber em casa as seis refeições do dia certinhas, já prontas”. Escutando isso, Marlete criou seu primeiro plano alimentar customizado, com café da manhã, lanche da manhã, almoço, lanche da tarde, jantar e ceia, atendendo às restrições alimentares das pessoas. Foi assim que, com o passar dos anos, tal ideia substituiu o modelo de vendas de marmitas e, mais tarde, os empresários reduziram os planos para almoço e jantar, com três opções disponíveis: planos para emagrecimento, ganho de massa ou qualidade de vida.

Além disso, em 2010, sua localização foi transferida para um imóvel próximo ao local original, passando de 32 assentos para 102. Já no novo endereço, com 1080m² totais e 178,5m² de área para venda, foi desenvolvida a linha de refeições e sopas congeladas do Natural Club, com embalagens personalizadas, sem conservantes e cardápio equilibrado nutricionalmente. Mais uma vez se destacaram como pioneiros na cidade quanto às inovações em alimentação saudável.

No ano de 2019, percebendo a capacidade de expandir no mercado, nasce o Natural Club Express, uma empresa filial, de 100m² localizada em outro bairro da cidade, com foco no delivery rápido de refeições quentes e congeladas. A nova empresa tinha o conceito de “grab and go” e de entregas ágeis. O cardápio enxuto apresentava opções de refeições, sanduíches, saladas, massas, sucos naturais, sobremesas e a linha completa de congelados, a qual expandiu para refeições, sopas, lanches, massas e molhos. Entretanto, após um ano e meio de funcionamento, o contexto da pandemia e a queda na receita gerou o fechamento deste ponto de venda, transferindo a operação para a matriz.

Dada a conjuntura de pandemia e o combate à proliferação do vírus, necessitou-se gerenciar a crise e, assim, houve fechamento do bufê durante determinados períodos, com pedidos somente para retirada ou delivery; atendimento à la carte sem sucesso nas vendas; abertura do bufê para almoço no local e redução na quantidade de lugares disponíveis; demissão de 8 funcionários; aumento do preço da matéria prima; elaboração de cardápios com menos opções de pratos no bufê; gerenciamento diário do estoque de insumos e maior ênfase nas medidas de segurança devido ao covid-19, haja vista que as boas práticas de higienização na cozinha já aconteciam desde a fundação do restaurante.

O impacto da pandemia do coronavírus

O Brasil declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus por meio da Portaria n. 188, de 3 de fevereiro de 2020, publicada no DOU de 4 de fevereiro de 2020 ((DOU), 2020). Em 11 de março de 2020, a OMS caracteriza a Covid-19 como uma pandemia (OPAS, 2020). De acordo com dados da Associação Brasileira de Alimentos (ABIA) junto ao IBGE, e projeções da consultoria Food Consulting, o setor obteve uma queda de 32% no ano de 2020 e, com as expectativas de melhora na economia, tende a atingir um crescimento de 22% a 25% em 2021 (ABRASEL, 2021).

Nesse contexto, decisões para intervenção foram tomadas e comunicadas a partir de decretos, sendo o Decreto de Nº 419 DE 20/03/2020, em Mato Grosso, responsável por restringir o funcionamento dos restaurantes e padarias à retirada de pedidos e entregas em domicílio (GROSSO, 2020). Dessa forma, pode-se perceber que as restrições de circulação afetaram fortemente os restaurantes, com queda no faturamento, reinvenção de modelos de negócio ou até, de forma mais trágica, encerramento das atividades.

Incansáveis: reinvenção ou sobrevivência durante a pandemia?

O perfil de Marlete sempre foi muito ativo, com uma cabeça fervilhando de ideias a todo momento e garra em tudo que se propõe a fazer. Uma das frases que sempre a motiva no dia a dia é “Não somos perfeitos, somos incansáveis”, pois o caminho pode não ser conhecido, mas a determinação em chegar até ele é forte. E foi com esse espírito que ela assumiu a área de marketing e vendas desde a fundação da empresa. Sobre o marketing, as suas atividades estiveram terceirizadas até março de 2020. Desse modo, antes da pandemia, diversas agências passaram pela empresa, com propostas semelhantes e trabalhos por no máximo 01 ano, porém não apresentaram resultados positivos.

Entretanto, o advento da pandemia exigiu a demissão da agência atuante em 2020, para redução de custos, e o início da estruturação do marketing feito pela própria empresa. Para tanto, a empresária contou com o auxílio da sua filha Maria Fernanda, estudante de Administração de Empresas, que devido ao Covid-19 voltou à Cuiabá e prosseguiu o seu curso com aulas online. Até agosto de 2020, os pedidos eram feitos somente para retirada

ou delivery, o que trouxe o grande desafio de recuperar a receita em uma empresa, na qual o bufê presencial tinha a maior porcentagem de vendas. Neste cenário, o marketing digital se tornou o desafio principal da empresa para enfrentar o “novo normal”.

Assim, começaram desenvolvendo uma rotisseria sob encomenda aos sábados, sendo as lasanhas artesanais os primeiros produtos e, posteriormente, estrogonofes. Já em maio, foram elaborados kits promocionais com produtos congelados, no intuito de fortalecer as vendas desta linha de produtos já existentes. Tais ações geraram a ideia de criar kits tamanho família também aos sábados. Assim, a cada 2 ou 3 finais de semana, era lançado um kit novo. A ideia pegou! Ademais, foi criada a “Quarta sem Glúten”, dia de entregas de encomendas de pães, pastas artesanais, bolos e produtos da linha de congelados sem glúten, com o objetivo de fomentar a venda no meio da semana.

Nesse ínterim, a dupla de mãe e filha buscou aprofundar seus conhecimentos em cursos, consultorias e benchmarking, traçando planos de ação para tornar o marketing digital um dos principais pilares que conduziria as suas vendas.

Quadro 1 - Ações de Marketing na Pandemia

Ação de marketing	Descrição	Status
Criação de Temporadas Promocionais	Estabelecer uma promoção durante 15 a 20 dias para um produto ou uma linha de produtos, com o objetivo de aumentar a receita no curto prazo, em especial nas vendas presenciais. Um exemplo disso é a “Temporada das Esfirras”.	Executado.
Whatsapp Business	Estruturação do <i>Whatsapp</i> Business (catálogo de produtos, descrição da empresa, mensagens rápidas, status e lista de transmissão). Foi criado um “Clube de Vantagens” com promoções diárias para a “Comunidade Vip Natural Club”, isto é, uma lista de transmissão exclusiva.	Executado.
Cardápio Digital	Para se adaptar ao novo normal e aprimorar o processo de vendas, o cardápio digital consta todos os produtos e ainda está em uso.	Executado.
Elaboração de <i>Persona</i>	Foram elaboradas, através de pesquisa e percepção dos empresários duas <i>personas</i> , ou seja, representações fictícias do cliente ideal da empresa.	Executado.
Elaboração de Calendário Editorial para Postagens, Anúncios e Ações de Marketing	O planejamento através do calendário editorial teve início prático no ano de 2021 e tem possibilitado maior organização, consistência e frequência do Natural Club no meio digital.	Executado.
Marketing de Conteúdo	A produção de conteúdo, como parte do conceito de inbound marketing, tem o intuito de atrair naturalmente o nosso público-alvo. Foi no mês de abril que Marlete começou a gravar vídeos no IGTV do Instagram, no quadro “Fala Nutri”, para agregar valor ao Natural Club através da informação de qualidade, interativa, salvável e compartilhável.	Em andamento.
Voucher para ganhar um produto	A distribuição de <i>voucher</i> de descontos exclusivos para um produto em academias tem o intuito de atrair pessoas mais ligadas ao estilo de vida saudável para o Natural Club.	Não foi executada.
Voucher com 100g de desconto para almoço presencial no bufê	A distribuição de <i>voucher</i> de descontos em prédios e empresas próximas ao restaurante tem o objetivo de aumentar o número de clientes frequentadores do bufê a quilo.	Não foi executada.
Relacionamento com Nutricionistas	Foram enviadas amostras de produtos lançados em 2021 para algumas nutricionistas já consumidoras da marca, de forma que esta ação se repita a cada dois meses, uma vez que estes profissionais e o Natural Club compartilham o propósito de proporcionar saúde através de uma alimentação saudável.	Executado.
Delivery Afetivo para os clientes atuais	Para manter o relacionamento com os clientes atuais, a ação propôs enviar uma amostra de um produto, com um bilhete afetivo, para demonstrar o carinho da empresa e promover lançamentos do cardápio.	Executado.

Fonte: elaborado pelos autores (2021).

Ademais, a partir do segundo semestre de 2020, a nutricionista Marlete desenvolveu 17 novos produtos, dentre pratos da linha de refeições FIT congeladas, para compartilhar em família, tortinhas salgadas e sobremesas. Marlete observou a necessidade de expandir itens do seu cardápio para atrair clientes e aumentar a disponibilidade de opções de comida congelada, visto que a praticidade, a segurança e o distanciamento social aumentaram a demanda pelo delivery de refeições prontas.

A estruturação do marketing feito pela própria empresa também contou ferramentas de marketing digital, como o *Google Ads*, *Facebook Ads* e o *Google Meu Negócio*. Abaixo apresenta-se a evolução percentual de cada fonte de receita durante o ano de 2020 e o primeiro trimestre de 2021 (Gráfico 1). Para

uma compreensão mais adequada, as legendas são descritas a seguir.

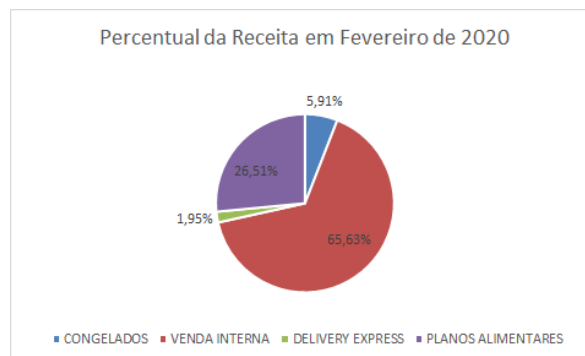
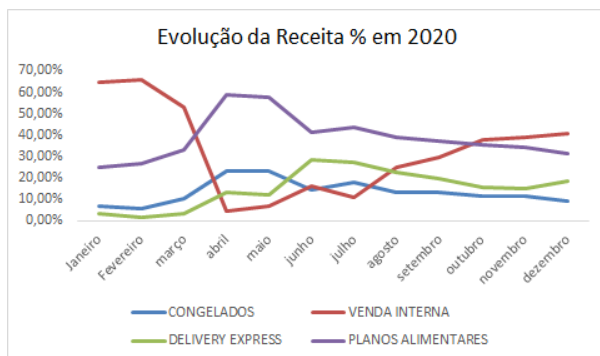
- Congelados: indica a venda de todos os produtos da linha de congelados, sem dividir por modalidade de venda, ou seja, inclui vendas de delivery ou presencial.
- Delivery Express: apresenta a venda dos produtos para delivery rápido, excluindo os produtos do item “Congelados”.
- Venda Interna: conta com o consumo de sucos naturais, sobremesas e o bufê saudável, excluindo a venda de congelados presencialmente, já contabilizada no item “Congelados”.

- Planos Alimentares: inclui a venda dos 03 tipos de planos alimentares (Emagrecimento, Ganho de Massa e Qualidade de Vida), através de entregas diárias. Esta fonte de receita atua como um plano de assinatura com venda antecipada, para refeições avulsas, de 15 ou 30 dias.

No ano de 2020, a partir do início da

elas iniciaram a ter ideias dos Kits, como o do Dia dos Namorados, a “Quarta sem Glúten” e as promoções de “Kits Congelados”. A partir do dia 03 de agosto, com novas diretrizes municipais, houve a reabertura do bufê tanto para consumo presencial quanto “pegue e leve”. Tal medida refletiu na contribuição de 25,29% e evoluiu para 40,69% em dezembro. O momento instável permitiu notar a constante variação

Gráfico 1 - Evolução e Percentual da Receita em 2020



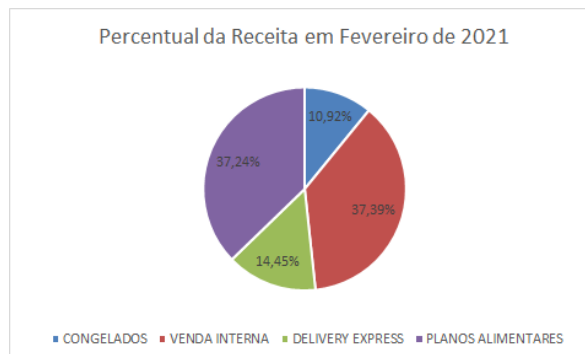
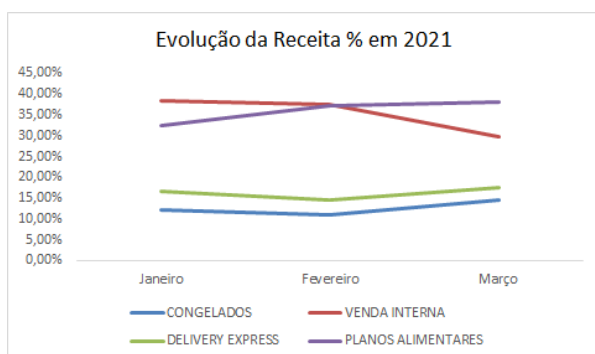
Fonte: elaborado pelos autores (2021).

pandemia em março, o primeiro impacto financeiro ocorreu com a queda de 65% para 52% da representatividade do bufê presencial, haja vista o decreto no dia 20/03/2020, restringindo o funcionamento à delivery e retirada de pedidos. O mês de abril, com 4,81%, trouxe a necessidade de novas formas de venda, o que é percebido no crescimento de planos alimentares para 58,79%, congelados 23% e delivery express 13,33%. Em maio houve a abertura do bufê para take away, ou seja, para o cliente se servir e comer a refeição em casa, aumentando para 6,53% o percentual do bufê. Assim, Marlete e Maria Fernanda contam que entre os meses de março e julho a conjuntura era crítica quanto à gestão de pessoas, vendas, marketing e também financeira. Foram nestes meses que

da receita ao longo dos meses, em especial conforme decretos e o cenário pandêmico.

Já em 2021, o bufê caiu para 29,93% em março, devido ao novo aumento de casos da Covid-19, e em contrapartida os planos alimentares, o *delivery express* e os congelados obtiveram crescimento, devido às ações de marketing descritas no Quadro 2. Marlete e Maria Fernanda, pela primeira vez, conseguiram compreender mais sobre a importância de estruturar essa área da empresa, pois em 2020, elas contam que o “gerenciamento da crise exigia a capacidade de pensar, agir e ter ideias rapidamente, mas nem sempre isso envolvia planejamento prévio”. Os gráficos ilustram a mudança de cenário ao se comparar o mês de fevereiro em 2020, antes da pandemia, e em

Gráfico 2 - Evolução e Percentual da Receita em 2021



Fonte: elaborado pelos autores (2021).

2021, haja vista a redução do bufê quanto principal fonte de receita e aumento das demais frentes de venda, traçando um novo caminho para o Natural Club, no qual o bufê presencial não terá projeto de expansão ao notar o potencial da venda online e do delivery, reflexões advindas com a pandemia.

Logo, diante da vivência deste “novo normal”, Marlete afirma que “existia uma lacuna entre ter os melhores produtos do mercado e não comunicar a nossa existência de maneira efetiva e que atendesse às necessidades das pessoas”. Assim, dentre os 16 anos de existência no mercado de Cuiabá, foi no cenário da pandemia de Covid-19 em que o marketing digital “tomou corpo” e ganhou força dentro da empresa, abrindo novas oportunidades para escalar o negócio.

2. Notas de ensino

Objetivos Educacionais

Este caso apresenta uma situação real na qual é enfatizado o cotidiano de um restaurante de Cuiabá que nasceu com o propósito de promover alimentação saudável respaldada na ciência da nutrição. Foi em meio ao contexto de pandemia mundial de Coronavírus que Marlete e Maria Fernanda uniram forças em prol do desafio mais urgente para enfrentar o “novo normal” causado pela pandemia: o marketing digital de sua empresa. O marketing realizado objetivando impactar na receita financeira da empresa, aumentar a presença digital no mercado e estreitar a comunicação com o cliente. O objetivo deste caso é que seja utilizado como uma ferramenta auxiliar de ensino, principalmente em disciplinas relacionadas à Marketing e Inovação, na graduação e em cursos de pós-graduação lato sensu na área da Administração. Mais especificamente, o enredo – a história do caso de ensino – favorece a reflexão e a discussão acerca de determinados conteúdos relacionados ao Marketing Digital e Inovação e, propõe os seguintes objetivos educacionais:

1. Relacionar o caso aqui proposto, na perspectiva de realidade empresarial, a uma perspectiva teórica.
2. Destacar atitudes empreendedoras, relacionando-as às situações vivenciadas pelos personagens em meio às dificuldades acarretadas pela pandemia;
3. Apontar as principais dificuldades enfrentadas, bem como as oportunidades aproveitadas por Marlete e Maria Fernanda, considerando o contexto de pan-

demia de coronavírus.

4. Promover a reflexão sobre a importância do Marketing Digital na atualidade para a manutenção e prosperidade de uma empresa familiar.

Fonte de Dados

Este caso de ensino é baseado em fatos reais e, para sua construção, foram utilizados dados primários, coletados por meio de entrevistas presenciais com os sócios da empresa, situada em Cuiabá, Mato Grosso.

Sugestão para um plano de ensino

Este caso de ensino pode ser utilizado através da leitura e análise prévia dos alunos, com indicação de textos que darão base teórica ao entendimento e suporte à análise das questões. Recomenda-se, que o professor peça aos alunos para que respondam às questões propostas como atividade, orientando a entregar respostas individuais no dia definido para a discussão, deste modo, o professor poderá avaliar o progresso dos alunos no debate.

- 1) Você consegue perceber que há diferenças entre o Marketing Tradicional e o Marketing Digital? Quais características os diferenciam?
- 2) Por que a Natural Club, empresa já consolidada no mercado, precisou realizar uma revisão nas suas ações de marketing? Relacione com a teoria dos 8 P's de Marketing.
- 3) Como foram integrados os interesses da empresa com as necessidades dos clientes envolvidos no processo de desenvolvimento das estratégias de marketing?

Na aula definida para a discussão, sugere-se que o professor apresente os conceitos relacionados aos temas abordados no caso. Após esta breve explanação, recomenda-se que sejam formados pequenos grupos (3 ou 4 alunos) para esclarecer eventuais dúvidas sobre o caso, compartilhar opiniões e discutir as questões previamente respondidas, no sentido de cada um dos grupos chegar a um entendimento coletivo. Na sequência, é interessante que se promova um debate com toda a turma e que sob a condução do professor, sejam confrontados os pontos de vista e *feedbacks* dos diferentes grupos formados. Em seguida, como forma de maior fixação do conteúdo exposto, é interessante

solicitar aos grupos formados anteriormente, que desenvolvam uma proposta de abordagem respondendo às questões propostas, considerando os aspectos teóricos apresentados para entregar na aula seguinte.

3. Revisão de literatura e análise

Apresenta-se a seguir uma síntese dos conceitos de Marketing Digital, os quais podem servir como guia para que os alunos desenvolvam sua proposição de abordagem para a situação em questão. A ideia é que com o arcabouço teórico fornecido, os alunos tenham condições de compreender as variáveis que influenciaram as tomadas de decisões de Marlete e Maria Fernanda na manutenção do Natural Club.

Contextualização

As transformações geradas pela globalização viabilizam novas oportunidades para as empresas se adequarem às demandas do mercado. Assim, observa-se a necessidade de as organizações reformularem suas estratégias de comunicação, empregando cada vez mais o Marketing Digital como ferramenta para atrair consumidores. Machado (2014) ressalta que nessa nova conjuntura de revolução digital, o advento do marketing digital, que emprega a internet como um instrumento de trabalho para a evolução de suas atividades, busca melhoria no processo de comunicação entre empresas e clientes. Introduzir-se no mundo virtual para fazer compras era uma questão de interesse das pessoas, todavia, nos dias de hoje, transformou-se em uma necessidade, uma vez que é impossível não acessar a internet para fazer pesquisas de preços, promoções, locais de vendas, escolha de novos produtos e/ou marcas. E nesse sentido, as organizações são forçadas a desenvolverem seus canais de divulgação, como sites, blog, Instagram entre outros, objetivando alcançar novos clientes e fidelizando os já existentes, consolidando a sua imagem no mercado globalizado. Do mesmo modo, a identificação de novas ferramentas digitais que “captmem a atenção dos consumidores será um crescente desafio para os profissionais de comunicação de marketing”, descreve Freundt (2012, p. 89).

Marketing Digital

No momento atual, com o avanço da internet e da comunicação, o marketing conquistou um novo posto, com vistas a favorecer o relacionamento entre empresas e consumidores. Emerge, neste contexto, o conceito de marketing digital ou e-marketing, que de acordo com Gabriel (2010) trata-se do marketing que emprega estratégias com algum componente digital no mix de marketing. Nesta lógica, o marketing digital constitui-se como aquele que define e estabelece quais plataformas ou tecnologias serão utilizadas pelas organizações, para propagandear seus produtos e serviços, preços, promoções e locais de distribuição.

Alkhateeb *et al.* (2008) afirma que a diferença entre o marketing digital e marketing tradicional consiste no fato do marketing digital empregar tecnologias digitais, as quais são relativamente mensuráveis, possibilitam conversas personalizadas e contribuem com a evolução dos relacionamentos entre clientes e empresas. Já o marketing tradicional, é muito mais direcionado à comunicação de massa.

Constata-se, desse modo, que o marketing digital não se constitui como o marketing tradicional mais desenvolvido, nem como um canal mais ágil ou mais moderno, e sim como uma nova abordagem para o marketing. Em outras palavras, a revolução digital transformou radicalmente o core do marketing. De acordo com Torres (2009, p. 72-79), o marketing digital é composto por sete ações estratégicas, as quais destaca-se abaixo:

- a) Marketing de conteúdo: conteúdo publicado em um site, visando torná-lo visível na internet e atraente ao consumidor;
- b) Marketing nas mídias sociais: as mídias sociais são sites na internet construídos para permitir a criação colaborativa de conteúdo, interação social e o compartilhamento de informações em diferentes formatos;
- c) Marketing viral: envio de uma mensagem na internet de uma pessoa a outra, visando à transmissão de uma mensagem de marketing;
- d) E-mail marketing: as empresas adaptaram a velha mala-direta ao e-mail formando esse tipo de ação estratégica, procurando garantir que a mensagem de fato atinja o consumidor;
- e) Publicidade on-line: iniciou-se a partir de banners publicados em sites, atualmente os banners ganharam animação, interação, som, vídeo e outros recursos;
- f)

Pesquisa on-line: a pesquisa é à base da atividade de marketing, sendo que a pesquisa on-line pode ser apoiada por programas de computador, como os spiders; g) Monitoramento: é a ação estratégica que integra os resultados de todas as outras ações estratégicas, táticas e operacionais.

Ferreira Junior e Azevedo (2015), destacam que as principais estratégias do marketing digital estão concentradas em disseminar a mensagem certa para a pessoa certa e, no momento oportuno, adequado, aumentando assim a comunicação e, por consequência, a assertividade da ação de marketing. Por essa razão é que as redes sociais estão se caracterizando tão sedutoras para as campanhas de nichos específicos, com particularidades próprias de consumo, no entanto, concomitantemente, facilmente identificáveis. Adolpho (2011) destaca que a Metodologia 8 Ps constitui a base do marketing digital. Trata-se de um processo circular, o qual inicia no consumidor e termina no consumidor. O autor salienta que

“O processo dos “8 Ps do Marketing Digital” não é uma mistura de marketing digital com mais Ps do que os tradicionais 4 Ps. É um processo a ser seguido passo a passo para que sua estratégia de marketing digital central, que é se apoiar no grau de atividade do consumidor, possa ser cumprida com êxito.” (ADOLPHO, 2011, p. 276-277).

De acordo com Adolpho (2011) o planejamento de marketing digital deve ter as seguintes etapas: 1) Pesquisa: empresa buscará informações sobre seu público-alvo; 2) Planejamento: com as informações levantadas, será desenvolvida a estratégia de marketing; 3) Produção: serão executadas as estratégias; 4) Publicação: empresa disponibiliza o conteúdo ao público-alvo; 5) Promoção: serão desenvolvidas campanhas; 6) Propagação: divulgação das campanhas envolvendo redes sociais para acesso do público-alvo; 7) Personalização: fase de relacionamento com o consumidor, utilizando de meios para a fidelização do mesmo; 8) Precisão: finalização dos resultados obtidos pelo marketing digital.

Essa metodologia dos 8 Ps do marketing digital, constitui-se como uma sequência, um ciclo no qual após o 8º P regressa-se ao 1º P de forma com que sejam refinadas as ações e pesquisadas novas tendências (ADOLPHO, 2011).

Análise do Caso

Neste tópico, exibem-se algumas informações que subsidiarão o professor na discussão do caso com os alunos em sala de aula. Basicamente, o conceito de marketing vem sendo alterado desde a sua criação. As principais diferenças entre o marketing tradicional e o marketing digital são: a) em relação aos veículos (o marketing nas mídias sociais ocorre através da autopublicação de conteúdo gerado pelos usuários, enquanto o tradicional ocorre, principalmente, por meio da televisão, do rádio, de impressos etc); b) em relação ao marketing (nas mídias sociais, a base é o marketing “puxa”, no qual os consumidores procuram informações das empresas, que devem fornecê-los de modo reativo se quiserem atender as necessidades do consumidor. Já no marketing tradicional, a base é o marketing “empurra”, no qual a empresa empurra informação para o consumidor e espera que ele reaja de um modo específico); c) em relação aos custos (o marketing digital requer investimentos muito menores que o tradicional costuma exigir); d) em relação às mensagens (nas mídias sociais, as mensagens emitidas pela empresa, em geral, são mais sutis e, muitas vezes, transmitidas pelos próprios consumidores); e) em relação à interatividade (o marketing tradicional costuma gerar mensagens unilaterais, enquanto o marketing digital possibilita participação e interatividade, o que gera contínuas conversações entre empresa e consumidores) (VETTORI; FERREIRA JUNIOR, 2013). (Resposta da Questão 1).

Para entender os motivos da empresa ter tomado novas decisões, é necessário primeiramente frisar o contexto da pandemia como precursor de mudanças. Assim, a necessidade de buscar novas fontes de receita foi essencial para que o restaurante abandonasse práticas antigas e adotasse novas estratégias de marketing que pudessem favorecer a sua competitividade no mercado e, de forma prioritária, frente às consequências financeiras da Covid-19. Nesse contexto, os 8 Ps do Marketing Digital fazem com que a empresa extraia o máximo da estratégia de se apoiar no grau de atividade do consumidor e permitem que as empresas aprendam sobre o marketing digital de seu negócio, de sua área de atuação (ADOLPHO, 2011, p. 278). Dessa forma, foi fundamental para a empresária e a filha aprofundarem o conhecimento prático na área, desfragmentando a visão rasa do marketing no setor alimentício.

A relação entre a metodologia 8Ps e o caso apresentado permite visualizar:

Pesquisa: foi realizada uma pesquisa para compreender o comportamento do seu público e definir as duas personas referidas. Conforme Adolpho (2011, p. 279), “se você quer comunicar de forma eficaz, persuadir e vender, primeiro é preciso conhecer profundamente para quem você comunicará sua marca e seus produtos ou serviços.” Isso traduz o início da estruturação do marketing da empresa respaldado em dados, fornecendo insights que muitas vezes não eram percebidos.

Planejamento: a partir de consultorias e da percepção de mercado, Marlete e Maria Fernanda planejaram ações online e offline para obtenção de resultados a curto prazo, em especial, descritas no Quadro 2. É possível perceber os benefícios advindos deste direcionamento prático quanto às ideias e ações implementadas, algo nunca realizado antes na empresa. O planejamento deverá conter desde o layout que será desenvolvido, como será o trabalho de redes sociais, divulgação em links patrocinados, indicadores de resultados, como será o site entre outros aspectos do negócio (ADOLPHO, 2011).

Produção: dentro do contexto da pandemia, a execução do planejamento no 2º P deu-se conforme a capacidade da empresa naquele momento, sendo alta a importância das ações realizadas durante a crise para a sobrevivência financeira da empresa. De acordo com Adolpho (2011, 286) “o 3º P é a execução propriamente dita. A mão na massa, o “bloco na rua”. Tão importante quanto as ideias sensacionais que apareceram no 2º P é a execução delas. O 3º P cuida dessa execução”.

Publicação: neste tópico, acontece a alimentação do marketing digital, ou seja, com as ações realizadas, é necessário nutrir, através do marketing de conteúdo, as redes sociais online e a comunicação offline. O restaurante apresentou esta iniciativa e a perspectiva de aprimoramento neste assunto tem potencial em atingir a persona desejada.

Este 4º P do marketing digital é certamente um dos mais extensos e importantes. Ele fala de dois tipos de conteúdo: aquele que você publica no site para atrair consumidores por meio da busca do Google, mas também como você deve postar conteúdo voltado para o público-alvo contemplando elementos persuasivos, objetivando transformar visitantes em clientes, conteúdo destinado a fazer com que o consumidor interaja com a marca, criando relacionamento, e o conteú-

do que você estimula (que clientes produzam sobre sua empresa cocriando o seu brand) e que você produz e espalha por toda a rede. Esse último gera credibilidade (principalmente o produzido pelos seus clientes, como depoimentos) e aumenta a taxa de conversão. (ADOLPHO, 2011, p. 278).

Promoção: a empresa desenvolveu campanhas, como as “Temporadas”, de forma a iniciar com anúncios pagos. Segundo Adolpho (2011, p. 293), “Essa interação entre 5º P (Promoção) e 6º P (Propagação) é a essência do marketing viral”, ou seja, a etapa da Promoção deve estar em sintonia com o 6º P, no qual o efeito multiplicador tem o intuito de divulgar o conteúdo gerado para frente, tendo os consumidores como porta vozes da marca.

Propagação: a influência da opinião dos internautas tem reflexo direto na venda das marcas e conta com a repercussão das informações a seu favor. Nesse sentido, percebe-se que o Natural Club, em sua trajetória, contou com a comunicação “boca a boca” para propagar seu negócio e, com as mudanças no marketing digital, iniciou a geração de conteúdo até o 5º P e, a partir da consolidação da marca no meio digital, espera-se que o 6º P tenha início.

No 4º P você produziu e publicou conteúdo relevante para o público-alvo (relevância essa que você descobriu no 1º P), no 5º P você promoveu esse conteúdo pela rede para fazer com que os “alfas” os descobrissem e que gostassem do que viram. A partir daí, no 6º P, você estimula os “alfas” (1% do mercado) a espalhar seu conteúdo pela rede para os multiplicadores (9% do mercado) para que estes os espalhem para o restante do mercado (os outros 90%). (ADOLPHO, 2011, p. 296)

Personalização: sendo um ponto de relacionamento com o consumidor, surge o questionamento “Como tratar todos da mesma maneira?”. A resposta a isso inclui pensar na comunicação do produto de forma comum aos consumidores e a personalizar a experiência ou um ponto de contato deste com a empresa. O Natural Club apresenta como exemplos do 7º P, os Planos Alimentares, produtos personalizados, e a criação da Lista de Transmissão VIP no Whatsapp, como forma inicial de personalizar a venda e o atendimento a um grupo de pessoas.

Precisão: a mensuração de resultados indica o desempenho das ações planejadas.

Marlete e Maria Fernanda iniciaram a obter tais informações a partir da contratação do MLabs, software para gerenciamento das redes sociais e através da publicação de anúncios pagos, cujos dados são disponibilizados pelas próprias plataformas de anúncios. Entretanto, percebe-se que o último P traz informações capazes de indicar a eficácia das ações planejadas, o que não foi citado com precisão no presente artigo, sendo algo para o restaurante aprimorar. Somado a isso, Adolpho (2011, p. 303), destaca que “É preciso que você defina quais são os indicadores de resultado (KPIs) que mostrarão se você está andando para frente ou para trás”, isto é, mensurar resultados concretos (Resposta da Questão 2).

A pandemia trouxe um novo comportamento de consumo, bem como restringiu momentos de compras presenciais, sendo o delivery predominante na experiência do cliente. Com isso, o Natural Club, empresa com sistema de entregas próprio e por marketplaces já implementado, teve a necessidade de criar novos produtos e estratégias de marketing para aumentar a receita, haja vista que o bufê a quilo representava 65,63% do faturamento. Nesse sentido, é possível associar esta resposta ao 1º P (Pesquisa) e ao 7º P (Personalização) da teoria dos 8 Ps de Marketing, pois a compreensão das necessidades dos clientes envolve pesquisar o público-alvo e também personalizar o relacionamento com o consumidor.

De modo claro, os interesses do Natural Club eram se manter ativos no mercado em meio à crise, bem como estruturar o marketing interno, buscando se diferenciar da concorrência. Aliado a isso, observou-se o início de estudos sobre *branding* gastronômico, demonstrando a iniciativa de cada vez mais perpetuar a marca em consonância com seu nicho de mercado. O resultado disso foi a visualização de tendências de comportamento, gerando a criação de novos pratos congelados, kits família e outros produtos práticos para delivery. Isso permite unir as necessidades dos consumidores e os interesses de venda do restaurante, uma vez que “a personalização do relacionamento só é possível quando você conhece o seu consumidor e tem ferramentas para gerar inteligência para tal” (ADOLPHO, 2011, p. 719). Neste contexto, percebe-se que o desenvolvimento das estratégias de marketing ainda não envolve ferramentas inteligentes e avançadas, porém abarcam dados de pesquisa, conhecimento do público, mesmo que de forma informal e inovação nas ações realizadas, as quais mudaram a representatividade de cada fonte de receita, explicitadas nos Gráficos 1 e 2.

A relevância é a parte mais importante no relacionamento com o consumidor contemporâneo, sendo uma palavra sinônima de personalização, pois torna-se necessário conhecer muito bem o cliente para entregar-lhe o que precisa. (ADOLPHO, 2011). Com isso, nota-se que as estratégias de marketing devem ser direcionadas àquilo que gera relevância ao cliente, ou seja, personaliza a experiência ou torna o mais próximo de algo único, unindo interesses empresariais e de consumo (Resposta da Questão 3).

Referências

ADOLPHO, C. **Os 8 P's do marketing digital** - o guia estratégico de marketing digital. São Paulo: Novatec, 2011.

ALKHATEEB, F. M. *et al.* Legal and Regulatory Risk Associated with Web 2.0 Adoption by Pharmaceutical Companies. **Journal of Medical Marketing**. 8(4):311-318. doi:10.1057/jmm.2008.20, 2008.

(DOU), Diário Oficial da União. **Portaria n. 188, de 3 de fevereiro de 2020**. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>. Acesso em: 27 abr. 2021.

FERREIRA JUNIOR, A. B; AZEVEDO, N. Q. de. **Marketing digital: uma análise do mercado 3.0**. Curitiba: InterSaberes, 2015. (Série Marketing Ponto a Ponto)

FREUNDT, V. L. M. de A. **Métricas de avaliação de comunicação de marketing offline e online: um estudo sobre o setor dos bancos**. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, 2012.

GABRIEL, M. **Marketing na era digital**. São Paulo: Novatec, 2010.

GROSSO, Superintendência da Imprensa Oficial do Estado de Mato. **Decreto Nº 419 DE 20/03/2020**. 2020. Disponível em: <http://www.transparencia.mt.gov.br/documents/363605/14442674/DECRETO+N%C2%BA+419%2C+DE+20+DE+MAR%C3%87O+DE+2020+-+Disp%C3%B5e+sobre+medidas+tempor%C3%A1rias+restritivas+-+C3%Aos+atividades+privadas+para+preven%C3%A7%C3%A3o+dos+riscos+de.pdf/67ccdf9-1f30-2776-0216-10056d363723>. Acesso em: 17 abr. 2021.

MACHADO, L. C. V. **A influência da tecnologia e da internet no marketing.** TeRCi, v. 04, n. 2, jul./dez. 2014.

MERCADO de Food Service prevê salto de recuperação com menos competidores em 2021. Associação Brasileira de Bares e Restaurantes - ABRASEL. Paraná, 11/12/2020. Disponível em: <<https://pr.abrasel.com.br/noticias/noticias/mercado-de-food-service-preve-salto-de-recuperacao-com-menos-competidores-em-2021/>>. Acesso em: 23 de abril de 2021.

OMS afirma que COVID-19 é agora caracterizada como pandemia. Organização Pan-Americana de Saúde - OPAS Brasil, Brasília, 11 de março de 2020. Disponível em: <http://tiny.cc/jw1xtz>. Acesso em: 24 de abril de 2021.

TORRES, C. **A Bíblia do marketing digital: tudo o que você queria saber sobre marketing e publicidade na internet e não tinha a quem perguntar.** São Paulo: Novatec Editora, 2009.

VETTORI, P. B.; FERREIRA JUNIOR, A. B. **A utilização de mídias sociais como ferramenta de apoio ao marketing promocional na web.** 2013. 13f. (MBA em Gestão Empresarial) – Faculdades Opet, Curitiba.

MODELAGEM COM BPMN DOS PROCESSOS DE NEGÓCIO DE ORGANIZAÇÕES VIRTUAIS: um estudo de caso de sites de compras coletivas

Graziele Ventura Koerich
grazi.koerich@gmail.com

**Maria Fernanda
Girolardo de Azevedo**
nandagirolardo1@gmail.com

**Everton Luís Pellizzaro
de Lorenzi Cancellier**
everton.cancellier@gmail.com

Palavras-chave:
processos; modelagem; BPMN;
gerenciamento de processos de negócios.

Resumo

Em um mercado cada vez mais globalizado e competitivo, as organizações são constantemente desafiadas a produzirem mais resultados com menor custo, a buscarem o desenvolvimento de produtos e serviços baseados em um ciclo de vida mais curto, a obterem melhor desempenho. Esta transformação envolve criar conexões eletrônicas com fornecedores, clientes, distribuidores e demais stakeholders para impulsionar o ganho de eficiência dos negócios, expandir a participação de mercado e tomar decisões a longo prazo. Em outras palavras, isso relaciona-se diretamente ao comércio eletrônico. O presente artigo apresenta um estudo de caso de sites de compras coletivas, associando a modelagem BPMN ao melhor desempenho dos processos dentro do comércio eletrônico. Também traz a importância da gestão de processos na estratégia organizacional, bem como na geração de valor ao cliente e questões culturais para que a implementação dos processos de negócios, na prática, traga resultados satisfatórios e reflita em maior competitividade no mercado.

1. Introdução

Os processos empresariais são fluxos de valor que possuem o objetivo de satisfazer as necessidades dos clientes, a partir da sua identificação e melhoria contínua, estando sempre associados a um bem ou serviço (Harrington, 1993; Gonçalves, 2000). Assim, as práticas de gestão do conhecimento aplicadas à gestão por processos revelam grande potencial para analisar problemas e buscar por oportunidades de aperfeiçoamento, gerando uma vantagem competitiva. Segundo Beretta (2002), o processo de negócio é um local onde os recursos e competências da empresa são ativados com o objetivo de criar uma competência organizacional capaz de preencher suas lacunas, a fim de gerar uma vantagem competitiva sustentável.

Já o comércio eletrônico, marcado pelas organizações virtuais, tem passado por diversas transformações globais, desde o surgimento de novas tecnologias, ou novas aplicações, para atender as necessidades atuais, até o aparecimento de novas oportunidades empresariais advindas deste contexto. Kalakota e Whinston (1996) compreendem que a conjuntura tradicional de negócios é mudada com rapidez, estando os consumidores e os próprios negócios em busca de mais flexibilidade em plataformas e redes. Esta transformação envolve criar conexões eletrônicas com fornecedores, clientes, distribuidores e demais stakeholders para impulsionar o ganho de eficiência dos negócios, expandir a participação de mercado e tomar decisões a longo prazo. Em outras palavras, isso relaciona-se diretamente ao comércio eletrônico.

Nesse sentido, o presente artigo apresenta um estudo de caso de sites de compras coletivas, associando a modelagem BPMN ao melhor desempenho dos processos dentro do comércio eletrônico. Também traz a importância da gestão de processos na estratégia organizacional, bem como na geração de valor ao cliente e questões culturais para que a implementação dos processos de negócios, na prática, traga resultados satisfatórios e reflita em maior competitividade no mercado.

2. Fundamentação teórica

Organizações virtuais e o Comércio Eletrônico

Fatores econômicos, sociais e tecnológicos criaram um ambiente de negócios altamente competitivo, no qual o consumidor está adquirindo cada vez mais poder. E estes

fatores podem mudar rapidamente. Nesse contexto, as empresas devem agir rapidamente aos problemas e às oportunidades resultantes desse novo ambiente de negócios. Como sempre se espera que a velocidade das mudanças e o nível da incerteza aumentem, as empresas operem sob pressão cada vez maior para criar produtos, de forma mais rápida e utilizando menos recursos (TURBAN, 2004).

Para o mesmo autor, o ecossistema da Internet é o modelo de negócios da economia online. Nele, o modelo de concorrência que prevalece se parece mais com uma teia de inter-relacionamentos do que com um modelo hierárquico de comando e controle vigente na economia industrial. A economia da Internet tem fracas barreiras à entrada. Assim como acontece em um ecossistema na natureza, a atividade na economia da Internet organiza a si mesma: o processo de seleção natural ocorre em termos de lucros empresariais e de valor para o cliente. À medida que o ecossistema da Internet evolui, tanto tecnologicamente quanto em população, elevar-se-á a participação de países, empresas e indivíduos na economia virtual. Novas ideias e novas maneiras de realizar atividades podem vir de qualquer lugar, a qualquer hora na economia da Internet, e algumas das antigas regras já não valem mais.

Essa interação online entre organizações e clientes acaba por resultar no surgimento do e-commerce ou comércio eletrônico. Por comércio eletrônico entendem-se as atividades de negócio realizadas através da Internet e inserem-se neste quesito as novas organizações de ofertas coletivas. Sites de ofertas coletivas são as organizações virtuais que proporcionam aos estabelecimentos parceiros divulgar ofertas promocionais (com descontos) através do site, de mídias sociais e de sites agregadores de ofertas.

De acordo com Jones (2010), o comércio eletrônico é aquele que acontece entre companhias, e entre companhias e clientes individuais, utilizando a Tecnologia da Informação (TI) e a internet. Certo (2003) afirma que uma organização virtual possui a essência das empresas tradicionais, mas sem alguns aspectos de limite e estrutura tradicionais. Ressalta ainda que, virtuais também são chamadas de empresas em rede ou empresas modulares. Ou seja, trata-se de organizações nas quais os gerentes vão além das barreiras e estruturas tradicionais para o bem da empresa por meio da utilização dos recentes avanços da tecnologia da informação, como por exemplo, a Internet, a *World Wide Web* e as ferramentas de hardware e software que permitem que os gerentes utilizem as duas primeiras com mais facilidade.

Além disso, tanto as pequenas como as grandes organizações podem possuir aspectos virtuais.

Para Robbins (2004) a organização virtual, constitui-se, geralmente como uma organização pequena e essencial que terceiriza a maior parte de suas funções de negócios. Em se tratando de estrutura, é altamente centralizada, com pouca ou nenhuma departamentalização. Ou seja, trata-se de uma organização que almeja flexibilidade máxima. Além de que, essas organizações virtuais criaram uma rede de relacionamentos por meio da qual podem contratar a prestação de serviços de manufatura, distribuição, marketing, ou qualquer função sempre que os dirigentes perceberem que outros podem fazê-lo melhor ou por menos dinheiro. Sendo assim, a organização virtual contrasta com a burocracia típica, composta de diversos níveis gerenciais e na qual o controle é exercido por meio da propriedade. Nas organizações burocráticas, a pesquisa e o desenvolvimento são feitos internamente, a produção se dá nas fábricas da empresa e as vendas e o marketing são realizados pelos funcionários. Para sustentar tudo isso, a empresa precisa contratar mais pessoal, incluindo contadores, especialistas em recursos humanos e advogados. A organização virtual, por sua vez, terceiriza muitas dessas funções e se concentra naquilo que pode fazer melhor.

Constituem-se por uma ou duas empresas diferentes, as quais buscam complementar recursos, conhecimentos e meios para a obtenção de determinado resultado, ultrapassando, dessa forma, barreiras geográficas, temporais e culturais. De acordo com Lévy (1998) o mais importante objetivo de uma organização é desenvolver rapidamente e com flexibilidade um ambiente de trabalho comum para o gerenciamento e utilização dos recursos de que dispõe com vistas ao alcance de uma meta proposta, através de um grupo de empresas. Ou seja, o êxito desse projeto está sujeito à cooperação dos envolvidos no mesmo.

Para Devine (2001) constitui-se como organização virtual uma coleção de entidades distribuídas geograficamente e funcionalmente e/ou culturalmente diversas, as quais são interligadas através de tecnologias de informação e comunicação, as quais se apoiam em relacionamentos laterais e dinâmicos para a coordenação necessária das ações. Na visão de Ricci, Omicini e Denti (2002), uma organização virtual decorre em resposta às necessidades do consumidor e é uma agregação temporária de organizações autônomas e possivelmente heterogêneas, concebidas para prover flexibilidade e adaptabilidade às mudanças, as quais determinam o cenário do negócio.

Processo de negócio em organizações virtuais

Para compreender o que é a modelagem de processos de negócio é fundamental compreender alguns conceitos básicos, como processos do negócio, gestão de processos do negócio, sistemas de gerenciamento de processos do negócio e modelo de processos do negócio. Conforme destaca Weske (2007), um processo do negócio consiste em um conjunto de atividades que são executadas coordenadamente em um ambiente organizacional. A execução conjunta dessas atividades visa atingir um objetivo de negócio.

De acordo com Harrington (1997), um processo de negócio é formado por um aglomerado de atividades lógicas, relacionadas e sequenciais que, a partir de uma entrada de um fornecedor, a empresa agrega-lhe valor e produz uma saída para um cliente. Da mesma forma, Hammer e Champy (1994) definem como um grupo de atividades produzidas em uma sequência lógica com o objetivo de produzir um bem ou serviço, que tenha valor agregado para os clientes finais.

O processo de negócio é uma rede que interliga ações de entrada, processamento e saída de uma empresa. Sua sequência lógica torna a organização efetiva e sua rede proporciona a oportunidade de a organização cumprir seus objetivos estratégicos. A rede formada pelo processo de negócio permite que circulem elementos essenciais para o funcionamento da organização, além de conectar a organização com o ambiente externo e seus stakeholders.

Pode-se observar esta colocação em Davenport (1994), que descreve o processo de negócio como uma ordenação específica das atividades de trabalho no tempo, com início e fim, entradas e saídas claramente identificadas. Diferentemente do relatado, Burlton (2004) complementa que esta ordenação, nem sempre segue passos lógicos e que os processos têm diferentes tipos de entrada. Apesar da instabilidade de pertencer a um sistema aberto, é possível concentrar-se na transformação de produtos e serviços em saídas, com valor agregado, e que tragam resultados.

A importância dos processos em organizações virtuais

Do ponto de vista positivista, Slack, Chambers, Johnston, Betts (2008), descrevem que os processos são importantes para as organizações, pois suas influências são estratégicas. Para os autores, os processos interferem na geração de custo, receita, investimento e compe-

tência nas organizações empresariais. Do ponto de vista estrutural, Hammer (2001) afirma que o sucesso de organizações empresariais depende de modelos de processo de negócios bem desenhados, percebendo-se a relevância dos processos nas estratégias das organizações. Além de retornos tangíveis, Smith e Fingar (2007) revelam, através de uma abordagem de intangibilidade, que as empresas tratam processos com cuidado porque eles constituem propriedade intelectual. Processos em si são o negócio.

De acordo com Reis (2008) as iniciativas de melhoria de processos iniciaram-se, no final da década de 80, através de disciplinas de modelagem de processos, principalmente pelos estudos do cientista Michael Porter. Para este mesmo autor, nesta época, os estudos mantinham foco nas organizações, centrando esforços em como as empresas poderiam ser melhoradas em termos de estrutura organizacional. Partindo-se do pressuposto da existência de um ambiente de mercado globalizado e interconectado, empresas grandes começavam a competir com empresas pequenas de igual para igual, e a forma de manter-se competitivo seria através da redução de custos e melhoria de processos junto ao cliente.

Neste momento, estabelecida a importância dos processos de negócio nas organizações, embora houvesse esforços isolados por parte da Tecnologia da Informação nas organizações para solução destes problemas naquele período, percebeu-se que os esforços deveriam estar integrados e formalizados. Surge então o conceito de *Business Process Modeling Notation* (BPMN).

Business Process Modeling Notation (BPMN)

Os modelos de processos de negócio são desenhados utilizando alguma notação específica para esse fim. A principal ferramenta desenvolvida pela técnica gerencial de BPM é a *Business Process Modeling Notation* (BPMN), a qual foi proposta em 2004 pelo *Business Process Management Institute* (BPMI). A notação BPMN é definida como “um padrão de notação criado pelo *Business Process Management Initiative* (BPMI), incorporado ao *Object Management Group* (OMG), grupo que estabelece padrões para sistemas de informação” (ABPMP, 2013, p. 79).

Neste sentido, “o objetivo do BPMN é prover uma notação clara e eficiente para modelagem de processos a todos que de alguma forma venham a se envolver com o tema” (CRUZ, 2013, p. 228). Baldam, Abepro e Rozenfeld (2007) en-

fatizam que se trata de uma notação simples, de fácil manuseio e composta por elementos básicos do fluxograma e que pode representar processos de negócio complexos.

A BPMN é uma notação que proporciona a geração de um diagrama de processos de negócio chamado de *Business Process Diagram* (BPD). O principal objetivo da BPMN é prover uma notação que seja facilmente entendida por todos envolvidos no negócio (OMG, 2010). O BPD, de acordo com White (2004), é construído através de um conjunto básico de elementos gráficos, que permitem o desenvolvimento de diagramas familiares com os conhecidos fluxogramas. A autora Ferreira (2008) complementa afirmando que a BPMN viabiliza um alinhamento entre o negócio e a empresa, envolvendo:

- Identificação de cada uma das tarefas do processo;
- Mapeamento do fluxo entre as tarefas;
- Identificação dos executores das tarefas; e
- Definição de indicadores de desempenho.

O processo de negócio é desenhado na BPMN empregando seus elementos gráficos, os quais se dividem em quatro categorias: objetos de fluxo (os quais delimitam o comportamento dos processos de negócio); objetos de conexão (os quais formam a estrutura básica do processo de negócio); partições, piscinas e raias (*swimlanes*) (utilizadas para diferenciar categorias); e artefatos (que caracterizam informações essenciais) (TESSARI, 2008); (OMG, 2010).

Objetivando desmistificar a diferenciação entre os elementos, é apresentado o Quadro 1 que apresenta as principais imagens usadas na notação BPMN.

Figura 1 - Principais elementos do BPMN

OBJETOS DE FLUXO	 Evento	 Atividade	 Gateway/gatilho
CONEXÕES	 Fluxo de Sequência	 Fluxo de Mensagens	 Associação
PISCINAS E RAIS			
ARTEFATOS	 Objeto de Dados	 Grupo	 Informações complementares, Anotações

Fonte: adaptado de Araújo, Garcia e Martines (2011)

A partir da modelagem dos processos de negócio das organizações virtuais, através de ferramentas de BPMN, é possível identificar a estrutura organizacional e compreender

limitações e avanços na corporação. Esclarecida a importância dos processos nos resultados e recursos organizacionais, procedeu-se adotando uma técnica gerencial com o objetivo de proporcionar para as organizações ferramentas que tornem possível a descoberta, o projeto e a entrega de processos de negócio, além do controle executivo, administrativo e supervisorio dos mesmos (TESSARI, 2008). Ao utilizar técnicas gerenciais voltadas para os processos de negócio, as organizações presenciarão melhorias na gestão e no controle de seus processos essenciais de negócio (JESTON; NELIS, 2006).

3. Procedimentos metodológicos

A metodologia adotada pelo presente estudo foi, primeiramente, a realização de um estudo bibliográfico através de uma pesquisa exploratória em base de dados secundários. A base de estudos seguida na pesquisa exploratória partiu dos preceitos da obra de Reis (2008), que definem padrões para a modelagem de processos de negócio em empresas. O foco deste trabalho reside sobre as organizações formadoras de rede baseadas em plataformas de site de ofertas coletivas, ou seja, organizações virtuais de comércio eletrônico.

De acordo com Franke (2002), as corporações virtuais são aquelas que derivam de uma rede de entidades independentes, que são consolidadas em uma plataforma virtual de web. Este estudo limita-se apenas às organizações de sites de ofertas coletivas e aos seus processos de negócio comerciais.

Definido o objeto de pesquisa e seus embasamentos, iniciou-se, então, uma pesquisa qualitativa com amostragem não probabilística por conveniência e acessibilidade. Segundo Creswell (2007, p. 46) “uma das principais razões para conduzir um estudo qualitativo é que o estudo é exploratório. Isso significa que ainda não foi escrita muita coisa sobre o tópico ou sobre a população em estudo”. Através do método de observação não participante e sem roteiro, buscou-se identificar a plataforma de rede estabelecida pelas principais corporações de site de ofertas coletivas no Brasil até o primeiro semestre de 2011, de acordo com o ranking do Alexa, que é baseado na agregação dos dados de tráfego de milhões de usuários do Alexa Toolbar e dos dados obtidos a partir de outras fontes diversas de estimativa de tráfego.

Definidas as organizações a serem estudadas A, B e C, realizou-se a pesquisa na base de dados sobre o fluxograma de rede fornecida por cada uma das organizações virtuais selecio-

nadas em seus processos de negócio. O formato escolhido para divulgar a rede das corporações foi através de vídeo. Após a observação dos vídeos, elaborou-se a transcrições das informações sobre a plataforma de rede virtual de web de cada organização. Para a modelagem dos processos utilizou-se os padrões de simbologia da ferramenta *Business Process Modeling Notation* (BPMN). Utilizou-se o *software* BizAgi¹, uma ferramenta de apoio à modelagem de processos de administração empresarial, que tem como objetivo planificar e descrever a plataforma de redes das três principais organizações virtuais de ofertas coletivas do Brasil.

4. Análise e discussão dos resultados

Neste tópico serão descritos os processos de negócio, através de um diagrama de rede com modelagem BPMN, dos principais sites de ofertas coletivas do Brasil, no primeiro semestre de 2011. Conforme mencionado anteriormente na metodologia, as empresas serão representadas como A, B e C. Observa-se que a empresa de site de ofertas coletivas A relaciona-se com cinco elementos em sua rede de processos de negócios, que são: Clientes; Amigos de Clientes; Estabelecimento Parceiro; Site de Pagamento Online; e Site Agregador de Ofertas Coletivas.

Os clientes são aqueles que têm intenção de adquirir um produto ou serviço disponibilizado pelo site de ofertas coletivas A. Do ponto de vista funcionalista, estes, além de compradores, são divulgadores de ofertas, compartilhando estas em redes sociais com seus amigos. Os amigos de clientes, ao receberem a divulgação de oferta que foi compartilhada e surgindo interesse na compra da oferta, cadastram-se no site de ofertas coletivas A, com o objetivo de realizar compra coletiva e liberar desconto de oferta.

É através de estabelecimentos parceiros que o site de ofertas coletivas A mantém o site em funcionamento, tendo em vista que sua função é possibilitar a divulgação de ofertas de empresas parceiras em seu site. Seu relacionamento está em negociar uma oferta personalizada para divulgação, recebimento dos pagamentos de compras feitas da oferta (descontando as taxas do site de ofertas coletivas A) e do relatório dos códigos de cupons vendidos aos clientes.

O site de pagamento online é a solução que garante a segurança de quem compra

1. Software gratuito disponível em www.bizagi.com.

e de quem vende na web. O cliente tem a garantia de que o produto ou serviço será entregue ou terá seu dinheiro de volta. E o site de ofertas coletivas A fica livre de fraudes e perdas nas vendas online. Já o site agregador de ofertas coletivas agrupa as ofertas de sites de ofertas coletivas que participam (e pagam mensalidade) da mesma. Este lança e-mail para os cadastrados, os quais recebem uma compilação de ofertas, tanto do site de ofertas coletivas A, como também de outras.

O site de ofertas coletivas, em seu diagrama de rede, possui os seguintes eventos no seu processo de negócio: cadastramento, negociação, divulgação, venda, pagamentos, recebimentos e elaboração de relatórios.

Verificando-se o diagrama dos processos de negócio do site de ofertas coletivas A (Figura 2), percebe-se a relação não permanente entre clientes, amigos de clientes e estabelecimentos parceiros, já que as ofertas mudam constantemente e o interesse dos clientes e dos amigos de clientes é subjetivo e pessoal para o interesse de compra.

Em relação ao relacionamento entre o site de ofertas coletivas A, o site de pagamento online e o site agregador de ofertas coletivas, percebe-se que isso é fixo, tendo em vista que estes garantem o funcionamento e o desenvolvimento dos processos de negócio da

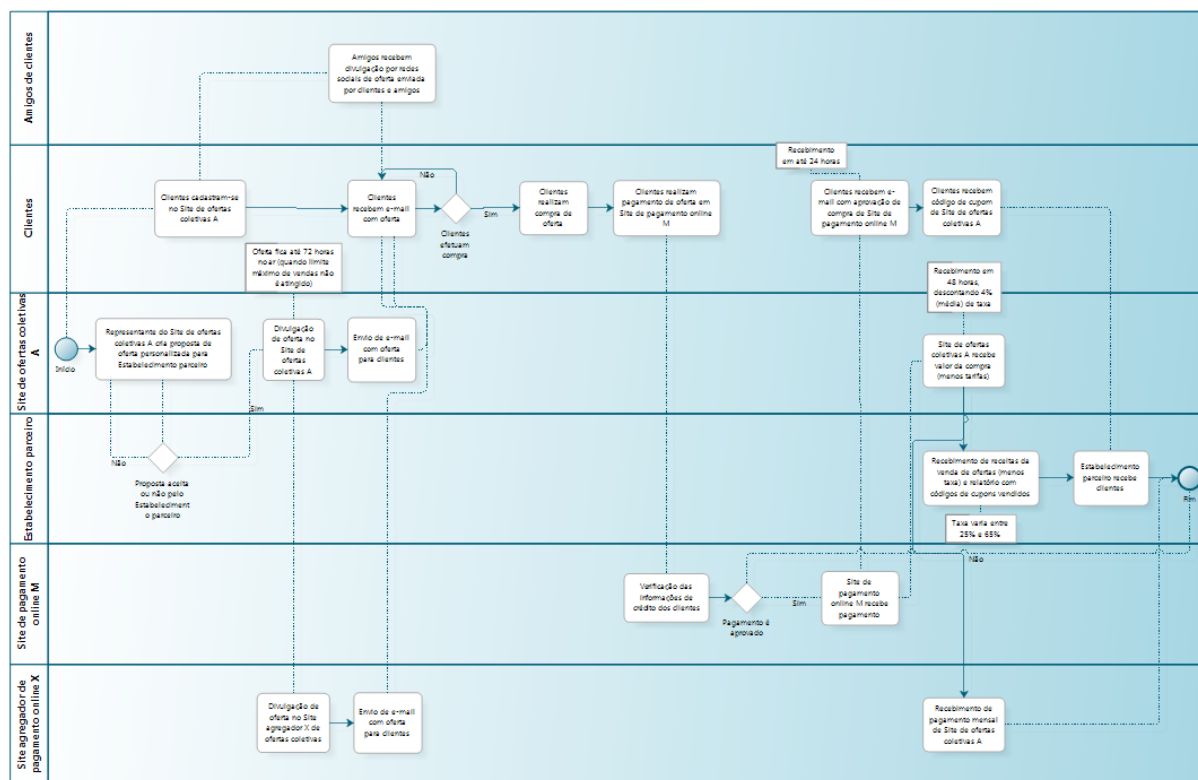
empresa A. O site de pagamento online, neste caso, é denominado como M e o agregador de ofertas coletivas como X.

Da mesma forma que a empresa A, a empresa B possui um diagrama dos processos de negócio com os mesmos elementos e na mesma sequência, apenas mudando os agentes que participam do diagrama do site de ofertas coletivas B, como demonstra a Figura 3.

Os clientes cadastrados, amigos de clientes e estabelecimentos parceiros, não sendo participantes permanentes, sofrem variações. Nota-se também que, diferentemente da empresa A, a empresa B relaciona-se com um site de pagamento online dessemelhante, denominando-o, neste caso, como site de pagamento online N. O site agregador de ofertas coletivas é o mesmo utilizado pela empresa A, denominado de site de agregador de ofertas coletivas X.

Igualmente às empresas A e B, a empresa de ofertas coletivas C relaciona-se com o mesmo site agregador de ofertas coletivas X e mudando apenas o elemento de pagamento online, denominado, neste caso, de site de pagamento online P, como se pode observar na Figura 4.

Figura 2 - Diagrama de processo de negócio da empresa A



Fonte: Dados primários.

```

graph TD
    subgraph Amigos_de_clientes [Amigos de clientes]
        A1[Amigos recebem divulgação por redes sociais de oferta enviada por clientes e amigos]
    end

    subgraph Clientes [Clientes]
        C1[Clientes cadastram-se no Site de ofertas coletivas B]
        C2{Clientes recebem e-mail com oferta}
        C3{Clientes efetuam compra}
        C4[Clientes realizam compra de oferta]
        C5[Clientes realizam pagamento de oferta em Site de pagamento online N]
        C6[Clientes recebem e-mail com aprovação de compra de Site de ofertas coletivas B]
        C7[Clientes recebem código de cupom de Site de ofertas coletivas B]
    end

    subgraph Site_de_ofertas_coletivas_B [Site de ofertas coletivas B]
        B1((Início))
        B2[Representante do Site de ofertas coletivas B faz proposta de oferta personalizada para Estabelecimento parceiro]
        B3{Proposta aceita ou não pelo Estabelecimento parceiro}
        B4[Divulgação de oferta no Site de ofertas coletivas B]
        B5[Envio de e-mail com oferta para clientes]
        B6[Recuperação em 48 horas descontando 45% (média) de taxa]
        B7[Site de ofertas coletivas B recebe valor de compra (menos tarifa)]
        B8[Recuperação de receitas de vendas de ofertas (menos taxa) e relativo com códigos de cupons vendidos]
        B9[Estabelecimento parceiro recebe clientes]
        B10[Recuperação de pagamento manual de Site de ofertas coletivas B]
    end

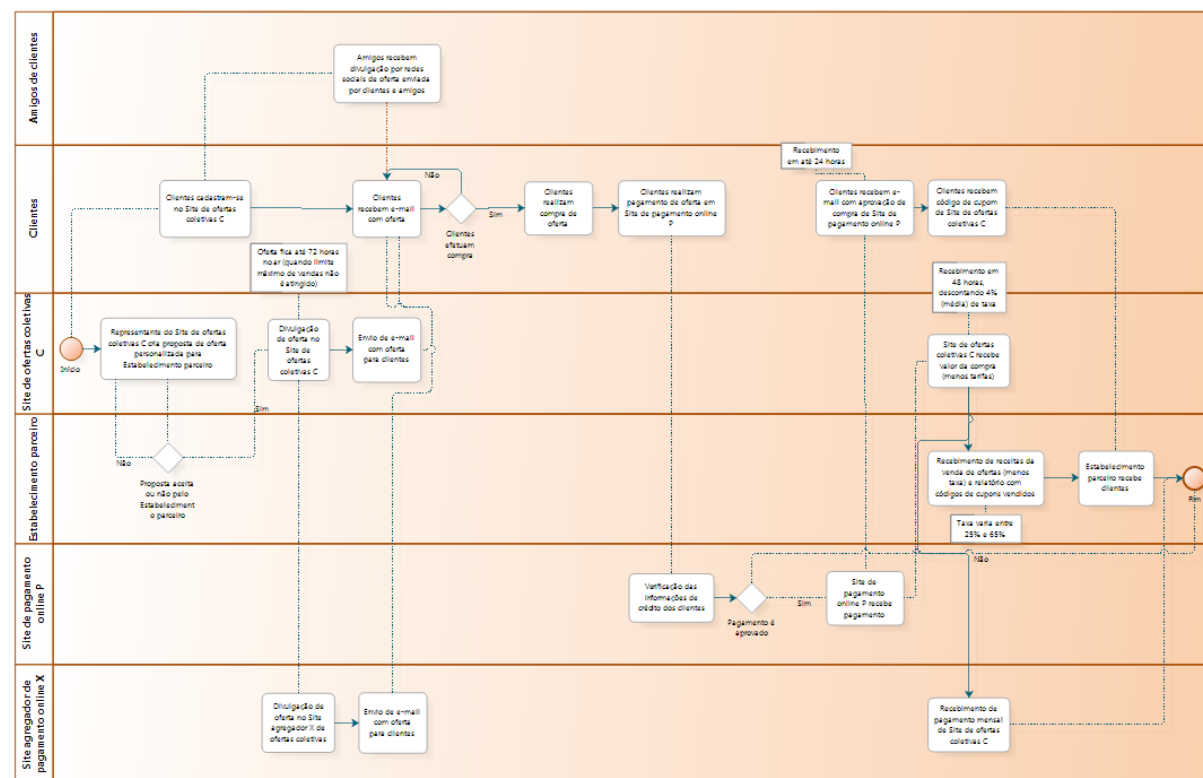
    subgraph Estabelecimento_parceiro [Estabelecimento parceiro]
        E1[Proposta aceita ou não pelo Estabelecimento parceiro]
        E2[Divulgação de oferta no Site de ofertas coletivas B]
        E3[Envio de e-mail com oferta para clientes]
        E4[Recuperação de receitas de vendas de ofertas (menos taxa) e relativo com códigos de cupons vendidos]
        E5[Estabelecimento parceiro recebe clientes]
    end

    subgraph Site_de_pagamento_online_N [Site de pagamento online N]
        N1[Verificação das informações de crédito dos clientes]
        N2{Pagamento é aprovado}
        N3[Site de pagamento online N recebe pagamento]
    end

    subgraph Site_agregador_de_pagamento_online_X [Site agregador de pagamento online X]
        X1[Recuperação de pagamento manual de Site de ofertas coletivas B]
    end

    B1 --> B2
    B2 --> B3
    B3 -- Não --> A1
    B3 -- Sim --> B4
    B4 --> B5
    B5 --> C2
    C2 -- Não --> A1
    C2 -- Sim --> C3
    C3 --> C4
    C4 --> C5
    C5 --> C6
    C6 --> C7
    C7 --> B7
    B7 --> B8
    B8 --> E4
    E4 --> E5
    E5 --> B9
    B9 --> B10
    B10 --> X1
    X1 --> B10
    N1 --> N2
    N2 -- Sim --> N3
    N3 --> C7
    N3 -- Não --> B10
  
```

Figura 4 - Diagrama de processo de negócio da empresa C



215

Verificados os pontos de conexão existentes entre os sites de ofertas coletivas A, B e C, percebe-se uma forte relação entre o formato do diagrama, o qual segue um mesmo processo de negócio em ambas as empresas. Existe uma tendência na utilização da ferramenta de agregador de ofertas coletivas da empresa X por todas as três empresas.

É possível formar um diagrama padrão de sites de ofertas coletivas do Brasil (Figura 5), que revela que, inicialmente, os sites de ofertas coletivas relacionam-se com clientes e com estabelecimentos parceiros, tornando possível, assim, a ramificação dos relacionamentos por todo o processo de negócios. Pulando as lanes, os clientes têm a possibilidade de relacionar-se, em sequência, com: amigos de clientes, sites agregadores de ofertas, sites de pagamento online e estabelecimentos parceiros. Os únicos elementos que não se relacionam em todo o processo de negócio de sites de ofertas coletivas são: site de pagamentos online e site agregador de ofertas coletivas.

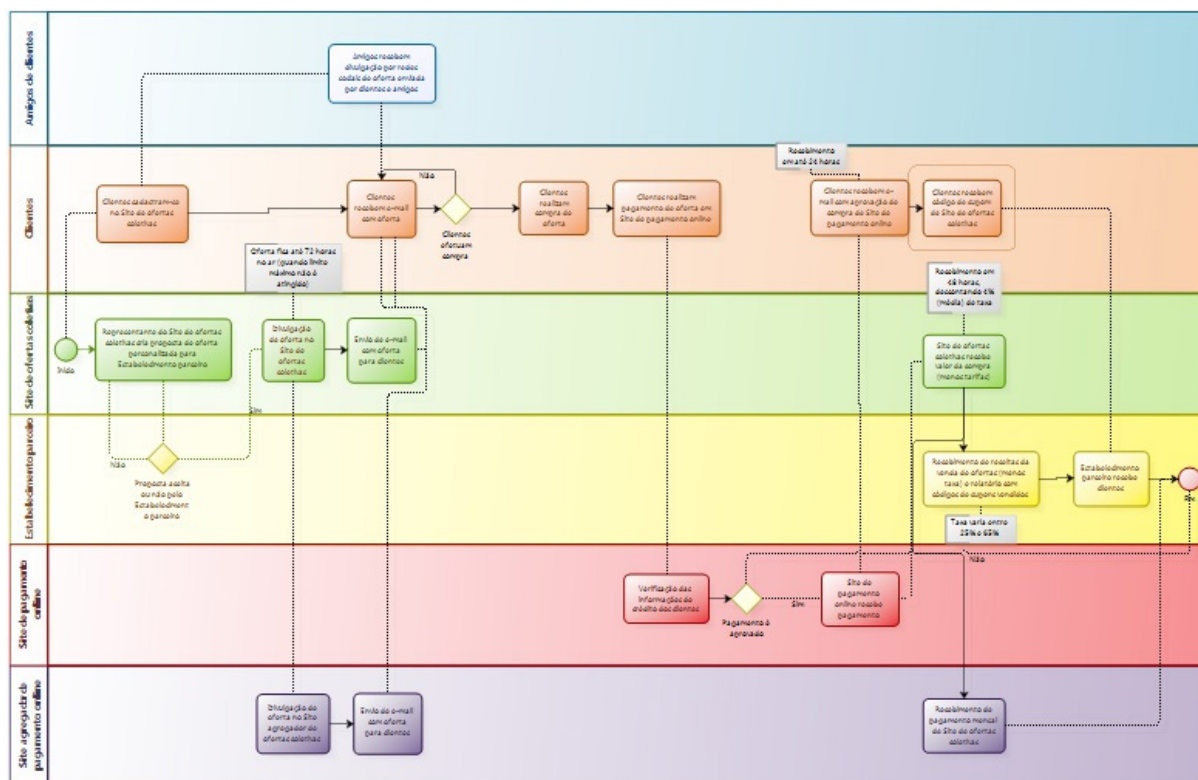
suas fronteiras são transpassadas por elementos funcionais variados, demonstrando seu apego para os sistemas abertos de gestão.

5. Considerações finais

A modelagem de processos BPMN, através de sua simbologia padrão, tornou possível a verificação de que os processos de negócios das organizações virtuais de ofertas coletivas seguem uma mesma lógica, sequência e representação. Revela-se que, há uma estabilidade com relação aos processos de negócio das empresas de ofertas coletivas, chegando-se à conclusão de que existe um diagrama padrão que os represente.

Percebe-se também que o diagrama padrão das empresas de ofertas coletivas, apesar de estáveis e padronizadas, apresentam redes de relacionamentos que ultrapassam barreiras organizacionais tradicionais, tornando possível uma estrutura de negócios flexível; que apesar de complexa, é sustentável. Confirma-se, então, a afirmação do autor Turban (2004), de

Figura 5 - Diagrama de processo de negócio da empresa padrão



Fonte: Dados primários.

Percebe-se, através da Figura 5, uma padronização e uma estabilidade na representação da modelagem de processos de negócios das empresas de ofertas coletivas do Brasil, mas, apesar de seu conservadorismo, inova-se ao revelar que

que as organizações virtuais são formadas por uma teia de inter-relacionamentos, diferentemente das empresas baseadas pela economia industrial, que tem como diagrama um modelo hierárquico de comando e de controle.

Como visto, antigas regras já não existem mais. Organizações virtuais dão preferência à parceria em lugar de concorrência, tal como se observa na Figura 5, e tornando real a afirmação de Certo (2003), de que uma organização virtual possui a essência das empresas tradicionais, mas sem alguns aspectos de limite e estrutura tradicionais.

Tal como descreve Robbins (2004), as organizações virtuais terceirizam grande parte de suas funções, e pode-se perceber isto no diagrama (Figura 5), em que as empresas de ofertas coletivas realizam parcerias com empresas de pagamento online, por exemplo, para garantir a segurança na transação; o marketing através de mídia digital grátis compartilhada entre os clientes e amigos de clientes, além do serviço pago de agregadores de ofertas coletivas.

A modelagem BPMN corrobora o estudo de Devine (2001) ao se constatar que os processos de negócios das organizações virtuais são estruturados por relacionamentos laterais e dinâmicos para a coordenação de suas ações. Além disso, complementando o pensamento do autor, sobre os processos de negócios serem unidos através de Tecnologias da Informação e comunicação, percebe-se a relevância das questões estratégicas e culturais nesta questão.

Portanto, a gestão das organizações virtuais de ofertas coletivas pode ser melhorada, ao esclarecer funções e responsabilidades dos participantes, bem como verificar limitações e avanços possíveis em seu fluxograma. Assim, sugere-se estudos científicos que possam verificar a possibilidade de diferenciação no fluxograma de processos de negócios das empresas de ofertas coletivas, utilizando-se de ferramenta BPMN, que poderá trazer melhorias na gestão estratégica nas organizações. Logo, as organizações virtuais surgiram para ser estrategicamente diferenciadas e inovadoras, e percebe-se que, a padronização de seus processos de negócios por parte das três principais empresas de ofertas coletivas do Brasil poderá torná-las estáveis e inflexíveis.

Referências

ARAUJO, L. C.; GARCIA, A. A.; MARTINES, S. **Gestão de processos: melhores resultados e excelência organizacional**. São Paulo: Atlas, 2011.

BALDAM, R.; ABEPRO, A; ROZENFELD, H. **Gerenciamento de Processos de Negócio – BPM: Uma referência para implantação prática**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

BERETTA, S. Unleashing the integration potential of ERP system. **Business Process Management Journal**, Bradford, v. 8, n. 3, p. 254-277, 2002.

BURLTON, R. **Effective Business Change Through Process Management: Strategies and Architectures for Integrated Change**. Process Renewal, 2004. Disponível em: http://www.processrenewal.com/files/Overview_Article_about_BPM_.pdf.

CERTO, S. C. **Administração Moderna**. Tradução: Maria Lúcia G.L. Rosa, Ludmilla Teixeira Lima; revisão técnica José Antônio Dermengi Rios; 9 ed. São Paulo: Prentice Hall, 2003.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2 ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CRUZ, T. **Sistemas, métodos & processos: Administrando organizações por meio de processos de negócios**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DAVENPORT, T. H. **Reengenharia de Processos: Como Inovar na Empresa Através da Tecnologia da Informação**. 5. ed, Rio de Janeiro, Campus, 1994.

DEVINE, M.; FILOS, E. **Virtual teams and the organizational grapevine**. In: INTERNATIONAL FEDERATION FOR INFORMATION PROCESSING; WORKING CONFERENCE ON INFRASTRUCTURES FOR VIRTUAL ORGANISATIONS, 2000, Florianópolis. Proceedings. Massachusetts: Kluwer Academic Publishers, 2001.

FERREIRA, G. A. A. **Modelagem com BPMN e UML dos processos de suporte da UNIMED Grande Florianópolis visando sua automatização**. Palhoça: UNISUL, 2008. Trabalho de Conclusão de Curso.

- FRANKE, U. J. **The Competence-Based View on the Management of Virtual Web Organizations**. Reino Unido: Cranfield University, 2002.
- GONÇALVES, J. E. L. As empresas são grandes coleções de processos. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.40, n.1, p. 6-19, jan./mar. 2000a
- HAMMER, M. **The Superefficient Company**. Harvard Business Review, 2001.
- HAMMER, M.; CHAMPY, J. **Reengenharia: Revolucionando a Empresa**. 30. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.
- HARRINGTON, J. **Aperfeiçoando Processos Empresariais**. São Paulo: Makron Books, 1993.
- HARRINGTON, J. **Gerenciamento total da Melhoria Contínua**. São Paulo: Makron Books, 1997.
- JESTON, J.; NELIS, J. **Business Process Management: practical guidelines to successful implementations**. Oxford: Elsevier, 2006.
- JONES, G. R. **Teoria das Organizações**. Tradução: Luciane Pauleti e Daniel Vieira; Revisão técnica: Luciana Oranges Cesarino. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2010.
- KALAKOTA, R. E.; WHINSTON, A. **Frontiers of electronic commerce**. New York: Addison-Wesley, 1996.
- LÉVY, P. **O que é virtual**. São Paulo: Editora 34, 1998.
- OBJECT MANAGEMENT GROUP. **Business Process Model and Notation (BPMN)**. Versão 1.2. Capturado em <http://www.omg.org>, 2010.
- REIS, G. S. **Modelagem de processos de negócios com BPMN – Curso completo**. São Paulo: Editora PortalBPM, 2008.
- RICCI, A.; OMICINI, A.; DENTI, E. Virtual enterprises and workflow management as agent coordination issues. **International Journal of Cooperative Information Systems**, v.11, n. 3-4, Sept./Dec. 2002.
- ROBBINS, S. P. **Fundamentos do comportamento organizacional**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.
- SLACK, N.; CHAMBERS, S.; JOHNSTON, R.; BETTS, A. **Gerenciamento de operações e de processos**. Porto Alegre: Bookman, 2008.
- SMITH, H; FINGAR, P. **Business Process Management – The Third Wave**. 4. ed. USA: Meghan-Kiffer Press, 2007.
- TESSARI, R. **Gestão de processos de negócio: um estudo de caso da BPMN em uma empresa do setor moveleiro**. Caxias do Sul: Universidade de Caxias do Sul, 2008. Dissertação.
- TURBAN, E. **Comércio Eletrônico: estratégia e gestão**/ Efraim Turban e David King. Tradução: Arlete Simille Marques; Revisão técnica: Belmiro João, Erico Veras Marques. São Paulo: Prentice Hall, 2004.
- WESKE, M. **Business Process Management**. Berlin: Springer, 2007, 368p.
- WHITE, S. A. **Business Process Modeling Notation (BPMN)**. Needham: The Business Process Management Initiative, 2004.

**PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA
EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS
HOSPITALARES (EBSERH) NO HOSPITAL
UNIVERSITÁRIO PROFESSOR POLYDORO
ERNANI DE SÃO THIAGO (HU/UFSC)
E PRINCIPAIS MUDANÇAS**

Graziele Ventura Koerich
grazi.koerich@gmail.com

**Everton Luís Pellizzaro
de Lorenzi Cancellier**
everton.cancellier@gmail.com

Rogério Simões
nandagirolodo1@gmail.com

Renata Bocker de Paula
renata.bocker@ufsc.br

Irineu Manoel de Souza
irineu.manoel@ufsc.br

Palavras-chave:
reestruturação organizacional;
administração pública; processo de mudanças;
administração hospitalar.

Resumo

A gestão dos hospitais universitários federais (HUF's) foi prejudicada por uma crise gerencial e financeira, especialmente quando passaram a agregar a assistência em saúde ao desenvolvimento de suas atividades. Em 2010, com o propósito de reestruturar os HU's, o Governo Federal criou o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF). Com vistas à resolução, principalmente, da falta de profissionais no quadro de pessoal dos HU-F's, foi criada em 2011, a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH). Este artigo visa descrever o processo de implantação da EBSERH no Hospital Universitário Professor Polydoro Ernani de São Thiago da Universidade Federal de Santa Catarina (HU/UFSC). Busca-se descrever o processo de implantação da EBSERH no HU/UFSC, bem como suas particularidades e mudanças ocorridas.

1. Introdução

As mudanças ocorridas a partir da Constituição Federal de 1988 acarretaram grandes transformações no Sistema de Saúde Pública do Brasil, ao compreendê-la como resultado de um conjunto de ações sociais, como moradia, trabalho, renda e acesso aos serviços públicos, conferindo-a a condição de direito do cidadão e dever do Estado (BRASIL, 1990).

De acordo com o Portal do Ministério da Educação os hospitais universitários federais (HUF's) caracterizam-se como centros de formação de recursos humanos e de desenvolvimento para a área de saúde, através de serviços prestados à população por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), além de dispor de programas de educação continuada voltados à atualização técnica dos profissionais do sistema de saúde. Trata-se de organizações com grande heterogeneidade quanto à sua capacidade instalada, incorporação tecnológica e abrangência no atendimento, desempenhando papel de destaque na comunidade onde estão inseridas (BRASIL, 2014).

A gestão dos HUF's foi prejudicada por uma crise gerencial e financeira, especialmente quando passaram a agregar a assistência em saúde ao desenvolvimento de suas atividades. Com o propósito de reestruturar os HUF's, o Governo Federal criou o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF) em 2010, visando à efetivação do financiamento compartilhado, a reestruturação, modernização e revitalização desses hospitais, buscando criar condições para realizar de forma plena as características de ensino, pesquisa, extensão e assistência à saúde (BRASIL, 2010).

Em 2011, devido principalmente a falta de profissionais no quadro de pessoal dos HUF's, foi criada a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) (BRASIL, 2011). O objetivo deste artigo é descrever o processo de implantação da EBSERH no HU/UFSC, bem como suas particularidades e mudanças ocorridas em relação à sua estrutura organizacional, mais especificamente seu organograma, buscando compreender o processo de reformulação da instituição à luz dos modelos de gestão do HU/UFSC e EBSERH. Entende-se que o tema em questão é atual e relevante por tratar da questão do novo modelo de gestão para os HUF's, proposto pelo Governo Federal, através da criação da EBSERH.

2. Administração pública e o novo modelo de gestão do SUS

O novo modelo de gestão adotado nos HUF's através da EBSERH objetiva a modificação do atual cenário – cujo contexto histórico é marcado pela lógica produtivista, reforma do Estado e precarização das condições e relações de trabalho – e fundamenta-se nos métodos abordados pela Nova Gestão Pública, que avança para a fase Gerencial, priorizando a eficiência da Administração, o aumento da qualidade dos serviços e a redução de custos.

No regime gerencial, o Estado redefine a sua função e deixa de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, atuando de forma descentralizada, baseado no controle por resultados (MATIAS-PEREIRA, 2010), garantindo que as leis e as políticas públicas sejam cumpridas e financiadas. Os serviços de educação, saúde, cultura e de pesquisa científica são providos, mas não-exclusivos do Estado, podendo ser ofertados pelo setor privado ou empresa pública não-estatal (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Já no Novo Serviço Público o foco é no cidadão, com base no amplo diálogo, e com o intuito de buscar um bem maior. O próprio serviço público é visto como uma extensão da cidadania; motivado por um desejo de servir à comunidade e de conquistar objetivos públicos (DENHARDT, 2012).

A EBSERH concentra-se na produtividade, eficiência do serviço público e desburocratização das formas de trabalho, demonstrando características como a flexibilização do empregado, agora em regime celetista, adesão através de contratos de gestão, estrutura baseada em modelos gerenciais, e empenho na formulação de um plano de desenvolvimento estratégico como meio de reformar o modelo que está posto.

3. Sistema único de saúde

O SUS resultou de décadas de luta de um movimento que se denominou Movimento da Reforma Sanitária, instituído pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) e consolidado pelas Leis 8.080/1990 e 8.142, podendo ser compreendido, como uma “política de estado”, na chamada constituição cidadã, considerando a saúde como um “direito de cidadania e um dever do estado” (TEIXEIRA, 2011, p. 1). Pela CF/88, verifica-se que o SUS não é um serviço ou uma instituição, constituindo-se em um sistema que significa um conjunto de unidades, de serviços e ações que interagem para possibi-

litar atividades de promoção, proteção e recuperação da saúde (BRASIL, 1990).

A Lei n.º 8080/90 estabelece a integração dos HUF's ao SUS, formalizando um contrato com os gestores públicos de saúde e os gestores dos hospitais, denominado “contratualização”, por meio de compromissos entre os envolvidos para promover assistência, de acordo com as diretrizes da Política Nacional de Atenção Hospitalar (BRASIL, 2013). Os HUF's são centros de formação de recursos humanos e de desenvolvimento de tecnologia para a área de saúde, que prestam efetivos serviços à sociedade, com aprimoramento constante do atendimento e a elaboração de protocolos técnicos para as diversas patologias, garantindo melhores padrões de eficiência, à disposição da rede SUS (BRASIL, 2014).

Caracterizados como uma instituição pública e gratuita, os HUF's asseguram os atendimentos a população somente pelo SUS, tornando-se centro de referência em muitas especialidades e de alta complexidade (PLANO 2012/2006).

4. Estrutura organizacional

Uma organização constitui-se como um sistema social racional no qual a divisão do trabalho é sistemática e coerentemente realizada, tendo em vista os fins visados, além de existir procura deliberada no intuito de economizar os meios em prol do alcance dos objetivos, os quais administram-se segundo critérios de eficiência, e as decisões assumidas tendo em vista o aumento da produtividade e dos resultados, caracterizando-se por: atividades, autoridades e comunicação. As atividades são distribuídas e especificadas pelos diferentes níveis hierárquicos da organização, bem como o poder para o exercício da autoridade visando se estabelecer e se fazer cumprir os objetivos organizacionais, concomitante a um sistema de comunicação para coordenação das partes com o todo (GUERRINI; ESCRIVÃO FILHO, 2008; VASCONCELOS; HEMSLEY, 2003).

Com relação aos hospitais, verifica-se que o primeiro formato de estrutura organizacional foi obtido como herança do modelo português da Santa Casa de Misericórdia, sendo de estrutura funcional, cujo formato conserva-se até hoje em todo o país com adequações às necessidades atuais (LIMA GONÇALVES *et al*, 2009). Campos (2000) salienta que o legado da gestão na saúde brasileira é definido pela racionalidade gerencial dominante, com controle sobre os colaboradores administrativos, hierarquização, fragmentação

do trabalho, centralização do poder e utilização da função de supervisão como recurso de regulação e controle do trabalho. Legado este que estabelece sistema de gerenciamento centralizados, com diminuição na participação dos colaboradores, organização do trabalho em classes profissionais, prejudicando o trabalho em equipe, fragmentação dos processos de trabalho, estrutura de poder interno demarcada pelo poder técnico-burocrático, diferenças salariais significativas, com regimes de trabalho e normas administrativas experienciadas de maneiras distintas (PASCHE, 2009). Posto isso, estas estruturas revelam-se insatisfatórias, haja vista as constantes mudanças do ambiente organizacional, necessidades dos usuários e processos a serem empregados (BORBA, 1991; LIMA GONÇALVES, 1998; 2002).

Santos (1999) alega que uma estrutura organizacional com uma perspectiva extremamente rígida, não é apropriada para um ambiente organizacional complexo e instável como o hospitalar, em constantes mudanças. Como reflexo disso, os gestores hospitalares começaram a perceber a necessidade de implementar modernas ferramentas de gestão em suas organizações para resolver problemas financeiros, sem comprometer a oferta de serviços com excelência (CHAN; HO, 2000).

As pessoas e os processos são o cerne principal do processo de gestão de mudança, o qual compreende atividades como o desenvolvimento de formas inovadoras de medir, motivar e recompensar o desempenho. A gestão da mudança compreende a análise e a definição de todas as mudanças que a organização necessita confrontar e a elaboração das atividades que viabilizem a contenção de riscos e custos, potencializando o retorno.

5. Estudos sobre a EBSE RH na gestão dos HUF's

Com o objetivo de verificar o estado da arte de pesquisas acerca do tema da EBSE RH na gestão dos HUF's, foi realizada uma revisão sistemática através de buscas em nove bases de dados: SCOPUS, Scielo, EBSCO Host, *Emerald Journals Premier*, SPELL (Scientific Periodicals Eletronic Library), *SAGE Journals Online*, *Applied Social Sciences Index and Abstracts* (ASSIA) (ProQuest), *Web of Science* e *Science Direct*. A pesquisa foi realizada em 04/09/2018.

Utilizando-se os termos de busca “EBSE RH” AND “management” AND “hospital”, nas nove bases de dados, obteve-se 16 resultados, dentre artigos de pesquisa e artigos de revisão. Após à identificação e exclusão

dos artigos duplicados, da pré-análise dos títulos, resumos e palavras-chave, excluindo-se os artigos que fugiam completamente do tema, resultou-se em 3 registros. Dessa forma, constatou-se que a temática é recente e apropriada, tendo em vista, principalmente, a autorização de criação da EBSEH.

A partir do estudo de Littke e Sodré (2015) em um HUF, observa-se que o formato do organograma cria barreiras na comunicação entre os vários profissionais, dificultando a visibilidade do hospital como um todo e restringindo a atuação coletiva dos gestores e demais trabalhadores, tendendo a reproduzir formas burocratizadas de trabalho, além de uma característica expressiva de improviso. Muitos dos conflitos na gestão do HUF estudado advinham da omissão do governo federal, que permitiu a insuficiência do quadro de servidores e, por conseguinte, a terceirização da força de trabalho no serviço público e a morosidade na Administração Pública, para a aquisição de insumos, equipamentos, reformas e ou construção de novos prédios. Em suma, os conflitos identificados são reflexos da não efetivação plena dos parâmetros do SUS, tal como preconizado pelo Movimento da Reforma Sanitária.

O trabalho de Silva e Assis (2016) reconhece o esforço do governo em aprimorar a gestão dos HUF's, mediante ações como o programa REHUF, a criação da empresa EBSEH e o investimento realizado para a efetivação dessas estratégias através de repasses a essas instituições e da capacitação de seus gestores. Constatou-se que a reestruturação da gestão estratégica desses hospitais representa um passo importante para o aprimoramento de seus processos e, assim, dos serviços ofertados à população, mas o modelo proposto pode ser aperfeiçoado.

Person e Neto (2018) evidenciaram especialmente as práticas discursivas perpetradas tanto pelo governo federal quanto pela burocracia universitária para apoiar e endossar ideias e interesses dominantes sobre a afiliação do HU/UFSC à EBSEH, os quais realçam que a crise de escassez e precarização de pessoal nos HUF's constituem a realidade prática sobre a qual o governo federal sustenta seu discurso político para promover a adesão da EBSEH como a única solução viável.

Também foi realizado um levantamento bibliográfico no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES através dos termos de busca "EBSEH" AND "management" AND "hospital" objetivando encontrar estudos que trabalhassem com a temática da EBSEH em relação à gestão dos Hospitais Universitários. Foram

encontrados 42 resultados para a pesquisa, a qual foi realizada em 12/09/2018. Procedeu-se, então, à análise dos títulos dos trabalhos, excluindo-se os trabalhos em que não se obteve êxito no acesso ao trabalho (3 estudos) e os que não possuíam aderência com a temática (10 estudos), resultando em 29 estudos.

Destes estudos, Teixeira (2016) salienta que existem na literatura inúmeros textos com posições contrárias à criação da EBSEH, bem como a adesão à sua gestão, argumentando que esta empresa seria um risco aos fins do ensino e da saúde. Os recursos que estão sendo repassados por meio da EBSEH para os hospitais são os mesmos que já eram repassados anteriormente, logo, os HUF's, além de dar conta da própria estrutura vão ter que dar conta da estrutura centralizada e cara da EBSEH. Apesar das críticas, observou-se que sendo a EBSEH utilizada como instrumento fomentador de uma gestão de qualidade, esta poderá trazer reflexos positivos aos HUF's no que se refere à melhoria da gestão hospitalar a partir do estabelecimento de estruturas padronizadas.

No entendimento de Carminatti Junior (2017), a EBSEH foi criada com uma proposta de salvar os HUF's que passam por sérias dificuldades, porém, muito precisa ser feito para que se justifique a criação de uma empresa para gerir hospitais, pois apenas as questões ligadas à falta de pessoal foram parcialmente solucionadas. Ainda persistem problemas de infraestrutura e tecnologia, e de regulamentações relacionadas às questões de pessoal regidos pela CLT, como progressões por capacitação e qualificações profissionais. É pertinente citar os altos valores pagos as funções gratificadas pela EBSEH, que variam entre R\$ 4.995,19 a R\$ 21.645,38. Por conta dessas gratificações, a conotação política pode influenciar a ocupação dessas funções.

6. Procedimentos do levantamento bibliográfico

O presente estudo adota uma ontologia realista que gera uma epistemologia objetivista, resultando em um paradigma positivista-funcionalista. No entendimento através do paradigma funcionalista, a realidade é concreta e objetiva, perspectiva esta que preconiza a sociologia da regulação, sendo que, de acordo com esta abordagem a sociedade tem uma existência sistemática e real (BURREL; MORGAN, 1979).

Para a consecução do objetivo, buscou-se uma pesquisa documental, a qual, de acordo com May (2004), caracteriza-se como

uma metodologia pouco explorada nas ciências sociais, apesar de apresentar um grande potencial, pois as fontes documentais podem materializar o modo através do qual os eventos são construídos, quais foram as justificativas empregadas, além de proporcionar uma base para investigações mais aprofundadas.

A partir de um levantamento bibliográfico, objetivou-se adquirir maior familiaridade com o problema afim de explicitá-lo, cumprindo com o objetivo proposto neste artigo, ou seja, descrever o processo de implantação da EBSEH no HU/UFSC.

7. Resultados

Caracterização do HU/UFSC e processo de adesão a EBSEH

A concepção do HU/UFSC ocorreu concomitantemente com a Fundação da Faculdade de Medicina da Universidade em 1960. O HU/UFSC caracteriza-se como um hospital geral e de ensino, com o propósito de oportunizar assistência, ensino, pesquisa, e extensão na área de saúde e afins. Em 1990, o hospital passou a integrar a rede pública de saúde, atendendo os usuários por meio do SUS. No ano de 2004, o HU/UFSC estabeleceu acordo com a Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina (SES/SC) conveniando serviços e atividades de média e alta complexidade. Além disso, definiu as diretrizes e metas físicas de qualidade para cada uma das esferas de atuação firmadas: atenção à saúde, atividades de ensino e pesquisa e atividades de aprimoramento e aperfeiçoamento da gestão hospitalar.

No que se refere ao atendimento de urgências e emergências, o HU/UFSC atua ininterruptamente, sendo referência para o SAMU, dispondo os leitos de UTI para a Central de Regulação e funciona como um hospital porta aberta, ou seja, prestando atendimento ao usuário que o procura (SANTA CATARINA, 2013). Também possui atendimento 24hs de urgência e emergência obstétricas, sendo modelo na gestação de alto risco e no cuidado ao recém-nascido.

Com vistas ao desempenho das atividades tanto de ensino como de atendimento do SUS, o HU/UFSC demanda do pleno funcionamento dos setores subordinados às suas três gerências. Percebe-se, neste sentido, haja vista os procedimentos e serviços realizados pela instituição, o número de exames e a diversidade de profissionais atuantes, a complexidade da estrutura e funcionamento da mesma.

Por caracterizar-se como um órgão suplementar da Universidade, o HU/UFSC sujeitava-se à apreciação da decisão por parte do Conselho Universitário (CUUn), órgão deliberativo para o trato da matéria com relação à EBSEH. Dessa forma, em 2012 o CUUn da UFSC formou uma equipe de estudos sobre a EBSEH, a qual realizou várias reuniões, nas quais foram tratadas questões como o cronograma, discussão dos princípios do HU/UFSC e análise da questão acadêmica (ensino, pesquisa e extensão), recursos humanos, orçamento do hospital, fontes e gastos, avaliação da capacidade instalada, atendimento e serviços realizados e organização administrativa, apreciação das alternativas à instalação da EBSEH, impactos de uma eventual implementação, organização dos debates e discussão sobre o plebiscito.

O CUUn ainda determinou uma consulta pública em abril de 2015, com voto universal e resultados estratificados. A consulta pública resultou em: um total de 42.314 eleitores aptos, dos quais 8.838 compareceram às urnas, sendo assim, 69,82% dos participantes foram contrários à adesão; 28,85% foram favoráveis. Apesar deste resultado, após várias reuniões do CUUn e diversas manifestações contrárias, em dezembro de 2015 a adesão do HU/UFSC à EBSEH foi aprovada por maioria.

Após assinatura do contrato, a EBSEH empreendeu o plano de reestruturação do HU/UFSC, com apresentação dos novos organogramas e meta de reestruturar os serviços, com base nas linhas de cuidado; e procedeu o dimensionamento de serviços assistenciais, a partir do perfil do HU UFSC como hospital geral de média e alta complexidade.

Mudanças ocorridas em relação à estrutura organizacional do HU/UFSC e da EBSEH

Em virtude das mudanças ocorridas na gestão do HU/UFSC para EBSEH, objetiva-se salientar as características distintas de ambas gestões, como transformações no vínculo com a universidade, no regime de contratação, nos requisitos de contratação para os Cargos de Funções Gratificadas e na sua estrutura organizacional.

Em relação ao vínculo de trabalho, na gestão do HU/UFSC, os servidores são regidos pela Lei 8.112/90, a qual dispõe sobre regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, também caracterizados como estatutários.

Constata-se que, o HU/UFSC enfrentava uma situação preocupante de falta de pessoal em consequência de aposentadorias, falecimentos e afastamento para tratamento de saúde, e a falta de substituição eficiente para essas vagas resultava na diminuição do quantitativo de leitos, consultas, exames e procedimentos disponibilizados à comunidade. Visando a continuidade dos serviços prestados pela Instituição, procedeu-se, à época, às contratações de funcionários através da Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária (FAPEU) (CARMINATTI JÚNIOR, 2017). Todavia, o Tribunal de Contas da União orientou que os servidores fundacionais deveriam ser substituídos por servidores permanentes, por meio do concurso público (TCU/2015).

Em relação à EBSEH, o regime de pessoal permanente é o da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), condicionada a contratação à prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, observada as normas específicas editadas pelo Conselho de Administração, podendo-se também fazer contratações através de processos seletivos simplificados, celebrando contratos temporários de emprego, observado o prazo máximo de duração estabelecido na Lei (BRASIL, 2011).

Importante destacar que, a partir da Lei nº 12.550/2011, os servidores públicos vinculados ao HUFs podem ser cedidos à EBSEH. A lei não garante de forma categórica a referida cessão, porém apresenta brechas a outras possibilidades que não estão relacionadas taxativamente. Na possibilidade de cessão, o vínculo funcional do servidor se mantém com o ente público federal além da vinculação ao regime jurídico estatutário, com suas decorrências (SODRÉ, 2013).

Sodré (2013) ainda salienta que cabe distinguir que a EBSEH não se trata da mesma forma de administração jurídica que as organizações sociais (OSs) ou as fundações estatais do ponto de vista da gestão. A EBSEH e a Fundação Estatal de Direito Privado caracterizam-se como entes integrantes da administração pública indireta e, portanto, entes estatais. As OSs são pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, qualificadas como tal, as quais visam celebrar contratos de gestão que tem por objeto a execução de serviços públicos de saúde, seja em equipamentos próprios ou em equipamentos estatais. Nesse sentido, a EBSEH não pode ser caracterizada como uma privatização em sentido técnico, pois não provoca delegação de serviços, sequer a desconstituição da natureza de serviço público dos serviços do SUS prestados em suas dependências.

Com relação à estrutura organizacional, o HU/UFSC empregava um organograma divisional, formado por estruturas de produto ou unidades empresariais estratégicas. Segundo Daft (2006, p.90), neste tipo de estrutura organizacional “as divisões podem ser organizadas de acordo com cada produto, serviço, grupo de produtos, projetos ou programas principais, divisões, negócios ou centros de lucro”. Todavia, este tipo de estrutura também apresenta desvantagens, dentre as quais: perdas de economia de escala que pode prejudicar áreas como pesquisa e exigir mais instalações físicas, a árdua coordenação entre as linhas de produtos levando a projetos repetidos e incompatíveis, falta de especialidade técnica, dificuldade de integração e padronização entre as linhas de produtos.

Em relação ao organograma do HU/UFSC, após a implantação da EBSEH, verifica-se que “o modelo adotado para os hospitais que compõem o sistema EBSEH, trata-se de uma variante da estrutura funcional, cuja rigidez e verticalidade são atenuadas por dispositivos integradores, tais como instâncias colegiadas e comissões” (EBSEH, 2013, p. 2). Trata-se de uma estrutura funcional originada de diversos pressupostos, dentre os quais destaca-se o alinhamento com a estrutura prevista para a sede da empresa, com vistas a propiciar coerência entre os objetivos, processos de trabalho e a coordenação entre as instâncias e os envolvidos que executarão as atividades.

A definição da estrutura proposta pela EBSEH para os hospitais considerou a necessidade de fortalecimento do núcleo operacional, o qual equivale ao nível no qual ocorrem os processos de trabalho finalísticos, os quais elaboram e entregam os resultados finais do serviço. Neste núcleo localizam-se setores e unidades responsáveis pela gerência das atividades finalísticas, as quais viabilizarão a prestação de serviços assistenciais no hospital. No nível intermediário, situam-se as divisões, as quais determinam a integração horizontal entre os processos finalísticos e os de suporte e a integração vertical (entre os níveis operacional e de suporte e a cúpula). Na cúpula, localizam-se as gerências, as quais, conjuntamente, com os demais órgãos da estrutura de governança correspondem as instâncias decisórias e deliberativas dos hospitais (EBSEH, 2013).

Em cumprimento ao Regimento do HU/UFSC (1992), os requisitos para os cargos de dirigentes setoriais da Instituição são: a) Diretor de Medicina: médico do corpo clínico do HU; b) Diretor de Enfermagem: enfermeiro do quadro permanente ou enfermeiro docente do Centro

de Ciências da Saúde; c) Diretor de Apoio Assistencial e Diagnóstico Complementar: docente ou técnico-administrativo de nível superior do quadro permanente da UFSC; d) Diretor de Administração: Administrador do quadro permanente da UFSC ou Administrador docente. Salienta-se que, para todos os cargos de direção, constitui-se como requisito o exercício no HU/UFSC por um período não inferior a três anos.

No que se refere à gestão do HU pela EBSEH, os critérios de seleção para ocupantes de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas seguem o que preconiza a Resolução nº 008, de 24/09/12, da Diretoria Executiva da EBSEH. A abertura do processo se dá através da divulgação no site do hospital, por meio eletrônico a todas as chefias e trabalhadores do hospital e também, junto à Direção do Centro de Ciências da Saúde, para ampla divulgação. Após a homologação das inscrições é realizada pelo Colegiado Executivo e chefia imediata, quando for o caso, a avaliação do currículo e documentos exigidos, bem como da entrevista presencial, objetivando oportunizar aos candidatos a verbalização do seu conhecimento sobre as competências do cargo. Frente ao resultado obtido, os candidatos são classificados e toda a documentação é encaminhada à EBSEH. Todos os participantes do processo são comunicados do resultado, entretanto, informa-se aos mesmos que ainda cabe apreciação do processo pela EBSEH e que apenas com a solicitação de cedência ao Reitor, finaliza o processo (HU/UFSC, 2018).

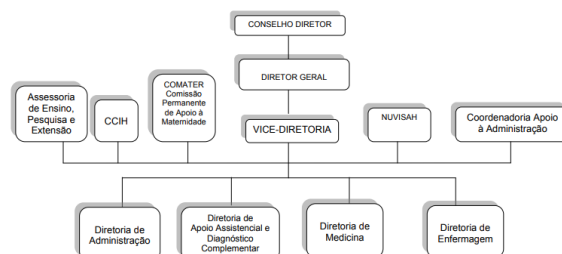
Através do estudo de De Paula (2016) é possível verificar mudanças em relação às nomenclaturas dos cargos e de suas competências, através de uma análise comparativa do organograma do HU/UFSC e deste após implementação EBSEH. Observa-se que o Superintendente assume as competências antes desenvolvidas pelo Diretor Geral e Vice-Diretor; o Conselho Consultivo possui competências adicionais relacionadas ao acompanhamento e avaliação periódica do desempenho da EBSEH; o Conselho Consultivo juntamente com a Auditoria (inexistente no HU/UFSC) na estrutura EBSEH possuem função de controle e fiscalização. Analisando-se a estrutura de Apoio à Gestão da EBSEH, constata-se a inclusão de cinco cargos/atividades não desempenhadas na gestão do HU/UFSC, as quais são: Auditoria e Ouvidoria (realizada pela UFSC), Assessoria Jurídica (realizada pela Procuradoria Federal junto à UFSC), Assessoria de Planejamento e Comissões (inexistentes).

Constata-se que a Assessoria de Ensino, Pesquisa e Extensão recebe maior importância tornando-se uma Gerência de Ensino e Pesquisa,

com um maior alinhamento à finalidade e definição oficial de HU, a qual integra ensino, pesquisa e assistência. Percebe-se que a Gerência de Atenção à Saúde proposta pela EBSEH, incorpora as Diretorias de Medicina e Enfermagem do HU/UFSC, e assume competências mais amplas como, por exemplo, coordenar as atividades da equipe multiprofissional de saúde e implantação das ações de atenção integral à saúde, com foco na organização de linhas de cuidado;

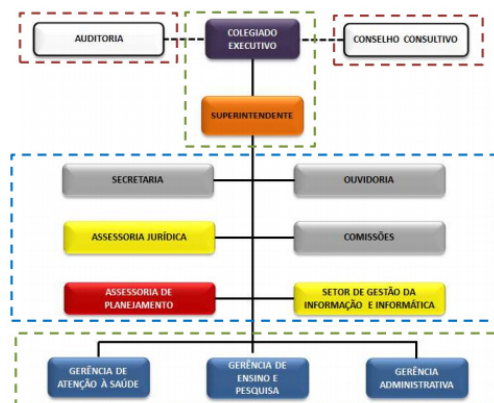
Por fim, constata-se que as mudanças advindas com a implementação do organograma proposto pela EBSEH, atendem, de certo modo, fragilidades apontadas pelos gestores do HU/UFSC no estudo de Carminatti Junior (2017), como a questão da estrutura ser muito verticalizada, com ações muito independentes e sem uma maior integração das áreas. Ainda se constata que, o modelo de gestão implementado pela EBSEH apresenta uma perspectiva gerencial alinhada com a Nova Gestão Pública, a qual está centrada na produtividade, eficiência do setor público e na desburocratização das formas de trabalho (SILVA, 2016). Os organogramas (anterior e posterior a adesão à EBSEH) são apresentados nas Figuras 1 e 2.

Figura 1 – Estrutura Organizacional HU/UFSC (2012-2016)



Fonte: UFSC, 2018.

Figura 2 – Estrutura Organizacional pela EBSEH



Fonte: UFSC, 2018.

Com relação ao quantitativo de cargos de direção e funções gratificadas na gestão do HU/UFSC era de 115 chefias, dentre as quais 67 correspondiam a Função Gratificada 4, no valor de R\$ 223,35. Na Tabela 1, é exibido o quantitativo de cargos de direção e funções gratificadas na gestão do HU/UFSC, conforme estudo de De Paula (2016).

Tabela 1 - Quantitativo de Cargos de direção e funções gratificadas na gestão do HU/UFSC

CD/FG	Quantidade	Valor integral	Acréscimo de 60% no salário
CD 3	1	7.292,19	4.375,31
CD 4	5	5.295,51	3.177,31
FG 1	15	804,49	-
FG 2	4	541,23	-
FG 3	7	438,79	-
FG 4	67	223,35	-
FG 5	16	181,23	-
Total	115	-	-

Fonte: De Paula (2016) a partir de HU/UFSC.

A estrutura organizacional do HU/UFSC, caracterizava-se de acordo com os moldes dos outros Centros de Ensino da UFSC, em conformidade com o estabelecido no organograma, com cargos de direção e função gratificadas com valores bastante baixos, fato que impossibilitava o preenchimento efetivo das funções de gestão da instituição (CARMINATTI JÚNIOR, 2017).

Já com relação à estrutura organizacional do HU/UFSC pela EBSEH verifica-se uma estrutura organizacional fundamentada na finalidade do trabalho em linhas de cuidado, com 75 cargos de comissões e funções gratificadas. Em outras palavras, constitui-se de 40 cargos comissionados e funções gratificadas a menos que na gestão do HU/UFSC. Todavia, o menor valor de função gratificada pela EBSEH equivale a R\$ 4.995,19 (Tabela 2).

Tabela 2 - Quantitativo de cargos de direção e funções gratificadas na gestão do hospital pela EBSEH

Cargos e funções	Total	Remuneração
Superintendente	1	R\$ 21.645,38
Gerente	3	R\$ 19.147,74
Ouvidor	1	R\$ 4.995,19
Auditor	1	R\$ 13.320,16
Chefe de Divisão	7	R\$ 13.320,16
Chefe de Setor	16	R\$ 9.157,60
Chefe de Unidade	46	R\$ 4.995,19

Fonte: EBSEH, 2016.

A partir da análise das estruturas organizacionais do HU/UFSC e, após, pela EBSEH, verifica-se que ocorreram mudanças significativas nos valores de cargos de direção e funções gratificadas e, em alguns casos tiveram aumentos superiores a 1000%.

8. Considerações finais

O objetivo do presente trabalho foi o de descrever o processo de implantação da EBSEH no HU/UFSC, bem como suas particularidades e mudanças ocorridas em relação à estrutura organizacional. Além disso, buscou-se compreender o processo de reformulação da instituição à luz dos modelos de gestão do HU/UFSC e EBSEH.

Para o alcance do objetivo proposto, fundamentou-se, principalmente, na análise de documentos através de informações constantes em documentos da UFSC e de estudos sobre a temática da gestão da EBSEH em outros HUF's. Constatou-se a partir dos dados da consulta pública realizada em abril de 2015, forte rejeição por parte da comunidade acadêmica, haja vista que, 69,82% eram contrária à assinatura do contrato de adesão.

Objetivando compreender o processo de reformulação da instituição à luz dos modelos de gestão do HU/UFSC e EBSEH, constatou-se que o antes e o depois se aproximam, respectivamente, aos Modelos Burocrático e Gerencial da Administração Pública, sendo o Modelo Gerencial representado pelas inovações inseridas com a adesão à EBSEH (SODRÊ, 2013; SILVA, 2016).

Em relação às alterações no que se refere à estrutura organizacional, considera-se que os fatores contingenciais se caracterizam como determinantes, haja vista que a prática administrativa hospitalar se define como si-

tuacional e improvisada, conforme constatado no estudo de Littike e Sodré (2015). Para a seleção de uma estrutura organizacional mais inteligente e congruente com os objetivos organizacionais, constata-se que há vários tipos de estruturas organizacionais, estando a definição dessa estrutura subordinada ao tipo de ambiente, objetivo, estratégia ou problema a ser solucionado, constituindo-se o modelo adotado pela EBSEERH, como uma resposta às formas burocratizadas. Todavia, questiona-se se o aprimoramento da gestão dos hospitais universitários federais, só seria possível mediante ações como o programa REHUF, a criação da empresa EBSEERH e o investimento realizado para a efetivação dessas estratégias. Para Person e Neto (2018), a crise de escassez e precarização de pessoal nos HUF's constitui a realidade prática sobre a qual o governo federal sustenta seu discurso para oportunizar a EBSEERH como a única solução viável.

Relativamente à gestão de pessoas, verifica-se que as semelhanças da gestão são: servidores permanentes continuarão pertencentes ao regime jurídico único; e continuará havendo diferentes regimes de trabalho convivendo junto (mesma função e divergência salarial), tendo em vista que, na gestão do HU/UFSC havia servidores e fundacionais nesta situação e após concurso da EBSEERH, os fundacionais serão substituídos pelos empregados públicos, que terão a mesma função dos servidores, mas com divergência salarial e benefícios distintos (DE PAULA, 2016).

Após a assinatura do contrato de gestão com a EBSEERH, as modificações mais impactantes estão relacionadas ao quadro de pessoal, haja vista a contratação de novos servidores. A estrutura organizacional ainda não se encontra totalmente implantada. À medida que os cargos forem sendo liberados, haverá um processo democrático para indicação dos mesmos, com abertura de inscrições a toda a comunidade acadêmica. A instituição encontra-se ainda com processos de seleção ocorrendo, conforme previsto na Cláusula Sexta do Contrato.

Por fim, entende-se que o presente artigo cumpriu o objetivo proposto e que pesquisas futuras sobre o tema, debruçem-se sobre o acompanhamento das ações e do desempenho das atividades desenvolvidas pela EBSEERH. E ainda, desenvolvam estudos comparando o desempenho entre HUF's que aderiram à EBSEERH; servindo de subsídios para estudos futuros, contribuindo de forma com que mais pesquisadores se envolvam com o tema.

Referências

BORBA, Valdir Ribeiro. **Administração hospitalar: princípios básicos**. São Paulo: Cedas, 1991.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm>. Acesso em: 04/09/2018.

_____. **Decreto nº 7.082, de 27 de janeiro de 2010**. Institui o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais – REHUF dispõe sobre o financiamento compartilhado dos hospitais universitários federais entre as áreas da educação e da saúde e disciplina o regime da pactuação global com esses hospitais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 jan. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7082.htm Acesso em: 04/09/2018.

_____. **Lei nº 12.550/2011**. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEERH; acrescenta dispositivos ao Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal; e dá outras providências. Dezembro, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12550.htm Acesso em 26/05/2018.

_____. **Portaria no. 3.410, de 30 de dezembro de 2013, do Ministério da Saúde**. Estabelece as diretrizes para a contratualização de hospitais no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) em consonância com a Política Nacional de Atenção Hospitalar (PNHOSP). Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt3410_30_12_2013.html> Acesso em: 26/05/2018.

_____. Ministério da Educação. **Hospitais universitários**. 2014. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/hospitaisuniversitarios>>. Acesso em: 08/08/2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1998.

BURRELL, G.; MORGAN, G. **Sociological paradigms and organisational analysis**. London: Heinemann, 1979. 432 p

CAMPOS, G.W.S. **Um método para análise e cogestão de coletivos: a constituição do sujeito a produção de valor de uso e a democracia em instituições: o método da roda**. São Paulo: Hucitec, 2000.

CARMINATTI JÚNIOR, A. **A Gestão do Hu da Universidade Federal de Santa Maria e da Universidade Federal de Santa Catarina após a adesão à Empresa Brasileira De Serviços Hospitalares – Ebserh**. Universidade Federal de Santa Catarina. Dissertação de Mestrado. Mestrado em Administração Universitária, 2017.

CHAN Y. L.; HO, S. K. Performance Measurement and The Use Balanced Scorecard in Canadian Hospitals, *Advances. Management Accounting*, v. 9, 2000.

DAFT, Richard L. **Administração**. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

DENHARDT, R. B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DE PAULA, R. B. **Desafios da Gestão do HU/UFSC, após a criação da EBSEH pelo Governo Federal**. Dissertação de Mestrado. Mestrado em Administração Universitária, 2016.

EBSEH. **Regimento Interno da EBSEH**. Disponível em: http://www.ebserh.gov.br/documents/15796/112576/regimento_interno_segunda_revisao_com_siglas_09122014.pdf/afb9c48-695f-46a3-955d-0e9fbded57co Acesso em: 05/11/2017.

EBSEH. **Estrutura organizacional dos hospitais sob gestão da EBSEH**. Março 2013. Disponível em: http://ebserh.gov.br/documents/222346/866032/EBSEH_Estrutura+Organizacional+dos+HUs+sob+gest%C3%A3o+da+EBSEH.pdf/f31541d2-a-849-4ab9-a2b7-9de9e01d1acb Acesso em: 30 de Março de 2018.

EBSEH. **Plano de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas**. Disponível em: http://www.ebserh.gov.br/documents/15796/65717/Plano_de_CC_e_FG_Presidente_Diretores_Conseheiros_EBSEH_otubro+de+2016.pdf/c3441893-8422-469b-8296-329c3d453dca

GUERRINI, F. M.; ESCRIVÃO FILHO, E. **Gestão e organização na era da informação**. São Carlos: Serviço de Publicações da EESC. 2008.

HU. Hospital Universitário Professor Polydoro Ernani de São Thiago. **Regimento Interno do HU/UFSC**. Florianópolis: HU/UFSC, 1992.

LIMA GONÇALVES, E. Estrutura organizacional do hospital moderno. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, v. 38, n. 1, p. 80-90, 1998.

LIMA GONÇALVES, E. Condicionantes internos e externos da atividade do hospital-empresa. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, v. 1, n. 1, p. 2-20, 2002.

LIMA GONÇALVES, E. *et al.* **Gestão Hospitalar: administrando o hospital moderno**. São Paulo: Saraiva, 2009.

LITTIKE, D.; SODRÉ, F. A arte do improviso: o processo de trabalho dos gestores de um Hospital Universitário Federal. *Ciência & Saúde Coletiva [on-line]*, vol. 20, n. 10, pp. 3051-62, 2015.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MAY, T. **Pesquisa Social: questões, métodos e processos**. 3.ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

PASCHE, D. F. Humanização nos hospitais: reforma na gestão e nas práticas de saúde no contexto de produção de novos sujeitos. *Revista Médica de Minas Gerais*, v. 19, n.4, p.33-41, 2009.

PLANO 2012. **Planejamento estratégico do Hospital Universitário**. Florianópolis: HU, 2006.

PERSON, E.; NETO, L. M. Ideology and discourse in the public sphere: A critical discourse analysis of public debates at a Brazilian public university. *Discourse & Communication*, 1-29, 2018.

SANTA CATARINA – SECRETARIA DA SAÚDE. **Termo de pactuação da rede de atenção às urgências nº 42/2013**.

SANTOS, B. S. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 1999.

SILVA, M. S. Adesão a inovações gerenciais nos hospitais universitários: Um choque de gestão. **Anais do V SINGEP – Simpósio Internacional de Gestão de Projetos, Inovação e Sustentabilidade**. São Paulo, 2016.

SODRÉ, F. *et al.* Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares: um novo modelo de gestão? **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 114, p. 365-380, abr./jun. 2013.

TEIXEIRA C. F. **Os princípios do Sistema Único de Saúde**. Debate nas Conferências Municipal e Estadual de Saúde. Salvador, 2011. Disponível em: <http://www.saude.ba.gov.br/pdf/OS_PRINCIPIOS_DO_SUS.pdf>. Acesso em: 26/05/2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 1.520/ 2006**. Disponível em: http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20111007/AC_2681_42_11_P.doc Acesso em 25/05/2018.

UFSC. **UFSC e Ebserh integram 17 novos servidores ao Hospital Universitário**. Notícias da UFSC, 2018. Disponível em: <http://noticias.ufsc.br/2017/08/ufsc-e-ebserh-integram-17-novos-servidores-ao-hospital-universitario/> Acesso em: 26/05/2018.

VASCONCELLOS, E.; HEMSLEY, J. R. **Estruturas das Organizações** – estruturas tradicionais, estruturas para inovação, estruturas matriciais. São Paulo: Thomson Pioneira, 4e, 2003.

REQUALIFICAR PARA ENSINAR: APRENDIZAGEM EM TEMPOS DE CRISE

**Maria Karolayne de
Moura Costa**

karolaaynmc@gmail.com

**Bruna de Matos
Fernandes dos Santos**

brunadmf@gmail.com

Carolina Maria Furtado Matos

carolinamariaamatos@gmail.com

Palavras-chave:

requalificação profissional;
aprendizagem para a vida; pandemia Covid-19.

Resumo

Este caso busca promover a discussão sobre requalificação profissional no setor educacional durante a pandemia de Covid-19, assim como, enfatizar a importância da requalificação, sob a ótica do aprendizado para a vida (*lifelong learning*), como estratégia competitiva. A Débora ilustra o caso, uma professora universitária que em 2020, foi surpreendida com a impossibilidade de realizar aulas presenciais; a Universidade em que trabalha, rapidamente passou a oferecer aulas online e síncronas, esta mudança veio acompanhada da necessidade de rápida requalificação profissional, no que diz respeito às metodologias de ensino e também em relação às tecnologias utilizadas. Este caso colabora para nortear a atuação dos departamentos de Gestão de Pessoas em Instituições de Ensino, no que se refere a requalificação profissional em tempos de crise, foca em disciplinas como Gestão de Pessoas, Gestão do Conhecimento (graduação) e Práticas de Ensino e Estudos Baseados em Prática (Pós-graduação).

1. Introdução

Em março de 2020 vários profissionais foram surpreendidos com a chegada da pandemia de Covid-19 ao país e com ela, a impossibilidade de realizar suas atividades de forma habitual.

Grande parte dos estabelecimentos fecharam devido aos decretos estaduais e, desta forma, os profissionais se viram diante de uma necessidade não enfrentada até o momento: requalificar-se em tempo recorde e fazer ajustes à forma de atuação para continuar desempenhando suas atividades.

No que diz respeito ao contexto educacional, escolas por todo o país, da educação infantil ao ensino superior, permaneceram fechadas por meses e algumas permanecem até o momento revezando períodos de aulas presenciais com aulas online, o chamado ensino híbrido.

Embora tenham permanecido fechadas por um longo tempo para as aulas presenciais, houve a necessidade urgente de adaptação, tanto por parte das instituições quanto dos profissionais, para que os estudantes não sofressem prejuízos maiores em relação ao aprendizado e desenvolvimento.

Este caso busca promover discussão sobre requalificação profissional no setor educacional durante a pandemia de Covid-19 e ainda enfatizar a importância de abordar a requalificação sob a ótica do aprendizado para a vida (*lifelong learning*) como estratégia competitiva diante das mudanças nos setores. O caso destina-se a estudantes de graduação e de pós-graduação das áreas de conhecimento de gestão e educação, com foco em disciplinas como Gestão de Pessoas, Gestão do Conhecimento (graduação) e Práticas de Ensino e Estudos Baseados em Prática (Pós-graduação). Discute-se a situação de Débora, uma professora universitária de Matemática que em 2020, assim como os demais profissionais da área da educação, foi surpreendida com a pandemia de Covid-19 e com a impossibilidade de realizar aulas presenciais e que se viu, de repente, diante da necessidade urgente de requalificação profissional.

2. Descrição do caso

2.1 Contexto

Débora é uma professora de matemática dedicada à sua profissão que atualmente trabalha em uma Universidade cuja equipe é formada por aproximadamente 250 professores, divididos entre mestres e dou-

tores, e 100 profissionais da área administrativa. Quando ainda estudante, gostava de ajudar os amigos da escola com as atividades de matemática, tinha facilidade com os números e, assim como um detetive, encarava as equações como desafios a serem solucionados. Cursar licenciatura em Matemática, portanto, foi uma escolha bastante natural, assim como o Mestrado, que cursou em Universidade renomada e que lhe permitiu iniciar sua prática docente em ensino superior.

Dedicada à profissão, a professora de matemática sempre se preocupou com a sua didática e com os conteúdos apresentados aos seus estudantes, procurando sempre aproximá-los do mundo dos números de forma instigante e se preocupando com sua própria formação, realizando cursos oferecidos pela instituição em que trabalha e mantendo contato com professores e grupo de pesquisa do seu mestrado, de forma a se manter atualizada.

No ano de 2020, no entanto, Débora foi surpreendida com a chegada da pandemia da Covid-19 ao país e com os decretos de seu Estado, que estabeleceram o fechamento de todas as escolas e inviabilizaram a realização das aulas presenciais. Isso fez com que a docente se deparasse com novos desafios profissionais. A conversa entre a professora e seus colegas de profissão circundava um único tema.

- Está sendo muito difícil, quase assustador pela falta de preparo e habilidade para usar as tecnologias. São milhões de coisas para aprender em muito pouco tempo. Muitas coisas para adaptar à nova forma de trabalhar.

Logo que as Instituições de Ensino foram fechadas, a Universidade em que Débora trabalha passou a se reorganizar para a realização de aulas online e Débora, que até o momento só usava o celular para eventualmente acessar as redes sociais, precisou aprender sobre as tecnologias educacionais e outros formatos de aula, como o ensino híbrido e as metodologias ativas, além de ter precisado aprender a escrever roteiros e gravar e editar aulas em tempo recorde, pois uma semana após a interrupção das aulas presenciais, tiveram início as atividades *online* e aulas síncronas.

Ao conversar com outros professores da instituição, Débora percebeu que compartilham o sentimento de ter aprendido muito em pouco tempo, muitas vezes com a sensação de terem participado de outra formação inteira em poucos meses.

- *Acredito fortemente que essa qualificação dos professores, essa formação, deveria ter acontecido antes, desde uma formação na graduação/licenciatura, como uma formação contí-*

nua também do professor, isso deveria ter acontecido antes de entrarmos no ensino remoto. Os cursos de educação continuada que tenho, foram pelo meu interesse particular.

Desde o início da pandemia, Débora tem refletido bastante sobre a sua formação. Desde 2020 ela precisou repensar sobre sua forma de ensinar, de que forma os estudantes aprendem, qual a realidade vivenciada por eles, formas e materiais que pudessem potencializar o ensino a distância. Para alguns professores, como os que já estavam prestes a se aposentar, esse sentimento veio ainda acompanhado das dificuldades de adaptação às tecnologias.

— É muito importante conhecermos as teorias de aprendizagem, alguns alunos aprendem mais rápido assistindo, outros ouvindo, outros escrevendo. Então, precisamos ter a percepção de que alguns alunos ainda não se adaptaram e têm dificuldades para realizar as atividades.

— Além da dificuldade em compreender as teorias de aprendizagem, alguns de nós ainda precisam aprender a usar as tecnologias. Eu que nunca precisei usar o computador para nada na vida, muito menos o Word, agora preciso entrar em uma videochamada para aprender como dar aula no ensino remoto.

Em um contexto nunca anteriormente vivenciado, a instituição em que Débora leciona necessitou mudar a forma de trabalho de uma forma ágil e eficaz. Nesse sentido, foi necessária uma reorganização encabeçada pela diretoria de recursos humanos, as atitudes deveriam ser tomadas levando em consideração diversos fatores: saúde mental e física dos professores, assim como de seus familiares, condições de trabalho, requalificação dos professores para o ensino híbrido ou EaD e suporte técnico para que o ensino não perdesse a qualidade.

A diversidade no sistema educacional é presente, ao tempo que se tinha professores confortáveis com as tecnologias, tinham aqueles que não possuíam habilidade com as plataformas de transmissão de aula; assim, uma das primeiras medidas foi a definição da plataforma que seria utilizada e em seguida foi elaborado um manual que ensinava como utilizá-la.

Logo que as aulas presenciais foram canceladas, a instituição preocupou-se em oferecer rodas de conversa com os professores da instituição e de outros locais, um diálogo onde os docentes poderiam partilhar seus anseios, dificuldades e como estavam superando, além de disponibilizar apoio psicológico para todos os colaboradores.

— A Universidade ofereceu treinamentos e tivemos muito apoio de colegas com experiência em EaD. Isso fez toda a diferença; houve

muita aproximação entre colegas que até então não costumavam interagir tanto. Compartilhamos muita coisa de aprendizado, especialmente no início das atividades remotas.

Outro desafio percebido por Débora e seus colegas, assim que passaram a trabalhar em casa, foi a dificuldade para separar o tempo de trabalho do tempo pessoal devido ao grande volume de atividades e à necessidade de requalificação para uso das tecnologias. A Universidade atuou neste sentido oferecendo cursos de Gestão do Tempo, fazendo com que os professores refletissem sobre a questão e buscassem formas mais eficientes de planejar suas atividades.

Em relação ao espaço físico, Débora e seus colegas responderam a uma pesquisa na qual era investigada a necessidade de disponibilização de recursos físicos tais como mesas, fones, microfones, suporte para notebooks, tripé para celular, quadros e materiais escolares além dos que já haviam sido disponibilizados.

Além disso, a professora de matemática tem participado periodicamente de cursos/treinamentos sobre metodologias de ensino na sua área de atuação, sobre ensino a distância/ ensino híbrido. Mensalmente, ela e os demais colaboradores respondem a um pequeno formulário sobre erros, acertos e aprendizagens do mês, a fim de que no mês seguinte, as atividades sejam aprimoradas. A instituição ainda leva em consideração os feedbacks recebidos pelos estudantes, a fim de melhorar a qualidade das aulas e fazer ajustes na plataforma de ensino.

— Apesar da dificuldade inicial, aos poucos fui criando meu jeito e tentando promover o máximo de interação possível com os alunos. Minha adaptação melhorou quando baixei minha expectativa e me dei conta que já estava fazendo o “possível”. Passei a valorizar mais o acolhimento e o apoio às situações adversas que surgiam do que preocupar-me tanto com o conteúdo, pois as perdas seriam inevitáveis, para mim e para eles. A resposta à crise, encabeçada pela Diretoria de Recursos Humanos da Instituição, foi essencial para minha requalificação para o novo formato de ensino, que me proporcionou uma evolução pessoal e profissional.

2.2 O dilema

Segundo a plataforma da Agenda 2030, em 2015, 193 Estados-Membros da ONU assinaram um documento: “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, nesse documento constam 17 Objetivos de Desenvolvimento

Sustentável, que se desdobram em 169 metas. Os Estados-Membros se comprometeram em até 2030 desenvolver práticas que atingissem as 169 metas, promovendo assim, um desenvolvimento sustentável.

Um desses objetivos se refere à educação, o ODS 4: Educação de qualidade, sua meta 4.c, visa até 2030: “substancialmente aumentar o contingente de professores qualificados, inclusive por meio da cooperação internacional para a formação de professores, nos países em desenvolvimento, especialmente os países de menor desenvolvimento relativo e pequenos Estados insulares em desenvolvimento.” (AGENDA 2030).

É importante frisar a valorização da educação, uma educação de forma inclusiva, onde se tenha pessoas que saibam ler, escrever e interpretar, uma população que entenda o seu compromisso e saiba argumentar, cidadãos empoderados de seus conhecimentos, e para que isso aconteça se faz necessário professores capacitados, que saibam agir frente a adversidade, qualificados para lecionar em momentos de crise e que compreendam seu papel enquanto desenvolvedores de pessoas.

Em dezembro de 2019 iniciou na China a até então epidemia de Covid-19, em 20 de fevereiro boletins já anunciavam a primeira suspeita de infecção pelo novo coronavírus no Brasil, na época já se denominava Pandemia de Covid-19, no país, o mês de fevereiro encerrou com 109 casos.

Os coronavírus são uma grande família, o responsável pela pandemia do século XXI é o SARS-CoV-2, o qual sua infecção tem como consequência, a Covid-19, os quadros clínicos vão desde pessoas assintomáticas até casos graves, onde pode decorrer até o óbito.

Segundo o Ministério da Saúde, os primeiros casos na China foram atendidos como pneumonia de origem desconhecida. Seus sintomas se assemelham com o da gripe, no início foi uma batalha para entender o vírus e encontrar uma forma de combatê-lo. Devido o seu alto grau de contágio, os efeitos da doença, a dificuldade em mapeamento/combate, quantidade de leitos e UTIs para receber a população, a medida preventiva e eficaz, foi o distanciamento/isolamento social, iniciando assim a temida quarentena.

Guinancio *et al.*, 2020 afirma que a pandemia de Covid-19 é uma das maiores crises sanitárias em escala mundial do século XXI. Dados de 15 de dezembro de 2020, às 18hs30min, do Ministério da Saúde apontam, 6.970.034 casos confirmados no Brasil, desses 6.607.862 são recuperados, 719.373 estão em acompanha-

mento, constando 42.889 casos novos, 182.799 vidas já foram perdidas para o SARS-CoV-2.

Com a Pandemia de Covid-19 o isolamento/distanciamento social, foi uma das medidas adotadas para mitigação da pandemia, o que levou ao fechamento das instituições de ensino (IE) e à busca por novas estratégias de ensino, de forma que os estudantes não fossem tão prejudicados e as aulas pudessem continuar.

O Conselho Nacional da Juventude (CONJUV), em parceria com a Fundação Roberto Marinho, Rede Conhecimento Social, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), Em Movimento, Visão Mundial, Mapa Educação e Porvir, realizaram a pesquisa Juventudes e a Pandemia do Coronavírus, dados dessa pesquisa apontam que 24% dos jovens brasileiros entre 15 a 18 anos, 29% entre 19 a 24 anos e 30% entre 25 a 29 anos, confessaram que já pensaram em não voltar às aulas após o fim do isolamento social, o que representa 3 a cada 10 jovens.

Ainda segundo a Pesquisa de iniciativa do CONJUV, dados trazem que 48% dos estudantes têm dificuldade em se organizar para estudar no ensino a distância e 32% concordam totalmente que os professores têm dificuldades para dar aula a distância. Outro dado provindo da pesquisa é que 52% têm aulas em plataforma digital, em contrapartida 2 a cada 10 jovens relataram que sua IE não está oferecendo nenhuma atividade.

Diante desse cenário as IE precisaram responder à crise, precisaram voltar às aulas, no meio de uma pandemia, onde os professores em sua grande maioria não tinham preparo para lecionar a distância, uma requalificação dos profissionais se fez necessária e a percepção de que uma educação continuada, que é de extrema importância, ecoou no dia-a-dia dos gestores de recursos humanos de todas as Instituições de Ensino. De encontro com essa afirmativa, dos Santos, E., & de Sousa Lima, I. 2020, apontam a urgência com que os professores se depararam para se fazer possível atuar em meio aos acontecimentos advindos da pandemia, desde aprender a desaprender.

3. Notas de ensino

3.1 Objetivos Educacionais

Este caso propicia ainda uma visão sobre Práticas para o Ensino em Administração e Estudos Baseados em Prática, bem como, a requalificação do professor para utilizar as plataformas digitais para ensino *online* e assim garantir a atenção do estudante no mundo virtual.

Cotidianamente, docentes, principalmente em final de carreira, apresentam alguma dificuldade para lidar com o complexo aparato tecnológico disponível para o trabalho como plataformas de educação a distância e outros recursos digitais, algo que no contexto da pandemia se tornou uma necessidade. Trata-se de um universo que exige o estabelecimento de novas relações de comunicação que incluem, além da aquisição de um novo glossário de palavras e expressões – como, lives, aulas *online*, *classroom* virtual, *webconferência*, *chat*, *podcast*, *homeschooling*, entre outros –, o desenvolvimento de competências para promoção de aprendizagem adequadas a esse novo ambiente.

Assim sendo, este caso se destina a estudantes de graduação e de pós-graduação das áreas de conhecimento de gestão e educação, com foco em disciplinas como Gestão de Pessoas, Gestão do Conhecimento (graduação) e Práticas de Ensino e Estudos Baseados em Prática (Pós-graduação). Os alunos podem encontrar no caso uma reflexão sobre o papel dos recursos e técnicas de ensino em Administração como propulsores do aprendizado ativo, vendo assim como podem desenvolver condutas voltadas à maior aprendizagem e desenvolvimento de suas competências em sala de aula, e, conseqüentemente, em organizações. O público também é de docentes, os quais podem refletir sobre suas técnicas de ensino e como aperfeiçoá-las e discutir a dinâmica do desenvolvimento das aulas e do próprio curso entre professores com e sem experiência acadêmica. De interesse também, de profissionais de Gestão de Pessoas do setor educacional, onde podem utilizá-lo como consulta, para performar de uma melhor forma, o modo como desenvolvem os professores das empresas onde trabalham.

A partir da contextualização do momento atual de Débora, este caso de ensino tem os seguintes objetivos:

- a) Discutir requalificação profissional de professores para novas metodologias de ensino;
- b) Abordar a requalificação sob a ótica da aprendizagem para a vida (*lifelong learning*) como estratégia competitiva para as organizações frente aos cenários de constante mudança.

Como sugestão para que o docente possa conduzir as atividades em sala de aula, recomenda-se:

1. O caso deverá ser enviado previamente (sugestão de uma semana) para os alunos, acompanhado de materiais complementares, com a temática requalificação e *lifelong learning*, e o docente deve estimular que os alunos façam um fichamento dos materiais, para melhor fixação do conteúdo e respondam aos questionamentos do caso.
2. No dia da aula o docente iniciará com uma explicação sobre requalificação e *lifelong learning*, após explicação o professor indagará a turma sobre os insights que tiveram durante o fichamento e estimulará que os alunos compartilhem suas respostas aos questionamentos propostos no caso (25 minutos para essa atividade).

3.2 Fonte de Dados

Para dar mais realidade à Débora, nossa personagem fictícia, neste caso para ensino, optou-se por utilizar fontes de dados primários, nos quais foram realizadas entrevistas semiestruturadas com docentes dos mais variados níveis educacionais (do ensino básico à pós-graduação). As entrevistas foram realizadas de forma online e após a coleta, os dados foram transcritos, analisados e interpretados.

Fez-se necessário utilizar fatores de conveniência para escolha dos sujeitos da pesquisa, pois para fins de atendimento dos objetivos propostos, tomou-se como principal preceito a facilidade de acesso a estas pessoas. Dessa forma, a acessibilidade aos entrevistados foi fator decisivo de escolha para dar vida à nossa personagem ilustrativa, Débora. Isso deu-se de forma orgânica, visto que todos os pesquisadores envolvidos têm acesso próximo a docentes.

3.3 Questões para Discussão

- 1- Considerando o cenário de crise apresentado conforme o dilema acima, como se relaciona a teoria da aprendizagem para a vida (*lifelong learning*) com os desafios encontrados pelos alunos?
- 2- Como a professora Débora pode utilizar a teoria da aprendizagem para a vida (*lifelong learning*) para posicionar-se competitivamente no ambiente de trabalho diante tantas mudanças enfrentadas?
- 3- Além do cenário naturalmente com-

petitivo, o ano de 2020 trouxe grandes desafios para os gestores das instituições de ensino, pois com a pandemia da Covid-19 e a chegada forçada do ensino remoto houve a necessidade de reestruturar não somente estruturas tecnológicas, como estrutura pessoal. Como esses gestores podem utilizar a requalificação profissional dos seus colaboradores para alinhar aos seus objetivos educacionais e organizacionais?

3.4 Revisão de Literatura e Análise

A requalificação pode ser entendida como o treinamento de pessoas, objetivando que elas exerçam atividades que tenham como obrigatoriedade o conhecimento técnico, desde o conhecimento a respeito de processos de trabalho, passando por capacidade de julgamento autônomo, agilidade de movimentos e até a responsabilidade por equipamentos e produtos custosos (MARCONDES e DOS SANTOS, 1999).

Mercer (2020) apresenta que a requalificação pode ser encarada como o maior desafio – e a maior oportunidade – dos últimos tempos, tendo em vista a transformação que vivemos diuturnamente, sobretudo no que diz respeito à tecnologia, se tornando uma vantagem estratégica.

Considerando o que foi abordado no Caso de Ensino, percebe-se que os professores, independentemente do grau de ensino, matéria ou instituição passam por um período de constantes transformações e alta necessidade de requalificação, tendo em vista a pandemia do Covid-19, esse pensamento vai de encontro ao que Ortega e Rocha (2020) apresentam: “Esse profissional da área educacional se insere num cenário em constante mudança, fruto da sociedade tecnológica, que alterou todos os espaços de convívio social e criou um ambiente de aprendizagem constante”. Estes autores acrescentam ainda que é válido as escolas se atentarem ao fato de que se as escolas permanecerem com aulas *online*, é necessário priorizar a contratação de docentes que já estejam capacitados para lidar com os recursos digitais (ORTEGA e ROCHA, 2020). Este ponto faz refletir que diante do cenário altamente competitivo, a adaptação ao meio digital está para além de aprender utilizar novas ferramentas do mundo *online*; é necessário aliar posicionamento estratégico, requalificação e aprendizagem constante.

Por isso, faz-se necessário o entendimento do termo *lifelong learning*, que significa

“qualquer atividade de aprendizagem, com um objetivo, realizada de forma contínua e que busca melhorar o conhecimento, habilidades e competências” (Comissão das Comunidades Europeias, 2000, p. 3 *apud* Barros, 2012, p. 125, tradução nossa) o que, na realidade, significa uma requalificação sistemática do profissional. A teoria supracitada possui quatro pilares: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a conviver, aprender a ser (PINTO, 2020). O pilar “aprender a conhecer” diz respeito à aquisição de conhecimentos, capacidade de reflexão e instigação da curiosidade do profissional. O pilar “aprender a fazer” trata do desenvolvimento da habilidade de superar desafios e de trabalho em equipe, ou seja, trata-se de uma habilidade humana relativa ao convívio interpessoal. Da mesma forma é o pilar de “aprender a conviver”, que diz respeito ao poder de compreensão do outro e gerenciamento de conflitos. Por fim, o pilar “aprender a ser” trata do desenvolvimento do indivíduo de forma total, desde a parte relacionada à ética do ser humano, até questões como raciocínio e criatividade (PINTO, 2020).

Em se tratando de professores, como Débora, a necessidade do uso da teoria *lifelong learning* como forma de capacitação se torna ainda mais latente, tendo em vista que estes profissionais são insubstituíveis na formação de outras pessoas, motivo pelo qual devem, sempre, adequar duas tarefas: aprender e ensinar, conforme lembram Pereira, de Castro Laranjo e Fidalgo (2012, p. 2).

Ambas as abordagens se fazem presente neste caso de ensino, tendo em vista que Débora, professora de matemática, passou por um grande processo de requalificação quando do início da pandemia do Covid-19, pois as aulas presenciais foram imediatamente interrompidas e houve a necessidade de adaptação ao formato de suas aulas ao ensino a distância.

Assim, a necessidade de dominar os recursos digitais, bem como metodologias de ensino a distância obrigaram Débora a frequentar cursos e treinamentos oferecidos pela escola em que leciona matemática para readaptar sua forma de dar aulas.

Do mesmo modo, com a coleta de dados por meio de entrevistas com professores que também precisaram readaptar suas aulas em razão das restrições causadas pelo Covid-19, percebemos uma opinião geral sobre a formação para o ensino remoto no sentido de que a adaptação para o período de pandemia teria sido muito mais fácil se os professores tivessem, desde antes, uma educação continuada para lidar com tecnologia em suas atividades laborais.

A utilização da teoria do lifelong learning (educação continuada), então, se traduz em um grande benefício, tanto aos professores, que não precisariam trabalhar “o equivalente a seis anos em apenas um mês” – como uma das professoras cita em sua entrevista – e que teriam isso como uma estratégia competitiva, quanto às instituições, que estariam mais preparadas para lidar com situações de crise.

Para Hypolito, Vieira e Pizzi (2009), o processo de intensificação do trabalho docente pode ser sintetizado, entre outros fatores, como processo que conduz à redução do tempo para descanso na jornada de trabalho; implica falta de tempo para atualização e requalificação profissional e potencializa a sobrecarga de trabalho. Ademais, aumenta o isolamento ao reduzir as chances de interação e participação coletiva de trabalho, limitando as possibilidades de reflexão crítica conjunta para a luta e a defesa da saúde. Em síntese, pode-se afirmar que as modalidades de trabalho remoto de professoras e professores possuem a marca da combinação intensiva e extensiva do tempo de trabalho associado à precarização das condições laborais sob a determinação histórica de novos padrões gerenciais em tempos de excepcionalidade de trabalho (RODRIGUES *et al.*, 2020).

Referências

AGENDA 2030. **Transformando Nosso Mundo:** A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 05 dez. 2020.

BARROS, R. From lifelong education to lifelong learning. Discussion of some effects of today's neoliberal policies. **European journal for Research on the Education and Learning of Adults**, v. 3, n. 2, p. 119-134, 2012. Disponível em: <https://www.pedocs.de/frontdoor.php?source_opus=6741>. Acesso em: 01 dez. 2020.

CARVALHO, J.A. *et al.* Implantação de Normas de Segurança e Saúde no Trabalho em uma Empresa de Energia Eólica. Santa Catarina: **Revista Alcance**, v.26, n.3, 2019. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/ra/article/view/10324>. Acesso em: 01 dez. 2020.

CONSELHO NACIONAL DA JUVENTUDE, FUNDAÇÃO ROBERTO MARINHO, REDE CONHECIMENTO SOCIAL, ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA (UNESCO), Em Movimento, Visão Mundial, Mapa Educação, Porvir. **Pesquisa:** Juventudes e a Pandemia de Coronavírus. Relatório de resultados, junho de 2020. Disponível em: <https://www.juventudeseapandemia.com/>. Acesso em: 09 dez. 2020.

COSTA, M.K.M. **Movimento Empresa Júnior e os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável:** uma análise do impacto gerado. Trabalho de Conclusão de Curso. (Bacharelado em Administração) – Universidade Federal do Piauí, Picos, 2019.

DOS SANTOS, E., DE SOUSA LIMA, I. (2020). **“Da noite para o dia”** o ensino remoto:(re) invenções de professores durante a pandemia. Revista Brasileira de Pesquisa (Auto) Biográfica, 5(16), 1632-1648.

GUINANCIO, J.C *et al.* **Covid-19:** Desafios do cotidiano e estratégias de enfrentamento ao isolamento social. Pesquisa, Sociedade e Desenvolvimento, v.9, n.8, 2020. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/5474>. Acesso em: 05 dez. 2020.

GRANDISOLI, E.; JACOBI, P. R.; Marchini, S. **Educação e pandemia:** desafios e perspectivas. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/artigos/educacao-e-pandemia-desafios-e-perspectivas/>>. Acesso em: 09 nov. 2020.

MATOS, C. M. F. *et al* (2020). Meu negócio não pode morrer: dilemas da expansão de um cemitério-parque. **Revista Brasileira de Casos de Ensino em Administração**, 10(2), 9. Disponível em: <<https://doi.org/10.12660/gvcasosv10n2c9>>. Acesso em: 06 dez 2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Coronavírus Covid-19**. Disponível em: <<https://coronavirus.saude.gov.br/>> . Acesso em: 16 dez. 2020.

MACEDO, N. M. M. N. Os Não Humanos Têm Vida? Um Caso sobre o Ensino em Administração. **Métodos e Pesquisa em Administração**, Paraíba, v. 1, n. 2, p. 45 - 50, 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufpb.br/index.php/mepad/article/view/31863/16739>>. Acesso em: 06 dez. 2020.

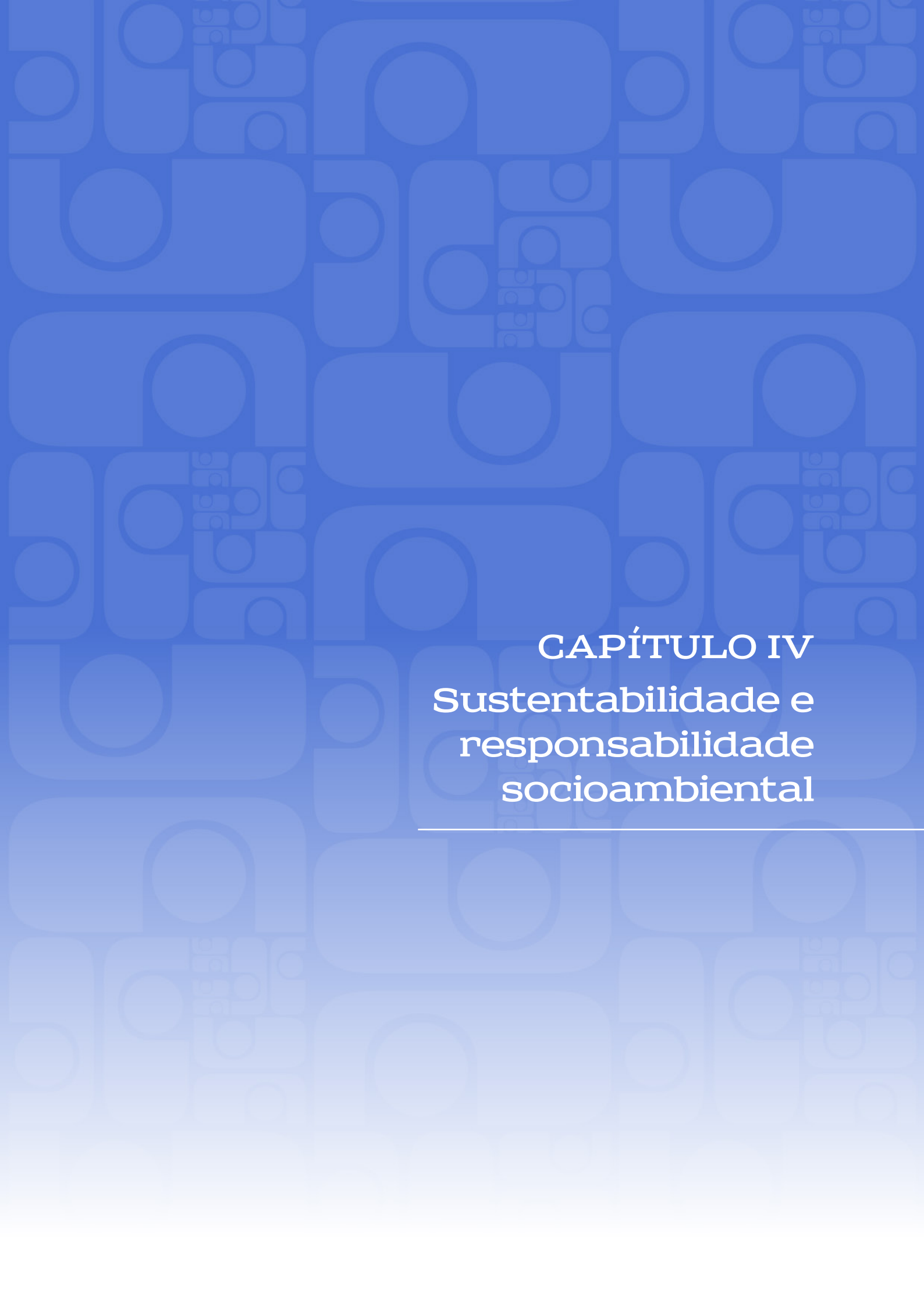
ORTEGA, L. M. R.; ROCHA, V. F. O dia depois de amanhã – na realidade e nas mentes – o que esperar da escola pós-pandemia? **Pedagogia em Ação**, Belo Horizonte, v.13, n. 1 (1 sem. 2020) – Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/pedagogiacao/article/view/23782>>. Acesso em: 06 nov. 2020.

PASSOS, A.P.P.; WOLLINGER, H. Collins Distribuidora: Os desafios na Gestão de Pessoas. Santa Catarina: **Revista Alcance**, v.26, n.2, 2019. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/ra/article/view/11106>. Acesso em: 01 dez. 2020.

SANAR SAÚDE. **Linha do Tempo do Coronavírus no Brasil**. Disponível em: <https://www.sanarmed.com/linha-do-tempo-do-coronavirus-no-brasil>. Acesso em: 10 dez. 2020.

SOUZA, K. R. *et al* . Trabalho remoto, saúde docente e greve virtual em cenário de pandemia. **Trab. educ. saúde**, Rio de Janeiro , v. 19, e00309141, Jan. 2021. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-77462021000100401&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 06 dez. 2020. <https://doi.org/10.1590/1981-7746-soloo309>.

ŽNIDARŠIČ, J., JEREB, E. Innovations and lifelong learning in sustainable organization. **Organizacija**, 44, pp. 185- 194. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/227640689_Innovations_and_Lifelong_Learning_in_Sustainable_Organization> . Acesso em: 10 dez. 2020.



CAPÍTULO IV

Sustentabilidade e responsabilidade socioambiental

AS DIMENSÕES DA SUSTENTABILIDADE NAS INOVAÇÕES DE MODELOS DE NEGÓCIO SUSTENTÁVEIS: Uma revisão bibliométrica

Patricia Soldatelli Valente
patricia.soldatelli@gmail.com

Rafaela Cabral Almeida Trizotto
rafaelactrizotto@gmail.com

Natalia da Silva Freitas
nataliasffreitas@gmail.com

Leandro da Silva Nascimento
lesnasc@gmail.com

Palavras-chave:
inovação, sustentabilidade, modelo de
negócio, modelo de negócio sustentável, *triple
bottom line*.

Resumo

Diante dos novos paradigmas de produção e consumo sustentáveis, a inovação em modelos de negócio torna-se essencial para o avanço da sustentabilidade. Por mais que os conceitos de inovação em modelos de negócio e sustentabilidade estejam cada vez mais entrelaçados na literatura, não há um delineamento claro de quais dimensões da sustentabilidade estão impulsionando essas inovações. Por isso, o principal objetivo deste artigo é identificar quais dimensões, com base no *Triple Bottom Line* (TBL), estão sendo priorizadas. Para tanto, foi realizada uma análise bibliométrica a partir de um *corpus* selecionado nas bases de dados *Web of Science* e *Scopus*. Ao todo, 284 artigos foram analisados. Identificou-se predominância da dimensão ambiental; mas também, uma crescente preocupação em retratar as três dimensões do TBL de maneira equitativa. Além de oferecer um panorama geral e internacional sobre a produção científica no assunto, o artigo aponta sugestões de pesquisas futuras.

1. Introdução

Diante de um cenário global que cada vez mais urge por mudanças e transformações para um mundo sustentável, seja através de regulamentações e acordos internacionais entre os países ou pela pressão dos próprios consumidores mais conscientes do seu impacto socioambiental no Planeta, observa-se um aumento no número de empresas que objetivam modelos de negócios sustentáveis ou o desenvolvimento de modelos de negócios que não sejam apenas economicamente viáveis, mas que também contribuam para as questões sociais e ambientais emergentes (TÄUSCHER; ABDELKAFI, 2017).

Uma das definições mais utilizadas no mundo acadêmico, segundo pesquisa realizada por Belussi *et al.* (2019), é a de Teece (2010), que sustenta que um modelo de negócios é a maneira pela qual as empresas criam e entregam valor aos seus consumidores de forma a atraí-los para pagar o valor desejado, convertendo tais pagamentos em lucros. No entanto, para esta era, as questões da sustentabilidade apresentam-se, além de uma vantagem competitiva, como uma forma não monetária de criar valor a longo prazo para a empresa, a partir de uma gestão proativa de múltiplas partes interessadas, ao que se denomina modelos de negócios sustentáveis (GEISSDOERFER *et al.*, 2018). Nesse sentido, ganha destaque as contribuições de Zott *et al.* (2011), cujas definições defendem uma perspectiva mais holística para os modelos de negócios, com limites além daqueles das empresas.

Pensar em uma abordagem mais holística para modelos de negócios é pensar em modelos de negócios sustentáveis com a integração das múltiplas dimensões que coexistem na sociedade, sejam elas econômicas, sociais, ambientais, culturais, políticas, educacionais, entre outras. Neste artigo, lança-se mão das três dimensões mais difundidas pelo conceito de *Triple Bottom Line* (TBL) - o tripé da sustentabilidade criado por John Elkington, que são a econômica, a social e a ambiental.

Stubbs (2019, p. 2) traz a ideia de que “se uma empresa deseja melhorar seu desempenho de sustentabilidade, ela tem que mudar seu modelo de negócios de forma que os objetivos ambientais e/ou sociais sejam integrados à lógica central do negócio”. Porém, estudos que objetivam como se dá a inovação em modelos de negócios para serem sustentáveis têm sido relegados em prol de estudos focados em produtos e tecnologias (STUBBS,

2019). Klein, Spieth e Heidenreich (2021) contribuem ao dizer que a literatura fornece resultados limitados sobre os efeitos do compromisso das empresas com a sustentabilidade. A partir disso, se faz necessário aprofundar o entendimento da inovação em modelos de negócios sustentáveis, principalmente, quais dimensões do TBL têm sido priorizadas nas decisões estratégicas empresariais.

Com base nisso, o principal objetivo deste artigo é identificar quais dimensões da sustentabilidade estão sendo priorizadas na inovação de modelos de negócios sustentáveis, a fim de entender se as empresas/países estão contribuindo para um desenvolvimento realmente sustentável com o devido equilíbrio entre as dimensões que tal paradigma de desenvolvimento pressupõe. Para tanto, foi realizada uma análise bibliométrica de 284 artigos em inglês, coletados, em 2021, dos repositórios *Web of Science* e *Scopus*, refinados por três palavras-chave específicas (*innovation, business model e sustainab**) e com delimitação geográfica de oito países, sendo eles: Alemanha, Holanda, Suécia, Austrália, França, Dinamarca, Áustria e Japão, com base no último relatório de desenvolvimento sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU), 2019.

Os resultados encontrados na pesquisa oferecem um panorama geral para a literatura, em nível macro e mundial, da produção científica em inovação de modelos de negócios sustentáveis. São apresentados os principais periódicos e autores que publicam sobre o tema, assim como os artigos mais citados, que podem embasar e impulsionar o desenvolvimento de novas pesquisas na área. Além disso, os achados contribuem para a prática gerencial, destacando a importância de olhar de forma equitativa e conjunta para os benefícios das dimensões sociais e ambientais, associadas à viabilidade econômica, como fornecedoras de uma gama de possibilidades à criação de valor, entrega de valor e captura de valor para os modelos de negócios do século XXI com foco em sustentabilidade.

Este artigo está dividido em cinco seções além desta introdução: na segunda seção, apresenta-se um breve referencial teórico apresentando o TBL para a sustentabilidade e relacionando-o a modelos de negócio sustentáveis e inovação de modelos de negócio sustentáveis; na terceira seção, apresenta-se os procedimentos metodológicos adotados; na quarta seção, a discussão dos principais resultados encontrados e, na quinta e última seção, as principais conclusões deste estudo.

2. Revisão teórica

2.1 A Sustentabilidade e o Triple Bottom Line

O termo sustentável significa ser capaz de “manter”, “preservar” ou “suportar” (GROBER, 2015) e aparece pela primeira vez relacionado ao meio ambiente, no livro *Limits of growth* (MEADOWS *et al.*, 1972), que alerta sobre as restrições ambientais e sobre a importância da utilização sustentável dos recursos naturais.

Em 1987, no relatório Brundtland, Nosso futuro comum, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) apresentou uma definição para desenvolvimento sustentável que segue sendo a mais aceita até os dias atuais “desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades” (CMMAD, 1987, p. 46).

Entretanto, de acordo com os autores Hoekstra e Wiedmann (2014), o que vemos desde a segunda metade do século 18, é uma alteração dramática das paisagens terrestres, extração irresponsável dos recursos naturais e geração de resíduos sem precedentes, causados pelo desenvolvimento irresponsável e insustentável. Esse cenário compromete o atendimento das necessidades das gerações futuras, causando desequilíbrios climáticos e consequências extremas.

Nesse sentido, como defendem Enders e Remig (2015, p.1), a humanidade está diante de um desafio e exige esforços em conjunto, transdisciplinares, que promovam estilos de vida sustentáveis e padrões de desenvolvimento duradouros. “Prosperidade para todos dentro dos limites da capacidade de suporte de nosso planeta é o que o desenvolvimento sustentável visa alcançar”.

Segundo Fergus e Rowney (2005), nos dias de hoje, muitas organizações já adotam aspectos do desenvolvimento sustentável em suas operações, contudo, essa implementação não é feita de forma holística, consistente e abrangente em todos os níveis das organizações. Com o propósito de auxiliar as organizações na transição para a sustentabilidade, John Elkington, na década de 1990, criou o conceito do TBL que abrange as dimensões ambiental, social, e econômica de uma empresa.

Esse conceito é uma perspectiva empresarial do Planeta, das pessoas e do lucro, que auxilia as organizações na identificação de critérios, definição de limites e orçamentos, programas e estratégias políticas especí-

ficas para o progresso e desenvolvimento de cada uma das dimensões da sustentabilidade e do TBL como um todo. É uma visão compartilhada, mudança de estilo de vida e novas práticas sociais (ENDERS; REMIG, 2015). Por meio da estrutura do TBL é possível mensurar o desempenho do negócio e o sucesso da organização nos quesitos econômicos, sociais e ambientais (GOEL, 2010).

A humanidade está diante do desafio da mudança de paradigmas. “Somos a primeira geração com o conhecimento de como nossas atividades influenciam o Sistema Terrestre e, portanto, a primeira geração com o poder e a responsabilidade de mudar nossa relação com o planeta” (STEFFEN *et al.* 2011). Logo, é indispensável que o desenvolvimento sustentável esteja na pauta das organizações de forma holística e que seja delineado pelos seus quatro princípios: 1. Planejamento holístico e formulação de estratégias; 2. Preservação de processos ecológicos; 3. Proteção do patrimônio e da biodiversidade e 4. Desenvolvimento que pode ser sustentado por anos futuros (CMMAD, 1987).

Acadêmicos e profissionais de negócios que lidam com os sistemas de produção e consumo de impacto ecológico e social estão cada vez mais atentos aos modelos de negócios sustentáveis (BOCKEN; BOONS; BALDASSARRE, 2019; LÜDEKE-FREUND, 2019). Para Bocken, Boons e Baldassarre (2019), empresas que buscam minimizar o impacto negativo por meio de modelos de negócios sustentáveis, além de se beneficiarem, acabam gerando valor positivo significativo para uma rede de stakeholders da organização, incluindo a sociedade e o meio ambiente.

2.2 Transição para Modelos de Negócio Sustentáveis

Um corpo emergente de pesquisas revela que empresas estão identificando na sustentabilidade uma fonte de vantagem competitiva. Parida e Wincent (2019) argumentam que as mudanças na forma atual e futura de uma empresa atuar são cruciais para o desenvolvimento e execução de estratégias e planos de desenvolvimento de negócios visando garantir vantagem competitiva. Há quase uma década, Kiron *et al.* (2012) já traziam evidências de que um número crescente de gerentes e empresas estavam levando as práticas de negócios sustentáveis a sério e lutando para definir a sustentabilidade de uma forma relevante para seus negócios.

Apesar de, ao longo dos anos, empresas terem feito progressos notáveis para en-

frentar grandes desafios relativos a mudanças climáticas, redução da pobreza, segurança alimentar, biodiversidade, consumo sustentável e igualdade; não houve progresso prático suficiente e ainda se faz necessária transformações nas indústrias para que incorporem verdadeiramente a sustentabilidade ambiental e social na forma como fazem negócios (BOCKEN; SHORT, 2021). Parida e Wincent (2019, p. 2) explicam que

“para acadêmicos e, talvez especialmente, profissionais como gerentes, empresários e líderes corporativos, o surgimento de certas tendências transformacionais os força a repensar e reorganizar as operações de negócios para tornar a sustentabilidade uma prioridade organizacional”.

Entendendo que há urgência na mudança de modelos tradicionais de negócio para modelos que contribuam para o desenvolvimento sustentável na prática e à luz das novas tendências, Parida e Wincent (2019) dizem que o momento para as empresas realizarem essa transformação significativa não poderia ser melhor. França *et al.* (2017) contribui ao destacar que para o sucesso do futuro sustentável é necessária a inovação de modelos de negócio para o desenvolvimento estratégico sustentável, caso contrário, empresas com modelos de negócios insustentáveis correm o risco de serem superadas por aquelas que estão direcionando esforços na mudança necessária e acelerada para a sustentabilidade global.

2.3 Inovação para Modelos de Negócio Sustentáveis

O conceito tradicional de modelo de negócio pode ser definido como uma ferramenta conceitual que consiste em um conjunto de elementos e relacionamentos que expressam a lógica de uma empresa com objetivos financeiros (TEECE, 2010); já os modelos de negócio sustentáveis requerem uma abordagem holística que reconheça a importância dos benefícios ambientais e sociais como contribuintes para a viabilidade financeira (KARLSSON *et al.*, 2018). Lambrechts *et al.* (2021) explicam que os modelos de negócio sustentáveis ao integrarem valor social e/ou ambiental, em vez de focarem apenas no valor econômico, acabam por fornecer uma gama de possibilidades às atividades ligadas à criação de valor, entrega de valor e captura de valor.

Um exemplo de como alinhar o modelo de negócio para a sustentabilidade é mostrado em Parida e Wincent (2019), quando os autores citam empresas de manufatura que adotam cada vez mais uma visão do ciclo de vida do produto. Essa visão permite que as empresas gerem valor econômico por meio de padrões de serviço, reduzam os efeitos ambientais por meio de uma vida útil estendida dos produtos e beneficiem a sociedade ao eliminar empregos de baixo valor agregado.

Long, Looijen e Block (2018) são precisos ao constatar que a inovação contínua é um fator importante para garantir que os modelos de negócios tradicionais tornem-se sustentáveis e continuem a melhorar. É importante salientar que a criação de um modelo de negócio para a sustentabilidade requer inovação tanto em termos de criação de novos modelos de negócios como na adaptação aos já existentes, envolvendo mudanças nos valores fundamentais de empresa, podendo até mesmo ser uma transformação radical com profundas implicações. Em relação às inovações sustentáveis, Jovane, Seliger e Stock (2017) explicam que o desenvolvimento de inovações sustentáveis é uma atividade essencial para a criação de novas tecnologias que podem contribuir para a criação de valor sustentável.

3. Procedimentos metodológicos

Para alcançar os objetivos desta pesquisa, realizou-se uma bibliometria, metodologia que possibilita extrair indicadores quantitativos e avaliar a produção científica com base em dados nacionais e/ou internacionais (VANZ; STUMPF, 2010). Ela foi escolhida por ser um método planejado para responder a uma pergunta específica, e que viabiliza a coleta, seleção e análise crítica dos estudos.

A etapa da coleta e seleção do corpus desta pesquisa ocorreu de acordo com a seguinte sequência de passos:

- 1º) Escolha do banco de dados, das palavras-chave e outras delimitações: optou-se pelo *Web of Science* e *Scopus*, em razão de serem duas das principais bases de dados multidisciplinares internacionais, uma vez que este estudo quer obter um panorama geral, em nível macro e mundial, da produção científica em modelos de negócios sustentáveis. A partir da definição das bases de dados, elegeram-se como principais palavras-chave: *innovation*, *business model* (refinado sem as

aspas para que possíveis variações não fossem descartadas) e *sustainab** (com o uso do asterisco para que nenhuma das variantes, como *sustainable* e *sustainability*, fosse descartada), por abordarem o tema principal da pesquisa. Em virtude da ambição por uma análise macro e internacional, optou-se, ainda, pelos seguintes filtros: somente artigos e revisões escritos em língua inglesa, com delimitação geográfica de oito países: Alemanha, Holanda, Suécia, Austrália, França, Dinamarca, Áustria e Japão. Não foram delimitados os campos de busca.

Os países mencionados acima foram escolhidos por figurarem no último Relatório de Desenvolvimento Sustentável da ONU (2019), com pontuação acima de 10 no quesito de limites sociais alcançados, apesar de ainda estarem em débito em alguns quesitos que dizem respeito aos limites dos recursos biofísicos. De acordo com esse relatório, entende-se que:

recursos biofísicos. De acordo com esse relatório, entende-se que:

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são caracterizados por três elementos característicos: equilibrar as dimensões econômica, ambiental e social do desenvolvimento sustentável; não deixando ninguém para trás; e garantir os requisitos básicos para o bem-estar das gerações futuras (p.21).

Apesar de os dados do relatório mostrarem que nenhum país ainda é capaz de atender, na sua totalidade, o conjunto de necessidades humanas básicas em um nível globalmente sustentável de recursos, os oito países escolhidos para o filtro estão com níveis minimamente aceitáveis de bem-estar individual e social ao longo de múltiplas dimensões, conforme mostra a Figura 1 abaixo.

Figura 1 - Striking the balance (Alcançando o equilíbrio, na tradução literal)



Fonte: Relatório de Desenvolvimento Sustentável da ONU (2019).

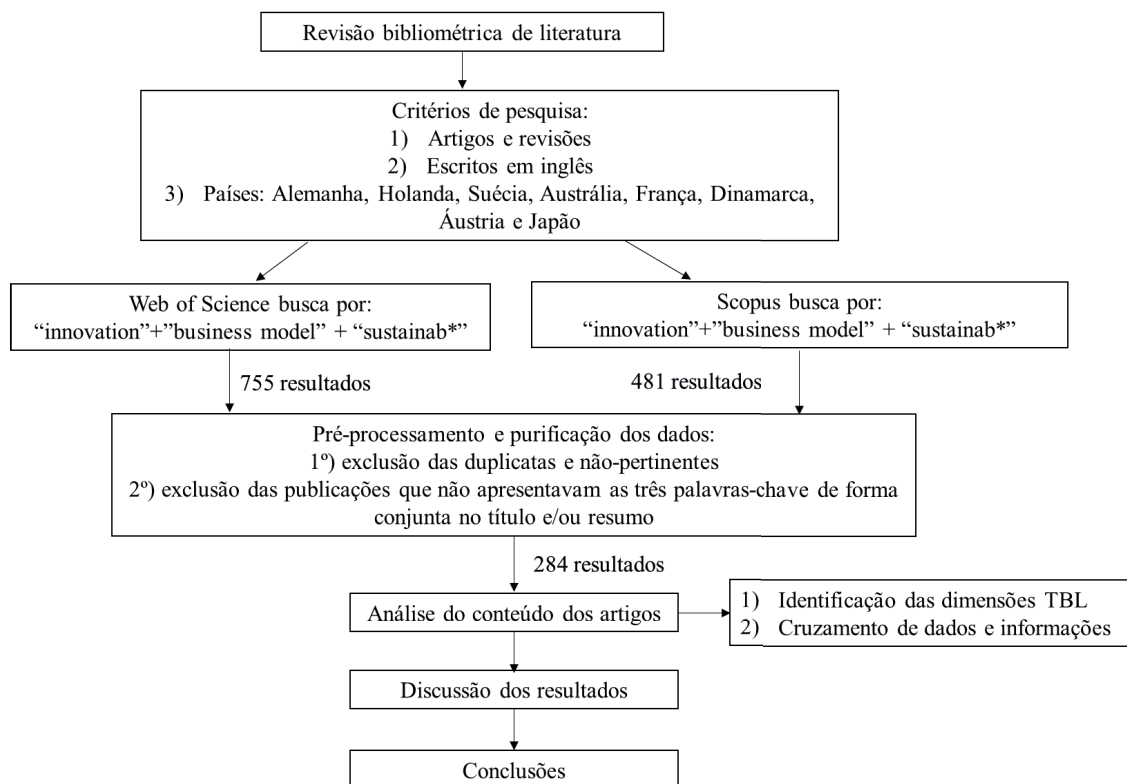
2º) Pré-processamento e purificação do corpus: os critérios de seleção dos artigos e revisões mencionados acima foram idênticos nos dois repositórios. Dessa forma, o Web of Science contribuiu com 755 resultados, e o Scopus, com 481 até o dia 12 de julho de 2021. A partir disso, realizou-se a purificação dos dados com a exclusão dos artigos e revisões duplicadas (351), bem como aqueles não pertinentes ao estudo (11), totalizando um corpus de 874 publicações a serem analisadas.

3º) Procedimentos de análise: os 874 documentos do corpus foram planilhados com base na estrutura TITLE-ABS-KEY e cada uma das autoras ficou responsável por aproximadamente 33% das pré-análises. Em um primeiro momento, foi realizada a leitura dos títulos e resumos de cada documento, com o objetivo de selecionar somente aqueles que continham as três palavras-chave juntas em uma e/ou outra dessas duas seções. Todas as palavras-chave ganharam um “sim” ou “não”, conforme a sua presença ou ausência no título e/ou resumo das publicações. A

a partir disso, foram considerados para a análise final aqueles documentos que receberam “sim” para as três palavras. Dos 874 documentos, restaram 284 artigos e revisões como corpus final desta pesquisa, a fim de serem analisados quanto às dimensões do TBL.

Cada documento integrante do corpus final desta pesquisa foi aberto e lido superficialmente pelas autoras (com pesquisa por *string*), a fim de encontrar as três dimensões do TBL. Ao abrir os artigos, foram buscadas as palavras: *economic*, *environmental* e *social*. Variações como *economical*, *environment*, *ecological* e *societal* também foram consideradas. Cada palavra foi analisada de acordo com a sua presença no texto. Quando a palavra não aparecia, seu contexto não estava relacionado a questões de sustentabilidade ou sua presença era inexpressiva (frequência inferior a cinco aparições), a palavra recebeu uma classificação “não”; e quando a palavra aparecia no texto, seu contexto estava relacionado com questões sustentáveis e sua frequência de aparição era expressiva, ela foi classificada com “sim”. Após isso, todos os “sims” foram substituídos pelo número 1 (um) e os “nãos” substituídos por um 0 (zero). Cinco

Figura 2 - Resumo dos Procedimentos Metodológicos



Fonte: Elaborada pelas autoras (2021).

artigos as pesquisadoras não conseguiram abrir para análise, logo, foram classificados com um zero nas três dimensões.

Ao longo da leitura superficial, as pesquisadoras também buscaram identificar os países que estavam sendo estudados nas publicações para posterior cruzamento de dados. Informações essas que foram extraídas do resumo ou da metodologia dos artigos e revisões. Ao todo, 43 países foram mapeados em 207 publicações, considerando-se Hong Kong de forma independente da China, e Reino Unido, Grã-Bretanha e Inglaterra como um só país.

A partir disso, utilizou-se o software Excel para a análise bibliométrica, buscando mapear as seguintes informações: **a)** dimensões mais publicadas, **b)** países com maior número de publicações e as dimensões mais trabalhadas em cada um deles, **c)** periódicos que mais publicaram sobre o tema de pesquisa e as dimensões contempladas em cada um deles, **d)** periodicidade das publicações e evolução da narrativa TBL ao longo dos anos, **e)** autores que mais publicaram sobre o assunto e **f)** artigos mais citados dentre os que trabalharam a temática (a quantidade de citações foi verificada em 21 de agosto de 2021, no *Google Scholar*).

4. Apresentação e discussão dos resultados

Com base nos dados extraídos das plataformas e nos procedimentos metodológicos explanados na seção anterior, vários resultados foram encontrados, os quais permitiram uma série de cruzamentos e combinações de informações para chegarmos à resposta principal desta pesquisa, bem como para apresentar outras discussões pertinentes a um panorama geral da produção científica em inovação de modelos de negócios sustentáveis, os quais serão vistos nesta seção.

Em relação ao principal objetivo desta pesquisa, que é identificar quais dimensões da sustentabilidade estão sendo priorizadas na inovação de modelos de negócios sustentáveis, tem-se que, dentre as 284 publicações analisadas, 217 apresentaram predominância da dimensão ambiental, 205, da econômica e 196, da social, sendo que pouco mais da metade dos artigos e revisões, isto é, 149 publicações, trabalharam as três dimensões do TBL de forma conjunta. Isso demonstra que, conforme Karlson *et al.* (2018) e Lambrechts *et al.* (2021) apontaram, está se buscando benefícios ambientais e sociais como contribuintes para a viabilidade financeira, que também fornecem uma gama de possibilidades à criação de valor, entrega de valor e captura de

valor para os modelos de negócios.

Tabela 1 - Dimensões mais publicadas

Dimensão	Quantidade
Ambiental	217
Econômica	205
Social	196

Fonte: Elaborada pelas autoras (2021).

Dentre os países levantados, os com maior número de publicações em inovações de modelos de negócios sustentáveis são a Alemanha (37), a Holanda (30) e a Suécia (20), sendo que Alemanha e Suécia mostraram abordar majoritariamente, de forma equitativa, as três dimensões, enquanto a Holanda deu destaque para as dimensões ambiental e social. Ao contrário do que esperavam as autoras, em nível global, a dimensão econômica não vem sendo trabalhada como principal, mas sim a ambiental, como pode ser observado na Tabela 2 abaixo.

Tabela 2: Dimensões por países

País	Ambiental	Social	Econômica	Nº Publicações
Alemanha	27	28	28	37
Holanda	26	21	18	30
Suécia	16	16	15	20
Dinamarca	13	9	9	14
Austrália	8	6	9	10
China	7	5	8	10
EUA	7	6	4	8
França	8	8	8	8
Itália	7	6	7	7
Índia	4	5	4	6
Áustria	5	3	4	5
Finlândia	3	1	1	5
Reino Unido/Grã-Bretanha/Inglaterra	3	3	3	4
Brasil	2	1	2	3
Espanha	3	2	3	3
Noruega	2	2	1	3
Singapura	1	1	2	3
Bangladesh	0	2	1	2
Costa Rica	2	1	1	2
Japão	2	2	2	2
Letônia	2	0	0	2
Turquia	2	2	2	2
África do Sul	1	0	0	1
Bélgica	1	1	1	1
Chile	1	0	0	1
Colômbia	1	1	1	1
Coreia do Sul	0	0	0	1
Egito	1	0	0	1
Filipinas	1	0	0	1
Hong Kong	1	1	1	1
Quênia	0	1	1	1
Macedônia	1	0	1	1
Papua Nova Guiné	1	0	0	1
Paquistão	0	1	1	1
Polônia	1	0	1	1
Portugal	1	1	1	1
Sérvia	1	1	1	1
Taiwan	1	1	1	1
Tailândia	1	1	1	1
Uruguai	1	1	1	1
Uganda	1	1	0	1
Vietnã	0	1	1	1
Suíça	0	0	1	1
Total	166	142	146	207

Fonte: Elaborada pelas autoras (2021).

Ressalta-se o fato de que a delimitação geográfica realizada para seleção dos periódicos desta pesquisa, com base no Relatório de Desenvolvimento Sustentável da ONU (2019), é condizente com os resultados encontrados, visto que dos oito países delimitadores da pesquisa, seis encontram-se nas primeiras posições, tanto em número de publicações em que foram estudados acerca das inovações em modelos de negócios sustentáveis, quanto na preocupação em trabalhar essas dimensões da sustentabilidade em seus países. Observa-se, no entanto, que China e Estados Unidos figuram no lugar de Áustria e Japão, que estão sendo menos estudados em pesquisas desse gênero.

Dentre os países em desenvolvimento ou economias emergentes, observa-se uma preocupação científica em olhar para o que a China, Índia e Brasil (que são três dos cinco membros do BRICS – que inclui ainda Rússia e África do Sul) estão fazendo em termos de inovações de modelos de negócios sustentáveis, uma vez que são os três primeiros emergentes na listagem da Tabela 2 entre os países desenvolvidos. Porém, o maior número de publicações sobre o tema desta pesquisa ainda se concentra em estudos em países desenvolvidos.

No que diz respeito às dimensões da sustentabilidade abordadas nos estudos dos três países emergentes, vale destacar a Índia, cuja dimensão social prevaleceu em quatro das seis publicações, e, de acordo com o Relatório de Desenvolvimento Sustentável da ONU (2019), o país figura com pontuação um, dentre os mais baixos do mundo, no quesito de limites sociais alcançados. Sabe-se que a Índia possui um sistema social organizado em castas e que isso origina e faz perpetuar enormes discrepâncias sociais entre as pessoas e suas condições e qualidade de vida. Dessa forma, infere-se que as inovações em modelos de negócios sustentáveis nesse país possam estar buscando focar nas inovações sociais, a fim de contribuir para a diminuição de tal problemática.

Com relação aos periódicos que mais publicaram sobre o tema desta pesquisa, foram mapeados 135 periódicos distintos, sendo o Journal of Cleaner Production com a maior quantidade de publicações (60), em que em 57 delas prevaleceu a dimensão ambiental. Em segundo lugar está o periódico Sustainability, da Suíça, com 27 publicações sobre inovações em modelos de negócios sustentáveis, com a predominância das dimensões ambiental e econômica, conforme mostra a Tabela 3, a seguir, com os Top 5 periódicos que mais publicaram sobre o tema e as dimensões da sustentabilidade contempladas.

Do total de periódicos, 48 deles trabalharam as três dimensões do TBL de forma equitativa ao número de publicações, sem priorizar nenhuma dimensão em detrimento de outra, como, por exemplo, o Business Strategy and the Environment, que publicou cinco artigos e/ou revisões sobre inovações em modelos de negócios sustentáveis e todas elas contemplaram todas as vezes as dimensões ambiental, social e econômica em suas narrativas (Tabela 4). Essa perspectiva do todo, que exige uma visão holística e compartilhada, preconizando mudanças de estilos de vida e novas práticas, como apontam os autores (ENDERS; REMING, 2015; GOEL, 2010; CMMAD, 1987), demonstra a ampliação da preocupação e conscientização para a sustentabilidade, que vem aumentando também a partir dos últimos cinco anos, conforme mostra a Tabela 5 na sequência.

Tabela 3 - Top 5 periódicos que mais publicaram sobre o tema da pesquisa e as dimensões contempladas neles

Periódico	Ambiental	Social	Econômico	Nº Publicações
Journal of Cleaner Production	57	44	45	60
Sustainability (Switzerland)	23	18	23	27
Environmental Innovation and Societal Transitions	5	3	2	6
Sustainability	5	3	3	6
Sustainable Production and Consumption	5	3	5	6
TOTAL	95	71	78	105

Fonte: Elaborada pelas autoras (2021).

Tabela 4 - Top 5 periódicos que trabalharam as dimensões do TBL de forma equitativa em todas as publicações

Periódico	Ambiental	Social	Econômico	Nº Publicações
Business Strategy and the Environment	5	5	5	5
International Journal of Innovation and Sustainable Development	3	3	3	3
Procedia Manufacturing	3	3	3	3
Agricultural Systems	2	2	2	2
Climatic Change	2	2	2	2

Fonte: Elaborada pelas autoras (2021).

Tabela 5 - Periodicidade das publicações e evolução da narrativa TBL

Ano de Publicação	Ambiental	Social	Econômica	TBL	Nº Publicações
2003	1	1	1	1	1
2009	3	1	3	1	4
2010	4	3	3	3	4
2011	5	5	4	4	6
2012	6	8	7	5	8
2013	7	8	9	5	15
2014	3	3	4	3	5
2015	9	7	6	4	10
2016	14	12	15	12	18
2017	20	15	17	10	23
2018	28	25	26	19	41
2019	28	25	28	23	37
2020	51	49	44	37	61
2021	27	25	28	19	40

Fonte: Elaborada pelas autoras (2021).

Outro dado relevante a destacar na análise dos anos de publicação é que entre 2009 e 2015, as dimensões do TBL apareceram, no máximo, 37 vezes em um total de 53 publicações, o que representa 69% em sete anos, sendo exploradas de forma quase equitativa (37 vezes a ambiental, 35, a social, e 37, a econômica). Já em um intervalo menor de tempo, de 2016 até meados de 2021 (quando este artigo está sendo realizado), isto é, cinco anos e meio, tivemos um acréscimo de sete pontos percentuais (7%) na presença das dimensões do TBL nos estudos, o que representa 168 vezes em 220 publicações. Nesse período, a dimensão que mais vem sendo abordada é a ambiental, enquanto a econômica e a social estão ganhando destaque semelhante.

Dentre os autores que mais trabalharam a temática deste artigo estão Nancy Bocken, professora que figura no quadro docente de universidades na Holanda, Suécia e Finlândia, designada como Bocken N.M.P e Bocken N., com 20 publicações e abordagem ambiental predominante, não ignorando, porém, as dimensões social e econômica, que aparecem com mesmo grau de relevância. Seguido dela está Florian Lüdeke-Freund, de Berlim/Alemanha, com sete publicações, conforme mostra a Tabela 6 abaixo. A origem dos autores con-

verge com o dado encontrado sobre os países mais representados na produção científica do assunto, que são Alemanha, Holanda e Suécia.

Tabela 6 - Autores com mais publicações no assunto

Autor	Ambiental	Social	Econômica	Nº Publicações
Bocken N.M.P.	12	7	7	12
Bocken N.	8	7	7	8
Lüdeke-Freund F.	6	7	7	7

Fonte: Elaborada pelas autoras (2021).

Por fim, no que diz respeito aos autores e obras mais citados quando o assunto é inovação em modelos de negócio sustentáveis, Benoît Demil e Xavier Lecocq (DEMIL; LECOCQ, 2010) lideram o ranking com a obra *“Business Model Evolution: In Search of Dynamic Consistency”*, a qual já foi citada em 2.161 outras publicações. Frank Boons e Florian Lüdeke-Freund (BOONS; LÜDEKE-FREUND, 2013) figuram na segunda posição pelo artigo *“Business models for sustainable innovation: State-of-the-art and steps towards a research agenda”*, com 2.018 citações. A terceira posição do ranking fica Horst Meier, Rajkumar Roy e Guenther Seliger (MEIER; ROY; SELIGER, 2010), com a obra *“Industrial Product-Service systems-IPSS”*, que obteve 1.097 citações, conforme mostra a Tabela 7 abaixo, com os dez autores e obras mais citados.

Tabela 7 - TOP 10 autores e artigos mais citados

Autor	Publicação	Ano	Nº Citações
Demil, B; Lecocq, X	Business Model Evolution: In Search of Dynamic Consistency	2010	2161
Boons F., Lüdeke-Freund F.	Business models for sustainable innovation: State-of-the-art and steps towards a research agenda	2013	2018
Meier H., Roy R., Seliger G.	Industrial Product-Service systems-IPS2	2010	1097
Schaltegger S., Lüdeke-Freund F., Hansen E.G.	Business cases for sustainability: The role of business model innovation for corporate sustainability	2012	1059
Boons F., Montalvo C., Quist J., Wagner M.	Sustainable innovation, business models and economic performance: An overview	2013	1039
van Gemert-Pijnen, JEW; Nijland, N; van Limburg, M; Ossebaard, HC; Kelders, SM; Eysenbach, G; Seydel, ER	A Holistic Framework to Improve the Uptake and Impact of eHealth Technologies	2011	893
Sorescu A., Frambach R.T., Singh J., Rangaswamy A., Bridges C.	Innovations in retail business models	2011	773
Bohnsack R., Pinkse J., Kolk A.	Business models for sustainable technologies: Exploring business model evolution in the case of electric vehicles	2014	571
Broman G.I., Robèrt K.-H.	A framework for strategic sustainable development	2017	506
Schaltegger S., Lüdeke-Freund F., Hansen E.G.	Business Models for Sustainability: A Co-Evolutionary Analysis of Sustainable Entrepreneurship, Innovation, and Transformation	2016	398

Fonte: Elaborada pelas autoras (2021).

5. Conclusões

Tendo em vista o exposto neste artigo, sabe-se que desenvolvimento sustentável é a chave para as transformações positivas que o mundo precisa, rumo à inversão do atual cenário de degradação natural, e para a manutenção do equilíbrio ecossistêmico do Planeta. É isso só acontecerá quando todas as dimensões da vida humana forem contempladas e entendidas de forma igualitária, com mesmo peso e medida, sendo uma forma de alcançar isso por meio das inovações dos modelos de negócios sustentáveis desenvolvidas no presente e daqui em diante.

Por isso, esta revisão bibliométrica foi desenvolvida com o objetivo de descortinar quais dimensões da sustentabilidade estão sendo priorizadas pelas empresas que realizam inovações de modelos de negócios sustentáveis. De maneira geral, a dimensão da sustentabilidade que apareceu com mais frequência

e intensidade foi a ambiental. Nesse sentido, sugere-se que novas pesquisas sejam realizadas dentro dessa dimensão para avaliar se o discurso das pesquisas, bem como dos países/empresas retratadas, não se trata de greenwashing, isto é, o ato de enganar os consumidores em relação às práticas ambientais de uma empresa ou aos benefícios ambientais de um produto ou serviço (SINS OF, 2021).

“Em outras palavras, é um truque de marketing que omite seletivamente fatos negativos enquanto anuncia o produto inteiro como verde por causa de uma única característica verde suposta” (ALVES, 2009, p. 6). Dessa forma, a empresa apenas aumenta o engajamento da sua imagem, em vez de estar atuando de maneira realmente efetiva para a mudança de práticas, produção, comportamentos e consumo, a fim de contribuir verdadeiramente para um desenvolvimento sustentável.

Ao contrário do que se pensa sobre modelos de negócios, que criam e geram va-

lor apenas visando lucros financeiros, essa revisão ratifica que as inovações em modelos de negócios sustentáveis realmente estão surgindo para ir além do tradicional e estão preocupadas com as dimensões ambiental e social como forma de se alinhar às novas exigências dos consumidores e atuar em prol de um mundo mais sustentável sem perder de vista a vantagem competitiva.

Vale destacar o aumento das publicações contemplando o TBL ao longo dos últimos cinco anos, mostrando uma tendência ao aumento da consciência e preocupação sobre a temática. No entanto, também se sugere como agenda de pesquisa um levantamento acerca do porquê o *Journal of Cleaner Production* vem sendo o periódico que mais publica sobre inovações em modelos de negócios sustentáveis e qual perspectiva ele segue ao abordar majoritariamente a dimensão ambiental. Será que só estamos olhando para o meio ambiente quando pensamos em nível de produção?

Além disso, indica-se uma agenda de pesquisa mais detalhada sobre a Índia, visto que há tendência à maior presença da dimensão social, um indicativo de que possam estar nascendo mais inovações de modelos de negócios sustentáveis focados em amenizar as discrepâncias sociais, ou até mesmo mais empreendimentos sociais, neste País. Durante as primeiras análises de títulos e resumos, identificou-se, ainda, uma certa correlação entre inovação de modelos de negócios sustentáveis e economia circular. Logo, recomenda-se uma pesquisa mais detalhada também sobre essa questão.

Economia circular (EC) é uma estratégia para o desenvolvimento econômico fundamentada no tripé da sustentabilidade ambiental, social e econômica (KORHONEN; HONKASALO; SEPPÄLÄ, 2018). É uma alternativa ao modelo do sistema econômico vigente, conhecido como linear (MATTOS; LOURENÇO; ALBUQUERQUE, 2018). McDonough e Braungart (2002) definem EC como um novo sistema industrial onde os materiais retornam inúmeras vezes ao ciclo produtivo biológico ou técnico, reduzindo o lixo. Assim é possível a criação de sistemas regenerativos, na concepção de produtos e processos duradouros e na adoção de manutenção, reparo, reutilização, remanufatura, recondicionamento e práticas de reciclagem (GEISSDOERFER *et al.*, 2017).

Entende-se, por fim, que o artigo cumpriu sua função de apresentar um panorama geral, em nível macro e mundial, da produção científica em inovação de modelos de negócios

sustentáveis, refletindo sobre quais as dimensões da sustentabilidade estão sendo priorizadas nessas inovações e buscando indicar a necessidade de uma predominância equitativa do *Triple Bottom Line* para um caminho real de sustentabilidade, visto que oportuniza ainda mais conhecimento para embasar uma atuação responsável da geração atual e mudar sua relação com o Planeta Terra no tempo presente e projetando o futuro da humanidade.

Referências

ALVES, I. Green spin everywhere: how greenwashing reveals the limits of the CSR paradigm. *Journal of Global Change and Governance*, v. 2, n. 1, p. 6, 2009. Disponível em: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.458.3293&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 20 ago. 2021.

BELUSSI, F.; ORSI, L.; SAVARESE, M. Mapping business model research: a document bibliometric analysis. *Scandinavian Journal of Management*, v. 35, n. 3, p. 1-19, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.scaman.2019.101048>.

BOCKEN, N.; BOONS, F.; BALDASSARRE, B. Sustainable business model experimentation by understanding ecologies of business models. *Journal of Cleaner Production*, v. 208, p. 1498-1512, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.10.159>.

BOCKEN, N. M. P.; SHORT, S. W. Unsustainable business models—Recognising and resolving institutionalised social and environmental harm. *Journal of Cleaner Production*, v. 312, p. 1-14, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2021.127828>.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*, 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4245128/mod_resource/content/3/Nosso%20Futuro%20Comum.pdf. Acesso em: 19 jul. 2021.

ELKINGTON, J. *Cannibals with forks — Triple bottom line of 21st century business*. Capstone: Oxford, 1997. ISBN 1-900961-27-X. Disponível em: <https://www.sdg.services/uploads/9/9/2/1/9921626/cannibalswithforks.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2021.

ENDERS, J.; REMIG, M. **Theories of sustainable development**. New York, NY: Routledge, 2015.

FERGUS, A. ROWNEY, J. Sustainable Development: Lost Meaning and Opportunity? **Journal of Business Ethics**, 2005, p. 17-27. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10551-005-2927-9>. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10551-005-2927-9>. Acesso em: 19 jul. 2021.

FRANÇA, C. L.; BROMAN, G.; ROBERT, K. H.; BASILE, G.; TRYGG, L. An approach to business model innovation and design for strategic sustainable development. **Journal of Cleaner Production**, v. 140, p. 155-166, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.06.124>.

GEISSDOERFER, M., SAVAGET, P., BOCKEN, N.M.P., & JAN, E. (2017). The circular economy: A new sustainability paradigm? **Journal of Cleaner Production**, 143, 757-768, DOI: [10.1016/j.jclepro.2016.12.048](https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.12.048).

GEISSDOERFER, M.; VLADIMIROVA, D.; EVANS, S. Sustainable business model innovation: A review. **Journal of Cleaner Production**, v. 198, p. 401-416, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.06.240>.

GOEL, P. Triple bottom line reporting: An analytical approach for corporate sustainability. **Journal of Finance, Accounting, and Management**, v. 1, p. 27-42, 2010.

HOEKSTRA, A.; WIEDMANN, T. Humanity's unsustainable environmental footprint. **Science**, v. 344, 2014. Disponível em: <https://science.sciencemag.org/content/344/6188/1114.abstract>. Acesso em: 17 jul. 2021.

JOVANE, F.; SELIGER, G.; STOCK, T. Competitive sustainable globalization general considerations and perspectives. **Procedia Manufacturing**, v. 8, p. 1-19, 2017.

KARLSSON, N. P. E.; HOVESKOG, M.; HALILA, E.; MATTSSON, M. Business modelling in farm-based biogas production: towards network-level business models and stakeholder business cases for sustainability. **Sustainability Science**, v. 14, n. 4, p. 1071-1090, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11625-018-0584-z>.

KIRON, D.; KRUSCHWITZ, N.; HAANAES, K.; VELKEN, I. V. S. Sustainability nears a tipping point. **MIT Sloan Management Review**, v. 53, n. 2, p. 69-74, 2012.

KLEIN, S. P.; SPIETH, P.; HEIDENREICH, S. Facilitating business model innovation: The influence of sustainability and the mediating role of strategic orientations. **Journal of Product Innovation Management**, v. 38, n. 2, p. 271-288, 2021. DOI: [10.1111/jpim.12563](https://doi.org/10.1111/jpim.12563).

KORHONEN, J., HONKASALO, A., & SEPPÄLÄ, J. (2018). **Circular Economy: The Concept and its Limitations**. Ecological Economics, v. 143, p. 37-46, 2018. DOI: [10.1016/j.ecolecon.2017.06.041](https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.06.041).

LAMBRECHTS, W.; MITCHELL, A.; LEMON, M.; MAZHAR, M. U.; OOMS, W.; VAN HEERDE, R. The Transition of Dutch Social Housing Corporations to Sustainable Business Models for New Buildings and Retrofits. **Energies**, v. 14, n. 3, p. 1-24, 2021. DOI: <https://doi.org/10.3390/en14030631>.

LONG, T. B.; LOOIJEN, A.; BLOK, V. Critical success factors for the transition to business models for sustainability in the food and beverage industry in the Netherlands. **Journal of cleaner production**, v. 175, p. 82-95, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.11.067>.

LÜDEKE-FREUND, F. Sustainable entrepreneurship, innovation, and business models: Integrative framework and propositions for future research. **Business Strategy and the Environment**, v. 29, n. 2, p. 665-681, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1002/bse.2396>.

MATTOS, C.A.D, LOURENÇO, T., ALBUQUERQUE, M.D. (2018). Enabling factors and strategies for the transition toward a circular economy (CE). **Sustainability**, v. 10, 4628, 2018. DOI: [10.3390/su10124628](https://doi.org/10.3390/su10124628).

MCDONOUGH, W., & BRAUNGART, M. (2002). **Cradle to Cradle: Remaking the Way We Make Things**. New York, NY: North Point Press. 2002. p 104- 106.

MEADOWS, D.H.; MEADOWS, D. L.; RANDERS, J.; BEHRENS III, W.W. **The limits to growth**. A report for the club of Rome's project on the predicament of mankind. Nova Iorque, 1972. Disponível em: <https://donellameadows.org/wp-content/userfiles/Limits-to-Growth-digital-scan-version.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Global Sustainable Development Report 2019: The Future is Now – Science for Achieving Sus-**

tainable Development, Nova Iorque, 2019. Disponível em: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/24797GSDR_report_2019.pdf. Acesso em: 30 jun. 2021.

PARIDA, V.; WINCENT, J. Why and how to compete through sustainability: a review and outline of trends influencing firm and network-level transformation. **International Entrepreneurship and Management Journal**, v. 15, n. 1, p. 1-19, 2019. DOI: 10.1007/s11365-019-00558-9.

STEFFEN, W., PERSSON, Å., DEUTSCH, L. *et al.* The Anthropocene: From Global Change to Planetary Stewardship. **Ambio**, v. 40, p. 739-761, 2011. DOI: 10.1007/s13280-011-0185-x. Disponível em: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s13280-011-0185-x.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2021.

STUBBS, W. Strategies, practices, and tensions in managing business model innovation for sustainability: The case of an Australian BCorp. **Corporate Social Responsibility and Environmental Management**, v. 26, n. 5, p. 1063-1072, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1002/csr.1786>.

TÄUSCHER, K., ABDELKAFI, N., Scalability and robustness of business models for sustainability: A simulation experiment, **Journal of Cleaner Production**, v. 170, p. 654-664, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.09.023>.

TEECE, D. J. Business Models, Business Strategy and Innovation. *Long Range Planning*, v. 43, p. 172-194, 2010. DOI: 10.1016/j.lrp.2009.07.003.

SINS OF Greenwashing. **UL Empowering Trust**. 2021. Disponível em: <https://www.ul.com/insights/sins-greenwashing>. Acesso em: 21 ago. 2021.

VANZ, S. A. S., STUMPF, I.R.C. Procedimentos e ferramentas aplicados aos estudos bibliométricos. **Informação e Sociedade**, v. 20, n. 2, p. 67-75, maio/ago. 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/ies/article/view/4817/4358>. Acesso em: 18 jul. 2021.

UMA RESPOSTA BIBLIOMÉTRICA DA RELAÇÃO ENTRE A RSC E A COVID-19

Ana Caroline Nascimento
anaa.caroline29@gmail.com

Nágela Bianca do Prado
nagelabianca.prado@gmail.com

Wagner Wilson Bortoletto
wagner.bortoletto@gmail.com

Palavras-chave:
Responsabilidade Social Corporativa
(RSC), Covid-19, Revisão Bibliométrica.

Resumo

Este estudo teve como objetivo verificar a evolução dos temas em Responsabilidade Social Corporativa (RSC) durante a pandemia da Covid-19 e algumas de suas características. Para tanto tratou-se de examinar as principais revistas, palavras-chave, a produção científica por país e os tópicos de tendência no assunto. Através de uma metodologia do tipo mista, a qual utilizou do procedimento da revisão bibliométrica, analisou-se uma amostra composta por 162 artigos indexados na *Web of Science* e na *Scopus*. Complementarmente, realizou-se uma análise conteudista nos três principais documentos citados. Como resultado, identificou-se quantitativamente que existe uma mobilização mundial no que tange às pesquisas acerca da relação entre RSC e Covid-19, principalmente voltada para saúde, empresa, responsabilidade social, informação e qualidade. A análise qualitativa, em contrapartida, sugere que o contexto pandêmico tem criado oportunidades para as empresas repensarem suas condutas de RSC.

1. Introdução

A Responsabilidade Social Corporativa (RSC) é utilizada como um mecanismo empresarial para gerenciar uma variedade de partes interessadas, como acionistas, parceiros de negócios, funcionários, fornecedores, clientes, comunidades locais, organizações não governamentais (ONGs) e o meio ambiente (MAHMUD; DING; HASAN, 2021). Sua definição se expandiu de uma abordagem filantrópica, baseada em ações voluntárias, para as atividades corporativas focadas no desenvolvimento econômico sustentável de longo prazo e ao bem-estar público (NAVICKAS *et al.*, 2021).

A principal preocupação da RSC, portanto, é alcançar a satisfação das várias partes interessadas das corporações (KHATIB *et al.*, 2021). Tal alcance envolve investimentos para melhorar o bem-estar social, com ou sem benefício direto para o bem-estar financeiro corporativo (QIU *et al.*, 2021). Exemplos de pautas de RSC incluem a melhoria da remuneração e dos benefícios do pessoal, do uso de energia, da proteção do ambiente natural, da realização de atividades filantrópicas, da produção de produtos integrando atributos sociais e apoio às comunidades locais (ANTWI *et al.*, 2021; QIU *et al.*, 2021).

Desde a sua eclosão em dezembro de 2019, a pandemia da Covid-19 atingiu a economia global com uma crise sem precedentes (HUANG; CHEN; NGUYEN, 2020; LEE, 2020; KLONA, 2021), causando um *crash* de mercado e infligindo desde à esfera financeira (TAN; KALYEBARA, 2021) à social, provocando questionamentos sobre as mudanças necessárias para a sobrevivência das empresas (PICCAROZZI; SILVESTRI; MORGANTI, 2021). Isto, pois as empresas tiveram a necessidade de redesenhar os espaços de trabalho, garantir a saúde e segurança dos colaboradores, lidar com absenteísmos imprevistos e oferecer benefícios motivacionais para funcionários e clientes (GARCÍA-SÁNCHEZ; GARCÍA-SÁNCHEZ, 2020; ANTWI *et al.*, 2021).

Independente do porte da empresa, todas se encontraram em um cenário que passou a demandar novas necessidades e dinâmicas estratégicas (PICCAROZZI; SILVESTRI; MORGANTI, 2021). Ademais, as organizações precisaram equilibrar as necessidades de saúde e segurança social com seus lucros (HUANG; CHEN; NGUYEN, 2020; ANTWI *et al.*, 2021), estabelecendo um compromisso empresarial com grupos vulneráveis, especialmente aqueles mais próximos, como no caso de seu país de origem ou territórios onde elas operaram e têm

uma presença maior (GARCÍA-SÁNCHEZ; GARCÍA-SÁNCHEZ, 2020).

Porter e Kramer (2006) já pontuavam que a RSC gera oportunidade, inovação e vantagem competitiva para as corporações, enquanto soluciona problemas sociais urgentes. Sendo assim, no cenário da Covid-19, autores afirmam que práticas de RSC incorporadas na governança corporativa podem ajudar a moldar o desempenho e a resiliência das empresas (LATEEF; AKINSULORE, 2021), facilitando as mesas a lidarem com as incertezas e se recuperarem da crise (GIGAURI, 2021; HUANG; CHEN; NGUYEN, 2020). Inclusive em alguns países, as contribuições ativas da RSC diante da Covid-19 afetaram a avaliação de impostos corporativos e o acesso a outros sistemas de apoio estaduais (ANTWI *et al.*, 2021).

Tem-se, com isso, uma compreensão de que as estratégias de RSC podem ser uma ferramenta útil e eficaz para enfrentar os problemas globais da pandemia, limitando as externalidades sociais derivadas dos efeitos da Covid-19 e das medidas de segurança que ela requer. Para Haar (2020), Antwi *et al.* (2021) e Gigauri (2021), a Covid-19 serviu como “molde” para a compreensão da real significância da RSC, alterando a maneira pela qual as empresas enxergam e aplicam tais conceitos na prática. Por meio da RSC, diversos setores da economia buscaram respaldo em busca da restauração e continuidade dos negócios (DING *et al.*, 2021), manutenção da reputação (HUANG; CHEN; NGUYEN, 2020; TJOKROSAPUTRO, 2021), lealdade do consumidor (DING *et al.*, 2021) e bem-estar mental e psicológico dos funcionários (ANTWI *et al.*, 2021).

Neste contexto, buscando compreender a evolução dos temas em RSC durante a pandemia da Covid-19 e algumas de suas características nas publicações acadêmicas, este artigo tem as seguintes questões de pesquisa: (i) Quais são os principais países, revistas e palavras-chave que caracterizam as publicações entre a RSC e a Covid-19? (ii) Quais são os tópicos de tendência que envolvem a RSC em tempos de Covid-19? Para tanto examinou-se materiais bibliográficos por meio do uso do procedimento da revisão bibliométrica. Em outras palavras, a bibliometria atuou como uma ferramenta para capturar um montante de artigos para uma análise quantitativa, a qual teve um complemento conteudista oriundo de uma observação qualitativa dos principais artigos que circundam a temática.

Dada a gravidade da crise gerada pela Covid-19, existe um corpo de pesquisa em rápido crescimento que está explorando as possí-

veis respostas que a RSC pode oferecer em um contexto pandêmico e incerto. Neste sentido, este estudo é pertinente ao sumarizar e caracterizar o desenvolvimento dos temas em RSC no cenário da Covid-19 presentes na literatura.

O artigo está estruturado de maneira a apresentar, na sessão seguinte, uma breve revisão teórica, seguida dos procedimentos metodológicos utilizados, da apresentação e discussão dos resultados e, por fim, das conclusões acerca do presente estudo, englobando também suas limitações.

2. Revisão teórica

2.1. Responsabilidade Social Corporativa

A RSC é um conceito sem definição única universalmente acordada (LATEEF; AKINSULORE, 2021), com origem teórica no campo da gestão (JI; TAO; RIM, 2020) no século 19 (ANTWI *et al.*, 2021; NAVICKAS *et al.*, 2021). Segundo Mahmud, Ding e Hasan (2021), as diversas definições de RSC refletem diferentes tipos de grupos de partes interessadas e a sociedade em grande escala. Porém, em sua forma mais simples, a RSC pode ser definida como uma empresa que opera de maneira a considerar e gerenciar o equilíbrio econômico, social e ambiental de suas atividades (LATEEF; AKINSULORE, 2021).

Ao longo dos anos, a RSC tornou-se uma estratégia de negócios bem estabelecida não apenas na literatura acadêmica, mas também na prática (ANTWI *et al.*, 2021; LEE, 2020), estabelecendo um vínculo mais forte com a governança corporativa, ou seja, com o exercício do poder na gestão das empresas (LATEEF; AKINSULORE, 2021). Por meio da RSC, os valores de honestidade, dedicação e apoio da comunidade podem autenticar o valor da marca de empresas em tempos incontroláveis (ANTWI *et al.*, 2021).

A literatura ainda divide a RSC em relação à orientação interna, ou seja, para com a qualidade de vida do colaborador; e externa, com vistas à sociedade em geral ou para a comunidade local em que as empresas operam, a considerar o meio ambiente e seus clientes (PORTER; KRAMER, 2006; GARCÍA-SÁNCHEZ; GARCÍA-SÁNCHEZ, 2020). Além disso, as empresas também podem projetar diferentes estratégias de RSC, cujos efeitos podem diferir com base nos interesses dos gestores (GARCÍA-SÁNCHEZ; GARCÍA-SÁNCHEZ, 2020).

Diante das esferas da sustentabilidade — econômicas, sociais e ambientais — a RSC é tratada como uma ferramenta para alcançar o desenvolvimento sustentável, oferecendo uma estratégia ganha-ganha, isto é, com benefícios sociais e empresariais. (MAHMUD; DING; HASAN, 2021). Portanto, tem-se, de um lado, as imagens corporativas beneficiadas por atividades de RSC que satisfaçam diferentes partes interessadas (WICAKSONO, 2021). Concomitantemente, as atividades de RSC muitas vezes incorrem em custos extras substanciais que podem impactar o bem-estar financeiro das empresas (CAÑIZARES, 2021; QIU *et al.*, 2021).

Neste sentido, para Navickas *et al.* (2021), as empresas até então encontravam-se numa encruzilhada sobre reduzir os orçamentos para a implementação das atividades de RSC ou integrar ainda mais ativamente a RSC no núcleo do negócio e tirar proveito econômico. No entanto, em consonância com Antwi *et al.* (2021), a Covid-19 pôde fornecer aos formadores estratégicos repensar e reestruturar os planos para colocar as necessidades da comunidade como prioridade, reforçar sua imagem de marca para obter legitimidade social e redesenhar suas cadeias de abastecimento para aumentar a eficiência, assim como evidenciou às empresas que elas operam em um ambiente econômico complexo e incerto.

3. Procedimentos metodológicos

Diante do objetivo de estudo estabelecido, o qual visa situar a relação entre a RSC e a Covid-19 na literatura, esta pesquisa tem caráter exploratório, de natureza teórica, do tipo mista e de delineamento bibliográfico (GIL, 2010). Em outras palavras, objetivou-se recorrer a uma análise quantitativa bibliométrica e de um complemento qualitativo conteúdo, a fim de compreender a relação entre os fenômenos. Para isso, utilizou-se de um levantamento de dados secundários em duas bases: *Web of Science* e *Scopus*.

Quanto à técnica de coleta dos dados recorreu-se ao procedimento de busca textual por meio de *strings* definidas nas máquinas de busca das bases mencionadas, de acordo com a metodologia apresentada em Zupic e Čater (2015) para a revisão bibliométrica.

A revisão bibliométrica pode ser definida como o processo estruturado de descrição de todos os documentos publicados em um campo específico da ciência em termos de número, conexão, produtividade, qualidade, citações e avaliação do desenvolvimento intelectual do campo científico (KHATIB *et al.*,

2021). Os procedimentos de bibliometria são baseados em abordagens quantitativas projetadas para identificar, descrever e avaliar pesquisas publicadas de forma a tornar o estudo menos suscetível ao viés de julgamento e às idiossincrasias dos revisores refletidas nas revisões qualitativas (BRETAS; ALON, 2021). Neste sentido, este estudo caracteriza-se como misto por utilizar de indicadores bibliométricos quantitativos paralelo a uma análise conteudista qualitativa complementar.

Com isso, a fim de verificar uma determinada abrangência de estudos que envolvem a RSC e a Covid-19 foi delineada a seguinte sintaxe booleana com busca em todos os campos de pesquisa: ((*“corporate social responsibility”*) AND (*“Covid-19”* OR *“Covid19”* OR *“sars cov 2”* OR *“sars-cov-2”* OR *“coronavirus”*)). Priorizou-se, na sintaxe apresentada, englobar o maior número de documentos em todas as áreas do conhecimento, a partir do ano de 2020, período em que as pesquisas sobre a Covid-19 começaram a ser publicadas. A busca ocorreu no mês de agosto de 2021, cujo apenas artigos indexados em revistas e escritos em inglês foram selecionados e utilizados no formato *bibtex*.

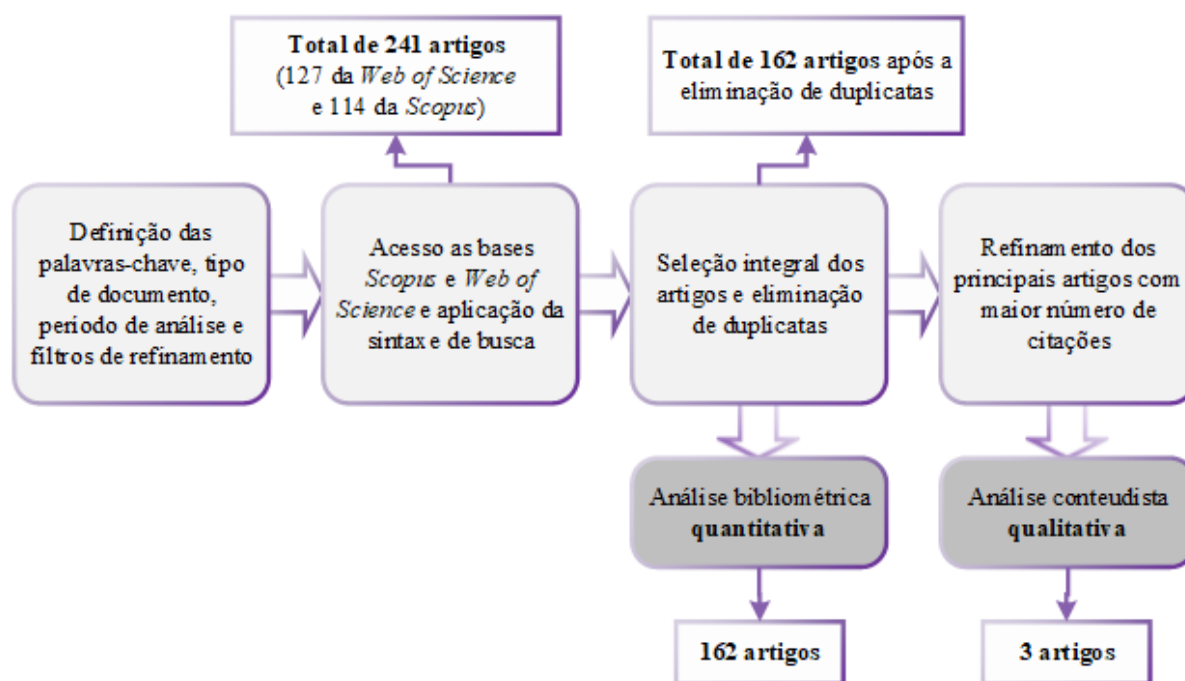
No que tange às escolhas das bases de dados – *Web of Science* e *Scopus* – tem-se que estas são internacionalmente conhecidas, indexam revistas de diversas áreas temáticas e são amplamente utilizadas por pesquisadores de diferentes níveis e formação acadêmicas

por apresentarem um grande número de metadados dos documentos (JI; TAO; RIM, 2020; BAUTISTA-BERNAL; QUINTANA-GARCÍA; MARCHANTE-LARA, 2021; BRETAS; ALON, 2021; KHATIB *et al.*, 2021; NOBANE *et al.*, 2021). A Figura 1 foi criada para ilustrar as etapas de coleta e refinamento dos artigos.

Nota-se pela Figura 1 que, devido ao entrelaçamento das indexações das diversas bases, 79 artigos foram eliminados da amostragem inicial por estarem indexados tanto na *Web of Science* quanto na *Scopus*. Ao final, analisou-se de forma qualitativa somente os três artigos mais citados devido ao número de citações normalizadas.

A apresentação e discussão dos resultados serão abordadas a seguir.

Figura 1 – Síntese das etapas da coleta dos dados



Fonte: Elaborada pelos autores (2021).

4. Apresentação e discussão dos resultados

4.1. Análise quantitativa bibliométrica

A análise quantitativa bibliométrica foi conduzida com o auxílio do *software R 4.0.2*, ambientada no *RStudio* na versão *1.3.959* (BUNN; KORPELA, 2013), mais especificamente através do pacote *Bibliometrix* (ARIA; CUCCURULLO, 2017). Como citado no item “procedimentos metodológicos”, as análises bibliométricas permitem analisar a atividade científica sob diferentes perspectivas (BAUTISTA-BERNAL; QUINTANA-GARCÍA; MARCHANTE-LARA, 2021). No entanto, o emprego dos indicadores utilizados depende do objetivo da investigação (BRETAS; ALON, 2021). Neste estudo as principais análises definidas foram: “produção científica por país”, “principais periódicos”, “palavras-chave” e “tópicos de tendência”.

Diante do exposto, nos 162 documentos analisados, identificou-se uma média geral de 2,72 citações por documento. Também, observou-se que, em média, existem 2,9 autores para cada documento; no entanto, 16 artigos possuem somente um autor. Tem-se, ademais, uma média geral de 0,345 de documento por autor. Ao todo, somam-se 469 autores e um total de 10.096 referências citadas em 108 fontes periódicas distintas.

A Tabela 1 apresenta o ranking dos 10 países com a maior quantidade de artigos publicados sobre o tema. O ranking foi feito pela análise do autor correspondente de cada artigo. Nota-se pela Tabela 1 que a China e os Estados Unidos aparecem como os principais países que estudam a temática. De maneira geral, países desenvolvidos lideram as pesquisas, embora países em desenvolvimento estão emergindo em número de pesquisas, como o Brasil e a Índia, por exemplo.

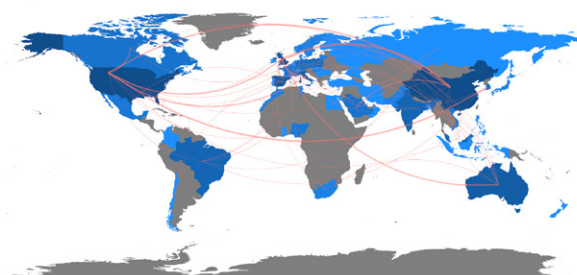
Tabela 1 – Produção científica por país

País	Autores correspondentes
China	26
Estados Unidos (USA)	17
Reino Unido (UK)	12
Espanha	10
Austrália	8
Índia	8
Itália	6
Brasil	5
Alemanha	5
Coreia do Sul	4

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Complementarmente à Tabela 1, a Figura 2 ilustra a colaboração entre esses países. É possível notar que a China possui, por exemplo, colaborações com USA, UK, França e Austrália. Dos 26 artigos publicados por este país, dez deles dispõem de colaboração externa. Já os USA, possui 13 colaborações externas, com Coreia do Sul, Itália, Holanda, Canadá, Brasil, China, entre outros. O Brasil colabora com Dinamarca, Vietnã e Paquistão (de forma direta), e outros países, de forma indireta.

Figura 2 – Colaboração científica por país



Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Os impactos da pandemia causada pelo novo coronavírus tem escala global e sensibilizou pesquisadores de todos os continentes conforme observa-se na Figura 2. À medida que a pandemia atingiu particularmente alguns países mais bruscamente, o número de pesquisas também ascendeu devido ao fato de que os pesquisadores começaram a prestar mais atenção nos impactos do vírus no desenvolvimento

do país, como no caso da China, por exemplo, onde o mesmo se originou (GARCÍA-SÁNCHEZ; GARCÍA-SÁNCHEZ, 2020).

Um dos objetivos desta pesquisa baseia-se em identificar as principais revistas que publicam artigos que abordam a temática. Neste sentido, a análise das principais revistas também considerou as dez principais. A Tabela 2 sumariza o número de publicações, o fator de impacto e o *citescore*. O fator de impacto é a principal métrica utilizada para avaliar as revistas científicas ao contabilizar as citações recebidas mundialmente. O fator de impacto avalia apenas os periódicos que compõem a coleção principal da *Web of Science*. Já o *citescore* é uma métrica similar, concorrente à análise do fator de impacto, mas criada pela *Scopus*.

Tabela 2 – Principais revistas

Revistas	Publicações	Fator de impacto	Citescore
Sustainability	22	3,251	3,9
Corporate Governance	5	---	4,1
International Journal of Hospitality Management	5	---	---
Tourism Management	4	10,967	16,5
Current Issues in Tourism	3	7,430	8,6
International Journal of Environmental Research and Public Health	3	3,390	---
Journal of Open Innovation	3	---	3,8
Journal of Sustainable Tourism	3	7,968	8,3
Sustainability (Switzerland)	3	---	---
Accounting and Finance	2	2,942	---

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

De acordo com a Tabela 2, algumas revistas possuem avaliação em ambas as métricas. De maneira geral, a grande maioria delas apresentam relevância no meio científico. Observando ainda a tabela acima, tem-se que a principal revista é a “*Sustainability*”, cujo escopo interdisciplinar abrange trabalhos que abordam a sustentabilidade alinhada aos pilares ambientais, sociais e econômicos. Ainda em relação à mesma tabela nota-se que para algumas revistas não há indicador, isto justifica-se pelo fato de que algumas são recém criadas.

Ressalta-se que o fato de haver grande concentração de trabalhos publicados em uma revista de sustentabilidade demonstra que a Covid-19 passou a olhar com uma “lente de aumento” as práticas de sustentabilidade das empresas, no que toca a seu relacionamento com suas partes interessadas em geral e o meio ambiente (DING *et al.*, 2021; GIGAURI, 2021).

A fim de verificar o desenvolvimento dos principais temas em RSC no contexto da pandemia da Covid-19 analisou-se as principais palavras-chave presentes nos artigos. Esta análise, por sua vez, dividiu-se entre as palavras-chave dos artigos e as palavras-chave plus. A Tabela 3 apresenta as dez principais palavras-chave dos artigos.

Tabela 3 – Principais palavras-chave dos artigos

Palavra-chave	Ocorrência
Covid-19	74
Corporate Social Responsibility	64
Covid-19 Pandemic	17
CSR	17
Pandemic	13
Sustainability	12
Corporate Social Responsibility (CSR)	10
Crisis	9
Sustainable development	8
Coronavírus	6

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

A grande maioria dos artigos foram indexados com os termos “covid-19” e “Corporate Social Responsibility”. Não se percebeu, por meio destas palavras-chave, a relação do tema com os tópicos específicos de pesquisa. Com isso, recorreu-se à nuvem de palavras-chave, a qual ilustra os 100 principais termos recorrentes e sua relevância (representados pelo tamanho da palavra) na Figura 3.

Figura 3 – Nuvem de palavras-chave dos artigos



Fonte: Dados da pesquisa (2021).

A Figura acima ilustra a Covid-19 como protagonista das pesquisas, as quais se relacionam com a RSC abrangendo a governança corporativa, engajamento do *stakeholder*, ética nos negócios, comportamento do consumidor, dentre outros tópicos.

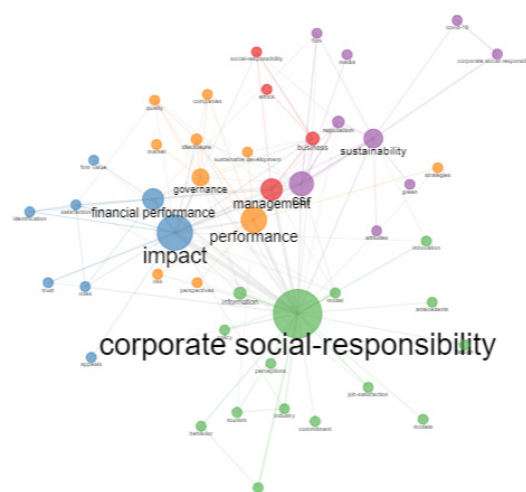
No tocante às palavras-chave *plus*, tem-se que estas compreendem a termos de índice gerados automaticamente a partir dos títulos de artigos para aumentar a visibilidade do documento em uma busca nas bases de dados. Estes termos são mais abrangentes e usualmente mais utilizados em análises bibliométricas. A Tabela 4 lista as dez principais palavras-chave *plus*, a qual foi complementada com a Figura 4, a qual ilustra a rede de coocorrência das mesmas.

Tabela 4 – Principais palavras-chave plus

Palavra-chave plus	Ocorrência
Corporate Social-Responsibility	48
Impact	28
Performance	19
CSR	17
Financial performance	15
Management	15
Sustainability	12
Governance	11
Business	9
Disclosure	7

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Figura 4 – Coocorrência de palavras-chave plus



Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Segundo Khatib *et al.* (2021), a coocorrência de palavras-chave é uma técnica perspicaz para investigar as construções científicas. Através da interpretação da Tabela 4 e da Figura 4 é possível já ter uma ideia do conteúdo dos documentos. Especificamente a Figura 4 divide os tópicos em cinco principais *clusters*. A RSC (*cluster* verde) é o grande guarda-chuva dos trabalhos que fazem ligação com os “impactos” (*cluster* azul), principalmente financeiros. Também é recorrente a associação da RSC com a “performance” (*cluster* laranja), com a “administração” (*cluster* vermelho) e com a sustentabilidade (*cluster* roxo).

A análise dos tópicos de tendência fornece uma compreensão melhor do conteúdo dos artigos. Os assuntos em RSC nas pesquisas estão relacionados com os principais tópicos listados na Tabela 5, a qual foi elaborada segundo a frequência de aparição de termos nas palavras-chave *plus*.

Tabela 5 – Principais tópicos emergentes em RSC

Tópico	Ocorrência
Impact	28
Performance	19
Financial performance	15
Management	15
Pandemic	13
Sustainability	12
Governance	11
Business	9
Crisis	9
Disclosure	7

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

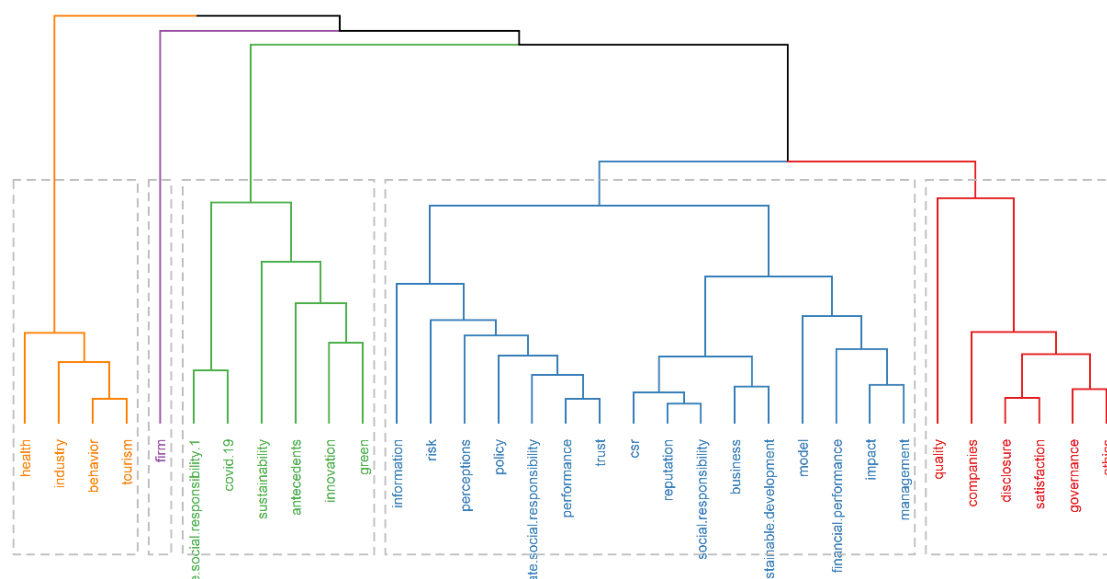
Os termos da tabela acima se assemelham com as principais palavras-chave *plus* da Tabela 4. Para compreender a inter-relação entre os principais tópicos em desenvolvimento em relação à RSC em tempos de Covid-19, criou-se um dendrograma (Figura 5).

Considerando a análise elaborada e de acordo com a Figura 5, percebe-se que os temas mais recorrentes nas pesquisas que relacionam RSC e Covid-19 são formados por cinco clusters. No primeiro observa-se que as pesquisas concentram quatro temas centrais: “saúde”, “indústria”, “comportamento” e “turismo”. Na sequência, e num grupo separado, está a palavra “firma”. O terceiro cluster, por sua vez, apresenta um primeiro subgrupo com os termos “responsabilidade social” e “Covid-19”, e o segundo agrupa as palavras “sustentabilidade”, “antecedentes”, “inovação” e a palavra “verde”, a qual refere-se a práticas sustentáveis (como marketing verde, dentre outros).

O quarto cluster é o mais denso e também é formado por dois subgrupos. O primeiro agrupa palavras como “informação”, “risco”, “percepção”, “política”, “responsabilidade social”, “performance” e “confiança”, comumente tais palavras são relacionadas à tomada de decisão. O segundo subgrupo, por sua vez, agrupa as palavras “CSR”, “reputação”, “responsabilidade social”, “negócios”, “desenvolvimento sustentável”, “desempenho financeiro”, “impacto” e “gestão”. Por fim, o último cluster engloba as palavras “qualidade”, “empresas”, “divulgação”, “satisfação”, “governança” e “ética”, termos diretamente ligados à RSC.

Diante disso, é possível inferir que, apesar de existir um nível hierárquico, a RSC está dentro de todas as áreas de uma organização, desde a preocupação com saúde e qualidade de vida do colaborador, até a elaboração de suas estratégias à divulgação de suas práticas

Figura 5 – Dendrograma dos tópicos mais recorrentes



Fonte: Dados da pesquisa (2021).

sustentáveis. A título de exemplo, para He e Harris (2020), os consumidores, no contexto pandêmico, estão consumindo de maneira mais impulsiva, mas, por outro lado, de maneira mais reflexiva, contemplando o comportamento ético das empresas. Sendo assim, o comportamento do consumidor tem ditado a maneira de condução dos negócios, dado que a restrição imposta pelo lockdown tem demandado imediatismo nas compras de medicamentos, itens de nutrição e, principalmente, rapidez nos formatos de comunicação.

4.2. Análise qualitativa conteudista

Um dos objetivos deste estudo baseou-se em complementar a análise quantitativa bibliométrica com uma análise conteudista em relação à evolução dos temas em RSC durante a pandemia da Covid-19 com base nos artigos mais citados. Para tanto ranqueou-se os dez principais estudos em relação

ao total de citações normalizadas devido ao ano e ao campo ou revista em que o documento foi publicado. Os dez principais artigos encontram-se no Quadro 1.

É possível identificar, por meio do Quadro 1, que não necessariamente os autores e revistas listadas como principais na análise bibliométrica correspondem aos autores dos trabalhos publicados nas revistas com maior número de citações. A fim de aprofundar a análise de conteúdo e dos principais tópicos emergentes em RSC durante a Covid-19 selecionou-se os três principais artigos com ordenação normalizada acima de dez pontos. O resultado da análise está presente no Quadro 2.

Quadro 1 – Principais artigos do tema

Título	Autor	Ano	Total de citações normalizadas	Revista
Effects of tourism CSR on employee psychological capital in the Covid-19 crisis: from the perspective of conservation of resources theory	Mao <i>et al.</i>	2020	25.714	Current Issues in Tourism
The impact of Covid-19 pandemic on corporate social responsibility and marketing philosophy	He & Harris	2020	17.402	Journal of Business Research
Does CSR matter in times of crisis? Evidence from the Covid-19 pandemic	Bae <i>et al.</i>	2021	12.213	Journal of Corporate Finance
Can corporate social responsibility protect firm value during the Covid-19 pandemic?	Qiu <i>et al.</i>	2021	7.851	International Journal of Hospitality Management
Groundwater contamination with the threat of Covid-19: insights into CSR theory of Carroll's pyramid	Huo <i>et al.</i>	2021	6.979	Journal of King Saud University- Science
Corporate immunity to the Covid-19 pandemic	Ding <i>et al.</i>	2021	6.106	Journal of Financial Economics
Corporate Social Responsibility amid social distancing during the Covid-19 crisis: BRICS vs. OECD countries	Popkova, DeLo & Sergi	2021	5.234	Research in International Business and Finance
Facing a global crisis- how sustainable business models helped firms overcome Covid	Mattera <i>et al.</i>	2021	5.234	Corporate Governance
The Covid-19 pandemic and organisational commitment of senior hotel managers	Filimonau, Derqui & Matute	2020	4.527	International Journal of Hospitality Management
Transformative change through events business: a feminist ethic of care analysis of building the purpose economy	Higgins-Desbiolles & Monga	2020	4.114	Journal of Sustainable Tourism

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Quadro 2 – Artigos mais citados do tema

Título	Objetivo	Objeto de estudo	Metodologia/ Análise	Principal discussão	Conclusão
Effects of tourism CSR on employee psychological capital in the Covid-19 crisis: from the perspective of conservation of resources theory	Ilustrar como as empresas contribuíram para o capital psicológico dos funcionários no turismo durante a crise da Covid-19 com base na teoria da conservação de recursos.	430 funcionários do turismo na China.	Aplicação de questionário com escala Likert e entrevistas semiestruturadas. Análise fatorial confirmatória, correlação das variáveis e teste de hipóteses.	A RSC no setor do turismo é benéfica para o funcionário.	A RSC teve impactos positivos na autoeficácia, esperança, resiliência e otimismo dos funcionários por meio da satisfação com as respostas corporativas à Covid-19.
The impact of Covid-19 pandemic on corporate social responsibility and marketing philosophy	Oferecer algumas reflexões iniciais sobre como a pandemia da Covid-19 pode influenciar os desenvolvimentos da RSC e do marketing.	Ensaio teórico.		A pandemia oferece uma grande oportunidade para as empresas mudarem para uma RSC mais autêntica e contribuir para enfrentar os desafios sociais e ambientais globais. A discussão sobre marketing destaca como este está sendo afetado pela pandemia e como isso mudará os direcionamentos estratégicos.	
Does CSR matter in times of crisis? Evidence from the Covid-19 pandemic	Examinar a relação entre a RSC e os retornos do mercado de ações durante a queda induzida pela pandemia da Covid-19 e a recuperação pós-queda.	1.750 empresas norte-americanas e dois indicadores de RSC.	Uso de dados secundários. Análises de correlação e regressão.	A RSC definida no pré-crise diferenciou-se da prática imposta por uma crise.	Não se encontraram evidências de que a RSC afetou os retornos das ações durante o período de crash causado pela Covid-19.

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

O quadro acima relata como as empresas estabelecem fronteiras entre a RSC e a Covid-19. De maneira geral, a análise contendo reflete as principais conclusões da análise quantitativa bibliométrica. O setor do turismo, a preocupação com a saúde do trabalhador e a China aparecem no estudo de Mao *et al.* (2020). Já o viés aos impactos de *marketing* causados pelo novo coronavírus são retratados no ensaio teórico de He e Harris (2020). Por fim, os efeitos à performance financeira caracterizam a discussão de Bae *et al.* (2020) em empresas norte-americanas.

Mao *et al.* (2020) defendem que as empresas Chinesas do setor turístico, no cenário causado pela Covid-19, precisaram se concentrar em melhorar o capital psicológico dos funcionários, ou seja, fortalecer a autoeficácia, a esperança, a resiliência e o otimismo deles para que estes tivessem uma percepção positiva da atitude tomada pelos gestores de seus locais de trabalho. Os autores ainda identificaram, nas empresas pesquisadas, que a RSC afeta a satisfação do funcionário com as respostas à Covid-19 de duas maneiras: apoio emocional e ajuda aos funcionários infectados; e favorecimento à imagem corporativa ao fortalecer o prazer e a satisfação dos funcionários em seus locais de trabalho.

A RSC é abordada por He e Harris (2020), durante a pandemia da Covid-19, sob a ótica da reputação. Em concordância com os autores, muitas empresas se envolveram de forma proativa em várias atividades de RSC, no que tange à doação de recursos e equipamentos, proporcionando, à seus consumidores se sentirem “orgulhosos” de suas marcas (TJOKRO-SAPUTRO, 2021). Ainda segundo He e Harris (2020), a Covid-19 proporcionou às empresas se engajarem em suas estratégias e agendas de RSC com uma abordagem mais consciente. No entanto, tal engajamento, para os autores, tem sido muito dependente das características das lideranças e das condutas éticas das empresas, as quais estão trabalhando com determinada urgência para descobrirem como investir em RSC de forma a manter e estreitar os laços de fidelidade com seus clientes.

Contraditoriamente às constatações de Mao *et al.* (2020) e He e Harris (2020), Bae *et al.* (2021) identificaram que as agendas de RSC pré-crise não são eficazes para proteger a riqueza dos acionistas dos efeitos adversos de uma crise. Para os pesquisadores, a pandemia imposta pelo novo coronavírus sugeriu uma desconexão entre o que a empresa declara na teoria com sua postura prática. Em outras palavras, Bae *et al.* (2021) sugerem que os acionistas

conseguiram claramente distinguir as ações de RSC genuínas de outras com abordagem meramente retórica. A pandemia, com isso, apresenta uma oportunidade única das empresas testarem e legitimarem suas noções de RSC principalmente diante das partes interessadas em um momento de incerteza. Ainda para os autores, a RSC em grande parte das empresas norte-americanas precisa ser repensada e cautelosa inclusive em suas declarações retóricas.

Esses três artigos englobam vertentes diferentes diante da entre a Covid-19 e a RSC, explorando os impactos em seus funcionários, nas atividades de *marketing* das empresas e sobre o mercado de ações, mostrando as possíveis alternativas de RSC diante de um contexto pandêmico guiadas sob as diferentes óticas empresariais abordadas nesses estudos.

As conclusões, limitações e sugestões de estudos futuros serão apresentadas a seguir.

5. Conclusões

Este estudo teve como objetivo verificar a evolução dos temas em RSC durante a pandemia da Covid-19 e algumas de suas características. Através da utilização do procedimento da bibliometria, identificou-se de forma quantitativa que os Estados Unidos e a China são os principais países com produções científicas e cuja instituição situa os principais autores da temática. A principal revista em termos de publicação é a *Sustainability*, seu escopo focaliza temas que circundam os três principais eixos da sustentabilidade: o ambiental, o social e o econômico. Em termos gerais, as principais palavras-chave, a considerar as dos artigos e as *plus*, caracterizam os principais tópicos discutidos em relação a como a RSC está sendo utilizada no contexto pandêmico provocado pelo novo coronavírus.

A fim de aprofundar a compreensão acerca dos principais temas desenvolvidos em RSC nesse contexto, recorreu-se a uma análise qualitativa para avaliar o conteúdo dos três principais estudos mais citados. Esta análise demonstrou que os efeitos da adoção da RSC são positivos e cruciais para contribuir com o psicológico dos funcionários, da mesma forma que é responsável por manter a reputação da empresa, assim como para colaborar com o enfrentamento dos desafios sociais e ambientais globais que foram ampliados pela crise do novo coronavírus. No entanto, a análise qualitativa também aponta que a retórica da RSC definida no pré-crise não condiz com a atuação prática das empresas no momento de crise. Isto indica que a pandemia da Covid-19

proporcionou um cenário favorável para fosse possível enxergar a real efetividade das declarações de RSC das empresas.

Diante de tais constatações, este artigo contribui para a literatura existente sobre RSC apresentando uma revisão dos estudos existentes que relacionam a temática com a pandemia da Covid-19. Do ponto de vista prático, entende-se que a pandemia alterou as expectativas da sociedade em relação às empresas, cujas decisões devem focar em investir em ações de RSC que permitam alcançar, de forma harmônica, os objetivos econômicos, ambientais e sociais. Entende-se, assim, que a exposição da RSC no contexto pandêmico, levantada neste estudo, pode orientar pesquisas futuras e decisões estratégicas para o “novo normal”, para que seja possível enfrentar outras crises desconhecidas de maneira a não interromper as operações de negócios.

Quanto às limitações do artigo, a princípio tem-se que a coleta do material bibliográfico ocorreu durante a pandemia, com uma sintaxe de busca definida pelos autores. Da mesma forma, o recorte do material incluiu apenas artigos escritos em inglês em duas bases de dados. Neste sentido, estudos futuros podem melhor averiguar a relação da RSC no pós-pandemia, considerando outros recortes temporais, idiomáticos e diferentes categorias de documentos e bases de dados, de forma a compreender quais trabalhos são referenciados conjuntamente, quais são os autores centrais e periféricos, quais pesquisadores trabalham juntos e qual rumo a temática está tomando.

Referências

- ARIA, M.; CUCCURULLO, C. Bibliometrix: an R-tool for comprehensive science mapping analysis. *Journal of Informetrics*, [S.L.], v. 11, n. 4, p. 959-975. 2017
- ANTWI, H. A.; ZHOU, L.; XU, X.; MUSTAFA, T. Beyond COVID-19 Pandemic: an integrative review of global health crisis influencing the evolution and practice of corporate social responsibility. *Healthcare*, [S.L.], v. 9, n. 4, p. 453. 2021. <http://dx.doi.org/10.3390/healthcare9040453>.
- BAE, K-H.; GHOUL, S. El; GONG, Z. J.; GUEDHAMI, O. Does CSR matter in times of crisis? Evidence from the COVID-19 pandemic. *Journal of Corporate Finance*, [S.L.], v. 67, p. 101876. 2021. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jcorpfin.2020.101876>.

- BAUTISTA-BERNAL, I.; QUINTANA-GARCÍA, C.; MARCHANTE-LARA, M. Research trends in occupational health and social responsibility: a bibliometric analysis. **Safety Science**, [S.L.], v. 137, p. 105167. 2021. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ssci.2021.105167>.
- BRETAS, V. P. G.; ALON, I. Franchising research on emerging markets: bibliometric and content analyses. **Journal of Business Research**, [S.L.], v. 133, p. 51-65. 2021. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jbusres.2021.04.067>.
- BUNN, A.; KORPELA, M.; TEAM, R. **A language and environment for statistical computing**: an introduction to dplyR, 2013.
- CANIZARES, P. P. "Corporate Sustainability" or "Corporate Social Responsibility"? A comparative study of Spanish and Latin American companies' websites. **Business and Professional Communication Quarterly**, [S.L.], p. 232949062110237. 2021. <http://dx.doi.org/10.1177/23294906211023799>.
- DING, W.; LEVINE, R.; LIN, C.; XIE, W. Corporate immunity to the COVID-19 pandemic. **Journal of Financial Economics**, [S.L.], v. 141, n. 2, p. 802-830. 2021. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jfineco.2021.03.005>.
- GARCÍA-SÁNCHEZ, I-M.; GARCÍA-SÁNCHEZ, A. Corporate Social Responsibility during COVID-19 pandemic. **Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity**, [S.L.], v. 6, n. 4, p. 126. 2020. <http://dx.doi.org/10.3390/joitmc6040126>.
- GIGAURI, I. Corporate Social Responsibility and COVID-19 pandemic crisis. **International Journal of Sustainable Entrepreneurship and Corporate Social Responsibility**, [S.L.], v. 6, n. 1, p. 30-47. 2021. <http://dx.doi.org/10.4018/ijsecsr.2021010103>.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Editora Atlas, 2010. 5ª edição.
- HAAR, B. P. T. Corporate social responsibility in times of the COVID-19 pandemic. **Z Problematyki Prawa Pracy I Polityki Socjalnej**, [S.L.], v. 1, n. 1, p. 1-32, 27. 2020. <http://dx.doi.org/10.31261/zpppips.2021.19.01>.
- HE, H.; HARRIS, L. The impact of Covid-19 pandemic on corporate social responsibility and marketing philosophy. **Journal of Business Research**, [S.L.], v. 116, p. 176-182. 2020. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jbusres.2020.05.030>.
- HUANG, W.; CHEN, S.; NGUYEN, L. T. Corporate Social Responsibility and organizational resilience to COVID-19 crisis: an empirical study of Chinese firms. **Sustainability**, [S.L.], v. 12, n. 21, p. 8970. 2020. <http://dx.doi.org/10.3390/su12218970>.
- Jl, Y. G.; TAO, W.; RIM, H. Mapping corporate social responsibility research in communication: a network and bibliometric analysis. **Public Relations Review**, [S.L.], v. 46, n. 5, p. 101963. 2020. <http://dx.doi.org/10.1016/j.pubrev.2020.101963>.
- KHATIB, S. F. A.; ABDULLAH, D. F.; HENDRAWATY, E.; ELAMER, A. A. A bibliometric analysis of cash holdings literature: current status, development, and agenda for future research. **Management Review Quarterly**, [S.L.], v. -, n. -, p. 1-38. 2021. <http://dx.doi.org/10.1007/s11301-021-00213-0>.
- LATEEF, M. A.; AKINSULORE, A. O. Covid-19: implications for corporate governance and corporate social responsibility (CSR) in Africa. **Beijing Law Review**, [S.L.], v. 12, n. 01, p. 139-160. 2021. <http://dx.doi.org/10.4236/blr.2021.121008>.
- LEE, S. Corporate social responsibility and COVID-19: research implications. **Tourism Economics**, [S.L.], p. 135481662097813. 2020. <http://dx.doi.org/10.1177/1354816620978136>.
- MAHMUD, A.; DING, D.; HASAN, M. M. Corporate Social Responsibility: business responses to coronavirus (covid-19) pandemic. **Sage Open**, [S.L.], v. 11, n. 1, p. 215824402098871. 2021. <http://dx.doi.org/10.1177/2158244020988710>.
- MAO, Y.; HE, J.; MORRISON, A. M.; COCA-STEFANIAK, J. A. Effects of tourism CSR on employee psychological capital in the COVID-19 crisis: from the perspective of conservation of resources theory. **Current Issues in Tourism**, [S.L.], p. 1-19. 2020. <http://dx.doi.org/10.1080/13683500.2020.1770706>.
- NAVICKAS, V.; KONTAUTIENE, R.; STRAVINSKIENE, J.; BILAN, Y. Paradigm shift in the concept of corporate social responsibility: covid-19. **Green Finance**, [S.L.], v. 3, n. 2, p. 138-152. 2021. <http://dx.doi.org/10.3934/gf.2021008>.
- NOBANEE, H.; HAMADI, F. Y. A.; ABDULAZIZ, F. A.; ABUKARSH, L. S.; ALQAHTANI, A. F.; ALSUBAEY, S. K.; ALQAHTANI, S. M.; ALMANSOORI, H. A. A bibliometric analysis of sustainability and risk management. **Sustain-**

nability, [S.L.], v. 13, n. 6, p. 3277. 2021. <http://dx.doi.org/10.3390/su13063277>.

PICCAROZZI, M.; SILVESTRI, C.; MORGANTI, P. COVID-19 in management studies: a systematic literature review. **Sustainability**, [S.L.], v. 13, n. 7, p. 3791. 2021. <http://dx.doi.org/10.3390/su13073791>.

PORTER, M. E.; KRAMER, M. R. Strategy and society: the link between competitive advantage and corporate social responsibility. **Harvard Business Review**, v. 84, n. 12, p. 78-92. 2006.

QIU, S. C.; JIANG, J.; LIU, X.; CHEN, M-H.; YUAN, X. Can corporate social responsibility protect firm value during the COVID-19 pandemic? **International Journal of Hospitality Management**, [S.L.], v. 93, p. 102759. 2021. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ijhm.2020.102759>.

TAN, T. T. J.; KALYEBARA, B. Can investors benefit from corporate social responsibility and portfolio model during the Covid19 pandemic? **Accounting**, [S.L.], p. 1033-1048. 2021. <http://dx.doi.org/10.5267/j.ac.2021.3.005>.

TJOKROSAPUTRO, M. The roles of CSR and marketing ethics in fmcg company's reputation during the Covid-19 pandemic. **Proceedings of the Ninth International Conference on Entrepreneurship and Business Management**, [S.L.], v. 174, n. 1, p. 379-385. 2021. <http://dx.doi.org/10.2991/aebmr.k.210507.057>.

TRANFIELD, D.; DENYER, D.; SMART, P. Towards a methodology for developing evidence-informed management knowledge by means of systematic review. **British Journal of Management**, [S.L.], v. 14, n. 3, p. 207-222. 2003. <http://dx.doi.org/10.1111/1467-8551.00375>.

WICAKSONO, R. M. T. A. D. Corporate Social Responsibility in media digital during Covid-19 pandemic. **Jurnal Aspikom**, [S.L.], v. 6, n. 1, p. 150. 2021. <http://dx.doi.org/10.24329/aspikom.v6i1.816>.

ZUPIC, I.; ČATER, T. Bibliometric methods in management and organization. **Organizational Research Methods**, Sage Publications: Los Angeles, CA, v. 18, n. 3, p. 429-472, 2015. <https://doi.org/10.1177/1094428114562629>.



UDESC
UNIVERSIDADE
DO ESTADO DE
SANTA CATARINA



ISBN: 978-65-88565-41-4

