

Publicações da **ESCOLA SUPERIOR DA AGU**

*Diversidade, Equidade,
Inclusão, Justiça e
Acessibilidade - DEIJA*
FGV/AGU



Coordenadoras

Alketa Peci

Aline Brêtas de Menezes



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
ESCOLA SUPERIOR DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
MINISTRO VICTOR NUNES LEAL

ISSN 2525-3298

Ano. 16 nº 02 - Brasília-DF - out. 2024

Publicações da Escola
Superior da AGU

DIVERSIDADE, EQUIDADE, INCLUSÃO,
JUSTIÇA E ACESSIBILIDADE – DEIJA
(FGV/AGU)

Volume 16, número 2, Brasília-DF, outubro 2024

<https://revistaagu.agu.gov.br/>

Publicações da Escola da AGU	Brasília	v. 16	n. 2	p. 1-426	outubro 2024
---------------------------------	----------	-------	------	----------	-----------------

Publicações da Escola Superior da AGU

Escola Superior da Advocacia-Geral da União Ministro Victor Nunes Leal

SIG - Setor de Indústrias Gráficas, Quadra 06, lote 800
CEP 70610-460 – Brasília – DF Telefones (61) 2026-7368 e 2026-7370
e-mail: eagu.secretaria@agu.gov.br

ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Jorge Rodrigo Araújo Messias

DIREÇÃO-GERAL DA AGU

Flavio José Roman	Advogado-Geral da União Substituto
Clarice Costa Calixto	Secretária-Geral de Consultoria
Marcelo Eugênio Feitosa Almeida	Procurador-Geral da União
André Augusto Dantas Motta Amaral	Consultor-Geral da União
Adriana Maia Venturini	Procuradora-Geral Federal
Isadora Maria Belém Rocha Cartaxo de Arruda	Secretária-Geral de Contencioso
Heráclio Mendes de Camargo Neto	Corregedor-Geral da Advocacia da União
João Carlos Souto	Diretor da Escola Superior da AGU
Francis Christian Alves Scherer Bicca	Ouvidor da Advocacia-Geral da União

ESCOLA SUPERIOR DA AGU

João Carlos Souto	Diretor da Escola Superior da AGU
Henrique Augusto Figueiredo Fulgêncio	Coordenador-Geral de Gestão de Pós-Graduação
Cláudia dos Santos Vieira	Coordenação de Desenvolvimento de Pós-Graduação Stricto Sensu

Revisão de Texto	Lohana Gregorim
Diagramação/Capa	Walbert Kuhne/Kamilla Souza/Thyago Henrique

Os conceitos, as informações, as indicações de legislações e as opiniões expressas nos artigos publicados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Publicações da Escola da AGU / Escola Superior da Advocacia-Geral da União Ministro Victor Nunes Leal. -- Brasília : EAGU, 2009.
v. ; 23 cm.
Irregular.
ISSN 2236-4374 (versão impressa)
ISSN 2525-3298 (versão on-line)
I. Direito Público. II. Advocacia-Geral da União.

CDD 340 . 5
CDU 34 (05)

EDITOR-CHEFE

JOÃO CARLOS SOUTO

Diretor da Escola Superior da AGU
Mestre e Doutor (*Suma Cum Laude*) em Direito (CEUB). Procurador da Fazenda Nacional.

VICE-EDITOR

HENRIQUE AUGUSTO FIGUEIREDO FULGÊNCIO

Coordenador-Geral de Gestão de Pós-Graduação. Doutor e Mestre em Direito pela Universidade de Brasília, pós-graduado em Direito Constitucional pela Universidade do Sul de Santa Catarina e em Teoria e Filosofia do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Advogado da União.

EDITOR-ASSISTENTE

CLÁUDIA DOS SANTOS VIEIRA

Coordenação de Desenvolvimento de Pós-Graduação *Stricto Sensu*.

COORDENADORAS

ALKETA PECCI

Doutora em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Mestre em Administração Pública pela EBAPE/FGV. Master in International Business pela STOA/ICE, Itália. Graduada em Administração de Empresas pela Universidade de Tirana. Professora Visitante do Curso de Mestrado em Administração Pública (ISCTE), Instituto Universitário de Lisboa, Portugal. Professora titular da EBAPE/FGV.

ALINE BRÊTAS DE MENEZES

Doutora em Administração e Mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Professora titular da EBAPE/FGV.

AUTORES

ALINE BRÊTAS DE MENEZES

Doutora em Administração e Mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Foi Coordenadora do Mestrado Profissional em Administração Pública da (EBAPE/FGV). Atuou no serviço público federal como Oficial Intendente da Força Aérea Brasileira.

ANDRÉ DANTAS CABRAL

Doutorando em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Graduado em Administração pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

ANTONIO LEONARDO SILVA LINDOSO

Mestrado Profissional em Administração Pública (MAP) na Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Procurador da Fazenda Nacional.

BIANCA SÁ

Pós-doutoranda pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Pesquisadora do Center for

Behavioral Research in Rio. PhD em Administração pela EBAPE/FGV. Mestre em Administração de Empresas e MBA em Gestão de Negócios pelo IBMEC/RJ.

CAIO LUMAZZINI PAIVA

Mestrado Profissional em Administração Pública (MAP) na Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Especialização em Gestão de Pessoas pela União Pioneira de Integração Social (UPIS). Bacharel em Administração de Empresas pela União Pioneira de Integração Social (UPIS). Analista em Ciência e Tecnologia na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

CARLA CARVALHO DA VEIGA

Doutora em Engenharia de Produção pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ). Mestre em Sistemas de Gestão pelo Núcleo de Engenharia de Produção da Universidade Federal Fluminense (UFF). Bacharel em Engenharia de Produção pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), com especialização em Gestão de Negócios pela Fundação Dom Cabral. Professora e Pesquisadora pela Escola

Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Coordenadora do curso de Tecnologia em Logística do Instituto de Desenvolvimento Tecnológico da Fundação Getúlio Vargas (IDT/FGV) e professora colaboradora da pós-graduação em Biotecnologia Marinha do Instituto de Estudos do Mar Almirante Paulo Moreira da Universidade Federal Fluminense (IEAPM/UFF).

DEUZINETE VIEIRA DO CARMO

Mestranda Mestrado Profissional em Administração Pública (MAP) na Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Especialização em Gestão Pública pela Universidade de Brasília (UnB). Graduação em Economia pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB). Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Administração Pública. Atuou como na contedista na área de Gestão de Desempenho e Remuneração e Benefícios. Desde 2019, atua como Coordenadora de Gestão da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia.

LVIRA CRUVINEL FERREIRA

Doutora em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV).

Mestre pela EBAPE/FGV. Bacharel em Administração Pública pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP/FGV). Analista no Banco Central do Brasil. Professora colaboradora na graduação da Escola de Políticas Públicas e Governo (EPPG/FGV) e no mestrado em Administração Pública da EBAPE/FGV.

FÁBIO DA SILVA CAMARGO

Mestrado Profissional em Administração Pública (MAP) na Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Graduação em Administração pelo Instituto Superior de Ciências Aplicadas. Servidor do Ministério da Economia. Atualmente está cedido à Advocacia-Geral da União (AGU).

FABRICIA BRAGA RABELLO

Mestrado Profissional em Administração Pública (MAP) na Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). cursando MBA em Ciência de Dados pelo Ibmecc. Graduação em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Procuradora Federal na Advocacia-Geral da União (AGU).

FABRICIO DO ROZARIO VALLE DANTAS LEITE

Doutor em Direito Financeiro e Tributário pela Universidade de São Paulo (USP). Pós-Graduação lato

sensu (MBP) em Petróleo e Gás pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ). Graduação em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor Doutor de Direito Empresarial Tributário e Negócios e Governo da graduação e do mestrado em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Professor convidado de Direito Tributário da Escola da Magistratura Regional Federal da 2ª Região. Coordenador das áreas de Direito Financeiro e Tributário da pós-graduação da Escola Superior de Advocacia Pública (ESAP). Procurador do Estado do Rio de Janeiro.

FABRICIO STOCKER

Pós-Doutor pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). PhD in Management pela Erasmus University Rotterdam. Doutor em Administração pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP). Foi pesquisador visitante na University of Amsterdam e na Rotterdam School of Management. Mestre em Administração pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). MBA

pela FGV e pela London Business School. Professor Colaborador do Mestrado Profissional em Administração Pública (MAP) da (EBAPE/FGV).

FERNANDO GUILHERME TENÓRIO

Estágio pós-doutoral em Administração Pública pelo IGOP, Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Doutorado em Engenharia de Produção pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ). Professor colaborador nas instituições: Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí). Professor permanente nas universidades: Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Universidade Federal de Tocantins (UFTI); Professor visitante nas seguintes universidades do Equador: Universidad Andina Simon Bolívar (UASB - Quito) e Escuela Politécnica Nacional (EPN - Quito). Professor Honorário das universidades do Equador: Universidad Estatal de Milagro (UNEMI) e Universidad del Azuay.

FLÁVIO CARVALHO DE VASCONCELOS

Doutorado em Administração (Ph.D. in Management) com distinção (Mention Très Honorable avec

les Félicitations du Jury) na Ecole des Hautes Etudes Commerciales de Paris (HEC). Mestrado em Sociologia pelo Institut d'Etudes Politiques de Paris. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) e em Administração Pública pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV). Diretor da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV).

FRANCISCO GAETANI

Doutor em Administração Pública pela London School of Economics and Political Science (LSE). Mestre em Administração Pública e Políticas Públicas também pela LSE. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor no Mestrado Profissionalizante da Instituto Brasileiro de Administração Municipal Secretário Extraordinário para Transformação do Estado, no Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI).

IRENE RAGUENET TROCCOLI

Pós-doutorado em Administração de Empresas pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Doutorado

e mestrado em Administração de Empresas pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

JEFFERSON DE BARROS SANTOS

Doutor em Informática pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), com período sanduíche de 4 meses no Institut National de Recherche en Informatique et en Automatique (INRIA), na França, por meio do Programa STIC AmSud, tendo a CAPES como instituição de fomento. Membro colaborador do Laboratório de Tecnologias em Métodos Formais (TecMF) da PUC-Rio. Coordenador do Núcleo de Computação da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Professor de graduação e mestrado pela (EBAPE/FGV).

JOÃO HENRIQUE CARDOSO RIBEIRO

Mestrado Profissional em Administração Pública (MAP) na Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Especialização em Direito Processual pela Universidade da Amazônia (UNAMA). Especialização em Direito

Administrativo e em Direito Ambiental pela Universidade Candido Mendes (UCAM). Graduação em Direito pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Procurador Federal da Advocacia-Geral da União (AGU).

JOSE HENRIQUE PAIM FERNANDES

Doutor notório saber em Educação e mestrado em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos-RS), com aperfeiçoamento em Instrumentação de Políticas Públicas Municipais, promovido pelo Programa de Pós-Graduação em Economia (Pimes) do Banco Mundial, e realizado no Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). Professor licenciado do Centro Universitário La Salle (Unilasalle). Professor da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Diretor da Diretoria de Desenvolvimento da Gestão Pública e Políticas Educacionais da Fundação Getúlio Vargas (DGPE/FGV).

LUDWIG MIGUEL AGURTO BERDEJO

Doutor em Administração de Empresas na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação

Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Mestre em Contabilidade e Controladoria pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP). Professor da área de contabilidade, controladoria, otimização, simulação e análise de investimento.

MAIANA ALVES PESSOA

Mestrado Profissional em Administração Pública (MAP) na Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Especialização em Direito Civil pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Especialização em Direito Público pela Fundação Visconde de Cairu (FAVIC). Graduação em Direito pela Universidade Católica do Salvador (UCSAL). Procuradora Federal na Advocacia-Geral da União (AGU).

MARÍLIA ALENCAR DA FONSECA

Mestrado Profissional em Administração Pública (MAP) na Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Especialização em Gestão em Controladoria Governamental pela IMP de Ensino Superior. Graduação em Administração pela Universidade de Brasília (UnB). Analista em Ciência e Tecnologia na Coordenação de Aperfeiçoamento

de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

MARIO LUIZ GUERREIRO

Mestrado Profissional em Administração Pública (MAP) na Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Graduação em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Advogado da União da Advocacia-Geral da União (AGU).

MARJORIE TABOADA OLIVEIRA

Doutorado em Administração em andamento pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Mestre em Administração pela FGV/EBAPE. Pós-graduação em Estruturas de Concreto e Fundações pela Universidade Paulista (UNIP). Graduação em Engenharia Civil pela Multivix Vitória.

NATACHA JAGUARIBE DE LIMA

Mestrado Profissional em Administração Pública (MAP) na Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Graduação em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Servidora do cargo de Contador da Advocacia-Geral da União (AGU).

RICARDO DOS SANTOS DIAS
Doutor em Estratégia pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Mestrado em Contabilidade Financeira pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). Tem interesse em pesquisas que envolvem Private Equity e Venture Capital, Mercado de Capitais, Governança Corporativa e Marketing.

RUY MARIANO SILVA CARVALHO

Mestrado Profissional em Administração Pública (MAP) na Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). MBA em Gestão Pública pela FGV. Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Procurador Federal na Advocacia-Geral da União (AGU).

SANDRA EUNICE PIMENTEL SQUIRES
Mestrado Profissional em Administração Pública (MAP) na Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Graduação em Matemática pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Servidora da ANAC. Atualmente está cedida à Advocacia-Geral da União (AGU).

SELMA FRANCISCA ALVES CORDEIRO

Mestrado Profissional em Administração Pública (MAP) na

Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). MBA em Gestão Pública pela Universidade do Tocantins (Unitins). Pós-graduação em Gestão por Excelência pela Faculdade de Administração de Empresas do Estado de São Paulo. Graduação em Administração de Empresas pela Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás). Servidora do cargo Administrador da Advocacia-Geral da União (AGU).

**SIMONE SALVATORI
SCHNORR**

Mestrado Profissional em Administração Pública (MAP) na Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Especialização em Direito Público pela Universidade de Brasília (UnB). Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Procuradora Federal na Advocacia-Geral da União (AGU).

**WILLIAM TAVARES DOS
SANTOS**

Mestrado Profissional em Administração Pública (MAP) na Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Especialização em Gestão Pública pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Graduação em Administração de Empresas pela

Universidade Federal de Sergipe (UFS). Professor e Coordenador do curso de Administração de Empresas na Faculdade do Nordeste da Bahia (FANEB). Servidor do cargo Administrador da Advocacia-Geral da União (AGU).

SUMÁRIO

EDITORIAL

<i>Alketa Peci</i>	
<i>Aline Brêtas de Menezes</i>	14

ARTIGOS

Diversidade em Organizações Públicas: Os Desafios da Incorporação Sob o Olhar do Gestor na Advocacia-Geral da União	
<i>Diversity in Public Organizations: The Challenges of Incorporation from the Perspective of the Manager in the Office of the Attorney General's Office</i>	
<i>Sandra Eunice Pimentel Squires</i>	
<i>Elvira Cruvinel Ferreira</i>	
<i>Marjorie Taboada Oliveira</i>	17

A Diversidade na Advocacia-Geral da União: Percepções Sobre a Gestão da Diversidade e o Engajamento dos Servidores	
<i>The Diversity in the Office of the Attorney General's Office: Perceptions on Diversity Management and Employee Engagement</i>	
<i>Fábio da Silva Camargo</i>	
<i>Francisco Gaetani</i>	
<i>André Dantas Cabral</i>	43

Mulheres na Economia do Cuidado: Uma Análise Experimental Sobre o Efeito da Modalidade de Trabalho na Qualidade de Vida no Trabalho	
<i>Women in the Care Economy: An Experimental Analysis of the Effect of Work Modality on Quality of Work Life</i>	
<i>Marília Alencar da Fonseca</i>	
<i>Aline Brêtas de Menezes</i>	
<i>Bianca Sá</i>	77

Redefinindo Paradigmas: a Influência dos Estereótipos de Gênero na Liderança Feminina no Serviço Público Federal	
<i>Redefining paradigms: The influence of Gender Stereotypes on Female Leadership in the Federal Public Service</i>	
<i>Fabricia Braga Rabello</i>	
<i>Fabricio Stocker</i>	103

Desvendando o Potencial Feminino como Diferencial Estratégico Profissional: Um Olhar Sobre a Autoestima e a Valorização do Feminino das Mulheres e por Mulheres	
---	--

Unveiling Female Potential as a Strategic Professional Differentiator: a Perspective on Women's Self-Esteem and the Valuation of Femininity by Women and for Women
 Simone Salvatori Schnorr
 Flávio Carvalho de Vasconcelos
 Irene Raguenet Troccoli..... 129

Ações Afirmativas para Ingresso de Pessoas com Deficiência na Administração Pública: Reflexões à Luz dos Perfis dos Servidores Públicos com Deficiência
Affirmative Actions for the Inclusion of People with Disabilities in Public Administration: Reflections Considering the Profiles of Public Servants with Disabilities
 Mario Luiz Guerreiro
 Flávio Carvalho de Vasconcelos
 Irene Raguenet Troccoli..... 153

Inclusão dos Servidores Públicos do Ministério da Economia na Estratégia de Governo Digital 2020-2023: Desafios e Oportunidades
Inclusion of Public Servants from the Ministry of Economy in the Digital Government Strategy 2020-2023: Challenges and Opportunities
 Deuzinete Vieira do Carmo
 Fernando Guilherme Tenório
 Marjorie Taboada Oliveira..... 175

Políticas Públicas e Investimentos Públicos Aplicados após Certificação em Comunidades Quilombolas no Município de Serra Talhada/Sertão de Pernambuco
Public Policies and Public Investments Applied After Certification in Quilombola Communities in the Municipality of Serra Talhada/Sertão of Pernambuco
 Natacha Jaguaribe de Lima
 Fernando Guilherme Tenório
 Irene Raguenet Troccoli..... 201

AGU e ESG: 6 Letras E 1 Desafio. Geração De Crédito De Carbono Nos Assentamentos Do Incra Na Amazônia Legal
AGU and ESG: 6 Letters and 1 Challenge. Carbon Credit Generation in INCRA Settlements in the Legal Amazon
 Maiana Alves Pessoa
 Fabricio do Rosario Valle Dantas Leite
 Marjorie Taboada Oliveira..... 223

Etarismo, Transformação Digital e os Impactos do Envelhecimento na Administração Pública
Ageism, Digital Transformation, and the Impacts of Aging in Public Administration

<i>Selma Francisca Alves Cordeiro</i>	
<i>Fabrizio Stocker</i>	247

Políticas de Ações Afirmativas para Pessoas Negras na Pós-Graduação: Análise da Percepção da Alta Gestão da Educação Brasileira <i>Affirmative Action Policies for Black People in Postgraduation: Analysis of the Perception of Senior Management in Brazilian Education</i> <i>Caio Lumaçzini Paiva</i> <i>Jose Henrique Paim Fernandes</i> <i>Ricardo dos Santos Dias</i>	273
---	-----

Percepção dos Beneficiários dos Cinco Primeiros Mutirões POPRUAJUD Realizados no Distrito Federal <i>Perception of Beneficiaries of the First Five POPRUAJUD Held in the Federal District</i> <i>João Henrique Cardoso Ribeiro</i> <i>Carla Carvalho da Veiga</i> <i>Marjorie Taboada Oliveira</i>	313
---	-----

Valor Público e Identidade Organizacional: Um Estudo Sobre a Desterritorialização na Procuradoria Regional da União da 5ª Região <i>Public Value and Organizational Identity: A Study on the Deterritorialization in the Regional Attorney's Office of the Union of the 5th Region</i> <i>William Tavares dos Santos</i> <i>Aline Brêtas de Menezes</i> <i>Bianca Sá</i>	341
---	-----

Fazer o Bem Olhando a Quem: análise da Transação Excepcional Ofertada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional Durante a Pandemia da Covid-19 <i>Doing good Regarding Whom: Analysis of the Exceptional Tax Settlement Offered by the Attorney General for the National Treasury's Office During the COVID-19 Pandemic</i> <i>Antonio Leonardo Silva Lindoso</i> <i>Ludwig Miguel Agurto Berdejo</i>	367
--	-----

Estratégia Inovadora do Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Conselho Nacional de Justiça <i>Innovative Strategy of Laboratory of Innovation, Intelligence, and Sustainable Development Goals at the National Council of Justice</i> <i>Ruy Mariano Silva Carvalho</i> <i>Jefferson de Barros Santos</i> <i>Ricardo dos Santos Dias</i>	395
---	-----

APRESENTAÇÃO

Diversidade, Equidade, Inclusão, Justiça e Acessibilidade – DEIJA (FGV/AGU)

Esta edição da Revista de Publicações da Escola Superior da Advocacia-Geral da União (AGU) reúne vários trabalhos tecnológicos resultantes de dissertações produzidas por servidores da AGU que concluíram com sucesso o Mestrado Profissional em Administração Pública (MAP) na Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV).

A edição é um marco significativo, celebrando a dedicação, o comprometimento e o conhecimento prático adquiridos pelos servidores em um programa de alto rigor acadêmico. Os trabalhos se originam dos Relatórios Técnicos de Diagnóstico e Análise que são relatos acerca de problemas práticos que demonstram contribuição para o conhecimento por meio da análise da solução-problema com resultados evidenciados em termos de melhoria e inovação dentro do contexto da Administração Pública.

Os trabalhos aqui publicados refletem a capacidade desses profissionais em integrar teoria e prática no contexto da administração pública. Cada artigo evidencia não apenas a aplicação de conceitos avançados, mas também a busca por soluções inovadoras para desafios reais enfrentados no cotidiano da administração pública brasileira. A relevância dos temas abordados, especialmente aqueles alinhados com as diretrizes de Diversidade, Equidade, Inclusão, Justiça e Acessibilidade (DEIJA), reafirma o compromisso da AGU com os valores públicos globais que norteiam uma instituição onde diversidade, equidade e inclusão são a base para um serviço público seguro, justo e inclusivo. Por outro lado, esses trabalhos também refletem a agenda de pesquisa de DEIJA da EBAPE, cujo programa de Mestrado em Administração Pública foi o primeiro a ser certificado pela NASPAA (Network of Schools of Public Policy, Affairs, and Administration), afirmando, numa das dimensões centrais de avaliação dos programas, o compromisso com esses valores públicos globais.

Além de destacar um conjunto de trabalhos que contribuem para uma agenda prioritária da instituição AGU, esta edição especial também busca inspirar outros servidores a seguirem o caminho da educação continuada, reforçando a importância da formação acadêmica como ferramenta de transformação e inovação no setor público.

Agradecemos a todos os autores pela contribuição valiosa e parabenizamos pela excelência alcançada. Que esta edição seja um exemplo do impacto positivo que a capacitação pode trazer para uma administração pública responsiva à sociedade.

Boa leitura!

Alketa Peci e Aline Brêtas de Menezes
Coordenação do Mestrado em Administração Pública
EBAPE/FGV

DIVERSIDADE EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: OS DESAFIOS DA INCORPORAÇÃO SOB O OLHAR DO GESTOR NA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

DIVERSITY IN PUBLIC ORGANIZATIONS: THE CHALLENGES OF INCORPORATION FROM THE PERSPECTIVE OF THE MANAGER IN THE OFFICE OF THE ATTORNEY GENERAL'S OFFICE

Sandra Eunice Pimentel Squires¹

Elvira Cruvinel Ferreira²

Marjorie Taboada Oliveira³

-
- 1 Mestrado Profissional em Administração Pública (MAP) na Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Graduação em Matemática pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Servidora da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).
 - 2 Doutora em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Mestre pela EBAPE/FGV. Bacharel em Administração Pública pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP/FGV). Servidora pública federal, analista no Banco Central do Brasil. Professora colaboradora na graduação da Escola de Políticas Públicas e Governo (EPPG/FGV) e no mestrado em Administração Pública da EBAPE/FGV.
 - 3 Doutorado em Administração em andamento pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Mestre em Administração pela EBAPE/FGV. Pós-graduação em Estruturas de Concreto e Fundações pela Universidade Paulista (UNIP). Graduação em Engenharia Civil pela Faculdade Multivix Vitória.

SUMÁRIO: Introdução. 1. Gestão da diversidade. 1.1 A gestão pública incorporando diversidade. 1.2 Governança pública: o gestor como protagonista. 2. Metodologia. 2.1 O estudo de caso AGU. 2.2 A coleta de dados. 1.3 Análise dos dados. 3. Resultados. 3.1 Categoria: “Gestão da diversidade”. 3.2 Segunda categoria: “Bases de inclusão”. 3.3 Terceira categoria: “Burocracia representativa”. 3.4 Quarta categoria: “Ambiente organizacional”. 3.5 Quinta Categoria: “Modalidade de trabalho”. 3.6 Sexta categoria: “Resolução de conflito”. 3.7 Sétima categoria: “Preconceito”. Conclusão. Referências.

RESUMO: A pesquisa tem por objetivo identificar a percepção dos gestores públicos em relação aos desafios na incorporação de práticas de diversidade no ambiente de trabalho. Como estratégia de investigação, optou-se por um estudo de caso no âmbito da Advocacia-Geral da União (AGU). Para a coleta de dados, o instrumento utilizado consistiu em entrevistas com roteiro semiestruturado, realizadas de modo remoto. Das apurações do campo, inferiu-se que os gestores percebem que falta individualizar a inclusão para chegar à equidade; que a diversidade está adentrando e modificando o ambiente laboral; que as novidades tecnológicas, como o teletrabalho, mudaram os sentimentos individuais e de equipe, ao mesmo tempo que reduziram a percepção de manifestações de preconceitos; que o preconceito que ainda acontece é de forma sutil e que a capacitação faz a diferença na incorporação de práticas de diversidade. A pesquisa contribui para a literatura ao proporcionar uma visão dos gestores sobre os desafios na incorporação de práticas de diversidade na AGU. Uma vez identificados, espera-se que os desafios possam ser enfrentados por ações ou alternativas que garantam suporte para a incorporação e para a permanência de diferentes identidades sociais no serviço público. Os estudos nessa área podem ajudar a desenhar políticas públicas de inclusão mais robustas, bem como implementá-las de forma mais incisiva e eficaz enquanto podem reforçar o compromisso com o desenvolvimento social e sustentável nas ações em que a Administração Pública fizer parte.

PALAVRAS-CHAVE: Percepção dos Gestores. Desafios. Diversidade. Inclusão. AGU.

ABSTRACT: The research aims to identify the perception of public managers concerning the challenges in incorporating diversity practices in the workplace. As an investigation strategy, we opted for a case study

within the scope of the Attorney General's Office. For data collection, the instrument used consisted of interviews with a semi-structured script, carried out remotely. From the field findings, it was inferred that managers realize that inclusion needs to be individualized to achieve equity; that diversity is entering and changing the work environment; and that technological innovations, such as teleworking, have changed individual and team feelings, while reducing the perception of manifestations of prejudice; that the prejudice that still occurs is subtle and that training makes a difference in the incorporation of diversity practices. The research contributes to the literature by providing managers with a view of the challenges in incorporating diversity practices in the Attorney General's Office. Once identified, it is expected that the challenges can be faced by actions or alternatives that guarantee support for the incorporation and permanence of different social identities in public service. Studies in this area can help to design more robust public inclusion policies, as well as implement them in a more incisive and effective way, at the same time, they can reinforce the commitment to social and sustainable development in the actions that the Public Administration carries out. part.

KEYWORDS: Perception of Managers. Challenges. Diversity. Inclusion. AGU.

INTRODUÇÃO

As organizações públicas, cada vez mais, se tornam objeto de pesquisa, e sua atuação permeia os debates nos meios acadêmicos. Na busca constante em extrair o que os entes públicos têm a contribuir para a coletividade, as pesquisas demonstram os fatores que motivam ou modificam o setor público (Desmidt; Meyfroodt, 2020). Nesse caminho, para defender os interesses do público que representa, a literatura da burocracia representativa – que se preocupa com a igualdade de representação de minorias no setor público – impulsiona gestores e estruturas a buscarem mudanças nas políticas públicas e no ambiente organizacional (Alves, 2020).

No que tange ao acolhimento da diversidade nas organizações públicas, a Constituição Federal de 1988 traça o caminho da atuação pública, a começar pela adoção do princípio do Estado Democrático de Direito, que compõe e dota de sentido as práticas jurídicas contemporâneas (Viol; Cruz, 2020). Na busca de um ideal neutro e técnico, as instituições públicas desenham um cenário homogêneo e lidam com as pessoas como se suas diferenças pudessem ser eliminadas de maneira simples, como se formalidades e posições hierárquicas fizessem com que os indivíduos

dominassem suas características e interesses pessoais em proveito dos profissionais (Fraga *et al.*, 2022).

No entanto, tal cenário se desfaz, pois as pessoas não apresentam qualquer tipo de segregação entre quem são como indivíduos ou quem são como profissionais. Dessa maneira, as políticas de diversidade e inclusão não conseguem lidar com todos como iguais e tratá-los com equidade, somente revelam a existência de diferenças (Irigaray; Freitas, 2011). No ambiente de trabalho, as diferenças têm outros fatores que as tornam perceptíveis: além da legislação, as práticas, muitas vezes discriminatórias, o comportamento e as atitudes dos colegas de trabalho, bem como as políticas e os discursos institucionais (Irigaray; Oliveira; Goldschmidt, 2017).

As narrativas organizacionais mobilizam-se em torno de dignidade e respeito, associando-os a não diferenciação de empregados ou candidatos a empregos por causa de suas diferenças, projetando a não discriminação e oportunidades iguais (Melo; Poll, 2020). Entretanto, negros, mulheres, pessoas com deficiência, obesos e idosos são estigmatizados em razão de suas identidades sociais visíveis, enquanto, por sua vez, as pessoas lésbicas, gays, bissexuais, transexuais, transgêneros e travestis, *queer*, intersexo, assexuais e mais (LGBTQIA+), bem como os religiosos, são rotulados por sua identidade social invisível (Fraga *et al.*, 2022).

Dessa forma, visando dimensionar os desafios cotidianos dos gestores públicos ao lidar com a incorporação de práticas de diversidade em seu ambiente de trabalho, este estudo busca responder o problema de pesquisa a seguir: qual a percepção dos gestores públicos em relação aos desafios na incorporação de práticas de diversidade no ambiente de trabalho? A pesquisa tem como principal objetivo identificar a percepção dos gestores públicos em relação aos desafios na incorporação de práticas de diversidade no ambiente de trabalho.

Este estudo está delimitado à verificação da percepção dos gestores quanto aos desafios apresentados na incorporação de práticas de diversidade na Administração Pública Federal. Como a gestão pública tem uma lógica própria, a burocracia representativa é nela incorporada de maneira diferente da iniciativa privada. Assim, este estudo está, portanto, circunscrito à percepção de servidores que ocupam cargos de gestão no âmbito da Advocacia-Geral da União (AGU).

1. GESTÃO DA DIVERSIDADE

A gestão da diversidade é a incorporação de práticas administrativas para inclusão de toda a força de trabalho, enquanto cumpre as metas institucionais. Vivenciar essa gestão, está relacionado ao manejo de ferramentas e à produção de meios organizacionais de incorporação de práticas de diversidade e sustentabilidade (Fraga *et al.*, 2022).

A partir dos anos 1970, sustentabilidade e valor social começaram a aparecer no planejamento econômico, chamando a atenção de todos os países para a importância da gestão pública democrática, da conscientização ambiental e da criação de projetos sociais que protejam seus cidadãos (Schleich, 2022).

Desde então, o conceito de ESG (Environmental, Social and Governance), que abrange um conjunto amplo de questões, justifica a criação de critérios e práticas de sustentabilidade, permitindo às entidades que a ele aderiram alcançar a aprovação da sociedade e de *stakeholders* institucionais globais. A partir dessa adesão, as questões ambientais, sociais e de governança estão mais significativamente presentes nas decisões das empresas privadas e, por consequência, atingiram relevância no setor público (Schleich, 2022). Os gestores ainda estão se adaptando ao conceito e à aplicação da agenda ESG. Isso pode levar tempo, pois há uma significativa distância entre a mudança de discurso e a mudança na gestão de pessoas, especialmente no sul global (Freitas; Odelius, 2022).

Os programas de diversidade em gestão de pessoas, que fazem parte dessa nova agenda, trazem novas oportunidades de acesso, aumento da criatividade, inovação, desempenho e ganho de produtividade ao reconhecer e promover a diferença individual e coletiva como um valor positivo e instrumento de integração social (Schleich, 2022). A diversidade revela sua pluralidade teórica e empírica e seu trajeto próprio, com dinâmicas múltiplas nas relações entre sociedades, organizações e pessoas. Inicialmente envolve as diferenças visíveis, não escolhidas, porém que influenciam a autoimagem diretamente, como idade, cor, sexo e habilidades físicas. Perpassa por aquelas passíveis de mudança, como classe social, educação, idioma de origem, religião, localização geográfica e experiência profissional, e atinge aquelas que estão ocultas, como crenças, sentimentos e valores (Fraga *et al.*, 2022).

Para aprofundar o assunto, a pesquisa internacional em diversidade tem insistido em idade, gênero e raça. As dimensões que envolvem religião, deficiências, sexualidade, diversidade funcional, educacional e de classe ainda são negligenciadas. Ademais, o enfoque é nos resultados em âmbito organizacional em detrimento dos exames em âmbito individual e de grupos (Fraga *et al.*, 2022).

Quanto à literatura nacional, Fleury (2000) apresentou uma das primeiras conceituações para diversidade na área da Administração. A autora trouxe ideias como respeito e reconhecimento da individualidade, identidades visíveis e invisíveis, além de destacar que a gestão da diversidade fomentaria o acesso muito mais significativo de pessoas negras, mulheres e homossexuais nos espaços organizacionais.

As discussões colocam em pauta o planejamento das atividades que envolvem a diversidade em confronto com a execução do que foi planejado,

pois não são suficientes os normativos de igualdade se não houver coibição de comportamentos que os desrespeitem (Saraiva; Irigaray, 2009).

1.1. A Gestão Pública Incorporando Diversidade

A gestão pública incorpora diversidade por ter sua parcela de responsabilidade sustentável nas mudanças sociais, especialmente pelo tamanho de sua máquina administrativa e pelo modo como coordena o seu mundo organizacional (Paula, 2005). Com uma lógica própria, baseada na legislação nacional vigente e em normativos internacionais, inclusive incorporando as diretrizes da ONU nas últimas décadas, a gestão pública vem envidando esforços para inserir minorias hegemônicas em seus quadros funcionais.

A nossa Constituição Federal convoca à igualdade, ao tornar inviolável a liberdade de consciência e de crença, declarando que “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de

qualquer natureza [...]” (Brasil, 1988). Além da Carta Magna, leis, decretos, portarias e normativos infraconstitucionais tratam da diversidade e colocam o Brasil na lista de países com um sistema de planejamento que, no papel, é muito próximo ao ideal (Almeida, 2013).

À primeira vista, as organizações públicas brasileiras são assépticas, em que os indivíduos convivem de forma técnica e neutra com finalidades comuns, cumprindo todas as linhas da lei, com um ordenamento jurídico perfeito. No entanto, a despeito de existir previsão normativa de critérios objetivos e impessoais de admissão, de progressão funcional e de remuneração dos servidores públicos, a desigualdade existente na sociedade brasileira também ocorre no serviço público. Uma maior regulação legal da promoção da igualdade não implica na efetiva atenuação das desigualdades (Viol; Cruz, 2020).

Na sociedade brasileira, “a dinâmica da extrema disparidade de renda acontece acoplada ao processo de hierarquização das diferenças” (Viana; Tokarski, 2019, p.83). Ou seja, a exclusão social se materializa em padrões de desigualdade, discriminação, preconceito, violência de gênero e opressões de diferentes ordens. No setor público federal, tem-se a atuação dos burocratas, que com seus interesses e preferências, gerenciam poder, conhecimento e oportunidades no complexo processo de gestão, produção e implementação de políticas públicas (Alves, 2020).

Ao reconhecer o poder político inerente ao trabalho do gestor público, estudiosos da Administração Pública endossam a teoria da burocracia representativa, na qual um quadro de servidores advindos de diferentes grupos sociais, com diferentes interesses, aumenta a

probabilidade de promover justiça, da mesma forma que eleva o prestígio de determinados grupos nos processos de tomada de decisão, tornando a gestão pública mais reativa ao público que ela serve (Alves, 2020).

Ao discutir democracia representativa, que é um preceito constitucional, “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Brasil, 1988, art. 1, parágrafo único), a tradicional visão do mérito para ocupar cargos no setor público aliada à neutralidade e à busca pela eficiência sem levar em conta os vieses patriarcais e racistas que estruturam a Administração Pública, mostra-se inadequada e limitadora para a ativação da representação na burocracia (Mariano; Molari, 2022).

A burocracia representativa só terá potencial de representação quando as minorias sociais alcançarem um percentual mínimo nos cargos com poder de decisão. Quando os gestores públicos perceberem a amplitude do poder discricionário e se reconhecerem como parte de uma minoria social, aí a burocracia representativa terá feito a transição da representação passiva para ativa (Viana; Tokarski, 2019).

1.2. Governança Pública: o Gestor como Protagonista

Paula (2005) defende que o serviço público tem uma lógica própria, demandando técnicas de gestão adequadas e formação específica para os gestores públicos. Esses gestores são desafiados a equilibrar diferentes tipos de estratégias e instrumentos, bem como a avaliar o que produz ou não resultados para a organização (Parente, 2020).

Afinal, no Brasil tem-se a ideia de que o político é responsável pelas mazelas do país e o gestor é a solução para todos os problemas públicos (Teixeira, 2017). Nesse contexto, espera-se dos gestores que exerçam várias competências gerenciais, influenciando a mudança de comportamento em suas equipes, estimulando a adaptação, resolvendo conflitos, zelando pela efetividade e agregando os melhores valores e resultados ao planejamento e à racionalização sustentável de recursos (Freitas; Odelius, 2022).

Para tanto, Coelho, Casa e Scalsavara (2020) entendem ser necessária a implantação de práticas gerenciais que visem acrescer a competência, o conhecimento e a habilidade dos gestores para que consigam gerir, averiguar e solucionar os desafios em seus setores. Diante dessas percepções, Pires e Alperstedt (2022) argumentam que o gerenciamento das relações sociais exige análises envolvendo a preocupação com indivíduos, grupos sociais, suas relações de poder e crenças, seus modelos de julgamento, filosofias políticas e formas de

conhecimento. Sendo assim, lança-se sobre o gestor, pessoa indicada por autoridade para exercer cargo/função de confiança, o protagonismo da governança.

Dáí surge a governança pública, propondo uma nova síntese, uma tentativa de enxergar o governo como um processo amplo, variado e complexo da sociedade. Tornou-se um “conceito mágico”, atraente, com uma nova linguagem de transformações no setor público (Pollitt, 2004).

Sobretudo, governança pública é uma promessa de uma nova compreensão abrangente e integradora, inspiradora de melhores práticas e resultados, com soluções de problemas por meio de conceitos de vários campos de conhecimento a fim de gerar valor público, buscando integrar política e administração, gestão e políticas públicas (Pollitt, 2004).

Para implementar governança pública são necessárias mudanças. Contudo, as mudanças causam temor e as pessoas sentem-se ameaçadas e inseguras. Para atenuar esse movimento, o líder deve promover alterações ao mesmo tempo que incentiva seus companheiros a mudar (Vilhena, 2003). De acordo com Gonçalves (2020), as mudanças organizacionais são necessárias para a adaptação e sobrevivência das corporações nos cenários dinâmicos dos tempos atuais, sendo elas de natureza estratégica, cultural, humana e até mesmo estrutural.

A formação de gestores, para lidar com um ambiente diverso e plural, tornou-se item essencial para o alcance de um clima organizacional harmônico. Além de permitir ao líder aplicar e adaptar os conhecimentos adquiridos, saindo da posição passiva de burocrata do sistema para se tornar um representante político-social em uma gestão engajada com as pretensões sociais (Alves; Bispo, 2022).

Dentre as pretensões sociais desses gestores está a inclusão de diversidade, que perpassa por mudanças além de meros atos administrativos, abrangendo mudanças culturais e cognitivas. Em seu rol de dificuldades, a inclusão traz o ceticismo dos próprios servidores em relação à efetividade dos programas, o preconceito em relação aos beneficiários dessas medidas e a resistência em modificar rotinas de administração de recursos humanos com vistas a incluir a diversidade (Alves; Galeão-Silva, 2004).

Surgem para os gestores formas e desafios de incorporação de práticas de diversidade em suas unidades de trabalho. Acontecimentos externos, ansiedade quanto a ataques preconceituosos e internalização de atitudes sociais negativas, aliados à intolerância às diversas identidades, afetam o comprometimento da dignidade dos indivíduos que são vítimas de práticas discriminatórias (Irigaray; Freitas, 2011).

2. METODOLOGIA

Buscou-se nesta pesquisa perceber os desafios da incorporação de práticas de diversidade no âmbito das organizações públicas, a partir do olhar do gestor; afinal, é ele quem coordena equipes e enfrenta desafios diários, a fim de que a organização cumpra sua missão institucional. Esta pesquisa empregou a abordagem qualitativa (Creswell, 2007), realizando entrevistas com foco na percepção dos gestores – considerando que os fatos relativos à ação humana, por serem singulares, podem ser interpretados em vez de medidos, demandando uma compreensão qualitativa da vida social.

Este estudo engloba entrevistas, análise de documentos de domínio público e revisão de literatura já consolidada para distinguir diferentes perspectivas teóricas sobre a diversidade, sua gestão e seus desafios. O estudo de caso desenvolveu-se no âmbito da AGU, circunscrevendo-se a gestores em diferentes áreas de atuação do órgão. A AGU está presente em todo o território nacional, sofre influência de diferentes culturas no ambiente laboral e o acesso ao quadro funcional segue a legislação atual. Portanto, escolheu-se a AGU que reúne as características representativas do objeto do estudo e é instrumental para a questão da pesquisa (Stake, 2005).

A próxima etapa foi elaborar o instrumento de coleta de dados. Ao compreender que entrevistar os gestores seria essencial para a pesquisa, foi construído, a partir do referencial teórico e dos objetivos da pesquisa, o roteiro semiestruturado que se encontra disponível no Apêndice A. Ato contínuo a essa construção, foi remetido e aprovado pelo Comitê de Conformidade Ética em Pesquisas Envolvendo Seres Humanos (CEPH-FGV).

Com o intuito de acrescentar dados à pesquisa e conhecer a diversidade existente na AGU, a composição da força de trabalho responsável pelo funcionamento da instituição foi extraída do Relatório de Gestão 2022 (AGU, 2022), e a quantidade de pessoas com deficiência, na AGU, foi consultada no site Painel Estatístico de Pessoal do Poder Executivo Federal. Também foi realizada uma consulta à plataforma integrada de ouvidoria e acesso à informação do governo federal (Fala.BR), solicitando a quantidade de registros de assédio moral na AGU, nos últimos anos, por questões de origem étnica e/ou deficiência, visando esclarecer a existência dessa prática na instituição estudada.

Desse modo, foram realizadas as entrevistas e as respostas fornecidas pelos entrevistados foram traduzidas em categorias. Daí, pretendeu-se compreender e extrair, por meio de análise de conteúdo, a percepção dos gestores em relação aos desafios na incorporação de práticas de diversidade no ambiente de trabalho.

Neste estudo, o ponto de saturação foi atingido ao serem realizadas onze entrevistas, cumprindo, assim, o requisito mínimo de oito e máximo de quinze, prescrito por Thiry- Cherques (2009). Levando em consideração que a seleção intencional estabelecida por saturação é considerada representativa quando a entrevista ou a observação não acrescenta mais nada ao que já se conhece sobre o fenômeno ou categoria investigada (saturação teórica), suas propriedades e suas relações com outras categorias.

2.1. O ESTUDO DE CASO AGU

A AGU é um órgão que representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. Surgiu com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e foi efetivada pela Lei Complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993, que instituiu sua Lei Orgânica, dispondo acerca de sua organização, estrutura, funcionamento e carreiras (Brasil, 1993).

No contexto de incorporação de práticas de diversidade, a AGU criou um programa chamado “AGU Equidade”, que visa promover um ambiente organizacional inclusivo que contemple o reconhecimento da diversidade cultural, assegurando a equidade de tratamento aos diferentes grupos sem comprometer a igualdade de direitos (AGU, 2023).

Nessa sequência de incorporação de práticas de diversidade na AGU, por meio da Portaria Normativa n. 85, de 24 de fevereiro de 2023, foi instituído o Comitê de Diversidade e Inclusão da AGU, ainda em fase de implementação.

Com o mesmo intuito de coletar subsídios para a pesquisa e ilustrar a diversidade existente na AGU, foi verificada a composição de sua força de trabalho por meio do Relatório de Gestão 2022, documento emitido no final do ano, com a consolidação dos dados anuais de gestão da instituição (AGU, 2022). Com 9.905 servidores públicos ativos divididos em membros (advogados e procuradores), servidores técnico-administrativos (permanentes e requisitados) e colaboradores terceirizados, a instituição apresenta no que se refere a gênero, 57% dos profissionais do sexo masculino e 43% do sexo feminino.

O quantitativo de servidores ativos PcD é de 91 pessoas; sendo 34 servidores com deficiências de visão, 21 servidores com deficiências auditivas e 36 servidores com deficiências motoras. Em relação à etnia, estão assim distribuídas as pessoas autodeclaradas: brancas (6.671), pardas (1.940), pretas (331), amarelas (202) e indígenas (10). Destaca-se que 751 pessoas foram registradas com etnia “não declarada”. Referente à idade, 36% do efetivo está acima dos 50 anos, 39% entre 41 e 50, 24% dos 30 aos 40 e apenas 1% tem menos de 30 anos. Em

2022, houve redução do quadro funcional em relação a 2021, devido a aposentadorias e vacâncias.

2.2. A Coleta de Dados

Na coleta de dados, o instrumento utilizado para a pesquisa consistiu em entrevistas com roteiro semiestruturado. Buscando avaliar as percepções sobre o problema perguntado, os entrevistados foram selecionados dentre procuradores e servidores técnico-administrativos, que exercem cargo de gestão nas áreas administrativa, técnica ou jurídica da AGU. De posse do roteiro semiestruturado para a entrevista, foram enviados convites via e-mail para os 25 gestores selecionados. Foram realizadas onze entrevistas no período entre 17 de maio e 14 de agosto de 2023.

Baseando-se nos dados sobre a força de trabalho do Relatório de Gestão 2022, no decorrer das entrevistas, colheu-se os dados individuais sobre cargo, gênero, cor, tempo de serviço (TS), escolaridade, modalidade de trabalho (MT) e região geográfica dos interlocutores.

Nesse levantamento, verificou-se que os gestores entrevistados são procuradores federais e servidores técnico-administrativos da AGU, que trabalham na gestão administrativa ou como coordenadores de equipes jurídicas. Entre esses gestores, referente ao gênero, são 5 homens e 6 mulheres. Em relação à etnia, são 6 pessoas brancas, 4 pardas e 1 negra. Na questão geracional, têm-se 9 adultos e 2 idosos, variando o tempo de serviço entre 7 e 37 anos de carreira. A diversidade educacional vai do nível médio à pós-graduação, independentemente da escolaridade exigida para o cargo. A atuação é feita em três modalidades de trabalho, sendo que 5 pessoas estão no teletrabalho, 4 no presencial e 2 no modo semipresencial.

2.3. Análise dos Dados

Por ser uma pesquisa qualitativa, para a realização da análise dos dados foram usadas as propostas de Bardin (2011) referentes à análise de conteúdo: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados, inferência e interpretação. A análise de conteúdo, amplamente difundida e em constante aperfeiçoamento, foi o método escolhido para analisar os dados da entrevista, por ser uma técnica de análise de comunicações, que irá analisar o que foi dito nas entrevistas ou observado pela pesquisadora (Silva; Fossá, 2015).

Desse modo, restaram sete categorias *a priori*, que são aquelas que identificam elementos em comum em toda a extensão da pesquisa (Carmo, 2018). Essas categorias permitiram apresentar uma matriz de percepções dos gestores, ao captar os conteúdos manifestos e latentes advindos das entrevistas,

por meio da coleta das impressões acerca da realidade organizacional estudada. São elas: gestão da diversidade (Freitas, 2016; Schleich, 2022; Viol; Cruz, 2020), bases de inclusão (Almeida, 2013; Saraiva; Irigaray, 2009; Viol; Cruz, 2020), burocracia representativa (Alves, 2020; Irigaray; Oliveira; Goldschmidt, 2017; Motta, 2022), ambiente organizacional (Alves; Bispo, 2022), modalidade de trabalho (Gonçalves, 2020), resolução de conflitos (Coelho; Casa; Scalsavara, 2020) e preconceitos (Cardoso; Rocha, 2022; Fraga *et al.*, 2022).

Após a categorização, reduzindo e codificando os dados, partiu-se para a construção do Quadro 3 (Definição de Subcategorias). Para tanto, foram utilizadas as sete categorias que foram divididas em subcategorias. As subcategorias foram elaboradas a partir de constructos retirados das entrevistas e do referencial teórico, sendo que este último serviu como eixo ao propósito de elaborar as definições que serviram para embasar os resultados.

Como a intenção do trabalho é identificar a percepção dos gestores públicos em relação aos desafios na incorporação de práticas de diversidade no ambiente de trabalho, a partir das subcategorias identificadas no Quadro 3 (Definição de Subcategorias), buscou-se a compreensão do que está por trás dos discursos, agregando padrões, a fim de tornar visível o oculto, facilitando a compreensão (Silva; Fossá, 2015).

Quadro 1 - Definição de Subcategorias

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS	DEFINIÇÕES
Gestão da diversidade	Equidade	Tratamento equitativo, com igualdade de direitos e responsabilidades
	Desigualdade	Tratamento baseado em diferenças individuais
Bases de inclusão	Legalidade	Incorporação de diversidade por cumprimento à lei
	Cultura organizacional	Incorporação de diversidade seguindo um conjunto de princípios e crenças comuns da sociedade

Burocracia representativa	Cenário diverso	Ambiente de trabalho com variadas minorias hegemônicas
	Cenário homogêneo	Ambiente de trabalho com nenhuma ou poucas minorias hegemônicas
Ambiente organizacional	Harmônico	Ambiente de trabalho com pouca ou nenhuma exposição ao preconceito
	Divergente	Ambiente de trabalho com média ou alta exposição ao preconceito
Modalidade de trabalho	Presencial	Gestor trabalha nas dependências físicas da instituição
	Semipresencial	Gestor trabalha sua jornada, alternadamente, dentro e fora das dependências físicas da instituição
	Teletrabalho	Gestor trabalha fora das dependências físicas da instituição
Resolução de conflito	Conciliação	As partes envolvidas em conflito negociam a solução
	Imposição	O gestor julga o conflito e informa sua decisão
Preconceitos	Discriminação explícita	O preconceito percebido por meio de manifestações declaradas, ataques físicos ou verbais
	Discriminação sutil	O preconceito percebido é dissimulado

Fonte: elaborado pela autora (2023).

3. RESULTADOS

3.1. Categoria: “Gestão da diversidade”

A primeira categoria, “Gestão da diversidade”, indica que, além de permitir atenuar as desvantagens e ampliar as vantagens de equipes diversas,

a utilização de ferramentas institucionais – como o Programa de Gestão, o Programa “AGU Equidade” e o Comitê de Diversidade e Inclusão – viabilizam a política de inclusão e diversidade no âmbito da AGU.

O Programa de Gestão, que pactuou as relações de trabalho entre gestores e subordinados na AGU, ao estabelecer a modalidade de teletrabalho, na percepção dos entrevistados, promoveu o aumento de eficiência e melhorou resultados institucionais, com a valorização das pessoas e a promoção da qualidade de vida. Outra percepção dos entrevistados foi que o Programa “AGU Equidade” está promovendo um ambiente organizacional inclusivo e assegurando a equidade de tratamento aos diferentes grupos, especialmente promovendo a igualdade de gênero em seus quadros e cargos de liderança.

A partir da criação do Comitê de Diversidade e Inclusão da AGU, foram constituídos grupos de trabalho recentes, com a missão de traçar um plano de ação em matéria de diversidade; foi criado o Programa Esperança Garcia, sobre as trajetórias negras na Advocacia Pública, e o Projeto de Escuta Ativa, com a promoção de rodas de conversa que passaram a trazer visibilidade em seus múltiplos aspectos. Como disse um entrevistado: “Em relação à diversidade, foi criado um comitê, acho que no início do ano, para tratar sobre esse assunto, eu acho importantíssimo” (Entrevistado 7). Esse fomento da visibilidade em relação ao assunto faz-se necessário, uma vez que se verificou que o gestor na AGU não percebe diversidade no seu ambiente de trabalho. Ao contrário, durante a entrevista, o gestor demonstrou que falta diversidade a ser gerida.

Nesse contexto, a subcategoria “Desigualdade”, que se refere ao tratamento baseado em diferenças individuais, ainda é observada na AGU. A desigualdade está apoiada no fato de que a questão da diversidade – ou a falta dela – não apareceu claramente nas entrevistas. Sendo assim, observa-se que a gestão da diversidade que deveria manejar ferramentas e produzir meios organizacionais para conseguir inclusão, ainda não alcançou seus objetivos.

No entanto, avanços já são perceptíveis, de acordo com os gestores entrevistados. A gestão da diversidade na AGU tem incorporado o princípio da “Equidade”, definido como tratamento equitativo, com igualdade de direitos e responsabilidades. Como destacou uma das entrevistadas: “Talvez reflexo dos pensamentos mais recentes, a gente já vê mulheres entrando para a gestão” (Entrevistada 4). Isso é notável, especialmente com a atual liderança da AGU, que tem promovido a igualdade de gênero nas posições de comando da AGU (Rabello, 2023).

Como destacado por Schleich (2022), a gestão da diversidade incorpora novas práticas com o objetivo de promover a equidade. No caso da AGU, a organização está se abrindo para a inovação com a implementação do

teletrabalho por meio do Programa de Gestão. Foi constatado no campo que essa iniciativa reduziu a manifestação de preconceitos e proporcionou oportunidades para pessoas com deficiência realizarem suas atividades em igualdade de condições.

3.2. Segunda Categoria: “Bases de inclusão”

Passando à análise da segunda categoria, “Bases de inclusão”, que indica os fundamentos desvendados pelos gestores, para dar efeito à incorporação de práticas de diversidade no ambiente de trabalho. Suas subcategorias, “Legalidade” – que é a incorporação de diversidade por cumprimento da lei – e “Cultura organizacional” – que é a incorporação de diversidade seguindo um conjunto de princípios e crenças comuns da sociedade – são reveladas pelos gestores entrevistados de forma isolada ou simultaneamente.

As bases para a inclusão podem também sofrer pressão social sobre o assunto. À medida que outros órgãos públicos se responsabilizam, há uma pressão para que a AGU também o faça. Na portaria que institui o Comitê de Diversidade e Inclusão, uma das competências é identificar políticas, programas, ações e projetos de diversidade e inclusão da Administração Pública Federal que possam ter aplicação no âmbito da AGU. Ou seja, as bases de inclusão podem levar em conta o reputacional, a imagem da instituição, de estar em dia com as demandas sociais, por exemplo, dos acordos internacionais do país, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Assim, dentre os gestores entrevistados, existem aqueles que conhecem os normativos legais, cumprem as formalidades, atuando dentro da lei, gerindo suas equipes baseados estritamente na legalidade. Da mesma forma, dentre os gestores entrevistados, existem também aqueles que coordenam suas equipes apoiando-se na cultura organizacional, vinda de usos e costumes; e, mesmo desconhecendo a letra da lei, incorporam práticas de diversidade e transformam a AGU.

3.3. Terceira Categoria: “Burocracia representativa”

Passa-se à terceira categoria, que trata da “Burocracia representativa”, entendida como a representação de toda a diversidade. Apesar de ser um tema que não aparece literalmente nas falas dos gestores entrevistados, a burocracia representativa teve seu significado, de preocupação com a igualdade de representação de minorias no setor público, transmitido quando os gestores entrevistados detalharam como são formados seus ambientes de

trabalho. Como afirma um entrevistado: “Na verdade, assim, a diversidade não só influencia, como deveria ser um retrato da sociedade na verdade” (Entrevistado 6).

Reforçando a homogeneidade apregoada para o serviço público, somente uma pequena parte dos entrevistados trouxe consigo a percepção de diversidade em seu ambiente de trabalho; a maioria dos gestores entrevistados se deu conta durante a entrevista, do tipo de ambiente que frequenta, se diverso, com representantes de minorias hegemônicas, ou homogêneo, de maioria hegemônica. Como disse uma entrevistada: “Deixa eu lembrar o rostinho de cada um. Espera aí” (Entrevistada 8).

Nesse contexto, a subcategoria “Cenário diverso” – que é um ambiente de trabalho com variadas minorias hegemônicas – foi retratada, porém ainda de maneira branda. Alguns gestores entrevistados falaram de pessoas com vários e diferentes atributos pessoais, de múltiplas idades, gêneros, raças, etnias, classes e compleição física, expondo, assim, um retrato de incorporação de minorias hegemônicas em suas equipes, o que, segundo Saraiva e Irigaray (2009), traz melhorias para o ambiente funcional, tornando-o mais heterogêneo e democrático.

No entanto, a despeito dessa representação das minorias, que já estão inseridas na AGU, existe o “Cenário homogêneo” – subcategoria que indica um ambiente de trabalho com nenhuma ou poucas minorias hegemônicas, especialmente nos espaços de poder. Esses locais são ocupados por pessoas com atributos pessoais semelhantes, onde a maioria são homens, brancos e heterossexuais. Como revela uma entrevistada: “É, eu diria que a grande maioria se enquadra como o homem branco, caucasiano. É, então, assim, ainda tem uma hegemonia masculina, com certeza” (Entrevistada 4).

3.4. Quarta Categoria: “Ambiente organizacional”

Pelo motivo anteriormente exposto, a categoria, “Ambiente organizacional” – que indica o espaço onde pessoas de uma instituição trabalham – relaciona-se intrinsecamente com a categoria anterior “Burocracia representativa”. Afinal, é ela que fomenta o cenário diverso, quando institui a preocupação com a igualdade de representação das minorias.

Já esse cenário diverso pode produzir tanto um ambiente organizacional “Harmônico”

– subcategoria definida como um ambiente de trabalho com pouca ou nenhuma exposição ao preconceito – como também pode gerar um ambiente organizacional “Divergente” – subcategoria de um ambiente de trabalho com média ou alta exposição ao preconceito. Isso porque a presença de inúmeras identidades sociais, com diferentes valores, pode ser o fato gerador de divergências e conflitos.

Para os gestores entrevistados, levar em consideração a relevância das diferenças individuais significa que a abordagem a ser executada pela gestão da diversidade na AGU não pode ser uniforme. Se num ambiente organizacional harmônico, bastará uma palestra inicial, com um reforço anual para que a harmonia permaneça, num ambiente divergente, repleto de discriminação, a formação deverá ser contínua, com um acompanhamento rígido e com a divulgação de boas práticas.

3.5. Quinta Categoria: “Modalidade de trabalho”

A quinta categoria, “Modalidade de trabalho”, indica a forma na qual a jornada de trabalho é cumprida na AGU. São três subcategorias assim definidas: “Teletrabalho”, que é a modalidade na qual o gestor trabalha fora das dependências físicas da instituição; “Semipresencial”, que é a modalidade na qual o gestor trabalha sua jornada, alternadamente, dentro e fora das dependências físicas da instituição; e “Presencial”, que é a modalidade na qual o gestor trabalha nas dependências físicas da instituição.

Confirmando o que foi estudado por Gonçalves (2020), que a contribuição para a sociedade é resultado também do empenho em investir em diversidade e sustentabilidade, o teletrabalho trouxe consigo melhoria dos resultados institucionais na AGU, eliminou barreiras e removeu estigmas que atrasavam a incorporação de práticas de diversidade.

Ao mesmo tempo, essa modalidade é percebida pelos entrevistados como uma inovação – que mantém as pessoas afastadas e que fez os sentimentos mudarem em relação aos colegas. Para o gestor, há a percepção de que existe maior interação entre a equipe na modalidade presencial e maior distanciamento pessoal na modalidade de teletrabalho, como diz uma entrevistada: “Você estar pessoalmente cria um vínculo, cria um vínculo de amizade até muito forte e a comunicação é muito mais rápida, você tá ali e fala com a pessoa” (Entrevistado 4).

Esse distanciamento, de alguma forma, impacta a incorporação de práticas de diversidade no ambiente de trabalho, pois o fato de as pessoas estarem se relacionando mais virtualmente do que presencialmente pode vir a diminuir os preconceitos na AGU.

3.6. Sexta Categoria: “Resolução de conflito”

Desafios impulsionam a categoria “Resolução de conflito”, que indica a implantação de práticas gerenciais que visem acrescer a competência, o conhecimento e a habilidade dos gestores para que consigam averiguar e

solucionar os desafios percebidos em seus setores (Coelho; Casa; Scalsavara, 2020). Dividiu-se a categoria “Resolução de conflito” em duas subcategorias: a “Conciliação”, quando as partes envolvidas em conflito negociam a solução e a “Imposição”, quando o gestor julga o conflito e informa sua decisão. Na subcategoria conciliação, os gestores e os servidores conflitantes dialogam, negociando até chegar a uma solução pacífica que resguarde o direito de todos os envolvidos. Enquanto na categoria “Imposição” falta consenso entre as partes e o gestor interfere indicando uma solução.

Na AGU, verificou-se ainda que, quando o conflito é resolvido exclusivamente pelo gestor e cabe denúncia às instâncias superiores por meio dos canais institucionais, têm-se diferentes tratativas. Alguns gestores dizem optar pela denúncia, enquanto outros preferem não a fazer. Um entrevistado disse: “Talvez essa questão hierárquica me deixe um pouco mais tranquilo, eu não veria nenhum problema em, se eu presenciasse, fazer alguma denúncia ou algo do tipo” (Entrevistado 3).

Contudo, como corroborado pela resposta à consulta feita ao Fala.BR, sobre registros de assédio moral por questões de origem étnica e/ou deficiência, em que houve apenas um registro em sete anos, vê-se que, se lhe é permitida a discricionariedade, após a avaliação com as partes envolvidas, as denúncias não são feitas. Na maioria das vezes, o gestor se sente desconfortável em denunciar.

Da pesquisa inferiu-se que a maior parte dos gestores da AGU, quando percebe conflitos, procura solucioná-los por meio da conciliação das partes. Evita-se a imposição na resolução. E a percepção individual do gestor determina se haverá a denúncia e o registro da prática discriminatória nos canais institucionais. Na análise dos dados, apenas 20% dos gestores entrevistados sentem-se confortáveis em denunciar.

3.7. Sétima Categoria: “Preconceito”

Quanto à percepção do “Preconceito”, que indica a conotação negativa dos critérios de identidade social, sétima e última categoria, há dificuldades dos entrevistados em enxergá-lo em seus ambientes de trabalho. A subcategoria “Discriminação sutil”, que é a percepção dissimulada do preconceito, difícil de ser percebida, é uma forma comum de práticas discriminatórias se apresentarem, interferindo na percepção dos gestores, como afirmado por uma das entrevistadas: “Porque pode ser que tenha tido (preconceito), mas não tenha chegado até mim” (Entrevistada 4).

Em contraponto, a “Discriminação explícita”, que é o preconceito percebido por meio de manifestações declaradas, ataques físicos ou verbais, faz-se rara, ou seja, declarações, claras e diretas, evidenciadas em agressão

verbal, humilhação, olhares e gestos ofensivos, chegando a ataques físicos, já não são vistas, como exposto na quinta entrevista.

Então, seguindo os ensinamentos de Silva e Fossá (2015), quando incentivam a busca da compreensão do que está por trás dos discursos, o presente estudo captou alguns padrões discriminatórios expostos pelos gestores entrevistados. Esses preconceitos dissimulados são a partir daqui elencados com a fala dos entrevistados, a fim de contextualizar os desafios na incorporação de práticas de diversidade na AGU. São eles: democracia racial, racismo, homofobia, etarismo, machismo, classismo e discriminação a PcDs.

O racismo foi citado pelos entrevistados, porém, assim como a homofobia, deixou de ser percebido com a mesma intensidade de anos anteriores. Segundo os gestores, os preconceitos em relação às diversidades de cor/etnia e LGBTQIA+ diminuíram. Talvez por estarem atualmente com previsão legal de crime, influenciando os comportamentos nos ambientes de trabalho da AGU, tal qual visto em Cardoso e Rocha (2022), que tratam de mudanças evidenciadas após a criminalização das práticas discriminatórias.

Do etarismo, um entrevistado comentou: “Em relação às dificuldades, as pessoas também com mais tempo de serviço público, elas acabam sendo mais difíceis de receber mudanças, de a gente tentar aplicar algo novo” (Entrevistado 1). Assim como o etarismo, o machismo foi evidenciado por mais de um entrevistado: “O etarismo e a questão mesmo do machismo foram assim os pontos que mais me chamaram a atenção” (Entrevistada 5).

Presente na fala dos gestores, além do machismo, está a discriminação por classe social, o classismo. Para subsidiar a entrevista, um dos entrevistados relatou que fez antecipadamente questionamentos à equipe que gerencia. Sua equipe é formada só por mulheres que prestam serviço terceirizado; nesse sentido, ele narrou ter se surpreendido com preconceito de classe, pois ele esperava que apenas a homofobia fosse apresentada.

Encerrando o rol de práticas discriminatórias percebidas pelos gestores entrevistados, apresenta-se a que é feita em relação a PcDs. Na AGU, segundo a percepção dos gestores entrevistados, as adaptações feitas nos móveis e imóveis são generalizadas, sem a devida individualização que gere equidade. Quem chega tem que se moldar ou se retirar, como verificado no relato da Entrevistada 9: “Uma estagiária PcD saiu e reclamou na hora, disse, na saída, que não conseguia fazer o trabalho dela, que os móveis não eram adaptados [...]”.

CONCLUSÃO

Com a diversidade cada vez mais presente nos debates institucionais e acadêmicos, os estudos nessa área ajudam a desenhar políticas públicas

de incorporação mais robustas, passíveis de serem implementadas de forma incisiva e eficaz. Destarte, perceber os desafios afetos à diversidade, bem como a possibilidade de enfrentamento por ações ou alternativas que garantam suporte para a incorporação e permanência de diferentes identidades sociais em uma instituição, pode ser a diferença entre uma organização bem-sucedida ou não.

A análise evidenciou que o gestor na AGU, a despeito de sua área de atuação, percebe os desafios na incorporação de práticas de diversidade em seu ambiente de trabalho. Esses desafios vão desde a falta de diversidade na instituição – pois a maioria hegemônica prevalece na composição da força de trabalho – e a falta de individualização de inclusão de minorias hegemônicas, passando pelas mudanças nos ambientes laborais e pelas novidades tecnológicas que reduziram as manifestações de preconceitos, até os conflitos que necessitam da intervenção do gestor, pois o preconceito que ainda acontece é em forma de discriminação sutil.

Ademais, o estudo possibilitou verificar que várias práticas discriminatórias ainda existem dentro da instituição; nas entrevistas, as mais recorrentes foram o etarismo, o machismo e o classismo. A despeito disso, existe por parte dos gestores entrevistados, um anseio por capacitação específica para conscientização acerca da diversidade, especialmente, ensejando a participação das lideranças.

Sabe-se que o serviço público demanda uma gestão diferente da iniciativa privada e por isso pede uma formação específica para os gestores públicos. Afinal, o cargo público, por ser de inclusão impessoal, traz, pelos concursos, um recorte da sociedade. Pessoas que adentram as instituições trazem consigo sua cultura social, que, assimilada pelos servidores, será a cultura organizacional, efetivamente influenciando a gestão e as atividades dentro das organizações.

Assim, a presença da discriminação inerente à sociedade brasileira alcança as organizações públicas. Discriminação essa que afeta a inserção às carreiras e a ocupação de funções mais estratégicas dentro das organizações. Da mesma forma, a discriminação afeta a burocracia representativa, ao internalizar que a ausência de minorias em cargos de liderança se dá por incapacidade dessas minorias em alcançar espaços de poder.

Para o gestor, fica o reforço do compromisso com o desenvolvimento social e econômico, na construção de um ambiente de trabalho cada vez mais acolhedor e plural. A ele cabe desde a elaboração de políticas organizacionais, que formem e desenvolvam pessoas diversas para que se destaquem, liderem e tomem decisões com autonomia, até a certificação de que essas políticas foram efetivamente implantadas. Afinal, como visto na pesquisa, desigualdades não são eliminadas apenas pela criação de normativos.

Para as instituições públicas em geral, persiste a necessidade de melhorar a comunicação. Diante disso, é proposto à AGU criar um ambiente profissional de diversidade, promovendo formação específica a partir dos líderes – ampliação de rodas de conversa com apoio à pluralidade, compartilhamento de percepções, abertura de discussões e debates acerca dos vários tipos de diversidade e ruptura de paradigmas.

Assim, espera-se que os estudos sobre a diversidade alcancem gestores públicos dos mais variados níveis da administração e que exista numa agenda *prioritária* um compromisso sociopolítico das instituições voltado à incorporação de práticas de diversidade com equidade, com ética e pleno de cidadania. De todo modo, faz-se necessário ir além de incluir, faz-se necessário incorporar efetivamente todo trabalhador.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO – AGU. *Relatório de Gestão*. Brasília: AGU, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/governanca/transparencia-e-prestacao-de-contas/rg22_dia_30_03_2023_16h30_em_pag_simples.pdf. Acesso em: 11 set. 2023.

ALMEIDA, M. Qual a importância do orçamento? *Revista Valor Econômico*, Rio de Janeiro, 3 abr. 2013.

ALVES, I. C. S. Burocracia Representativa e Políticas Públicas Inclusivas. *Associação Brasileira de Ciência Política*, João Pessoa, 2020. Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/eventos/12o-encontro-abcp/anais>. Acesso em: 10 jul. 2023.

ALVES, M. A.; GALEÃO-SILVA, L. G. A crítica da gestão da diversidade nas organizações. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 44, n. 3, 2004.

ALVES, T. L. L.; BISPO, M. S. Formação de gestores públicos escolares à luz da diversidade. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, p. 226-247, 2022. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220210227>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap>. Acesso em: 14 jan. 2023.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BASTO, A. T. O. S.; CEPellos, V. M. Autismo nas organizações: percepções e ações para inclusão do ponto de vista de gestores. *Cadernos EBAPÉ.BR*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395120220061>. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cadernosebape>. Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. Portaria Normativa nº 3, de 28 de janeiro de 2021. Regulamenta o teletrabalho para membros de carreiras jurídicas no âmbito da Advocacia-Geral da União - AGU e da Procuradoria-Geral Federal - PGF e dá outras providências. *Diário oficial da União*, Brasília, Imprensa Nacional, 29 jan. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-agu-n-3-de-28-de-janeiro-de-2021-301386674>. Acesso em: 24 jul. 2023.

_____. Portaria Normativa nº 85, de 24 de fevereiro de 2023. Cria o Comitê de Diversidade e Inclusão no âmbito da Advocacia-Geral da União. *Diário oficial da União*, Brasília, Imprensa Nacional, 27 fev. 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-agu-n-85-de-24-de-fevereiro-de-2023-466141566>. Acesso em: 7 jul. 2023.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*. Brasília, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 12 dez. 2022.

_____. Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. *Diário oficial da União*, Brasília, Imprensa Nacional, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.htm. Acesso em: 11 set. 2023.

_____. Ministério do Planejamento. *Painel Estatístico de Pessoal*. [S.l.], 10 out. 2023. Disponível em: http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&l_ang=en-US&host=Local&anonymous=true. Acesso em: 30 out. 2023.

CARDOSO, J. G.; ROCHA, R. A. Do explícito ao sutil: existe discriminação percebida pelo consumidor LGBTI+ no Brasil? *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 4, 2022. DOI <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395120210098>. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cadernosebape>. Acesso em: 14 jan. 2023.

CARMO, J. R. do. *O conceito de categorização: um estudo com base na literatura da área da Ciência da Informação*. Orientadora: Marisa Bräscher Basílio Medeiros. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/189933>. Acesso em: 26 set. 2023.

COELHO, G. F.; CASA, G. M.; SCALSAVARA, R. Assédio Moral no Instituto Federal de Santa Catarina: análise das estratégias de combate e prevenção. *Sociedade Brasileira de Administração Pública*: VII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília, 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Fala.BR*: Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. 2.31.0. Brasília, 2023. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/web/home>. Acesso em: 2 fev. 2023.

CRESWELL, J. W. *Projeto de Pesquisa – Métodos qualitativo, quantitativo e misto*. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DESMIDT, S.; MEYFROODT, K. What motivates politicians to use strategy plans as a decision-making tool? Insights from the theory of planned behavior. *Public Management Review*, 2020.

FLEURY, M. T. L. Gerenciando a diversidade cultural: experiências de empresas brasileiras. *Revista de Administração de Empresas*, v. 40, n. 3, p. 18-25, 2000. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S0034-75902000000300003>.

FRAGA, A. M.; COLOMBY, R. K.; GEMELLI, C. E.; PRESTES, V. A. As diversidades da diversidade: revisão sistemática da produção científica brasileira sobre diversidade na administração (2001-2019). *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 20, 1. ed., 2022.

FREITAS, M. E. Diversidade: uma realidade incômoda. *GVEXECUTIVO*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, 2016.

FREITAS, P. F. P.; ODELIUS, C. C. Escala de competências gerenciais para o setor público. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, 2022. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395120210050>. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cadernosebape>. Acesso em: 14 jan. 2023.

GONÇALVES, G. O. *Teletrabalho e mudança organizacional*: percepção de gestores da ANVISA. Orientador: Flávio Alcoforado. 2020. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – FGV, Brasília, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/30065>. Acesso em: 21 dez. 2022.

IRIGARAY, H. A. R.; FREITAS, M. E. Estratégia de Sobrevivência dos Gays no Ambiente de Trabalho. *Psicologia Política*, v. 13, n. 26, p. 75-92, 2013.

IRIGARAY, H. A. R.; OLIVEIRA, L. G.; GOLDSCHMIDT, C. C. Resiliência, Orientação Sexual e Ambiente de Trabalho: Uma conversa possível? *Revista de Gestão Social e Ambiental*, São Paulo, ed. especial, 2017.

IRIGARAY, H. A. R.; STOCKER, F. ESG: novo conceito para velhos problemas. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 4, 2022. DOI: <http://>

dx.doi.org/10.1590/1679-395186096. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cadernosebape>. Acesso em: 14 jan. 2023.

MARIANO, S.; MOLARI, B. Igualdade de gênero dos ODM aos ODS: avaliações feministas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 6, 2022. DOI: [http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220220124](https://dx.doi.org/10.1590/0034-761220220124). Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap>. Acesso em: 14 jan. 2023.

MELATI, C.; JANISSEK-MUNIZ, R. A inteligência na gestão pública: uma análise sob a perspectiva institucional. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 6, 2022. DOI: [http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220220103](https://dx.doi.org/10.1590/0034-761220220103). Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap>. Acesso em: 14 jan. 2023.

MELO, B. F.; POLL, A. P. A mulher negra no serviço público: reflexões sobre a construção de estereótipos. *Sociedade Brasileira de Administração Pública*. VII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília, 2020. Disponível em: <http://ebap.sbp.org.br>. Acesso em: 18 jul. 2022.

MIGUELES, C. P.; ZANINI, M. T. F.; CARVALHO, J.; FILARDI, F. O impacto da diversidade das gerações na confiança dentro das empresas. *Cadernos EBAPE*. BR, Rio de Janeiro, v. 19, n. 4, 2021. DOI: [http://dx.doi.org/10.1590/1679-395120200218](https://dx.doi.org/10.1590/1679-395120200218). Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cadernosebape>. Acesso em: 14 jan. 2023.

MOTTA, P. R. Ilusões e desilusões com a administração de desenvolvimento. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 1, 2022. DOI: [http://dx.doi.org/10.1590/0034-761212022](https://dx.doi.org/10.1590/0034-761212022). Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap>. Acesso em: 14 jan. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. (Brasil). *Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil*. In: NAÇÕES UNIDAS. (Brasil). Organização das Nações Unidas, 2023. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 1º ago. 2023.

PARENTE, P. B. C. P. *Posicionamento Ético e Jeitinho Brasileiro*: Estudo Aplicado ao Ministério da Economia. 2020. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – FGV EBAPE, Rio de Janeiro, 2020.

PAULA, A. P. P. Administração Pública Brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 45, n. 1, 2005.

PIRES, P. C.; ALPERSTEDT, G. D. A virada material nos estudos organizacionais: contribuições da Teoria das Justificações. *Cadernos EB.APE.BR*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 6, 2022. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395120210221>. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cadernosebape>. Acesso em: 14 jan. 2023.

POLLITT, C. *Reformas da gestão pública: a experiência internacional pode ser transferida?* Brasília: Escola Nacional de Administração Pública 2004. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5121>. Acesso em: 18 out. 2023.

RABELLO, F. B. *Performatividade de gênero na liderança: em busca da igualdade*. Orientador: Fabricio Stocker. 2023. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – FGV, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/34369>. Acesso em: 18 out. 2023.

ROCHA, C. G. *A demonstração de práticas de diversidade (cultural, racial e de gênero) quando bem-sucedidas e os resultados das organizações*. 2022. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – FGV, São Paulo, 2022.

SARAIVA, L. A. S.; IRIGARAY, H. A. R. Políticas de Diversidade nas Organizações: uma questão de discurso. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 49, n. 3, 2009.

SCHLEICH, M. V. Quais são as políticas e práticas em recursos humanos mais utilizadas pelas empresas com melhores índices ESG no Brasil? *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 62, n. 5, 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-759020220511>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/>. Acesso em: 14 jan. 2023.

SILVA, A. H.; FOSSÁ, M. I. T. Análise de conteúdo: Exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. *Qualit@s Revista Eletrônica*, [s.l.], v. 17, n. 1, 2015.

STAKE, R. E. Qualitative Case Studies. In: N. K. Denzin; Y. S. Lincoln (Eds.). *The Sage handbook of qualitative research*. Sage Publications Ltda, 2005, p. 443–466. Disponível em: <https://psycnet.apa.org/record/2005-07735-017>. Acesso em: 17 jul. 2023.

TEIXEIRA, M. A. C. Político ou gestor? Provocações desse falso dilema. *GVEXECUTIVO*, São Paulo, v. 16, n. 1, 2017. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/gvexecutivo/article/view/67461>. Acesso em: 14 jan. 2023.

TEIXEIRA, J. C.; OLIVEIRA, J. S.; DINIZ, A.; MARCONDES, M. M. Inclusão e diversidade na administração: manifesta para o futuro-presente. *Revista de*

Administração de Empresas, São Paulo, v. 61, n. 3, 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-759020210308>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/>. Acesso em: 26 abr. 2023.

VIANA, R. R.; TOKARSKI, C. P. Burocracia Representativa: uma (re)produção de Desigualdades de Gênero e Raça no Setor Público Federal? *Revista NAU Social: Novos Territórios*, v. 10, n. 19, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial>. Acesso em: 27 mar. 2023.

VILHENA, J. B. Características do gestor contemporâneo. *Conjuntura econômica: Caderno Marketing*, Rio de Janeiro, 2003.

VIOL, D. M.; CRUZ, M. V. G. Mais Legislação, Menos Corrupção? Notas de pesquisa no caso brasileiro. *Sociedade Brasileira de Administração Pública*: VII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília, 2020. Disponível em: <http://ebap.sbap.org.br>. Acesso em: 18 jul. 2022.

A DIVERSIDADE NA ADVOCACIA- GERAL DA UNIÃO: PERCEPÇÕES SOBRE A GESTÃO DA DIVERSIDADE E O ENGAJAMENTO DOS SERVIDORES

THE DIVERSITY IN THE OFFICE OF THE ATTORNEY GENERAL'S OFFICE: PERCEPTIONS ON DIVERSITY MANAGEMENT AND EMPLOYEE ENGAGEMENT

Fábio da Silva Camargo¹

Francisco Gaetani²

André Dantas Cabral³

-
- 1 Mestrado Profissional em Administração Pública (MAP) na Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Graduação em Administração pelo Instituto Superior de Ciências Aplicadas. Servidor do Ministério da Economia. Atualmente está cedido à Advocacia-Geral da União AGU.
 - 2 Doutor em Administração Pública pela London School of Economics and Political Science (LSE). Mestre em Administração Pública e Políticas Públicas também pela LSE. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor no Mestrado Profissionalizante da Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Secretário Extraordinário para Transformação do Estado, no Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI).
 - 3 Doutorando em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Graduado em Administração pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

SUMÁRIO: Introdução. 1. Revisão da literatura. 1.1. Ações afirmativas. 1.2. Gestão da diversidade. 1.3. Engajamento nas organizações públicas. 2. Percurso metodológico. 2.1. Técnica de análise dos dados. 3. Análise dos resultados e discussão. 3.1. Gestão da diversidade. 3.1.1. Compromisso da gestão com a diversidade. 3.1.2. Comunicação sobre diversidade e marco temporal. 3.1.3. Percepção sobre diversidade na AGU. 3.1.4. Treinamento sobre diversidade. 3.2. Visão sobre a liderança. 3.2.1. Flexibilidade organizacional. 3.2.2. Iniciativas para a promoção da equidade. 3.2.3. Mulheres na liderança. 3.3. Engajamento – barreiras e experiências positivas. 3.3.1. Barreiras para o engajamento. 3.3.2. Identificação com o trabalho e orgulho organizacional. 3.3.3. Percepção sobre o engajamento dos servidores em razão da diversidade. Considerações finais. Referências.

RESUMO: Esta pesquisa buscou verificar, na Advocacia-Geral da União (AGU), as percepções dos servidores acerca da gestão da diversidade no órgão e de que maneira ela afeta o engajamento dos servidores da organização. Para tal, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com integrantes do quadro da AGU. No total, 14 servidores foram entrevistados. As entrevistas foram exploradas por meio da análise de conteúdo. Entre os principais resultados, destaca-se que, embora a alta direção da instituição esteja comprometida com a diversidade, a AGU é um órgão eminentemente branco e ainda é preciso institucionalizar ações no sentido de tornar a instituição mais diversa e, assim, promover a inclusão. Foi possível também constatar que mulheres brancas têm mais espaço que mulheres negras na instituição e que é preciso ações mais efetivas para que essa categoria participe efetivamente no processo decisório do órgão.

PALAVRAS-CHAVE: Diversidade. Engajamento. Motivação para o Serviço Público (PSM). Administração Pública. Advocacia-Geral da União.

ABSTRACT: This research aimed to verify, within the Brazilian Office of the Attorney General of the Union (AGU), the perceptions of employees regarding diversity management in the organization and how it affects employee engagement. To this end, semi-structured interviews were conducted with members of the AGU staff. In total, 14 employees were interviewed. The interviews were analyzed using content analysis. Among the main results, it is notable that, although the institution's top

management is committed to diversity, the AGU is predominantly a white organization and it is still necessary to institutionalize actions to make the institution more diverse and thus promote inclusion. It was also found that white women have more opportunities than Black women in the institution, and more effective actions are needed to ensure that this group participates effectively in the organization's decision-making process.

KEYWORDS: DIVERSITY: Management. Engagement. Public Service Motivation (PSM). Public Administration. Attorney General's Office.

INTRODUÇÃO

A Advocacia-Geral da União (AGU), como órgão de defesa do Estado e uma das responsáveis, dentro da estrutura do governo, pela proteção jurídica e pela viabilização legal das políticas públicas, deve ser a primeira a reconhecer e valorizar a importância da igualdade de oportunidades dentro da burocracia, além de compreender de que forma seus servidores veem a instituição e de que maneira a gestão pode ser aperfeiçoada no sentido de se alcançar a igualdade na alocação de sua força de trabalho.

A gestão da diversidade, primeiramente discutida no âmbito privado (Cox, 1991), vem ganhando relevância na Administração Pública contemporânea à medida que as sociedades se tornam cada vez mais plurais e heterogêneas. A promoção de ambientes de trabalho inclusivos e a representação efetiva de diferentes grupos sociais no serviço público vêm se tornando imperativos organizacionais cruciais.

Quando apenas uma parcela privilegiada da sociedade determina e comanda as ações governamentais, torna-se imprescindível para os gestores públicos encontrar maneiras efetivas para a implantação da diversidade no serviço público. É oportuno considerar a implementação de estratégias que possam facilitar a representatividade na gestão pública, como a promoção de treinamento em diversidade e a criação de um ambiente inclusivo que transcenda aspectos puramente normativos.

Tornou-se objetivo estratégico da Administração Pública moderna reconhecer e ampliar a multifacetada diversidade da sociedade brasileira e encontrar as melhores práticas que possibilitem uma distribuição mais equitativa e representativa de grupos minoritários nos cargos da Administração Pública federal. Entre os diversos atores sociais que podem se beneficiar da ampliação da diversidade na arena pública, tem-se a academia, a ciência e a Administração Pública, para que os avanços necessários decorrentes

dessa discussão conduzam a uma evolução social necessária que promova a igualdade entre todos os cidadãos e acarrete equidade de oportunidades.

A burocracia brasileira não espelha de maneira fidedigna a realidade demográfica do país. Além da desigualdade da sociedade, há obviamente uma desigualdade intraestatal, que não reflete *pari passu* a diversidade da sociedade. Groeneveld e Van de Walle (2010), por exemplo, citam como a burocracia representativa se manifesta por uma série de virtudes que facilitam a construção de um Estado e uma nação. É de suma importância, portanto, que a diversificação da força de trabalho no Executivo federal consiga gerar os benefícios que a diversidade pode proporcionar para a sociedade brasileira.

A lacuna desta pesquisa emerge da necessidade de se coletar e analisar as percepções dos servidores públicos em relação às decisões gerenciais tomadas pelas lideranças no âmbito da Administração Pública relacionadas à gestão e à diversidade. Busca-se uma maior e mais aprofundada compreensão da dinâmica subjacente ao engajamento dos servidores, definido por Schaufeli e Bakker (2010) como o relacionamento que o empregado estabelece com o seu trabalho e com a organização.

Dessa forma, este trabalho se propõe a explorar a interseção entre a gestão da diversidade e o engajamento dos servidores no contexto da AGU. O objetivo é avaliar como os servidores percebem as iniciativas de gestão da diversidade e de que maneira essa percepção impacta seu nível de engajamento e comprometimento.

Para tal, realizou-se uma pesquisa de cunho qualitativo, baseada na análise de conteúdo, na qual foram entrevistados 14 servidores da AGU, buscando-se captar as percepções e expectativas dos servidores do órgão a fim de responder à seguinte pergunta: qual a percepção dos servidores sobre a gestão da diversidade na AGU e seus efeitos no engajamento?

Entender de que maneira a Administração Pública e a AGU estão lidando com a gestão da diversidade é de extrema importância para que os dirigentes da instituição possam otimizar as ações de suas forças de trabalho na direção de criar condições satisfatórias de interação entre as equipes, fazendo com que a sinergia decorrente das diferentes vertentes de origem e pensamento possa convergir no sentido de criar valor público ao cidadão.

Para além desta introdução, este artigo se divide em outras quatro seções. Na segunda seção realizamos uma breve revisão da literatura referente a ações afirmativas, gestão da diversidade e engajamento no setor público. Na terceira seção, apresentamos nossa estratégia de coleta de dados e nosso percurso metodológico. A quarta seção consiste na análise das entrevistas coletadas nesta pesquisa. A quinta seção expõe a discussão final dos resultados, assim como as limitações deste estudo.

1. REVISÃO DA LITERATURA

1.1. Ações Afirmativas

A igualdade entre todos os cidadãos foi estabelecida como um princípio fundamental na Constituição Brasileira, promulgada em 5 de outubro de 1988. Se não continha comandos explícitos sobre ações afirmativas em seus artigos, a Constituição de 1988 dispunha da base normativa que se refere ao arcabouço inicial para a proposição e adoção de políticas públicas visando à inclusão de todos os cidadãos, independentemente de credo, cor, raça ou orientação sexual, apesar do descolamento entre a idealização de uma sociedade equilibrada e justa, proposta pelos constituintes e as restrições resultantes de um país economicamente desigual.

Conceitualmente, Mansky (2022) define as ações afirmativas como “[...] políticas e práticas destinadas a aumentar as oportunidades para grupos historicamente sub-representados”. Feres Júnior *et al.* (2018), por sua vez, complementaram que as “[...] ações afirmativas são todo programa, público ou privado, cujo objetivo é conferir recursos ou direitos especiais para membros de um grupo social desfavorecido, com vistas a um bem coletivo”, visando corrigir e restaurar as injustiças e direitos não assegurados.

Um dos primeiros estudos sobre as ações afirmativas e no contexto da diversidade nas organizações privadas no cenário brasileiro foi o trabalho produzido por Fleury (2000), que analisou de que maneira as empresas estrangeiras que operavam no Brasil poderiam adaptar suas políticas antidiscriminatórias, já implantadas nas matrizes em seus países de origem, à realidade brasileira. A conclusão do artigo sinalizou a necessidade de que as empresas operem de maneira mais estratégica e menos ideológica, criando vantagens competitivas por meio do desenvolvimento de competências diversificadas.

Após a III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, realizada em Durban, pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 2001, momento em que foram discutidas soluções visando combater qualquer tipo de discriminação, o debate sobre ações afirmativas começou a ganhar destaque.

Mas, somente no final do segundo governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), aconteceu o lançamento do primeiro programa governamental com o intuito de reservar vagas na Administração Pública federal para cargos de direção, por meio do “Programa Nacional de Ações Afirmativas”, visando combater justamente todos os tipos de desigualdade. O decreto trazia uma série de medidas no sentido de equilibrar a ocupação de cargos de direção na Administração

Pública federal, estabelecendo, ainda, que as transferências de recursos federais, licitações públicas e contratações de pessoal terceirizado deveriam respeitar o percentual de reserva de vagas para afrodescendentes, mulheres e pessoas com deficiência (Brasil, 2002).

No Brasil, visando atingir essas metas de inclusão por meio das ações afirmativas, observa-se a iniciativa nos Estados da construção de um arcabouço normativo. A legislação aprovada em onze estados distintos pode ser observada no Anexo A. Ainda é recente a institucionalização normativa das ações afirmativas para reserva de vagas em concursos públicos para provimentos de cargos em âmbito estadual (a lei mais recente data de 2014). Dos onze estados citados no mapeamento realizado, nove apenas citam a reserva de vagas para pessoas pretas, um cita a reserva de vagas para indígenas, e apenas um cita pessoas pretas. Nenhum cita a reserva de vagas para pessoas com deficiência.

Elencando estratégias para a implementação de ações de Diversidade, Inclusão e Equidade (DIE) na Administração Pública federal, Timóteo (2023) incluiu os avanços e desafios dessa agenda. Entre os avanços, pode-se citar a criação de comitês de diversidade em diversos órgãos da administração e a importância de se criar um sentimento de pertencimento e segurança por meio de estratégias bem-sucedidas de inclusão.

Ganham destaque, também, os desafios encontrados para que essas estratégias sejam implementadas cada vez mais em órgãos da administração, como a falta de uma perspectiva de gênero em algumas políticas de ação afirmativa, e a necessidade de uma consolidação e expansão das estratégias de diversidade na Administração Pública federal, já que algumas iniciativas ainda estão em seus estágios iniciais e pontualmente distribuídas na burocracia brasileira.

Segundo o mesmo artigo, é preciso transformar a cultura da inclusão na Administração Pública, para que os avanços já observados se consolidem e tornem a gestão inclusiva e diversa. A consequente inclusão decorrente desse processo de amadurecimento da Administração Pública federal deve ser efetiva, no sentido de melhorar a representatividade e a maneira pela qual serão implementadas as ações e as políticas públicas.

1.2. Gestão da Diversidade

Um dos primeiros artigos sobre gestão da diversidade nas organizações foi o de Cox e Blake (1991), que sugere que o gerenciamento da diversidade cultural cria vantagem competitiva para organizações em várias áreas, incluindo redução de custos, vantagens na aquisição de recursos, melhoria nas estratégias de marketing, facilidade na resolução de problemas, além de

trazer maior flexibilidade organizacional. Segundo os autores, a presença de pessoas de diversas origens culturais na força de trabalho, com diferentes pontos de vista, atuando em sinergia, tem o poder de aumentar a criatividade e a inovação das equipes.

A diversidade nas organizações públicas se dá pela necessidade de inclusão de todas as formas de pensamento no corpo de servidores do Estado, assim como pelos benefícios que a inclusão da diversidade traz para as organizações, no sentido de agregar visões diferentes de mundo, gerando sinergia e valor público. Segundo relatório da International Labour Organization (2022), empresas que adotam políticas de diversidade são mais inovadoras e mais ágeis na resolução de problemas. Segundo o relatório, a simples promoção da diversidade não torna as empresas mais produtivas ou mais inovadoras; é preciso que a diversidade esteja alinhada com a valorização do empregado, no sentido de dar a ele autonomia, que ele esteja num ambiente de inovação e liderança que reforce essas qualidades, ou seja, é preciso que haja sinergia.

Ivancevich e Gilbert (2000) contribuíram para uma nova abordagem da gestão da diversidade baseada na parceria entre acadêmicos e administradores. Segundo eles, a parceria entre a academia, com estudos sobre gestão baseados em evidências científicas, e a experiência empírica dos gestores, baseada nas percepções diárias de trabalho, pode contribuir para uma avaliação mais precisa a respeito dos programas de implementação da gestão da diversidade nas organizações. Nessa mesma linha, o artigo de Pendry, Driscoll e Field (2007) sugere que os programas de treinamento em diversidade devem considerar conceitos relacionados a preconceito, estereótipos e discriminação visando melhorá-los.

Dobbin e Kalev (2022) reforçam a necessidade de treinamento em diversidade para todos os níveis dentro das organizações, independentemente da posição hierárquica. Page, Oldfield e Urstad (2008) também enfatizaram a necessidade do treinamento da liderança em diversidade e igualdade. Segundo os autores, somente por meio da educação gerencial pode haver mudanças de pensamento e atitudes significativas dentro das organizações, e esses incentivos resultarão em igualdade na gestão e liderança.

Segundo Kennedy (2014), a representação descritiva se refere à ideia de que as características demográficas da burocracia devem refletir as características demográficas da população atendida, ou seja, a burocracia deve ser representativa da população a quem serve em termos de raça, gênero, etnia e outras características demográficas. Dentro dessa linha de argumento, caberia ao Estado e a seus dirigentes tentar eliminar ou, ao menos, tentar diminuir essa disparidade, em que a presença, por exemplo, de pretos e pardos na Administração Pública

federal (37,6%) está num patamar abaixo da presença de pretos e pardos na sociedade (56,1%).

Encontrar maneiras de equalizar essa disparidade, seja por meio de ações afirmativas (cotas ou reserva de vagas) ou pela promoção de oportunidades de estudos em cursos especializados a candidatos pretos que queiram fazer parte da Administração Pública e que sejam subsidiados pelo poder público deve ser um dos objetivos a serem perseguidos pela Administração Pública. Na AGU, pode-se mencionar, já há movimentos no sentido de promover a inclusão e a equidade, por meio de subsídios direcionados a categorias minoritárias que pretendem ingressar na instituição.

São variados os estudos sobre diversidade em organizações privadas brasileiras sobre os temas da sexualidade, mulheres, pessoas com deficiência e também resiliência nas organizações, como as pesquisas de Irigaray e Vergara (2009), Irigaray (2011), Freitas e Irigaray (2013) e Irigaray (2016). Nessas pesquisas, os autores traçam quais são os percalços enfrentados pelas minorias no dia a dia das organizações e quais as implicações do preconceito e da falta de preparo para lidar com a diversidade, para a sociedade e para a própria sobrevivência dessas empresas num mercado cada vez mais competitivo. Integrar as diversas categorias minoritárias ao processo decisório e até mesmo às vivências cotidianas das empresas traz resultados positivos, tanto na lucratividade, quanto na imagem pública perante a sociedade.

1.3. Engajamento nas Organizações Públicas

Como as organizações públicas abordam a questão da diversidade tem se mostrado fator crucial para a promoção do engajamento dos colaboradores. A crescente heterogeneidade da força de trabalho, tanto em termos de origem étnica, gênero, idade e orientação sexual, como de diferentes perspectivas e habilidades, tem mostrado a importância de se adotar estratégias de gestão que reconheçam e valorizem essas características.

A promoção de um ambiente inclusivo e equitativo nas organizações públicas não apenas atende às demandas da sociedade moderna, mas estabelecem, também, as bases para o engajamento de seus funcionários, ao fomentar a colaboração, a inovação e o comprometimento, em alinhamento com os objetivos institucionais e o planejamento estratégico. Dentro desse contexto, este capítulo abordará o tema “engajamento” sob uma perspectiva teórica nas organizações privadas e públicas, destacando os benefícios dessa abordagem para a criação de valor público.

Perry e Recascino (1990) foram os pioneiros a conceituar a motivação no contexto das organizações públicas, quando publicaram artigo e cunharam o termo *Public Service Motivation* (PSM) para definir o que levava os servidores públicos a se sentirem motivados. O conceito de engajamento e seus efeitos nas organizações são uma evolução do conceito PSM. Segundo Schaufeli e Bakker (2010), o termo começou a ser utilizado por volta de 1990 pelas Organizações Gallup, com a definição do termo “Engajamento do empregado”.

Segundo os pesquisadores, o engajamento no trabalho tem a ver com o relacionamento que o empregado estabelece com seu trabalho, além do relacionamento com a organização. Rothbard (2001) vai definir o engajamento como uma construção que ressalta o aspecto emocional de estar envolvido em um papel, enquanto identificação e comprometimento ressaltam aspectos cognitivos e comportamentais. Sobre a “disposição a ir além” dos funcionários, Bakker e Demerouti (2008) definem engajamento como a capacidade de concluir tarefas com mais eficiência e eficácia, e como essas características são benéficas às organizações no sentido de trazer inovação.

No Brasil, Bastos (1994) efetuou uma revisão da literatura e elaborou uma completa sistematização do tema do comprometimento no trabalho. Para o pesquisador, era preciso avançar no debate sobre o assunto, propondo estudos qualitativos que conseguissem identificar significados relevantes para os trabalhadores e que também ajudassem a entender o comprometimento dos funcionários com o trabalho, que, até então, era incipiente, mas que, nos EUA, ganhava corpo com os estudos de Perry e Recascino (1990) sobre motivação no serviço público (PSM) e seus conceitos subjacentes de motivação intrínseca e extrínseca.

Como propôs Kahn (1992), tornar o comportamento dos servidores engajado, fazendo com que eles consigam canalizar todas suas energias psíquicas, físicas e emocionais no trabalho, em prol do atingimento dos objetivos organizacionais, ganha cada vez mais importância no contexto da gestão da Administração Pública federal, e, para isso, esses dois construtos, gestão da diversidade e engajamento, serão objeto deste estudo, no sentido de entender se, e como, a adoção de práticas de gestão da diversidade afeta o engajamento dos servidores.

As ações gerenciais promovidas pela direção da AGU podem influenciar diretamente no comprometimento e no engajamento de sua força de trabalho, apesar das limitações e das barreiras e dificuldades encontradas para a inclusão de uma força de trabalho que deve ser heterogênea e diversa. É preciso, assim, perseguir o objetivo estratégico de gerar valor público para a sociedade.

2. PERCURSO METODOLÓGICO

A fim de responder como é a percepção da diversidade entre os servidores da AGU, e se essa percepção impacta de alguma forma o engajamento desses servidores com a organização, este estudo valeu-se de entrevistas semiestruturadas com 14 servidores.

A seleção dos participantes se deu, primeiramente, pelo envio de e-mail institucional via Procuradoria-Regional da União da 3ª Região, e posteriormente pela indicação de indivíduos interessados seguindo o método bola de neve. As entrevistas foram realizadas de forma *on-line* e conduzidas por meio do aplicativo Teams. Foram elaboradas 20 perguntas, sendo o tempo de duração das entrevistas entre 40min. e 1h30. Entre os entrevistados, encontram-se Advogados da União, Procuradores Federais, Procuradores da Fazenda Nacional, Comissionados e Terceirizados, distribuídos entre Órgão Central (SGA) e outras três regiões administrativas (PRU1, PRF2, PRU3). As informações dos participantes podem ser observadas no Anexo B.

A média de idade dos participantes foi de 44 anos, sendo quatro homens e dez mulheres. Em relação às carreiras, não foi dada preferência a nenhuma em especial; pelo contrário, buscou-se uma gama diversa para que todos tivessem a oportunidade de serem entrevistados.

2.1. Técnica de Análise dos Dados

As entrevistas foram analisadas à luz da técnica da Análise de Conteúdo (AC), de Bardin (2016). Segundo o autor, a análise de conteúdo se divide em três fases distintas, quais sejam: a etapa inicial, de pré-análise, quando se faz a leitura flutuante dos dados e a organização do *corpus*; a segunda fase, em que o pesquisador parte para a exploração do material; e a terceira, quando o pesquisador trata os dados, extraindo os resultados por meio da inferência e da interpretação dos dados coletados por meio das entrevistas.

Foi seguindo esses passos que esta pesquisa foi realizada. Na fase da pré-análise, efetuou-se a transcrição das entrevistas. Com as 14 transcrições efetuadas, partiu-se para a leitura flutuante do material com o objetivo de estreitar o contato com o conteúdo das entrevistas, assim como efetuar a codificação e categorização das mesmas por meio do software Atlas.TI.

Após o tratamento inicial e a codificação do *corpus*, buscou-se responder se a gestão da diversidade afetaria o engajamento dos servidores. Como a pesquisa trata de captar as percepções dos servidores acerca dos temas, utilizou-se a técnica da extração das unidades de contexto das entrevistas com o objetivo de selecionar trechos e frases que corroborassem ou contradissem

a pergunta de pesquisa, e que compusessem com a literatura abordada no referencial teórico.

Buscou-se obter respostas sobre crenças, atitudes, valores, e, assim, conseguir captar os sentidos que compõem a comunicação entre entrevistador e participante, e que pudessem significar algo para a pesquisa, criando, dessa maneira, dimensões conflitantes, que depois foram analisadas e discutidas dentro de eixos temáticos. Visando delimitar os códigos que seriam definidos para o estudo, foram consideradas as qualidades propostas por Bardin (2016), que trata da exclusão mútua, ou seja, os códigos deveriam obedecer aos critérios de homogeneidade, pertinência ao referencial teórico, assim como serem objetivos e produtivos.

Utilizou-se a técnica da extração das unidades de contexto, da qual emergiram 15 códigos iniciais. Subsequentemente, os códigos similares foram aglutinados, resultando em 11 códigos observados ao longo das entrevistas. A partir dessa definição, seguiu-se para a categorização, processo que, segundo Creswell (2010), consiste em agrupar os códigos que se relacionam. As categorias *a priori* analisadas, que surgiram do referencial teórico, foram: **Gestão da Diversidade** (Códigos: compromisso da gestão com a diversidade; comunicação sobre a diversidade e marco temporal; percepção de diversidade da AGU; treinamento para a diversidade), **Visões sobre Liderança e Engajamento** (Códigos: flexibilidade organizacional; impacto das ações afirmativas na gestão; iniciativas para a promoção da equidade; mulheres na liderança) e **Engajamento – Barreiras e Experiências Positivas** (Códigos: barreiras para o engajamento; orgulho organizacional e fatores de identificação com o trabalho; percepção sobre o engajamento dos servidores da AGU em razão da diversidade; treinamento sobre diversidade).

A partir dessa categorização, foi possível catalogar a percepção dos servidores entrevistados. A análise dos resultados, delimitados pelos códigos anteriormente apresentados, é exposta a seguir.

3. ANÁLISE DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1. Gestão da Diversidade

Dentro dessa categoria, procurou-se extrair a percepção dos entrevistados acerca de decisões administrativas tomadas pela gestão no sentido de promover a diversidade dentro da AGU. Emergiram quatro códigos principais: (I) Compromisso da Gestão com a Diversidade; (II) Comunicação sobre Diversidade e Marco Temporal; (III) Percepção sobre Diversidade na AGU; e (IV) Treinamento sobre Diversidade.

3.1.1. Compromisso da Gestão com a Diversidade

Entre os entrevistados, não houve unanimidade no que se refere à percepção sobre o comprometimento com a diversidade pela direção da AGU. Apesar de não haver consenso, os participantes enxergam o começo de uma mudança estrutural ocorrendo com a nova gestão da AGU, e trazem isso nas suas falas, com a impressão de que, agora, existe uma preocupação real com os valores da diversidade e da inclusão no órgão.

O contexto da análise demonstra, ainda, que outros fatores contribuem para que a percepção sobre o compromisso da direção da instituição com a diversidade esbarre em questões mais complexas, como questões políticas, que impedem uma atuação mais incisiva do governo, além do pouco tempo de atuação dessa nova direção da instituição.

O preconceito organizacional foi levantado pelos Participantes 6, 8 e 14, em que eles citam de que forma os servidores sentem o preconceito percebido nas relações diárias com os advogados: (6) “Se nós não quebrarmos esse regime de castas, nesse comitê de diversidade agora, nós não quebraremos isso nunca mais, ou então: se você pegar uma pessoa que é de cargo técnico, cargo administrativo, dentro de uma procuradoria, lá ela se sente minorizada, porque ela enxerga que está em um órgão de advogado”; (8) “O primeiro preconceito que a gente tem que quebrar na casa, a primeira diversidade que tem que ser quebrada na casa, além de todos os grupos de fato, minoritários, minorizados, inclusive neles têm que entrar também os servidores, né?”; e (14) que até mais incisivamente, diz: “A AGU, ela é um sistema muito complexo que eu carinhosamente apelidei de sistema de castas. A AGU é uma sociedade de castas”.

A comparação com as castas indianas, citada no referencial teórico, no capítulo sobre ações afirmativas, mostra que há uma clara divisão entre servidores e advogados, que preferem ser chamados de “membros” em vez de servidores públicos. Os Participantes 8 e 14 relacionaram o preconceito percebido com a saúde mental dos servidores: (8) “Isso é algo terrível, né? Isso afeta muito, muito a saúde mental das pessoas, tá?”; e (14) “Tem advogado que fica ofendido se for chamado servidor, sabe?”.

O Participante 8 continua: “O primeiro preconceito que a gente tem que quebrar na casa, a primeira diversidade que tem de ser quebrada na casa, além de todos os grupos de fato, minoritários, minorizados, inclusive neles têm que entrar também os servidores, né? Membros e servidores também têm de ter uma visão disso, tá? Uma visão desse preconceito na casa, que é gigantesco também. Talvez tão gigantesco quanto um LGBTQIA+, quanto uma pessoa preta, né? Talvez esse preconceito seja, de certa forma, igual”.

Se uma instituição deseja se tornar inclusiva e diversa, precisa começar se despidendo de preconceitos arraigados, decorrentes de uma clara divisão social, que transposta da sociedade, invade o ambiente corporativo, tornando o convívio entre iguais (todos servidores públicos), difícil e desgastante.

Diante de depoimento tão explícito, como falar de diversidade numa instituição em que o preconceito na relação entre advogados e servidores é tão comentado pelos próprios servidores? É preciso que a instituição debata esse tema de maneira transparente e honesta.

3.1.2. Comunicação sobre Diversidade e Marco Temporal

Por se tratar de um tema importante dentro de qualquer organização, a comunicação sobre a diversidade é um assunto que demanda atenção dos gestores, no sentido de eles conseguirem inferir qual a percepção dos servidores sobre a comunicação interna a respeito do assunto e de que maneira a comunicação pode gerar resultados positivos para a organização. Além da comunicação, para esta pesquisa, buscou-se delimitar, também, a percepção dos servidores sobre quando eles começam a perceber movimentos vindos da direção do órgão, ou seja, procurou-se apurar um marco temporal no sentido de promover a diversidade dentro da AGU.

A disparidade de percepções observada acerca da comunicação sobre a diversidade pode ser observada na perspectiva dos entrevistados. Os Participantes 2, 3 e 10 apresentaram perspectivas positivas: (2) “Acho que agora existe esse canal da Comissão de Diversidade, mas eu acho que ainda produziu pouco”; (3) “Hoje está muito claro que a gente tem um espaço, tem assessoria, tem um comitê, amanhã a primeira composição desse comitê toma posse, então acho que agora temos isso de maneira estruturada”; (10) “Eu vejo um progresso muito grande na AGU. Você vê. Agora você recebe. Você recebe hoje da ASCOM essas lembranças, né? Contra o suicídio, contra o preconceito, contra o preconceito. Eu vejo essa atenção”. Por outro lado, os Participantes 1, 4 e 6 demonstraram percepções negativas: (1) “A questão de comunicação, essas questões de diversidade, não tem um canal específico”; (4) “Por enquanto, ela (comunicação) é muito aleatória, os canais ainda são muito não organizados, vamos assim dizer, é muito no começo”; (6) “A própria comunicação interna que nós recebemos a quantidade de e-mails, isso não chega, não chega nada. Chega agora com essa instituição do comitê. Mas antes chegava nada absolutamente nada”.

As percepções extraídas das entrevistas com os participantes apontam para um processo de melhoria da comunicação na instituição, tanto no processo de ativação (reconhecimento) das diferenças pelas equipes, com

o objetivo de tornar a diversidade conhecida dentro da instituição, quanto em âmbito institucional, tornando a comunicação mais fluida.

Os participantes também elencaram sua percepção de quando se iniciou, no interior da instituição, a real preocupação com o tema da diversidade. O Participante 1 coloca: “A eleição, a mudança do advogado-geral. Esse assunto não estava na pauta. Não era a pauta. A partir desse ano, o aspecto do engajamento foi sensibilizado por assuntos com diversidade de gênero”. Já o Participante 2 expõe: “Eu acho que desde o início desse governo. Pelo menos o que eu consigo identificar. É esse governo, é o decreto, a criação da assessoria. A criação da assessoria é um grande marco, porque você institucionalmente coloca isso dentro da estrutura”.

Percebe-se, por meio dos trechos destacados, que somente a partir dessa nova gestão, que assumiu a direção da AGU com a posse do novo governo, em janeiro de 2023, que o tema da diversidade passou a fazer parte da agenda do órgão.

É importante destacar, também, as tentativas da direção de conseguir prover os cargos mais altos da AGU com mulheres, o que pode ser caracterizado como tokenismo por parte da direção do órgão. Esse conceito surgiu em 1977, com Kanter (1977) sendo definido como “símbolo de um grupo que pertence a uma categoria minoritária e que se encontra numericamente sub-representado nesse grupo”. As falas dos Participantes 2, 3, 7 e 14 vão ao encontro desse conceito, quando citam: (2) “É também uma forma de você demonstrar algum tipo de diversidade”; (3) “Teve uma busca ativa de quem são as pessoas negras”; (7) “Tem que ter um negro, tem que ter alguém aí. Agora, se não tem, arruma”; e (14) “Parece pegar, não, vamos ver aí uma mulher preta e que seja correta no que ela faça. Beleza, bota ali o cristalzinho, sabe? E por mais que ela tente, que ela se envolva, e ela vem nas reuniões, e ela participou das entrevistas e tudo mais, gente, ela é uma pessoa pra uma instituição do tamanho da AGU”.

3.1.3. Percepção sobre Diversidade na AGU

A diversidade, como tem sido discutida ao longo desta pesquisa, é condição fundamental para que uma organização consiga alcançar um equilíbrio entre eficácia e melhoria nos resultados. Portanto, captar a percepção dos servidores sobre como o tema é tratado e gerenciado pela direção da organização torna-se importante para evidenciar de que forma a instituição está se organizando para tornar o ambiente mais diverso.

Participantes apresentaram perspectivas positivas e negativas referentes à diversidade na AGU. Entre as perspectivas positivas, destacam-se as falas dos Participantes 6, 8 e 12: (6) “Dentro do meu ambiente, eu

enxergo que ele é diverso, ele é inclusivo”; (8) “A nossa coordenação, por si só, ela é muito inclusiva. A gente tem nessa coordenação um servidor com idade, um servidor negro, um servidor LGBTQIA +, e mulheres”; (12) “Têm negros, têm PCDs, têm duas pessoas com mais idade, que seriam... Um já posso considerar idoso, por ser acima de 60”. Perspectivas negativas podem ser observadas nas falas dos Participantes 3, 7 e 10: (3) “É uma instituição branca, muito, muito, muito, em especial, obviamente, tendo em vista o que é o percentual da população brasileira, né?”; (7) “Pouquíssimos casos de pessoas negras, pouquíssimos casos”; (10) “Advogados na PRU3, eu não conheço nenhum preto. Agora, não me lembro, tô puxando aqui pela minha cabeça”.

Nota-se, pelos trechos destacados nas entrevistas, que grande parte dos participantes informa que não percebe a presença da diversidade na AGU como um todo, mas em suas equipes de trabalho locais. Porém, há visões contrárias, apontando que, principalmente entre os advogados, é notória a disparidade da presença de negros, com uma grande predominância de brancos.

3.1.4. Treinamento sobre Diversidade

Qual seria, então, o preparo dos servidores e, principalmente, das lideranças, para implementar a diversidade e treinar os líderes para lidar com seus subordinados no que se refere ao tema da diversidade? Há preparo da própria instituição no quesito “Treinamento sobre Diversidade”?

A percepção dos entrevistados em relação ao treinamento sobre a diversidade também pode ser dividida em positivas e negativas. Entre algumas perspectivas positivas, destacaram-se: (3) “Hoje não (sobre ter recebido treinamento recentemente), mas também eu acho difícil dizer isso em cinco meses de gestão, né?”; (4) “A proposta de inclusão no plano de formação da escola da AGU de temas de treinamento, tanto de letramento racial, como letramento de gênero, como questões sobre assédio, para as lideranças e para a carreira...”; (7) “A gente tem público, de repente, a gente pode dar essa ideia de se formatar um curso direcionado para a AGU”. Mas também observou-se perspectivas negativas, até vindas de mesmos participantes que tiveram perspectivas positivas: (3) “Nunca tive uma ação obrigatória, uma coisa que fosse uma orientação, né? Nunca tive”; (6) “Treinamento de diversidade com relação à diversidade não”; (8) “Não, não recebi e nem me foi indicado a fazer, tá? Tem que ser uma preocupação da gestão você ter esse tipo de treinamento”.

Conforme é possível observar nas entrevistas concedidas, as percepções positivas vão no sentido de que a questão do treinamento só passou a ser considerada a partir deste novo governo e dessa nova administração da AGU.

Ao mesmo tempo, outros participantes relataram que nunca participaram de nenhum treinamento sobre diversidade.

Percebe-se, pelos relatos, que está em curso uma mudança na preocupação com treinamento e letramento sobre diversidade na instituição e as percepções dos entrevistados mostram que, a partir desse governo e dessa gestão da AGU, esse tema começa a fazer parte das ações tomadas para que a diversidade seja implementada no órgão, como quando o Participante 4 cita: “Um dos produtos contratados das consultoras é a proposta de inclusão no plano de formação da escola da AGU de temas de treinamento”.

3.2. Visão sobre a Liderança

Dentro dessa categoria, procurou-se extrair as perspectivas dos entrevistados referentes à percepção da liderança e suas ações dentro da AGU. Obteve-se por meio das entrevistas concedidas, respostas que fizeram emergir três códigos principais, quais sejam: (I) Flexibilidade Organizacional; (II) Mulheres na Liderança; e (III) Medidas Tomadas para a Promoção da Equidade.

3.2.1. Flexibilidade Organizacional

Os participantes foram questionados se consideravam a AGU uma instituição flexível. O conceito de flexibilidade que se pretendeu avaliar foi o proposto por Hall e Parker (1993), que tratou a flexibilidade organizacional como um importante fator de equilíbrio entre vida pessoal e profissional, além de contribuir para a redução do absenteísmo nas organizações. Notam-se algumas percepções positivas: (7) “Eu vejo na AGU é que existem algumas pessoas que têm uma visão muito humana e que elas realmente são, mas eu acho que isso ainda não está institucionalizado”; (8) “Eu percebi que qualquer pessoa se apresentava a um problema, que havia um diálogo, uma conversa, uma flexibilização”. Notam-se percepções negativas: (3) “No conceito de organização flexível, eu não considero a AGU uma organização flexível”; (14) “Muito subjetiva, né? Exatamente. Depende onde você tem a sorte ou a azar de estar lotado”.

As percepções positivas a respeito do assunto apontam uma instituição preocupada com questões particulares dos servidores e flexível a ponto de liberar servidores que apresentam algum problema familiar, sem maiores questionamentos.

Promover um ambiente de trabalho flexível é apenas uma das medidas que a liderança pode tomar com o objetivo de promover a equidade e tornar

a instituição mais flexível para que servidores e colaboradores possam se sentir acolhidos no ambiente de trabalho. No caso da AGU, enquanto os comissionados ou terceirizados qualificam suas empresas (privadas) como rígidas, conseguem perceber a flexibilidade da AGU na resolução de questões pessoais e como essas questões são tratadas pela administração de maneira flexível, apesar das observações feitas no sentido da necessidade da institucionalização de medidas que tornem essa flexibilidade menos subjetiva.

3.2.2. Iniciativas para a Promoção da Equidade

Dentre as iniciativas que tornam a organização flexível, é preciso destacar aquelas adotadas pela direção do órgão e que são percebidas pelo corpo de servidores, incluindo comissionados e terceirizados que também se beneficiam delas.

As percepções indicam iniciativas tomadas pela direção da AGU no sentido de promover a equidade, tanto de gênero quanto racial. Uma dessas iniciativas é promover a mudança no edital do concurso para a carreira jurídica (Procurador Federal, Procurador da Fazenda Nacional e Advogado da União) e incluir temas como direito antidiscriminatório e territórios quilombolas (Direito Constitucional) para que os novos integrantes da carreira estejam familiarizados com os temas, como é possível observar na fala do Participante 3: “Na primeira semana da nossa gestão, a gente mexeu no edital dos concursos; nós inserimos direito antidiscriminatório, territórios quilombolas como um tema de Direito Constitucional, o direito dos povos tradicionais, territórios quilombolas, dentro da matéria mais importante do concurso, essa coisa de botar as pessoas negras, né, o debate sobre quilombolas ali no Direito Constitucional, já foi uma mudança de primeira semana que nós fizemos”.

Outra iniciativa é criar cursos pagos pela AGU para que pessoas que não têm condições financeiras possam se dedicar aos estudos, iniciativa que entrou em vigor em julho de 2023, como pode ser observado na fala dos Participantes 4 e 7: (4) “A gente está pensando várias coisas e, por exemplo, existe o precedente do Itamaraty, que o Itamaraty paga para a pessoa estudar, para a pessoa ficar estudando para concurso, né?”; (7) “Uma das iniciativas que foram tomadas, que eu achei muito boa mesmo, foi começar a disponibilizar cursos gratuitos, sabe, de preparação para o concurso da AGU”.

É importante observar que algo parecido também foi implementado na AGU, em setembro de 2023, com o lançamento do Programa Esperança Garcia, cujo objetivo é viabilizar a preparação de pessoas pretas e pardas para os concursos da advocacia pública nacional. Ambos os programas,

tanto o do Itamaraty quanto o da AGU, são tentativas experimentais de promover a equidade, mas os dados com os resultados ainda não são robustos a ponto de serem institucionalizados no serviço público como um todo.

Negativamente, os participantes também demonstraram que, apesar de ações pontuais, ainda não é possível perceber, segundo eles, medidas institucionalizadas que realmente mudem a realidade do órgão, observado nas falas dos Participantes 6 e 8: (6) “Eu acho que a instituição dele (comitê de diversidade) foi por uma questão normativa, por uma obrigatoriedade”; (8) “Nesse ponto, que eu falo que a gente precisa institucionalizar. Eu acho que é fundamental a gente institucionalizar”; (13) “Não adianta eu ter uma pessoa negra em posição de poder, mas ela não ter poder de decisão”.

As observações negativas feitas pelos Participantes 6, 8 e 13 corroboram o que dizem Saraiva e Irigaray (2009), quando enfatizam que somente o discurso sobre equidade não torna as organizações mais igualitárias e diversas, é preciso que ações efetivas sejam tomadas para alcançar esses objetivos.

3.2.3. Mulheres na Liderança

A percepção dos servidores é bem clara no sentido de apontar, dentro das categorias minoritárias, a presença de mulheres em cargos de liderança. Porém, essa percepção é limitada, haja vista os entrevistados conseguirem enxergar apenas mulheres brancas ocupando cargos mais altos na hierarquia do órgão. Os cargos mais elevados ainda são ocupados por homens brancos, delimitando o papel das mulheres negras, por exemplo, à ocupação de posições hierárquicas menores no órgão.

Dados extraídos do Painel Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento (PEP) indicam que a AGU possui 13.586 servidores, 47,5% mulheres e 52,5% homens. Desse total, observa-se um total de 1.246 servidores ocupando cargos de liderança, ou 46,3% de mulheres e 53,7% de homens, números que se equivalem e mostram paridade e confirmam a percepção dos participantes acerca da quase igualdade de gênero na instituição.

Existe uma disparidade entre brancos, pretos e pardos na ocupação de cargos de confiança, com 69,34% de brancos e 28,49% de pretos e pardos, além de 2,17% de amarelos ocupando cargos comissionados de direção e assessoramento. Quanto à alta liderança, de um total de 202 cargos de nível 13 a 17, apenas 36,1% deles são ocupados por mulheres, das quais 27,23% são pretas ou pardas e a grande maioria, 71,29%, são brancas.

Sobre a percepção positiva da presença de mulheres em cargos de liderança, há as falas dos Participantes 1 e 3, que afirmam que conseguem perceber o papel das mulheres na liderança do órgão: (1) “Eu acho que é um sinal muito positivo quando você tem uma mesa tão plural”; (3) “Os seis cargos de natureza especial na AGU hoje têm paridade, são três mulheres e três homens”.

As percepções negativas, de que a liderança de mulheres na AGU se restringe a mulheres brancas, também foram citadas pelos Participantes 2, 7 e 14: (2) “A liderança feminina que a gente tem também é uma liderança feminina branca e hétero, e eu acho que o clichê existe porque ele é uma repetição do que a gente vê”; (7) “Das diversidades, talvez seja a diversidade, não vou dizer mais fácil, mas, assim, era de se esperar que já tivesse superada, né? Mas não está, na prática, não está”; e (14) “Eu já nem vejo mais como diversidade, até porque eu acredito que tem até mais mulheres do que homens na AGU hoje”.

Sobre a presença de mulheres negras em cargos de liderança, a percepção é que houve um avanço, mas muito aquém do ideal. Verifica-se na fala da Participante 3: “No total de uns quinze. Eu tenho quatro dirigentes hoje que são pessoas negras, né? Nem pardas ou pretas”. Essa mudança se deu por influência direta dos dirigentes da AGU, que ajudaram a compor a mesa de reunião de dirigentes com mais diversidade, o que é reforçado na fala da entrevistada: “Mas, em relação ao desenho anterior, que era zero, de zero para quatro, né?”.

Isso demonstra a necessidade de ampliação da presença de mulheres negras em cargos de direção, porque, apesar de observações sobre a presença de mulheres em cargos de liderança na AGU, também ficou evidente que essa presença se dá em cargos hierarquicamente menores, e sem um critério de ocupação, considerando a diversidade da instituição.

É preciso que a presença de mulheres em cargos de liderança, inclusive nos mais altos dentro da hierarquia do órgão, seja incentivada e ampliada, já que é comprovadamente benéfica para criar um ambiente inovador e flexível. É preciso também que cada vez mais as mulheres se vejam representadas e aceitem assumir cargos de liderança. A liderança feminina, como apontado acima, torna a organização mais humana e inclusiva.

3.3. Engajamento – Barreiras e Experiências Positivas

Dentro desta categoria, buscou-se extrair as perspectivas dos servidores referentes ao seu nível de engajamento com o trabalho. Emergiram três categorias: (I) Barreiras para o engajamento; (II) Orgulho organizacional e fatores de identificação com o trabalho; e (III) Percepções sobre o engajamento dos servidores da AGU em razão da diversidade, que serão abordados na sequência.

3.3.1. Barreiras para o Engajamento

A percepção dos entrevistados sobre as barreiras enfrentadas é permeada de reclamações sobre carga de trabalho, falta de feedback, cultura organizacional e falta de institucionalização de políticas internas de diversidade. Os Participantes 5, 6 e 12, por exemplo, citam carga de trabalho em: (5) “Esse problema que a gente tem da quantidade de processos, um volume muito absurdo para pouca gente, eu acho que isso prejudica qualquer coisa, né? E ainda, o excesso de trabalho faz cada um pensar muito em si próprio”; (6) cultura organizacional em: “A barreira é essa cultura da AGU, essa cultura formal da AGU; eu acho que o engajamento não é feito porque nós temos uma cultura muito rígida dentro da AGU, por isso separa as pessoas”; (12) e sobre feedback: “Eu estou há dois anos, vou completar dois anos na AGU, e eu nunca tive um feedback do meu trabalho”.

As percepções dos participantes a respeito do engajamento dos servidores da AGU em razão da diversidade demonstram, ainda, uma insatisfação com a não observância de medidas que minimizem questões que são preponderantes, segundo a literatura, para que as características positivas para o alcance do engajamento da força de trabalho ocorram para tornar a instituição mais amigável, flexível e acolhedora.

Há poucas percepções positivas sobre o assunto, porém, é possível perceber uma mudança nas perspectivas futuras em relação à mudança na cultura organizacional da instituição, como pode ser observado no seguinte comentário do Participante 12: “Ainda há uma certa discriminação, mas que a gente percebe que está começando a mudar, mudar a cultura, até porque têm chegado pessoas mais novas, tem sido feito um trabalho”.

3.3.2. Identificação com o Trabalho e Orgulho Organizacional

As percepções dos servidores acerca de sua “identificação” com o trabalho podem ser destacadas em falas como as dos Participantes 1, 6 e 13, que citam: (1) “E com essa autonomia, eu fui tendo muito orgulho da organização que eu faço parte”; (6) “Com o crescimento profissional (identificado)”; e (13) “Autonomia e crescimento profissional”, assim como o “orgulho” em fazer parte da organização são destacados em trechos como dos Participantes 2, 6 e 12: (2) “O início do governo que a AGU pediu prisão e tal, pra mim foi super, foi um orgulho enorme”; (6) “Eu tenho orgulho de ser, de trabalhar no setor público”; e (12) “Desde que eu entrei, isso só cresceu no decorrer desses dois anos, eu entrei já feliz em poder participar”.

Optou-se por delimitar a categoria como “Identificação com o Trabalho” e “Orgulho Organizacional” para evidenciar que a maioria dos entrevistados se identifica com a instituição e se orgulha dela. Pode-se afirmar, com base nos resultados observados, que a AGU conta com servidores (advogados, servidores administrativos, comissionados e terceirizados) que se identificam com o órgão e sentem orgulho, ao mesmo tempo, em fazer parte do serviço público e da AGU, e que a percepção de que trabalham numa instituição que está preocupada com promoção da diversidade ajuda a torná-los mais comprometidos e, conseqüentemente, mais engajados.

3.3.3. Percepção sobre o Engajamento dos Servidores em razão da Diversidade

Os participantes foram questionados sobre como enxergavam o engajamento dos servidores, em razão da maneira como a direção da AGU gerencia a diversidade na instituição. As respostas demonstraram que a organização vem passando por mudanças, que vêm ocorrendo com ações recentes no sentido de prover a instituição de diversidade, e essas mudanças, mesmo que tímidas, têm motivado e engajado os servidores.

Os otimistas dizem que têm percebido ações voltadas para melhorar a inclusão e a diversidade na instituição, como o Participante 4 mencionou: “Não deu seis meses ainda, eu já percebi isso, e eu percebi, tanto que quando a gente lançou o convite para participar do comitê, quase 90 pessoas se voluntariaram, e a gente precisava de dez”; ou então: “E nós tivemos mais de 50 colegas do Brasil todo, servidores, vindo e aderindo aos comitês. Ah, eu quero discutir etarismo, eu quero discutir raça, eu quero discutir... Então, está muito... Começa o engajamento. Eu acho que a gente tem que começar a falar no tema”.

As falas dos participantes demonstraram pessimismo, quando, por exemplo, o Participante 2 citou que ainda seria cedo para avaliar o engajamento em razão da implementação de ações de diversidade no órgão: “Eu acho que ainda é muito pouco tempo pra gente pensar nesse engajamento. Eu acho que a gente está muito no início desse engajamento. Acho que o engajamento, como eu falei, ainda é insuficiente”; ou, então, quando o Participante 3 disse: “Hoje eu acho que a gente está só, assim, semeando, acho que estamos muito longe de ver esse tema, efetivamente, sendo pautado como prioridade na instituição como um todo”. Quando perguntado ao Participante 11 se sua equipe era engajada em razão das recentes políticas de diversidade implementadas, como o Comitê de Diversidade e as rodas de conversa, o servidor explicitou que a equipe é engajada, mas não em razão da implementação da política de diversidade, mas porque, individualmente, eles são engajados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo principal compreender a percepção dos servidores da AGU sobre como a gestão da diversidade afeta o engajamento. Para tanto, foram realizadas entrevistas com 14 servidores estatutários (advogados, servidores, terceirizados e comissionados), a fim de investigar suas percepções sobre a gestão da diversidade na Advocacia-Geral da União (AGU) e seus efeitos práticos no engajamento.

Devido ao caráter qualitativo do estudo, foi possível captar de que maneira as ações tomadas pela direção ou a omissão frente às necessidades do órgão tornam os servidores mais ou menos engajados. Percebe-se que as ações voltadas à promoção da diversidade ainda não afetam diretamente o engajamento dos servidores na AGU. Mediante entrevistas, pudemos destacar as seguintes considerações:

- a) O tema é difícil e ressoa na sociedade de maneiras distintas. Enquanto há uma corrente progressista que atualmente investe para que programas de diversidade se tornem mais presentes nas organizações, há também um movimento contrário, capitaneado principalmente por partidos de direita, que têm em sua agenda a luta contra a diversidade e que prefere manter reservado a poucos os lugares de poder. Percebe-se que há um compromisso dessa nova gestão da AGU com a diversidade, apesar de alguns servidores ainda não conseguirem observar as ações que estão sendo empreendidas nesse sentido, por óbvio que seja, devido ao tempo de maturação que essas ações, tomadas no início de 2023, com a posse do novo governo e da nova direção da AGU, comecem a oferecer resultados;
- b) Outros canais de comunicação, mais amplos que os atuais, precisam ser criados para que a comunicação sobre a diversidade na AGU consiga disseminar a cultura da diversidade;
- c) Com a posse desse novo governo, teve início um movimento no sentido de tornar a AGU um órgão que aposta na diversidade como alavanca de mudanças e de melhores resultados;
- d) O treinamento em diversidade é fator importante para tornar os servidores da organização mais comprometidos e engajados com o tema. Devido ao pouco tempo e às recentes mudanças que vêm sendo implementadas em vários órgãos da Administração Pública, em especial na AGU, existe a necessidade de estruturação de plano de treinamento consistente e institucionalizado para os servidores da instituição, a fim de que se atinja uma homogeneização de procedimentos quando o assunto for diversidade;

- e) Há um alto grau de comprometimento das lideranças da AGU com a mudança para uma gestão em que a diversidade seja o principal motor de transformação da instituição, atitude claramente percebida nas falas dos entrevistados. É preciso reforçar, também, essa cultura de lideranças comprometidas com pautas de diversidade;
- f) Há uma percepção positiva dos entrevistados em relação à flexibilidade da AGU, característica que torna o órgão mais acolhedor e seus servidores mais comprometidos, mas é necessária a institucionalização de regras para que a flexibilidade não degenera e se torne um problema para a instituição, no sentido de atrapalhar o fluxo de trabalho. São necessários mais estudos da área de gestão da AGU, que sejam direcionados para avaliar o verdadeiro impacto da flexibilidade organizacional no trabalho diário dos servidores, corrigindo equívocos, se necessário, e ampliando os benefícios, se for o caso;
- g) As mulheres são a categoria minoritária mais presente na liderança do órgão, apesar de ainda haver considerável e inexplicável restrição às mulheres negras ocupando cargos na alta cúpula da instituição, deficiência que deve ser sanada brevemente, com as medidas que já estão sendo implementadas;
- h) As barreiras observadas pelos servidores do órgão, referentes ao engajamento, dizem respeito à falta de feedback, à alta carga de trabalho, à cultura organizacional e à falta de institucionalização de políticas internas de diversidade, que impedem que o servidor se sinta mais absorvido pelo trabalho, e, conseqüentemente, mais engajado. Dentro desses pressupostos, destaca-se a falta de institucionalização de políticas internas de diversidade, que devem ser objeto de atenção por parte da administração, para que futuros retrocessos não ocorram na instituição.

Há que se ressaltar, ainda, que a direção da AGU, mesmo com pouco tempo de atuação, tem tomado atitudes no sentido de promover a diversidade e a equidade, com ações voltadas para subsidiar cursos e treinamentos para candidatos que buscam ingressar no órgão.

Os resultados encontrados, apesar de limitados, corroboram a percepção de que a AGU possui servidores identificados com a instituição e orgulhosos em fazer parte do órgão. Já a percepção sobre o engajamento em relação às medidas tomadas para a implementação de políticas de diversidade não se materializou, primeiro, devido ao pouco tempo para que essas ações se tornem efetivas e funcionais e, depois, em razão de questões individuais de motivação e que não guardam relação com atitudes gerenciais.

É preciso mais tempo e mais estudos, portanto, para que todas as ações tomadas no presente sejam devidamente avaliadas e os gestores possam se debruçar sobre os resultados com o objetivo de corrigir eventuais distorções e injustiças.

Este trabalho é de relevância para a AGU e demais órgãos da Administração Pública, especialmente no contexto atual em que a diversidade nas organizações vem sendo debatida mundo afora. Ele fornece um diagnóstico inicial, embasado em entrevistas profundas, a respeito das percepções de diversidade em um órgão central do governo.

As limitações relacionadas ao escopo da pesquisa, que se concentraram em uma amostra reduzida devido às restrições de tempo e à natureza do trabalho, não apenas destacaram a necessidade de um diagnóstico mais amplo e preciso em relação à gestão da diversidade e ao engajamento na AGU, mas também evidenciaram a oportunidade de estender esse estudo para uma investigação mais abrangente, com potencial de impactar positivamente a Administração Pública como um todo.

REFERÊNCIAS

BAKKER, A. B.; DEMEROUTI, E. Towards a model of work engagement. *Emerald Insight*, [S. l.], v. 13, n. 3, p. 209-223, 2008.

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

BASTOS, A. V. B. O Conceito de Comprometimento – Sua Natureza e Papel nas Explicações do Comportamento Humano no Trabalho. *Organizações & Sociedade*, Bahia, v. 1, n. 2, p. 77-106, 1994.

BRASIL. *Decreto nº 4.228, de 13 de maio de 2002*. Brasília, DF: Presidência da República, 2002.

CHANLAT, J. et al. *Gestão e Diversidade: Linhas de Tensão e Perspectivas*. [S.l.]: [s.n.], 2013, p. 5-7, v. 17.

COX, T.; BLAKE, S. Managing cultural diversity: implications for organizational competitiveness. *The executive*, [S. l.], v. 5, n. 3, p. 45-56, 1991.

CRESWELL, J. W. *Métodos Qualitativos*. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DIAS, T. S.; LOPEZ, F. *Perfil racial do serviço civil ativo do Executivo Federal (1999-2020)*. [S. l.]: IPEA, 2021.

DOBBIN, F.; KALEV, A. *Getting to Diversity – What Works and What Doesn't*. United States: Belknap Press, 2022.

FERES JÚNIOR, J. *et al. Ação afirmativa: conceito, história e debates*. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018.

FLEURY, M. T. L. Gerenciando a diversidade cultural: experiências de empresas Brasileiras. *RAE – Revista de Administração em Empresas*, São Paulo, v. 40, n. 3, p. 18-25, jul./set. 2000.

FREITAS, M. E.; IRIGARAY, H. A. Estratégia de Sobrevivência dos Gays no Ambiente de Trabalho. *Revista Psicologia Política*, São Paulo, v. 13, n. 26, p. 75-92, 2013.

GROENEVELD, Sandra; VAN DE WALLE, Steven. A contingency approach to representative bureaucracy: Power, equal opportunities and diversity. *International Review of Administrative Sciences*, v. 76, n. 2, p. 239-258, 2010.

HALL, D. T.; PARKER, V. A. The role of workplace flexibility in managing diversity. *Organizational Dynamics*, [S. l.], v. 22, n. 1, p. 5-18, 1993.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *Transforming enterprises through diversity and inclusion*. Geneva: ILO, 2022.

IRIGARAY, H. A. R. A inserção dos surdos no mercado de trabalho: Políticas públicas, práticas organizacionais e realidades subjetivas. *Revista Gestão e Planejamento*, Salvador, v. 17, n. 2, p. 213-231, 2016.

IRIGARAY, H. A. R. O tempo como dimensão de pesquisa sobre uma política de diversidade e relações de trabalho. *Cad. EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 1085-1098, 2011.

IRIGARAY, H. A. R.; VERGARA, S. C. Mulheres no Ambiente de Trabalho: Abrindo o pacote “gênero”. *Anais [...]*. São Paulo: ANPAD, 2009.

IVANCEVICH, J. M.; GILBERT, J. A. Diversity Management: Time for a New Approach. *Public Personnel Management*, [S. l.], v. 29, n. 1, p. 75-92, 2000.

KAHN, W. A. To Be Fully There: Psychological Presence at Work. *Human Relations*, [S. l.], v. 45, n. 4, p. 321-349, 1992.

MANSKY, J. *The Origins of the Term 'Affirmative Action'*. [S.l.]: Smithsonian, 2022.

PAGE, M.; OLDFIELD, C.; URSTAD, B. Why not teach “diversity” to public sector managers? *Emerald Insight*, [S. l.], v. 21, n. 4, p. 368-382, 2008.

PATTON, M. Q. *Qualitative Research & Evaluation Methods* – Integrating Theory and Practice. 4. ed. United States: Sage Publications, 2015.

PENDRY, L. F.; DRISCOLL, D. M.; FIELD, S. C. Diversity training: Putting theory into practice. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, [S. l.], v. 80, n. 1, p. 2750, 3 2007.

PERRY, J. L.; RECASCINO, L. *The Motivational Bases of Public Service*. *Public Administration Review*, [S. l.], p. 367- 373, 1990.

ROTHBARD, N. P. Enriching or depleting? The dynamics of engagement in work and family roles. *Administrative Science Quarterly*, [S. l.], v. 46, n. 4, p. 655-684, 2001.

SCHAUFELI, W. B.; BAKKER, A. B. Defining and measuring work engagement: Bringing clarity to the concept. *Psychology Press*, [S. l.], v. 10, p. 10-24, 2010.

ANEXO A – LEGISLAÇÃO REFERENTE À DIVERSIDADE

ESTADO	LEGISLAÇÃO	CAPUT
AMAPÁ (AP)	Lei n. 1.959, de 4 de dezembro de 2015	Dispõe sobre a reserva de vagas às pessoas pretas de 20% (vinte por cento), das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos no âmbito do Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.
BAHIA(BA)	Lei n. 13.182, de 6 de junho de 2014	Institui o Estatuto da Igualdade Racial e de Combate à Intolerância Religiosa do Estado da Bahia e dá outras providências.
DISTRITO FEDERAL (DF)	Lei n. 6.321, de 10 de julho de 2019	Reserva, às pessoas pretas, de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos, no âmbito da Administração Pública, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas, das sociedades de economia mista controladas pelo Distrito Federal e do Poder Legislativo.
ESPÍRITO SANTO (ES)	Lei n. 11.094, de 7 de janeiro de 2020	Reserva às pessoas pretas de 17% (dezessete por cento) e aos indígenas 3% (três por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos e processos seletivos para provimento de cargos efetivos, de contratação temporária e empregos públicos no âmbito da Administração Pública no estado do Espírito Santo, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pelo estado do Espírito Santo.

GOIÁS (GO)	Resolução CSDP (Conselho Superior da Defensoria Pública) n. 71, de 22 de outubro de 2018	Aprova o Regulamento do III Concurso Público para Ingresso na carreira de Defensor Público do estado de Goiás.
MARANHÃO (MA)	Lei n. 10.404, de 29 de dezembro de 2015	Reserva às pessoas pretas de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da Administração Pública estadual, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pelo estado do Maranhão.
MATO GROSSO DO SUL (MS)	Lei n. 4.900, de 27 de julho de 2016	Altera e acrescenta dispositivos à Lei n. 3.594, de 10 de dezembro de 2008.
MATO GROSSO (MT)	Lei n. 10.816, de 28 de janeiro de 2019	Reserva às pessoas pretas de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da Administração Pública Estadual, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pelo estado de Mato Grosso.
PARANÁ (PR)	Lei n. 14.274, de 24 de dezembro de 2003	Ficam reservados aos afrodescendentes, 10% (dez por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos, efetuados pelo Poder Público Estadual, para provimento de cargos efetivos.

RIO DE JANEIRO (RJ)	Lei n. 6.740, de 02 de abril de 2014	Dispõe sobre reserva de vagas para pessoas pretas e indígenas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos integrantes dos quadros permanentes de pessoal do Poder Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas do estado do Rio de Janeiro e Executivo do estado do Rio de Janeiro e das entidades de sua Administração Indireta.
SÃO PAULO (SP)	Lei Complementar n. 1.259, de 15 de janeiro de 2015	Autoriza o Poder Executivo a instituir sistema de pontuação diferenciada em concursos públicos, nas condições e para os candidatos que especifica e dá providências correlatas.

Fonte: elaborado pelo autor (2023).

ANEXO B – PERFIL DOS PARTICIPANTES DAS ENTREVISTAS

Quant.	Identificação	Idade	Sexo	Carreira	Região Administrativa
1	Participante 1	41	M	Procurador Federal	Órgão Central/SGA
2	Participante 2	39	M	Procurador Federal	PRF2
3	Participante 3	37	F	Advogada da União	Órgão Central/SGA
4	Participante 4	57	F	Procuradora da Fazenda Nacional	Órgão Central/SGA
5	Participante 5	48	F	Procuradora Federal	PRF2
6	Participante 6	35	M	Administradora	Órgão Central/SGA
7	Participante 7	55	F	Advogada da União	PRU3
8	Participante 8	52	M	Administrativo	Órgão Central/SGA
9	Participante 9	40	F	Administrativa	PRU3
10	Participante 10	55	F	Advogada da União	PRU3
11	Participante 11	46	F	Administrativa	PRU1
12	Participante 12	44	F	Terceirizada	PRU3
13	Participante 13	34	F	Comissionada	PRU3
14	Participante 14	39	F	Administrativa	Órgão Central/SGA

Fonte: elaborado pelo autor (2023).

ANEXO C - ROTEIRO SEMIESTRUTURADO DE ENTREVISTA

Data da entrevista:

Horário de início:

Horário final:

Nome:

Idade:

Estado Civil:

Cargo:

Raça:

☐ Branca ☐ Preta ☐ Parda ☐ Amarela ☐ Prefere não declarar

Gostaria de agradecer sua disponibilidade em ajudar e esclarecer que o objetivo dessa pesquisa é estritamente acadêmico e que com essa entrevista, pretendo levantar dados sobre como a Gestão da Diversidade afeta o engajamento dos servidores públicos. Caso você não se sinta à vontade ou não queira responder alguma pergunta, você está totalmente livre para não responder. Essa entrevista deve durar entre 40 minutos e uma hora, e você terá acesso ao trabalho final com os resultados da pesquisa. Agora preciso que você me autorize a gravar a imagem e o som dessa entrevista sabendo que os dados serão todos anonimizados, garantindo a sua confidencialidade. Você autoriza?

TRAJETÓRIA PESSOAL E PROFISSIONAL

Desde quando está nesta organização e qual sua trajetória?

PERCEPÇÃO SOBRE A DIVERSIDADE NO LOCAL DE TRABALHO

- 1) Relate sua experiência profissional no relacionamento diário com servidores de categorias não hegemônicas na AGU.
- 2) Você considera o seu local de trabalho diverso, ou seja, você enxerga categorias não hegemônicas (negros, LGBTQIA+, mulheres, homossexuais) no seu local de trabalho?
- 3) Relate como é o relacionamento da sua equipe com a diversidade.
- 4) Você acredita que a AGU está comprometida com a diversidade? Desde quando? Você consegue determinar um marco temporal?
- 5) Você percebe se as ações afirmativas (cotas) impactam na gestão do seu local de trabalho?
- 6) Há uma preocupação da organização no que se refere aos servidores com familiares com algum tipo de dificuldade e que precisam de atenção especial?

PERCEPÇÃO SOBRE A GESTÃO DA DIVERSIDADE (TREINAMENTO, COMUNICAÇÃO, EQUIDADE)

- 1) Você consegue perceber que medidas de integração e igualdade vêm sendo tomadas pela direção da AGU? Quais?
- 2) Você reconhece na AGU uma preocupação em incluir as diferentes categorias não hegemônicas no processo decisório da organização?
- 3) Você já recebeu algum treinamento sobre o tema “Diversidade” na AGU?
- 4) Como ocupante de um cargo de direção, você acredita receber treinamento adequado em diversidade e igualdade?
- 5) Como a diversidade é comunicada dentro da organização, existe algum canal para que questões relacionadas à diversidade possam ser abordadas?

PERCEPÇÃO SOBRE ENGAJAMENTO DOS SERVIDORES COM A ORGANIZAÇÃO EM RAZÃO DA DIVERSIDADE

- 1) Relate seu entendimento sobre como você percebe a gestão da diversidade afeta o seu engajamento.
- 2) A maneira com a qual a AGU lida com a diversidade torna você mais ou menos engajado?
- 3) Relate quais são as práticas ou iniciativas adotadas pela AGU e que você acha que contribuem diretamente na maneira com que você se engaja ao trabalho e à sua equipe.
- 4) Na sua percepção, quais são as maiores barreiras para o engajamento dos servidores públicos dentro da AGU?
- 5) Entre esses fatores, com quais você mais se identifica em relação ao seu trabalho na AGU?

SIGNIFICADO, AUTONOMIA, CRESCIMENTO PROFISSIONAL, IMPACTO DO SEU TRABALHO NA SOCIEDADE

- 1) Você acredita possuir um sentimento de “orgulho organizacional” por trabalhar na AGU?
- 2) Como as diferenças individuais, como etnia, gênero, idade, orientação sexual e habilidades, podem ser reconhecidas e valorizadas para melhorar o engajamento dos servidores públicos da AGU?
- 3) Você acredita que a inclusão de pessoas com deficiência e a promoção da igualdade de gênero no ambiente de trabalho afetam o seu engajamento no trabalho?

ENCERRAMENTO

Você poderia indicar alguém da organização envolvido no processo de implantação da política de diversidade na AGU ou alguém que possa ser enquadrado em alguma categoria não hegemônica, e que se dispusesse a ser entrevistado?

MULHERES NA ECONOMIA DO CUIDADO: UMA ANÁLISE EXPERIMENTAL SOBRE O EFEITO DA MODALIDADE DE TRABALHO NA QUALIDADE DE VIDA NO TRABALHO

WOMEN IN THE CARE ECONOMY: AN EXPERIMENTAL ANALYSIS OF THE EFFECT OF WORK MODALITY ON QUALITY OF WORK LIFE

Marília Alencar da Fonseca¹

Aline Brêtas de Menezes²

Bianca Sá³

SUMÁRIO: Introdução. 1. Economia do cuidado. 2.
Qualidade de vida no trabalho (QVT). 3. O impacto

-
- 1 Mestrado Profissional em Administração Pública (MAP) na Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Especialização em Gestão em Controladoria Governamental pela IMP de Ensino Superior. Graduação em Administração pela Universidade de Brasília (UnB). Analista em Ciência e Tecnologia na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).
 - 2 Doutora em Administração e Mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Foi Coordenadora do Mestrado Profissional em Administração Pública da EBAPE/FGV. Atuou no serviço público federal como Oficial Intendente da Força Aérea Brasileira.
 - 3 Pós-doutoranda pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Pesquisadora do Center for Behavioral Research in Rio. PhD em Administração pela EBAPE/FGV. Mestre em Administração de Empresas pelo Ibmecc/RJ. MBA em Gestão de Negócios também pelo Ibmecc/RJ.

das modalidades de trabalhos na qualidade de vida no trabalho. 4. Hipóteses. 5. Metodologia. 5.1. População e Amostra. 5.2. Variáveis. 5.3. Coleta de Dados. 5.4. Tratamento dos dados. 6. Resultados. Conclusão. Referências.

RESUMO: O presente trabalho teve como objetivo compreender o efeito das modalidades de trabalho (presencial e teletrabalho) na qualidade de vida no trabalho (QVT) de mulheres vinculadas à Administração Pública brasileira, considerando o contexto da economia do cuidado. Para isso, foi realizado experimento de pesquisa *online* (*survey experiment*) com 286 participantes vinculadas à Administração Pública brasileira e inseridas na economia do cuidado, que indicou menor QVT no cenário do trabalho presencial e uma maior QVT em caso de teletrabalho, destacando-se positivamente o cenário do teletrabalho parcial. Este trabalho tem potencial para promover o alinhamento entre as necessidades e os desafios tanto da gestão pública como das mulheres inseridas na economia do cuidado, favorecendo melhorias para ambos. Além de contribuir com a elaboração de políticas públicas e práticas que promovam o incremento da QVT, reconhecendo a importância da economia do cuidado na geração de valor público à sociedade brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: Modalidade de Trabalho. Qualidade de Vida no Trabalho. Survey Experimente. Economia do Cuidado. Administração Pública.

ABSTRACT: The present study aimed to understand the effect of work modalities (face-to-face work and telework) on the quality of work life (QWL) of women associated with Brazilian Public Administration, considering the context of the care economy. An online survey experiment conducted with 286 participants associated with the Brazilian Public Administration and involved in the care economy indicates lower QWL in the scenario of face-to-face work and higher QWL in the case of telework, with the part-time telework scenario standing out positively. This study has the potential to promote alignment between the needs and challenges of public management and women involved in the care economy, fostering improvements for both. In addition to contributing to the development of public policies and practices that promote the enhancement of QWL, it recognizes the importance of the care economy in generating public value for Brazilian society.

KEYWORDS: Work Modality. Quality of Work Life. Survey Experiment. Care Work. Public Administration.

INTRODUÇÃO

A consolidação da mulher no mercado de trabalho é um marco da sociedade atual (Ceribeli; Rocha; Pereira, 2017). No entanto, observa-se que a responsabilidade de cuidar física, psíquica e emocionalmente dos filhos de zero a doze anos, dos idosos ou das pessoas com deficiência continua a recair predominantemente sobre as mulheres (IBGE, 2021; ONU Mulheres; CEPAL, 2021; Mariano; Molari, 2022). Essa situação foi agravada após a pandemia causada pela COVID-19, em decorrência da diminuição da rede de apoio, como creches e escolas (Oliveira; Rolim; Fares, 2023).

Diante desse cenário, as mulheres enfrentam esgotamento emocional, frequentemente experimentado com o constante sentimento de culpa, seja pela dificuldade em progredir em suas carreiras, conforme desejado, seja pela terceirização do cuidado de seus familiares (Ceribeli; Silva, 2017; Viana *et al.*, 2018; Mota-Santos *et al.*, 2019), mantendo assim o paradoxo entre a maternidade e a continuidade/ascensão profissional (Ceribeli; Silva, 2017; Viana *et al.*, 2018).

Como alternativa para abordar esse desequilíbrio, propõe-se a flexibilização do trabalho executado, destacando a modalidade de teletrabalho como exemplo (Tremblay, 2002; Mota-Santos *et al.*, 2019; Aguiar *et al.*, 2022). Vale ressaltar que a manutenção do equilíbrio entre as atividades profissionais e as atividades “invisíveis” está diretamente relacionada à melhoria na percepção da qualidade de vida no trabalho (QVT) e, por conseguinte, ao alcance dos resultados organizacionais (Carreira *et al.*, 2019). Dito de outra forma, as relações positivas do trabalhador com a instituição corroboram para a melhoria da percepção da QVT, bem como para o alcance do sucesso organizacional (Farina, 2020). Sob essa visão, Carreira *et al.* (2019) defendem que funcionários satisfeitos dentro do ambiente organizacional possuem maior produtividade, além de, atualmente, serem considerados o principal ativo agregador de valor à instituição.

Convém salientar que as percepções dos trabalhadores em relação à QVT são afetadas pelas vivências/experiências individuais, por isso Lírio, Gallon e Costa (2020) recomendam a realização de estudo de QVT relacionados ao sexo. Nessa perspectiva, Miltersteiner *et al.* (2020) reforçam que pesquisas que abordem a diferença de gênero nas organizações são atuais e necessárias para o maior aprendizado institucional e aprimoramento do desempenho. Em complemento, Oliveira, Rolim e Fares (2023) explicam

que as experiências das mulheres no ambiente laboral são diferentes em razão, por exemplo, da raça, da classe social ou da região.

Diante desse contexto, o presente estudo se propôs a estudar como as modalidades de trabalho afetam a qualidade de vida no trabalho de mulheres vinculadas à Administração Pública brasileira no sentido *lato* inseridas na economia do cuidado.

Por qualidade de vida no trabalho, entende-se a busca pelo seu bem-estar, bem como pela manutenção da saúde física e mental no ambiente laboral (Klein; Pereira; Lemos, 2018; Farina *et al.*, 2020). Em complementação, Walton (1973) afirma que a QVT é afetada por muitos componentes, tanto dentro do ambiente laboral quanto por ações impostas à vida pessoal em virtude daquele ambiente (Walton, 1973).

Para além, Amâncio, Mendes e Martins (2021) defendem que pouco se produziu em termos de evidências científicas sobre a qualidade de vida no trabalho no contexto do serviço público e sugerem a exploração de modelos de QVT, a exemplo do modelo seminal de Walton (1973). Nessa lógica, esta pesquisa investigou a qualidade de vida no trabalho por meio da Escala de Rueda *et al.* (2013), a qual adaptou a Escala de Walton (1973) à realidade brasileira e à língua portuguesa.

Outrossim, o presente estudo restringiu a análise às mulheres vinculadas à Administração Pública brasileira em sentido *lato*, isto é, servidoras e empregadas públicas vinculadas ao executivo, legislativo ou judiciário dos entes: União, estados, Distrito Federal e municípios. Isso porque essas mulheres possuem características comuns em sua atuação no trabalho no setor público comparativamente às mulheres que trabalham na iniciativa privada. Outrossim, todas enfrentam, no presente momento, o desafio da maternidade ou do cuidado com idoso ou de pessoa com deficiência.

Por último, destaca-se que toda e qualquer pessoa no mundo requer cuidado desde o seu nascimento até o fim da sua vida. Portanto, o cuidado acompanha todo o ciclo de vida do ser humano, sendo um fator necessário para o desempenho pessoal à continuação da sociedade (ONU Mulheres; CEPAL, 2021). Nesse cenário, é preciso chamar a atenção da sociedade, no caso específico, dos gestores públicos, para que reconheçam o trabalho invisível feito pelas mulheres e, adicionalmente, proporcionem melhores condições no ambiente laboral para que seja viável conciliar o trabalho pago com o não pago e, por conseguinte, melhorar a qualidade de vida no trabalho. Em suma, esta pesquisa pretende contribuir para o debate sobre o efeito das modalidades de trabalho na QVT no campo da Administração Pública, visando ao desenvolvimento de políticas e práticas governamentais alinhadas às necessidades e aos desafios enfrentados pelas mulheres inseridas na economia do cuidado.

1. ECONOMIA DO CUIDADO

A economia de cuidado é definida como a atividade de cuidar física, psíquica e emocionalmente de bebês, crianças, idosos, deficientes ou qualquer outra pessoa que requeira esses cuidados de terceiro (Guedes, 2007; ILO, 2018).

Segundo estudos do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE, 2021), no ano de 2019, apenas 54,5% das mulheres com 15 anos ou mais compunham a força de trabalho brasileira, comparado com 73,7% dos homens. Segundo o IBGE (2021), uma possível explicação para essa diferença decorre do maior envolvimento das mulheres em atividades não pagas, o que contribui para a menor participação no mercado de trabalho pago. Fortalecendo essa argumentação, dados da CEPAL mostram que 60% das mulheres com filhos menores de 15 anos morando em sua casa não participam do mercado de trabalho, em comparação com apenas 18% das mulheres sem filhos nessa idade fora do mercado de trabalho (ONU Mulheres; CEPAL, 2021).

No caso do Brasil, a década de 1970 foi o marco temporal em que houve a significativa entrada feminina no mercado de trabalho (Guedes, 2007; Mota-Santos *et al.*, 2019). Entretanto, embora a quantidade de mulheres no mercado de trabalho tenha aumentado, bem como tenham melhorado as condições de trabalho, ainda existe a barreira de entrada, de permanência e de progressão na carreira pelas mulheres, a qual decorre, em grande medida, do conflito entre as atividades remuneradas (trabalho) e as não pagas (casa, cuidado com filhos, idosos e pessoas com deficiência) (Ceribeli; Rocha; Pereira, 2017; Santos *et al.*, 2018; IBGE, 2021; Mariano; Molari, 2022).

A entrada da mulher no mercado de trabalho não resultou concomitantemente na divisão mais equilibrada das atividades de cuidado nas famílias, recaindo sobre as mulheres, consequentemente, a dupla jornada de trabalho (Guedes, 2007; Ceribeli; Rocha; Pereira, 2017; Ceribeli; Silva, 2017; Viana *et al.*, 2018; Martins *et al.*, 2019; Mariano; Molari, 2022; Oliveira; Fares, 2022).

Nessa conjuntura, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) (ILO, 2018) alerta que as responsabilidades das atividades não remuneradas recaem predominantemente sobre as mulheres. Embora esse contexto comece lentamente a mudar, pois alguns homens já se sentem responsáveis pelas atividades de casa, relacionadas aos filhos, aos idosos ou às pessoas com deficiência, ainda permanece a predominância do exercício de tais atividades pelas mulheres, uma vez que o lar é considerado socialmente como ambiente feminino. Nessa lógica, o homem teria o papel de “provedor” e a mulher de “chefe da casa” (Goldani, 2002; Ceribeli; Rocha; Pereira, 2017; ILO,

2018; Viana *et al.*, 2018; Martins *et al.*, 2019; Milstersteiner *et al.*, 2020; ONU Mulheres; CEPAL, 2021; Oliveira; Fares, 2022).

Nada obstante, convém mencionar que, mesmo as mulheres consideradas empoderadas financeiramente, as quais recebem tão bem ou até mais que seus companheiros, desempenhando o papel de provedoras, continuam com a responsabilidade quase que integral da responsabilidade de cuidado (Martins *et al.*, 2019; Mota-Santos *et al.*, 2019). Por outro lado, nas classes baixas, as mulheres, em sua maioria pretas, são tanto “provedoras” como “chefes de casa” (Saffioti, 1976).

Por isso, permanece o dilema entre a maternidade e a carreira (ascensão profissional) e, como resultado, mulheres, postergam a gestação e têm menos filhos ou abandonam sua profissão (Ceribeli; Rocha; Pereira, 2017; Ceribeli; Silva, 2017; Viana *et al.*, 2018; Martins *et al.*, 2019).

Frisa-se que a maternidade, em razão de aspectos biológicos (amamentação) e culturais, principalmente quando as crianças são pequenas, dificulta a disponibilidade da mulher integralmente ao ambiente de trabalho. Essa dualidade, alinhada à responsabilidade social das mulheres serem “boas” mães, provoca o medo do fracasso e o constante sentimento de culpa de não conseguirem conciliar as atividades do lar com as profissionais, sentimento experimentado desde o momento em que descobrem a gestação (Ceribeli; Silva, 2017; Viana *et al.*, 2018; Martins *et al.*, 2019; Mota-Santos *et al.*, 2019).

Como alternativa para minimizar o conflito referente ao alinhamento das atribuições de casa e cuidado (atividades não pagas/remuneradas) com o trabalho (atividade paga/remunerada), Tremblay (2002), Ceribeli, Rocha e Pereira (2017) e Aguiar *et al.* (2022) defendem que as mulheres deveriam usufruir de flexibilidade do local e da forma como desempenham o trabalho, a exemplo da modalidade de teletrabalho, como alternativa mais benéfica.

Goldani (2002) defende que o Estado é crucial como agente de mudança das relações sociais e, por isso, deve se preocupar com a promoção de condições básicas que permitam a continuidade das mulheres no mercado de trabalho e a minimização da responsabilização individual da mulher do ambiente familiar. Em suma, o Estado é responsável pela elaboração de políticas públicas que permitam a divisão das atividades de cuidado essenciais para a sociedade como um todo, o que pode ser feito por meio da disponibilização de creches e escolas para as crianças e benefícios, inclusive financeiros, para mulheres que sejam mães sozinhas (Guedes, 2007).

Para mais, o Estado, enquanto empregador, tem maior facilidade em elaborar políticas voltadas para suas colaboradoras mulheres que desenvolvem seu trabalho na administração pública. Embora servidoras públicas já tenham certa estabilidade, horários fixos e maior segurança, o sentimento de culpa e o cansaço extremo permanecem em decorrência da dupla jornada e o

conflito entre a vida profissional e a pessoal (Mota-Santos *et al.*, 2019). Isso é contrário ao imaginário social de que servidoras públicas, em razão da estabilidade, possuem menor temor e preconceito em relação a se tornarem mães (Mota-Santos *et al.*, 2019).

2. QUALIDADE DE VIDA NO TRABALHO (QVT)

A qualidade de vida no trabalho não possui termo único e universal aplicável igualmente por todos os pesquisadores (Fernandes; Gutierrez, 1998; Klein; Pereira; Lemos, 2018), portanto, para Medeiros e Ferreira (2011) o termo possui ampla elasticidade semântica e é utilizado de modo multidisciplinar, com enfoques variados.

Walton (1973), de modo amplo, compreende a QVT como a humanização do ambiente laboral. Rueda e colegas (2013) definem a QVT como o termo subjetivo relacionado à percepção que as pessoas têm de suas próprias vidas e sua satisfação, as quais decorrem das expectativas e projetos, dentro do ambiente laboral (Rueda *et al.*, 2013).

Visando compreender a QVT, Walton (1973) elabora a Escala de Qualidade de Vida no Trabalho, que verifica as variáveis que afetam a vida dos trabalhadores dentro do ambiente organizacional. Essa escala analisa oito categorias que influenciam na QVT: i) compensação justa e adequada; ii) condições de saúde e segurança no trabalho; iii) oportunidade imediata de uso e desenvolvimento das capacidades; iv) oportunidade de crescimento contínuo e segurança; v) integração social no trabalho; vi) constitucionalismo; vii) trabalho e vida pessoal (condições familiares); e viii) relevância social (Walton, 1973).

Para o contexto brasileiro, Rueda *et al.* (2013), com base nas categorias propostas por Walton (1973), propuseram quatro categorias para compreender a percepção dos brasileiros quanto à QVT, são elas: i) integração, respeito e autonomia; ii) compensação justa e adequada; iii) possibilidades de lazer e convívio social; e iv) incentivo e suporte.

Nos resultados alcançados por Walton (1973), identificou-se que a QVT afeta diretamente a produtividade. Assim, o autor ressalta que cada uma das oito categorias possui pontos ótimos da curva. Portanto, existe um valor para cada categoria em que tanto a QVT quanto a produtividade alcançam seus ápices e, passado o topo da curva, as percepções de QVT e de produtividade declinam (Walton, 1973). Além disso, a percepção dos indivíduos muda com o passar do tempo, isso porque os objetivos pessoais são alcançados e novos desejos surgem, logo, a QVT necessita constantemente de reavaliação (Walton, 1973; Klein; Pereira; Lemos, 2018).

Estudos em que se mediu a QVT identificaram que quando os níveis de QVT percebidos pelo trabalhador estão elevados, há aumento dos níveis de comprometimento organizacional e da satisfação com o trabalho, queda do absenteísmo e menor rotatividade (Lírio; Severo; Guimarães, 2018; Carreira *et al.*, 2019; Amâncio; Mendes; Martins, 2021). Por outro lado, quando as percepções da QVT estão baixas, há aumento do estresse ocupacional gerando ansiedade e desencadeando transtornos e vícios nocivos à saúde (Amâncio; Mendes; Martins, 2021).

Em complemento, na revisão de literatura feita por Amâncio, Mendes e Martins (2021), identificou-se três características do trabalho que aumentam a percepção de QVT de trabalhadores: relevância social do trabalho, integração social e equilíbrio entre tempo de trabalho e tempo livre.

No caso de mulheres servidoras públicas, Klein, Pereira e Lemos (2018) verificaram percepções de QVT aumentadas em relação aos homens quando se trata da oportunidade de crescimento profissional e no que diz respeito às características intrínsecas ao trabalho como vida social e integração social. Em compensação, Silva *et al.* (2023) constatou pior percepção sobre a QVT do que em relação aos homens, em razão da dupla jornada, da necessidade de conciliar as atividades domésticas, familiares e profissionais.

3. O IMPACTO DAS MODALIDADES DE TRABALHOS NA QUALIDADE DE VIDA NO TRABALHO

As novas tecnologias possibilitaram a busca pelo equilíbrio entre as tarefas profissionais e a vida pessoal e familiar, acelerando o interesse dos trabalhadores pela realização do trabalho de forma remota ou teletrabalho (Van Horn; Storen, 2000). Ademais, a atração pelo teletrabalho tem como premissa a concessão do empregador ou a opção dos trabalhadores autônomos, mas certamente é consequência direta da popularização e barateamento das tecnologias de informação e comunicação (Rocha; Amador, 2018).

Visando compreender o significado de teletrabalho, Van Horn e Storen (2000) identificaram múltiplas denominações para esse formato de trabalho e, de forma simplificada, os autores acreditam que elas significam o trabalho realizado da forma não tradicional. Isto é, o trabalho realizado em casa, longe do ambiente físico tradicional do empregador, por meio da utilização das tecnologias de comunicação (Van Horn; Storen, 2000). Em complementação, Rocha e Amador (2018) identificaram o termo teletrabalho como sinônimo de home office, trabalho remoto e trabalho a distância.

Os primeiros indícios de teletrabalho surgiram nos anos de 1970, quando ocorreu a união entre as tecnologias de informação, à época, realizada principalmente por microcomputadores (Rocha; Amador, 2018; Brandão;

Ramos, 2023). A justificativa inicial para permitir essa modalidade era reduzir o trânsito e a poluição do ar (Garavand *et al.*, 2022). Já na década de 1980, as novas experiências de teletrabalho tinham como propósito reduzir o tempo de deslocamento entre trabalho-casa (vice-versa) dos trabalhadores (Rocha; Amador, 2018). Nesse sentido, a opção pelo teletrabalho era uma prática adotada por poucas empresas e em condições específicas, como exceção aos contextos organizacionais (Losekann; Mourão, 2020). Wesemann (2023) defende que, no âmbito do setor público, muitas funções necessitam do trabalhador fisicamente no ambiente de trabalho, o que minimizaria a possibilidade de realização do teletrabalho.

Com a pandemia da COVID-19, por conseguinte, a necessidade de isolamento social, a procura pelo teletrabalho aumentou significativamente, o que modificou o formato de teletrabalho que tínhamos antes dessa fase (Rocha *et al.*, 2021; Garavand *et al.*, 2022). Outrossim, o teletrabalho, nesse novo contexto global, foi a opção permitida pelas empresas com intuito de salvaguardar a saúde e o bem-estar dos trabalhadores, alinhando à possibilidade de equilibrar as demandas do trabalho com as necessidades de suas casas (famílias) (Darouei; Pluut, 2021). Além disso, instituições impuseram o teletrabalho como medida obrigatória, o que ocorreu de forma abrupta e sem a preparação necessária, alçando níveis inimagináveis de pessoas trabalhando nessa modalidade (Wesemann, 2023).

Como desvantagem da modalidade do teletrabalho, Aguiar *et al.* (2022) apontam ser delicado gerenciar a tensão existente entre a presença física no ambiente do lar ao mesmo tempo em que se precisa focar no trabalho externo, não disponível para as demandas de casa. Sob a perspectiva organizacional, Wesemann (2023) pontuou que o teletrabalho parcial pode exigir maior dedicação do gestor para com seus subordinados devido à natureza em que essa modalidade é desenvolvida e as demandas individuais destes.

Em contrapartida, tem-se vantagens na realização do teletrabalho. Na perspectiva do trabalhador, identificaram-se: a flexibilidade horária para trabalhar; melhor possibilidade de definir as pausas; maior tempo com a família; menor tempo de deslocamento; autonomia para desenvolver as atividades laborais; oportunidade para pessoas com deficiências que não necessitam se deslocar e possuem suas próprias residências adaptadas à sua necessidade; a capacidade de trabalhar no horário mais conveniente dentro da sua rotina familiar (Filiardi; Castro; Zanini, 2018; Aguiar *et al.*, 2022; Pereira; Lopes, 2023). Para Darouei e Pluut (2021), o teletrabalho tem como benefício minimizar o conflito entre o trabalho e a família, com menor estresse laboral, permitindo, por consequência, aumentar o bem-estar do trabalhador.

Em decorrência dessas vantagens, Wesemann (2023) descobriu que a satisfação do trabalhador é maior quando desempenha seu trabalho de modo não presencial, surpreendentemente mesmo para aquelas pessoas que foram obrigadas a trabalhar nessa modalidade em razão da pandemia. No contexto das mulheres que desempenham o cuidado dos filhos e idosos, o bem-estar proporcionado é maior do que para aquelas que estão totalmente presenciais (Tremblay, 2002; Aguiar *et al.*, 2022).

Convém salientar que, na perspectiva da instituição, o teletrabalho também possui benefícios que devem ser considerados. O primeiro, talvez principal, seja o aumento de produtividade, que acarreta no alcance dos objetivos organizacionais, além da redução de custos, inclusive com a possibilidade de diminuição do ambiente físico da instituição e compartilhamento de postos de trabalho entre os colaboradores e, por fim, menor absenteísmo (Filiardi; Castro; Zanini, 2018).

Resumidamente, o trabalho presencial seria antagônico ao teletrabalho integral, ambos possuindo vantagens e desvantagens que precisam ser avaliadas caso a caso dependendo do perfil do trabalhador e da natureza do trabalho desempenhado, para se definir qual opção maximiza o bem-estar individual e os objetivos organizacionais (Boell; Cecez-Kecmanovic; Campbell, 2016; Wöhrmann; Ebner, 2021).

Outra possibilidade defendida por Wöhrmann e Ebner (2021) é a realização do teletrabalho de forma parcial para que as vantagens de ambos os modelos sejam potencializadas e as desvantagens minimizadas. Nessa lógica, os autores (Wöhrmann; Ebner, 2021) informam que algumas organizações buscam alternativas para minimizar as desvantagens da sobrecarga de trabalho e o excesso de trabalho.

Analisando-se especificamente as mulheres que exercem o papel de cuidado, Tremblay (2002) e Aguiar *et al.* (2022) defendem que, mesmo com as dificuldades enfrentadas no âmbito do teletrabalho (sobreposição de atividades casa-trabalho e maior produtividade), o teletrabalho possibilita equilibrar o trabalho e a vida familiar, permitindo maior autonomia, minimizando os deslocamentos e implicando em menores taxas de absenteísmo, sendo, portanto, uma clara vantagem para esse público.

4. HIPÓTESES

Para a realização desta pesquisa, as modalidades de trabalho (presencial, teletrabalho parcial e teletrabalho integral) foram definidas como variáveis independentes, uma vez que possuem o objetivo de verificar o impacto alcançado na QVT, variável dependente, das mulheres inseridas na economia do cuidado. Sob a perspectiva identificada, o trabalho presencial

foi compreendido como diametralmente oposto ao teletrabalho integral. Por dedução, o teletrabalho parcial seria entendido como opção do meio em que se teriam aspectos positivos e negativos das demais modalidades, com menor impacto.

Considerando a lógica disposta anteriormente e a verificação de apenas dois componentes (componente 1: integração, respeito e autonomia; e componente 3: possibilidade de lazer e convívio social) da Escala de Rueda *et al.* (2013), pressupôs-se que o trabalho presencial fosse positivo para a perspectiva da QVT verificada no componente 1 e negativo para a perspectiva da QVT verificada no componente 3. Por outro lado, o teletrabalho integral foi imaginado como negativo para a perspectiva da QVT verificada no componente 1 e positivo para a perspectiva da QVT verificada no componente 3. Nessa perspectiva, foram propostas as hipóteses:

H1 – As modalidades de trabalho impactam diferentemente a QVT das mulheres vinculadas à Administração Pública no sentido *lato* que participam da economia do cuidado.

H1a – A modalidade de trabalho presencial impacta negativamente a QVT das mulheres vinculadas à Administração Pública no sentido *lato* que participam da economia do cuidado.

H1b – A modalidade de teletrabalho parcial impacta positivamente a QVT das mulheres vinculadas à Administração Pública no sentido *lato* que participam da economia do cuidado.

H1c – A modalidade de teletrabalho integral impacta negativamente a QVT das mulheres vinculadas à Administração Pública no sentido *lato* que participam da economia do cuidado.

H2 – As modalidades de trabalho impactam diferentemente a QVT das mulheres vinculadas à Administração Pública no sentido *lato* que participam da economia do cuidado no que diz respeito à percepção do componente 1 das variáveis: integração, respeito e autonomia.

H2a – A modalidade de trabalho presencial impacta positivamente a QVT das mulheres vinculadas à Administração Pública no sentido *lato* que participam da economia do cuidado a partir do aumento na percepção do componente 1 medido pelas variáveis: integração, respeito e autonomia.

H2b – A modalidade de teletrabalho parcial impacta positivamente a QVT das mulheres vinculadas à Administração Pública no sentido *lato* que participam da economia do cuidado a partir do aumento na percepção do componente 1 das variáveis: integração, respeito e autonomia.

H2c – A modalidade de teletrabalho integral impacta negativamente a QVT das mulheres vinculadas à Administração Pública no sentido *lato* que participam da economia do cuidado a partir da diminuição na percepção do componente 1 das variáveis: integração, respeito e autonomia.

H3 – As modalidades de trabalho impactam diferentemente a QVT das mulheres vinculadas à Administração Pública no sentido *lato* que participam da economia do cuidado no que diz respeito à percepção do componente 3 das variáveis: possibilidade de lazer e convívio social.

H3a – A modalidade de trabalho presencial impacta negativamente a QVT das mulheres vinculadas à Administração Pública no sentido *lato* que participam da economia do cuidado a partir da diminuição na percepção do componente 3 das variáveis: possibilidade de lazer e convívio social.

H3b – A modalidade de teletrabalho parcial impacta positivamente a QVT das mulheres vinculadas à Administração Pública no sentido *lato* que participam da economia do cuidado a partir do aumento na percepção do componente 3 das variáveis: possibilidade de lazer e convívio social.

H3c – A modalidade de teletrabalho integral impacta positivamente a QVT das mulheres vinculadas à Administração Pública no sentido *lato* que participam da economia do cuidado a partir do aumento na percepção do componente 3 das variáveis: possibilidade de lazer e convívio social.

5. METODOLOGIA

Por meio de um survey experiment, testou-se o impacto das modalidades de trabalho na QVT pelo componente 1: integração, respeito e autonomia, e pelo componente 3: possibilidade de lazer e convívio social (Rueda *et al.*, 2013) das mulheres que tinham vínculo com a Administração Pública no sentido *lato*, ou seja, servidoras públicas, empregadas públicas ou ocupantes de cargos em comissão que exercem a função de cuidado.

Existem duas modalidades de trabalho no serviço público federal: presencial e teletrabalho (Brasil, 2022). Naquele caso, o servidor deve cumprir sua carga de trabalho dentro do ambiente da instituição. Por outro lado, nos casos de teletrabalho, permite-se o regime de execução de duas formas: parcial ou integral. No primeiro caso, o servidor trabalha alguns dias no ambiente da instituição e outros onde desejar, informalmente essa opção é denominada de trabalho híbrido. O teletrabalho com regime de execução integral permite ao servidor total flexibilidade para definir onde e como executar seu trabalho.

Explica-se, ainda, que a legislação em vigor permite, inclusive, que o servidor more em localidade diversa da sede da instituição, desde que aprovado e previamente comunicado à instituição e, quando houver necessidade, compareça ao órgão com ônus desse transporte pelo servidor, após ato de convocação feito por sua chefia (Brasil, 2023).

No serviço público executivo federal, atualmente, a modalidade de trabalho e o regime de execução estão disciplinados de forma ampla no

Decreto n. 11.072, de 17 de maio de 2022 (Brasil, 2022) e na Instrução Normativa Conjunta SEGES-SGPRT/MGI n. 24, de 28 de julho de 2023 (Brasil, 2023). Muitos outros entes federativos e poderes da república optam por seguir esse alinhamento também em seus normativos. Em razão disso, esta pesquisa optou por utilizar a mesma terminologia apresentada nesses normativos.

5.1. População e Amostra

A amostra abrangeu mulheres trabalhando para a Administração Pública nos entes federativos (União, estados, municípios e Distrito Federal) e nos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), cumprindo os seguintes requisitos (alternativamente): (i) serem mães de crianças de 0 a 12 anos, (ii) cuidarem de idoso, (iii) cuidarem de pessoa com deficiência. Nessa perspectiva, 344 participantes foram qualificadas para continuar a responder à pesquisa, sendo que, dessas, somente 286 participantes concluíram o experimento em sua totalidade.

5.2. Variáveis

Esta pesquisa é composta pelas variáveis independentes “modalidades de trabalho” e “regimes de execução”, que foram randomizadas para compreender o efeito das modificações de cenários na qualidade de vida no trabalho de mulheres que exercem a função de cuidado. Por modalidade de trabalho entende-se: presencial e teletrabalho. Esse último pode ser realizado por dois regimes de execução: parcial (híbrido) ou integral.

Para compreender o impacto das modalidades de trabalho na variável dependente (QVT), utilizaram-se dois fatores adaptados da Escala de Avaliação da Qualidade de Vida no Trabalho proposta por Rueda *et al.* (2013). Sendo esses os componentes 1 (integração, respeito e autonomia) e 3 (possibilidade de lazer e convívio social), porque são fatores influenciados diretamente pelo ambiente de trabalho, pela chefia, pelos colegas e, principalmente, pela modalidade em que o trabalho é desempenhado (Pires; Macêdo, 2006; Klein; Mascarenhas, 2016).

No que diz respeito ao componente 1, explica-se que se relaciona à “promoção do respeito pelas diferenças individuais e pelos direitos dos funcionários, a colaboração e respeito entre os colegas, assim como a promoção da autonomia por meio de normas e de regras claras” (Rueda *et al.*, 2013, p. 49), aspectos que são afetados pela forma como o trabalho é realizado, independentemente das normas impostas à Administração Pública.

No que concerne o componente 3, elucida-se que se associa ao respeito ao tempo de qualidade disponível fora do ambiente laboral, o qual é ligado a características da organização, como exemplo a jornada de trabalho e a carga horária (Rueda *et al.*, 2013). Esse aspecto é associado à economia do

cuidado, pois impacta no tempo que a mulher tem para exercer o cuidado com os filhos ou com o idoso ou com a pessoa com deficiência.

5.3. Coleta de Dados

A primeira estratégia de captação de mulheres participantes foi por meio do envio de e-mail com o convite e o link para todas as alunas e *alumni* da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresa da Fundação Getúlio Vargas. Seguida pela divulgação tanto do convite como de uma breve explicação em grupos de WhatsApp pelas primeira e segunda autoras, junto com o pedido de encaminhamento em outros grupos de trabalho e grupos específicos de mulheres ou de mães. Por fim, houve a solicitação formal a órgãos públicos para que esses fizessem a divulgação internamente. Após a autorização, as instituições publicaram a pesquisa em seus *newsletters*, e-mails e grupos institucionais de WhatsApp.

A pesquisa foi publicada no período de 25 de agosto de 2023 a 25 de setembro de 2023, com duração média de 7 minutos e 33 segundos para conclusão do experimento por cada participante, por meio do software Qualtrics.

As três primeiras perguntas da *survey* tinham o principal objetivo de identificar as mulheres qualificadas para responder todo o experimento. Nesse sentido, foi perguntado se a mulher era mãe de crianças de 0 a 12 anos, se era responsável por cuidar de idoso e se era responsável por cuidar de pessoa com deficiência. Nos dois últimos casos, questionou-se também o parentesco com o assistido nos casos em que obtivemos resposta afirmativa.

Caso a participante tivesse respondido “sim” para qualquer uma das três perguntas anteriores, passava-se para a apresentação do consentimento informado, seguido pela apresentação de um cenário hipotético em que as participantes qualificadas como responsáveis pela economia do cuidado deveriam se imaginar trabalhando. Para facilitar o entendimento, utilizamos a mesma nomenclatura utilizada em instrumentos jurídicos da administração e fotos para ilustrar. É importante mencionar que o sistema foi programado para distribuir aleatoriamente os cenários às respondentes, conforme a seguir:

Cenário 1: Trabalho presencial – trabalho realizado presencialmente e diariamente na sede da instituição.

Cenário 2: Teletrabalho parcial (híbrido) – trabalho realizado com dias presenciais na sede da instituição de forma presencial e com dias em local de sua escolha.

Cenário 3: Teletrabalho integral – trabalho realizado todos os dias em local de sua escolha.

Em seguida, as participantes qualificadas prosseguiram respondendo aos dois fatores da Escala de Avaliação da Qualidade de Vida no Trabalho

proposta por Rueda *et al.* (2013). O primeiro fator denominado “integração, respeito e autonomia”, isto é, componente 1 da Escala, com quinze afirmações. O segundo fator chamado de possibilidades de lazer e convívio social, vinculado ao componente 3, com seis assertivas. Enfim, as participantes responderam questões sociodemográficas.

5.4. Tratamento dos dados

Ao todo, 638 observações foram coletadas. Porém, após excluir as participantes que não responderam às três perguntas obrigatórias e as que não atendiam aos critérios de elegibilidade, a amostra contou com 344 participantes qualificadas mesmo que essas não houvessem completado a pesquisa, para compreensão da amostra qualificada alcançada. Lembrando que somente 286 participantes que responderam a todo o experimento.

6. RESULTADOS

Dentre 344 mulheres que se qualificaram para participar do experimento, 239 eram mães de crianças de 0 a 12 anos, 44 cuidavam somente de idosos e 4 cuidavam somente de pessoas com deficiência. Além disso, 28 participantes acumulavam as obrigações da maternidade com o cuidado com idoso, 21 eram mães e cuidavam de pessoas com deficiência, 4 cuidavam de idoso e de pessoas com deficiência e 4 acumulavam a responsabilidade de ser mães e cuidar de idoso e de pessoas com deficiência.

Com relação às 286 participantes que concluíram o experimento, 49% delas estavam na faixa etária dos 40 anos e 41% estavam na faixa etária dos 30 anos. No que diz respeito à raça/cor, 192 se identificaram como brancas, 72 como pardas e 13 se identificaram como pretas. Além disso, 244 afirmaram ser casadas ou estar em união estável. Quanto à escolaridade, 31 das participantes são doutoras, 74 são mestres, 146 participantes possuem especialização/ aperfeiçoamento, 32 possuem nível superior completo e 3 possuem ensino médio.

Verificou-se que a amostra foi composta por 99 participantes que, à época da pesquisa, estavam trabalhando no modo presencial, 132 participantes estavam fazendo o teletrabalho parcial e 55 em teletrabalho integral.

O Coeficiente Alfa de Cronbach (α) da dimensão geral sobre a expectativa da QVT obtido foi de 0,92, considerado satisfatório em termos de confiabilidade de um questionário aplicado em pesquisa.

A Tabela 1 apresenta os resultados dos modelos econométricos utilizados para os testes de hipóteses. O modelo 1 ($F(1,284) = 5,61, p < 0,005$), que testa o efeito da modalidade na QVT Geral, teve coeficiente positivo

e significativa a 5%. O modelo 2 ($F(1,291) = 3,99, p < 0,005$), que testa o efeito da modalidade na QVT do componente 1, teve coeficiente positivo e significativo a 5%. Já o modelo 3 ($F(1,284) = 2,75, p < 0,01$), que testa o efeito da modalidade na QVT componente 3, teve coeficiente positivo e marginalmente significativo a 10%.

Tabela 1 – Modelos econométricos

Variáveis	QVT	QVT	QVT
	Geral	Componente 1	Componente 3
Modalidade	0.162** (0.0684)	0.117** (0.0584)	0.0888* (0.0536)
Constante	-0.327** (0.149)	-0.237* (0.128)	-0.179 (0.117)
Observações	286	293	286
R ²	0.019	0.014	0.010

Desvio padrão entre parênteses. *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$
Fonte: elaborada pelas autoras (2024).

Os resultados da análise de variância (ANOVA) comparam a distribuição dos três grupos e resumem o modelo de regressão linear cujas manipulações sobre as modalidades de trabalho afetam a expectativa de QVT das participantes ($F = 4,94, p < 0,005$), resultado significativo a 5%, para o cenário 1, “trabalho presencial”, ($M = -0,248$; $DP = 1,032$), cenário 2, “teletrabalho parcial”, ($M = 0,155$; $DP = 0,876$) e cenário 3, “teletrabalho integral”, ($M = 0,081$; $DP = 0,896$).

Assim, há evidência a favor da rejeição da hipótese nula de igualdade entre as médias, suportando a hipótese H1, de que as modalidades de trabalho impactam diferentemente a QVT das mulheres vinculadas à Administração Pública no sentido *lato* que participam da economia do cuidado, e seus desdobramentos H1a e H1b. Não há evidência para suportar a hipótese H1c, de que o teletrabalho integral impactasse negativamente a QVT das participantes, tendo o resultado evidenciado que a QVT é impactada positivamente.

Para o teste da hipótese H2, os resultados da ANOVA apontam que as modalidades de trabalho impactam diferentemente a QVT das mulheres vinculadas à Administração Pública no sentido *lato* que participam da economia do cuidado a partir do aumento na percepção do componente 1 dos fatores: integração, respeito e autonomia ($F =$

3,34, $p < 0,005$), resultado significativo a 5%, para o cenário 1, “trabalho presencial”, ($M = -0,178$; $DP = 0,866$), cenário 2, “teletrabalho parcial”, ($M = 0,106$; $DP = 0,759$) e cenário 3, “teletrabalho integral”, ($M = 0,060$; $DP = 0,813$).

Assim, há evidência a favor da rejeição da hipótese nula de igualdade entre as médias, suportando a hipótese H2, de que as modalidades de trabalho impactam diferentemente o componente 1 da QVT das mulheres vinculadas à Administração Pública no sentido *lato* que participam da economia do cuidado e o desdobramento disposto na hipótese H2b. Por outro lado, não se pode rejeitar a hipótese nula das hipóteses H2a e H2c, porque a QVT do “trabalho presencial” é negativa, indicando a diminuição da QVT, ao mesmo tempo em que a QVT do “teletrabalho integral” é positiva, indicando o aumento da QVT em razão dessa modalidade de trabalho.

Para o teste da hipótese H3, os resultados da ANOVA apontam que as modalidades de trabalho impactam diferentemente a QVT das mulheres vinculadas à Administração Pública no sentido *lato* que participam da economia do cuidado a partir do aumento na percepção do componente 3 dos fatores: possibilidade de lazer e convívio social de ($F = 3,51$, $p < 0,01$), resultado marginalmente significativo a 10%, para o cenário 1, “trabalho presencial” ($M = -0,156$; $DP = 0,761$), cenário 2, “teletrabalho parcial” ($M = 0,123$; $DP = 0,724$), e cenário 3, “teletrabalho integral” ($M = 0,025$; $DP = 0,714$).

Assim, há evidência a favor da rejeição da hipótese nula de igualdade entre as médias, suportando a hipótese H3, de que as modalidades de trabalho impactam diferentemente o componente 3 da QVT das mulheres vinculadas à Administração Pública no sentido *lato* que participam da economia do cuidado e seus desdobramentos H3a, H3b e H3c.

Com objetivo de controlar os resultados encontrados, foi realizado o teste de robustez em que se comparou a modalidade de trabalho informada pela participante com os componentes da QVT, identificado pelos nove modelos a seguir.

O modelo 1 ($F(1,284) = 9,58$, $p < 0,001$) testa o efeito da modalidade “trabalho presencial” na QVT Geral e teve coeficiente negativo e significativo a 1%.

O modelo 2 ($F(1,284) = 3,99$, $p < 0,005$) testa o efeito da modalidade “teletrabalho parcial” na QVT Geral e teve coeficiente positivo e significativo a 5%.

O modelo 3 ($F(1,284) = 0,307$, $p = 0,307$) testa o efeito da modalidade “teletrabalho integral” na QVT Geral e teve coeficiente positivo, porém não significativo.

O modelo 4 ($F(1,291) = 3,99, p < 0,005$) testa o efeito da modalidade “trabalho presencial” na QVT componente 1 e teve coeficiente negativo e significativa a 5%.

O modelo 5 ($F(1,291) = 3,99, p = 0,117$) testa o efeito da modalidade “teletrabalho parcial” na QVT componente 1 e teve coeficiente positivo, porém não significativo.

O modelo 6 ($F(1,291) = 0,85, p = 0,357$) testa o efeito da modalidade “teletrabalho integral” na QVT componente 1 e teve coeficiente positivo, porém não significativo.

O modelo 7 ($F(1,284) = 6,16, p < 0,005$) testa o efeito da modalidade “trabalho presencial” na QVT componente 3 e teve coeficiente negativo e significativa a 5%.

O modelo 8 ($F(1,284) = 4,11, p < 0,005$) testa o efeito da modalidade “teletrabalho parcial” na QVT componente 3 e teve coeficiente positivo e significativa a 5%.

Já o modelo 9 ($F(1,284) = 0,17, p = 0,683$) testa o efeito da modalidade “teletrabalho integral” na QVT componente 3 e foi positivo e não significativo.

Diante disso, observou-se que os achados verificados na Tabela 2 estão em concordância com o resultado alcançado no teste de hipóteses, acerca do impacto das modalidades de trabalho na perspectiva da QVT.

Tabela 2 – Modelos econométricos

Modalidade	QVT geral			QVT componente 1			QVT componente 3		
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7	Modelo 8	Modelo 9
Trabalho presencial	-0.366*** (0.118)			-0.261** (0.102)			-0.230** (0.0927)		
Teletrabalho parcial		0.235** (0.118)			0.159 (0.101)			0.186** (0.0918)	
Teletrabalho integral			0.121 (0.118)			0.0927 (0.101)			0.0378 (0.0924)
Constante	0.118* (0.0671)	-0.0798 (0.0686)	-0.0411 (0.0689)	0.0827 (0.0574)	-0.0533 (0.0585)	-0.0323 (0.0593)	0.0740 (0.0526)	-0.0631 (0.0535)	-0.0128 (0.0538)
Observações	286	286	286	293	293	293	286	286	286
R quadrado	0.033	0.014	0.004	0.022	0.008	0.003	0.021	0.014	0.001

Desvio padrão entre parênteses. *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$

Fonte: elaborada pela autora (2024).

CONCLUSÃO

O presente estudo questionou como o trabalho presencial, o teletrabalho parcial e o teletrabalho integral afetam a qualidade de vida no

trabalho das mulheres vinculadas à Administração Pública brasileira no sentido *lato* e inseridas na economia do cuidado.

Os resultados desse estudo demonstraram que as modalidades de trabalho afetam a perspectiva da qualidade de vida no trabalho das mulheres que são responsáveis pela economia do cuidado. Em razão disso, é primordial mensurar os componentes da QVT sob essa perspectiva, conforme preconizado por Walton (1973) e Amâncio, Mendes e Martins (2021).

Além disso, há evidência, verificada com as hipóteses H1b, H2b e H3b, para afirmar que o teletrabalho parcial é a modalidade que garante o maior bem-estar às mulheres que são responsáveis pelo cuidado, dado que as vantagens quanto à flexibilidade horária, à autonomia para desenvolver as atividades laborais e à possibilidade de conciliar os afazeres domésticos com os profissionais permitem a continuidade da mulher no trabalho pago (Tremblay, 2002; Filiardi; Castro; Zanini, 2018; Darouei; Pluut, 2021; Aguiar *et al.*, 2022; Pereira; Lopes, 2023).

No que diz respeito ao teletrabalho integral, contrariamente ao que se presumia nas hipóteses H1c e H2c, mostrou-se como modalidade de trabalho atrativa para as mulheres que exercem a função de cuidado. Esse entendimento é corroborado por Tremblay (2002) e Aguiar *et al.* (2022), ao afirmar que as adversidades enfrentadas pelas mulheres, como distração com as atividades domésticas, estresse, isolamento profissional e descontrole da carga de trabalho (Filiardi; Castro; Zanini, 2018; Wöhrmann; Ebner, 2021; Pereira; Lopes, 2023), são superadas em decorrência do aumento do bem-estar que a flexibilidade do horário de trabalho proporciona.

No que concerne à flexibilização da forma como o trabalho pode ser realizado, teletrabalho parcial ou integral, é necessário frisar que essa condição não pode diminuir direitos ou aumentar a invisibilidade da mulher no ambiente laboral. Caso esses fatores aconteçam, Fares e Oliveira (2022) alertam que se amplia o abismo entre a divisão do trabalho pago com o não pago, especialmente entre as mulheres, isso porque o trabalho não pago perde sua visibilidade e não é somado à carga horária semanal de atribuições.

No que se refere ao trabalho presencial, o resultado demonstra que é a pior modalidade para submeter as mulheres inseridas na economia do cuidado, isso devido ao fato de que as vantagens não superam as desvantagens, o que comprova o suporte para as hipóteses H1a e H3a e o não suporte para a hipótese H2a. Esse indício é contrário ao movimento realizado por grandes empresas de tecnologia que estão exigindo o retorno de todos os trabalhadores ao regime presencial (Boell; Cecez-Kecmanovic; Campbell, 2016).

Esta pesquisa contribui para a ampliação da literatura acerca do efeito das modalidades de trabalho na QVT, inserindo o desafiador contexto da economia do cuidado dentro do serviço público brasileiro. Além disso, os resultados encontrados contribuem para a promoção de políticas públicas e práticas que promovam o bem-estar das mulheres inseridas na economia do cuidado.

A relevância desta pesquisa reside no fato de que, quando há relações positivas entre a instituição e seu trabalhador, o bem-estar deste, por meio da melhor percepção de sua QVT, impacta nos resultados alcançados por aquela e em melhores índices de produtividade e engajamento (Carreira *et al.*, 2019; Farina, 2020; Amâncio; Mendes; Martins, 2021). No contexto da prestação do serviço público, a maior satisfação no trabalho dos servidores públicos em sentido *lato* possibilita a melhor prestação do serviço público prestado à sociedade (Klein; Pereira; Lemos, 2018).

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Sara Fabiana Bittencourt de; OLIVEIRA, Fátima Bayma de; HRYNIEWICZ, Lygia. Gonçalves Costa; SANT'ANNA, Anderson de Souza. O teletrabalho e as mulheres: percepções da conciliação da vida profissional e familiar. *Cadernos EBAPÉ.BR*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 6, p. 836-850, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395120210244>.

BOELL, Sebastian K.; CECEZ-KECMANOVIC, Dubravka; CAMPBELL, John. Telework paradoxes and practices: The importance of the nature of work. *New Technology, Work and Employment*, v. 31, n. 2, p. 114-131, 2016.

BRANDÃO, Sofia; RAMOS, Madalena. Teleworking in the context of the Covid-19 pandemic: advantages, disadvantages and influencing factors—the workers' perspective. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, v. 25, p. 253-268, 2023.

BRASIL. Decreto n. 11.072, de 17 de maio de 2022. Dispõe sobre o Programa de Gestão e Desempenho - PGD da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial União*, Brasília, DF, v. 93, seção 1, p. 5, 2022.

_____. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Instrução Normativa Conjunta SEGES-SGPRT/MGI n24 de 28 de julho de 2023. Estabelece orientações a serem observadas pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – Sipec e do Sistema de Organização e

Inovação Institucional do Governo Federal – Siorg, relativas à implementação e execução do Programa de Gestão e Desempenho – PGD. *Diário Oficial da União*, Seção 1, v. 144, p. 57, 2023.

CARRERA, Luiz Carlos Marque; GOMES, Roberto Kern; CLAUMANN, Patrícia Del Castanhel; ZANARDI, Eduardo. Os benefícios e dificuldades na gestão da qualidade de vida no trabalho. *Administração de Empresas em Revista*, v. 1, n. 15, p. 60-76, 2019.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) à luz da literatura brasileira. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos. *Reforma do Estado no Brasil Trajetórias, Inovações e Desafios*, IPEA, Rio de Janeiro, 2020.

CERIBELI, Harrison Bachion; ROCHA, Guilherme Barcellos de Souza; PEREIRA, Mariana Rosendo. Mulheres em cargos de chefia: desafios e percepções. *Revista Diálogo*, v. 36, 2017.

CERIBELI, Harrison Bachion; SILVA, Edlane Regis. Interrupção voluntária da carreira em prol da maternidade. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, v. 11, n. 5, p. 116-139, 2017.

DAROUET, Maral; PLUUT, Helen. Work from home today for a better tomorrow! How working from home influences work-family conflict and employees start of the next workday. *Stress and Health*, v. 37, p. 986-999, 2021.

FALCK, Runa. Discrimination against Roma: Evidence from two survey experiments in Norway. *Migration Studies*, v. 9, n. 3, p. 360-382, 2021.

FARES, Lygia Sabbag; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos. Free to Choose? The Gendered Impacts of Flexible Working Hours in Brazil. *Review of Radical Political Economics*, v. 55, n. 1, p. 166-186, 2022.

FARINA, Larissa Sanford Ayres; RODRIGUES, Gabriel dos Reis; FAGUNDES, Natália Kluwe; CARAFINI, Thamires Casarotto; MOREIRA, Laisla Gabriele Conceição Soares; MACHADO, Wagner de Lara; HUTZ, Claudio Simon. Construção e evidências de validade do questionário de recursos e demandas laborais. *Avaliação psicológica*, v. 19, n. 1, 2020.

FERNANDES, Eda Conte; GUTIERREZ, Luiz Homero. Qualidade de vida no trabalho (QVT) – uma experiência brasileira. *Revista de Administração*, v. 23, n. 4, p. 29-38, 1988.

FILARDI, F.; CASTRO, R. M. P. de; ZANINI, M. T. F. Vantagens e desvantagens do teletrabalho na administração pública: análise das experiências do Serpro e da Receita Federal. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 28-46, 2020.

GARAVAND, Ali; JALALI, Samaneh; T ALEBI; Ali Hajupour; SABAHI; Azam. Advantages and disadvantages of teleworking in healthcare institutions during COVID-19: A systematic review. *Informatics in Medicine Unlocked*, v. 34, 2022.

GOLDANI, Ana Maria. Família, gênero e políticas: famílias brasileiras nos anos 90 e seus desafios como fator de proteção. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 19, n. 1, p. 29-48, 2002.

GUEDES, Moema. Economia do cuidado: as instituições no Brasil. In: CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE ESTUDIOS SOBRE EL DESARROLLO. *Comercio, Género y Equidad em América Latina: Generando conocimiento para la Acción Política*. 2007.

HORA, Henrique Rego Monteiro; MONTEIRO, Gina Torres Rego; ARICA, Jose. Confiabilidade em Questionários para Qualidade: Um estudo com o Coeficiente Alfa de Cronbach. *Produto & Produção*, v. 11, n. 2, p. 85-103, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Estatística de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil. Estudos e Pesquisas: *Informação Demográfica e Socioeconômica*, v. 38, 2021.

_____. Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2023. Estudos e pesquisas: *informações demográficas e socioeconômicas*, v. 53, 2023.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE – ILO. *Care work and care jobs for the future of decent work*. Genebra: ILO, 2018.

KLEIN, Fabio Alvim; MASCARENHAS, André Ofenhejm. Motivação, satisfação profissional e evasão no serviço público: o caso da carreira de especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. *Revista de Administração Pública*, v. 50, p. 17-39, 2016.

KLEIN, Leander L.; PEREIRA, Breno A. D.; LEMOS, Ricardo B. Qualidade de vida no trabalho: parâmetros e avaliação no serviço público. RAM. *Revista de Administração Mackenzie*, v. 20, 2019.

LÍRIO, Angélica Barbieri; SEVERO, Eliana Andrea; GUIMARÃES, Julio Cesar Ferro de. A influência da qualidade de vida no trabalho sobre o comprometimento organizacional. *Gestão & Planejamento*, v. 10, 2018.

LÍRIO, Angélica Barbieri; GALLON, Shalimar; COSTA, Carlos. Percepções da qualidade de vida no trabalho nas diferentes gerações. *Gestão & Regionalidade*, v. 36, n. 107, 2020.

LOSEKANN, Raquel Gonçalves Caldeira Brant; MOURÃO, Helena Cardoso. Desafios do teletrabalho na Pandemia Covid-19: quando o home vira Office. *Caderno de Administração*, v. 28, p. 71-75, 2020.

MARIANO, Silvana; MOLARI, Beatriz. Igualdade de gênero dos ODM aos ODS: avaliações feministas. *Revista de Administração Pública*, v. 56, p. 823-842, 2022.

MARTINS, Gabriela Dal Forno; LEAL, Cláudia Luiz; SCHMIDT, Beatriz; PICCININI, Cesar Augusto. Motherhood and work: Experience of women with established careers. *Trends in Psychology*, v. 27, p. 69-84, 2019.

MEDEIROS, Luiza Ferreira Rezende; FERREIRA, Mário Cesar. Qualidade de Vida no Trabalho: uma revisão da produção científica de 1995-2009. *Gestão contemporânea*, v. 9, 2011.

MILTERSTEINER, Renata Kessler; OLIVEIRA, Fátima Bayma; HRYNIEWICZ, Lygia Gonçalves; SANT'ANNA, Anderson de Souza; MOURA, Luiz Carlos. Liderança feminina: percepções, reflexões e desafios na administração pública. *Cadernos EBAPE*. BR, v. 18, p. 406-423, 2020.

MOTA-SANTOS, Carolina; CARVALHO NETO, Antonio; OLIVEIRA, Paula; ANDRADE, Juliana. Reforçando a contribuição social de gênero: a servidora pública qualificada versus a executiva. *Revista de Administração Pública*, v. 53, p. 101-123, 2019.

OLIVEIRA, Ana Luíza Matos; FARES, Lygia Sabbag. Sexual division of labour in Brazil: Interpretations of domestic and care work under COVID-19. *Agenda*, v. 35, n. 4, p. 48-59, 2022.

OLIVEIRA, Ana Luíza Matos; ROLIM, Lilian Nogueira; FARES, Lygia Sabbag. Who Cares? Gender, Unpaid domestic and care work in Brazil during the pandemic. *Revista ABET*, v. 22, n. 1, 2023.

ONU MULHERES; CEPAL. *Rumo à construção de sistemas integrais de cuidado na América Latina e no Caribe*: elementos para sua implementação. [S.l.]: [s.n.], nov. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 22 dez. 2023.

PEDROSO, Bruno; PILATTI, Luiz Alberto. Notas sobre o modelo de qualidade de vida no trabalho de Walton: uma revisão literária. *Conexões*, v. 7, n. 3, p. 29-43, 2009.

PEREIRA, Thalia da Silva; LOPES, Luma Louise Sousa. A percepção dos colaboradores do segmento bancário sobre o Home Office durante a pandemia de Covid-19. *Administração de Empresas em Revista*, v. 2, n. 46, p. 28-52, 2023.

PIRES, José Calixto de Souza; MACÊDO, Kátia Barbosa. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. *Revista de administração pública*, v. 40, p. 81-104, 2006.

RUEDA, Fabián Javier Marín; OTTATI, Fernanda; PINTO, Lariana Paula; LIMA, Thatiana Helena; BUENO, Juliana Maximila de Paula. Construção e Validação de uma Escala de Avaliação da Qualidade de Vida no Trabalho. *Avaliação Psicológica*, v. 12, n. 1, 2013.

ROCHA, Andressa Buss, CORRÊA, Daniel, TOSTA, Julierme Gomes.; CAMPOS, Roberto Paula de Freitas. Teletrabalho, produção e gasto público: o que aprendemos com a covid-19? *Revista do Serviço Público*, v. 72, n. 2, p. 299-328, 2021.

ROCHA, Cháris Telles Martins da; AMADOR, Fernanda Spanier. O teletrabalho: conceituação e questões para análise. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 16, n. 1, p. 152-162, 2018.

SILVA, Lindomar Pinto; CASTRO, Miguel Angel Rivera; PESSINA, Maria Elisa Huber; MOURA, Elaine de Araujo. Atributos pessoais e qualidade de vida dos policiais militares da bahia: avaliação pelo whoqol-bref. *Administração de Empresas em Revista*, v. 3, n. 33, p. 650-681, 2023.

SAFFIOTI, Heleieth Iara Bongiovani. *A mulher na sociedade de classe: mito e realidade*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1976.

SNIDERMAN, Paul. M. Some advances in the design of survey experiments. *Annual Review of Political Science*, v. 21, p. 259-275, 2018.

TREMBLAY, Diane-Gabrielle. Organização e satisfação no contexto do teletrabalho. *Revista de Administração de Empresas*, v. 42, p. 54-65, 2002.

TSUBOI, Robson Mendes Neves; ROSIM, Daniela. A qualidade de vida no trabalho e a saúde ocupacional dos docentes da Universidade Federal de Goiás. *Revista de Gestão e Avaliação Educacional*, v. 11, n. 20, p. 1-15, 2022.

VAN HORN, Carl E.; STOREN, Duke. Telework: coming of age? Evaluating the potential benefits of telework. In: Alex M. Herman (ed.). *Telework: the new workplace of the 21st century*. Washington, DC: US Department of Labor, 2000.

VIANA, Renata Brum; PAULA, Hermes Candido; VALENTE, Gelisa Soraia Cavalcanti; COROPES, Viviane Brasil Amaral dos Santos; PAULA, Carmen Lúcia. Dilemas da maternidade das mulheres contemporâneas: revisão integrativa: Dilemmas of contemporary women's maternity: integrative review. *Revista Enfermagem Atual*, v. 85, n.23, 2018.

WALTON, Richard. E. Quality of working life: what is it? *Sloan Management Review*, v. 15, n. 1, p. 11-21, 1973.

WESEMANN, Andrew. Does my boss's boss mater? Examining the effects of teleworking and manager quality on employee job satisfaction during the COVID-19 pandemic. *International Journal of Public Sector Management*, 2023.

WÖHRMANN, Anne Marit; EBNER, Christian. Understanding the bright side and the dark side of telework: An empirical analysis of working conditions and psychosomatic health complaints. *New Technology, Work and Employment*, v. 36, n. 3, p. 348-370, 2021.

REDEFININDO PARADIGMAS: A INFLUÊNCIA DOS ESTEREÓTIPOS DE GÊNERO NA LIDERANÇA FEMININA NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

REDEFINING PARADIGMS: THE INFLUENCE OF GENDER STEREOTYPES ON FEMALE LEADERSHIP IN THE FEDERAL PUBLIC SERVICE

Fabricia Braga Rabello¹

Fabrizio Stocker²

SUMÁRIO: Introdução. 1. Estereótipos de gênero e o desafio da incongruência feminina na liderança. 2. Liderança feminina versus masculina: estilo, comportamento e avaliação. 3. Desenvolvendo uma liderança feminina adequada: a liderança colaborativa. 4. Percurso metodológico.

-
- 1 Mestrado Profissional em Administração Pública (MAP) na Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Cursando MBA em Ciência de Dados pelo Ibmecc. Graduação em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Procuradora Federal na Advocacia-Geral da União (AGU).
 - 2 Pós-Doutor pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). PhD in Management pela Erasmus University Rotterdam. Doutor em Administração pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP). Foi pesquisador visitante na University of Amsterdam e na Rotterdam School of Management. Mestre em Administração pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). MBA pela FGV e pela London Business School. Professor Colaborador do Mestrado Profissional em Administração Pública (MAP) da EBAPE/FGV.

4.1. Coleta de Dados. 4.2. Perfil das Entrevistadas. 5. Análise dos dados. 6. Revelações do campo. 6.1. Liderança feminina versus liderança masculina. 6.2. Influência dos Estereótipos de Gênero na Liderança. 6.3. A Liderança Colaborativa na AGU. 7. Discussão dos resultados e implicações do estudo. Conclusão. Referências.

RESUMO: A pesquisa investiga a liderança feminina no serviço público federal focando em como os estereótipos de gênero influenciam essa liderança. Foram entrevistadas 28 mulheres em cargos de alta liderança e utilizada análise conteúdo. Identificaram-se duas categorias iniciais: “Liderança Feminina versus Liderança Masculina” e “A Influência dos Estereótipos de Gênero na Liderança”, resultando na categoria final “Liderança Feminina Colaborativa”. Os estereótipos de gênero impactam as expectativas e práticas de liderança, diferenciando-as da liderança masculina. As líderes femininas tendem a adotar estilos participativos e democráticos, valorizando a comunicação, criatividade, autonomia e gerenciamento emocional. Apesar dos desafios enfrentados, elas oferecem um modelo inovador, redefinindo a liderança no ambiente público. Este estudo contribui para a literatura sobre igualdade de gênero e liderança ao demonstrar como a liderança feminina, dentro do contexto desafiador do serviço público, pode redefinir práticas de liderança para serem mais inclusivas e democráticas. Destacamos a necessidade urgente de políticas organizacionais que reconheçam e promovam a liderança como um catalisador para a transformação organizacional.

PALAVRAS-CHAVE: Liderança Feminina. Liderança Colaborativa. Estereótipos de Gênero. Advocacia-Geral da União. Igualdade de Gênero.

ABSTRACT: This research investigates female leadership in the federal public service, focusing on how gender stereotypes influence this leadership. Twenty-eight women in high leadership positions were interviewed and content analysis was utilized. Two initial categories were identified: “Female Leadership versus Male Leadership” and “The Influence of Gender Stereotypes on Leadership,” resulting in the final category of “Collaborative Female Leadership”. Gender stereotypes impact the expectations and practices of leadership, differentiating them from male leadership. Female leaders tend to adopt participative and democratic styles, valuing communication, creativity, autonomy, and emotional management. Despite the challenges faced, they offer an innovative model, redefining leadership in the public environment. This study contributes to the literature on gender equality and leadership by demonstrating how female

leadership, within the challenging context of public service, can redefine leadership practices to be more inclusive and democratic. We highlight the urgent need for organizational policies that recognize and promote leadership as a catalyst for organizational transformation.

KEYWORDS: Female Leadership. Collaborative Leadership. Gender Stereotypes. Attorney General's Office. Gender Equality.

INTRODUÇÃO

A liderança feminina na Administração Pública Federal no Brasil tem suscitado preocupações e atenção devido à busca pela equidade de gênero nesse setor. Há uma crença generalizada de que o setor público está “além” das antigas divisões de gênero (Connell, 2006), orgulhando-se de ser um lugar onde as mulheres e os grupos marginalizados podem encontrar proteção contra a discriminação no local de trabalho (Bishu; Headley, 2020). À primeira vista, o serviço público aparece como um contexto mais igualitário e propício à carreira das mulheres, devido às regras de recrutamento, remuneração e promoção profissional (Bermúdez-Figueroa; Roca, 2021; Marry; Pochic, 2017). No entanto, apesar dessa percepção inicial, ainda existem significativas desigualdades de gênero no setor público.

Em um contexto em que a liderança tem sido historicamente dominada por paradigmas masculinos, os ventos da mudança sopram com a crescente reivindicação de igualdade de gênero e empoderamento feminino. A meta 5.5 do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5 da Agenda 2030 ressoa como um eco dessa transformação, insistindo na promoção do poder e da liderança das mulheres tanto em esferas públicas quanto privadas (ONU Brasil, 2015).

Este estudo lança luz sobre as complexidades da liderança feminina, explorando como ela é moldada e muitas vezes limitada pelos estereótipos de gênero. O objetivo é investigar a liderança feminina no serviço público federal, focando em como os estereótipos de gênero influenciam essa liderança.

A relevância deste estudo reside na necessidade de se evidenciar as contribuições e potencialidades da liderança feminina em um órgão público de posição estratégica, além de oferecer *insights* para uma abordagem de gestão mais inclusiva e democrática. Além disso, almeja-se contribuir para o debate acadêmico e profissional sobre igualdade de gênero, liderança e transformação organizacional, apoiando-se em evidências empíricas para questionar e repensar os estereótipos de gênero prevalentes.

Nossa pesquisa adotou um *design* qualitativo. Realizamos entrevistas semiestruturadas com 28 mulheres que ocupam cargos de liderança na Advocacia-Geral da União (AGU), permitindo assim uma exploração

detalhada das percepções e experiências que moldam a liderança feminina na organização.

Ao longo deste artigo, primeiramente discutiremos a literatura existente acerca do tema. Em seguida, detalharemos nossa metodologia antes de apresentar e discutir os resultados. Finalmente, concluiremos com as implicações teóricas e práticas de nosso estudo e sugeriremos direções para pesquisas futuras.

1. ESTEREÓTIPOS DE GÊNERO E O DESAFIO DA INCONGRUÊNCIA FEMININA NA LIDERANÇA

Os estereótipos de gênero desempenham um papel significativo na perpetuação da discriminação contra as mulheres na gestão (Cardoso; Loureiro, 2008). Conforme descreve Ellemers (2018), esses estereótipos são construções sociais baseadas em expectativas associadas a certos grupos sociais, geralmente originadas da observação de pessoas ocupando papéis sociais definidos pelo gênero, como homens ocupando cargos de liderança e de alto status, e mulheres em papéis domésticos ou de menor prestígio (Eagly; Wood; Diekmann, 2000). Esses estereótipos criam expectativas persistentes e autorrealizáveis. Tal dinâmica resiste à mudança, mesmo frente a evidências contrárias, devido a uma tendência cognitiva que leva indivíduos a interpretar informações de forma seletiva, reforçando crenças já estabelecidas e descartando aquelas que as contestam (Ellemers *et al.*, 2012).

Avançando nessa análise, Bourdieu (2021) oferece uma compreensão mais profunda ao sugerir que essas normas são internalizadas por meio do *habitus*, um conjunto de tendências e predisposições que são moldadas por nossas experiências passadas e que, por sua vez, moldam nossa percepção, pensamentos e ações. Expandindo essa perspectiva para o domínio dos papéis de gênero impostos pela sociedade, Wood e Eagly (2015) argumentam que os indivíduos não apenas recebem passivamente os papéis de gênero impostos pela sociedade; ao contrário, eles os internalizam e reproduzem ativamente por meio do *habitus*, desempenhando um papel ativo na manutenção e no reforço das normas de gênero.

Esse processo de internalização é particularmente evidente no contexto da liderança. A representação tradicional de liderança ainda está fortemente ligada aos papéis de gênero tipicamente atribuídos aos homens. Isso decorre do fato de que tanto homens quanto líderes são frequentemente associados a traços agênticos como assertividade, controle, confiança, agressividade, ambição, dominância, energia, independência, ousadia, autoconfiança e competitividade (Eagly; Johannesen-Schmidt, 2001). Por outro lado, traços comunais – aqueles que enfatizam o cuidado e a preocupação com os outros – são mais comumente esperados e valorizados em mulheres. Esses incluem características como afetuosidade e prestatividade, que,

apesar de essenciais para a construção de relações interpessoais saudáveis, historicamente não foram vistos como componentes centrais da liderança eficaz (Eagly; Johannesen-Schmidt, 2001).

Eagly e Karau, em seu estudo seminal de 2002, exploram a influência dessas expectativas sociais na liderança feminina, por meio da perspectiva da Teoria da Congruência dos papéis. A teoria evidencia que as mulheres líderes enfrentam expectativas contraditórias, nas quais as qualidades agênticas podem ser vistas como incompatíveis com os estereótipos femininos, podendo afetar negativamente a percepção de sua capacidade de liderar. Tais expectativas conflitantes são especialmente problemáticas em ambientes onde as qualidades de liderança são avaliadas através de uma lente tradicionalmente masculina.

Os estereótipos prescritivos, comportamentos que as mulheres deveriam imitar, e as características de agência da liderança criam uma incongruência com o comportamento esperado das mulheres. Por outro lado, os estereótipos descritivos, comportamentos que as mulheres devem ter, criam expectativas negativas sobre o desempenho de uma mulher como líder devido à falta de adequação entre as características atribuídas aos papéis de liderança, tradicionalmente masculinos, e os papéis atribuídos às mulheres. Assim, quando um membro do grupo estereotipado e um papel social incongruente se unem na mente do observador, essa inconsistência diminui a avaliação do membro do grupo como um ocupante real ou potencial do papel (Eagly; Johannesen-Schmidt, 2001).

Eagly e Karau (2002) argumentam que, embora outros tipos de características também sejam atribuídos de forma diferente a mulheres e homens, os atributos comuns e agênticos são particularmente relevantes quando se discutem os preconceitos em relação às mulheres em papéis de liderança. Isso se deve, em parte, à tendência de avaliar líderes com base em sua capacidade de demonstrar agência – que é historicamente associada a homens e, por extensão, à liderança (Dzubinski; Diehl; Taylor, 2019). Além disso, essas características agênticas estão fortemente associadas na mente da maioria das pessoas à ideia de liderança eficaz. Isso possivelmente se deve à longa história de predominância masculina em papéis de liderança, o que tornou difícil separar as associações de líderes das associações masculinas (Eagly; Carli, 2007).

Portanto, mesmo reconhecidas por sua competência, as líderes femininas enfrentam um dilema significativo, referido na literatura como duplo vínculo. Esse conceito descreve a situação desafiadora em que as mulheres em posição de liderança se encontram: por um lado, elas precisam exibir características de liderança assertivas e decisivas, tradicionalmente vistas como masculinas, para serem respeitadas em seus papéis. Por outro lado, quando adotam esses comportamentos, frequentemente enfrentam resistência ou críticas por não se conformarem aos estereótipos femininos de serem acolhedoras e comuns.

2. LIDERANÇA FEMININA VERSUS MASCULINA: ESTILO, COMPORTAMENTO E AVALIAÇÃO

A percepção tradicional de liderança está sendo desafiada pela emergência de um modelo de liderança que valoriza as características comuns, muitas vezes identificadas com a feminilidade. Essas características, que incluem trabalho em equipe, habilidades em negociação, sensibilidade emocional, empatia e a capacidade de equilibrar múltiplas tarefas, são cada vez mais reconhecidas como elementos essenciais para uma liderança eficaz em um mundo complexo e interconectado (Santos; Diógenes, 2019).

Do Vale Brandão e Lopes (2017) sugerem que as habilidades desenvolvidas por meio da gestão de tarefas domésticas podem se traduzir em vantagens no ambiente profissional, alinhando-se com competências atualmente valorizadas no contexto corporativo moderno. Outros autores, como Eagly e Carli (2003), sugerem que a competência elevada das mulheres, impulsionada pelo desafio enfrentado como sobreviventes de processos discriminatórios, em vez de características estereotipadas como femininas, é o fator subjacente às evidências científicas e sociais que respaldam uma vantagem feminina na liderança.

Existe, contudo, um debate sobre se as mulheres realmente possuem um estilo de liderança distinto que possa ser considerado superior (Santos; Diógenes, 2019). De acordo com Ferigato e Conceição (2020), estudos empíricos anteriores revelam três aspectos das diferenças de gênero: diferenças no estilo de liderança, comportamento diferenciado na liderança e diferença na avaliação da liderança.

Uma análise abrangente de mais de 160 estudos sobre diferenças de gênero revelou que as mulheres tendem a adotar um estilo de liderança mais participativo ou democrático (comunal) e um estilo menos autocrático ou diretivo (agente) em comparação com os homens. No entanto, essa tendência pode diminuir em situações de predominância de configurações masculinas (Eagly; Johnson, 1990). Em outro estudo, que abordou o desempenho, a liderança e a influência em equipes, também foi demonstrado que os homens frequentemente apresentam um estilo mais autossuficiente e dominante, além de serem menos deferentes e cordiais com os membros de suas equipes, quando comparados às mulheres (Carli; Eagly, 1999). Além disso, gerentes mulheres, mais do que gerentes homens, têm uma inclinação a adotar um estilo de liderança transformacional, com foco especial na orientação e no atendimento individualizado aos seguidores (Eagly; Johannesen-Schmidt, 2001).

Para Pinheiro, Batista e Freitas (2014), não há um modelo feminino de liderança oposto ao masculino, pois a liderança é independente do gênero e está mais relacionada com as competências individuais. Em várias meta-

análises, descobriu-se que, em circunstâncias organizacionais semelhantes, líderes masculinos e femininos não diferem significativamente no estilo de liderança que exibem, nem na probabilidade de facilitar a capacidade da organização em atingir metas importantes (Eagly; Johnson, 1990; Eagly; Karau; Makhijani, 1995). Esses estudos ressaltam a importância de considerar variáveis além do gênero, como a flexibilidade comportamental, o contexto, o tipo de organização, a situação socioeconômica e variáveis grupais (Duarte; Gomes, 2009). Além disso, destacam a relevância de analisar as mudanças organizacionais e sociais ao longo do tempo (Kanan, 2010).

Em relação ao comportamento na liderança, diversas pesquisas que empregaram métodos de avaliação de feedback 360 graus apontaram que mulheres em cargo de liderança consistentemente obtêm pontuações mais elevadas em competências comportamentais como trabalho em equipe, capacitação, compartilhamento de informações e preocupação com os colaboradores. Outros estudos, que examinam as competências de liderança, indicam que as mulheres, em média, demonstram maior conscientização emocional, empatia e habilidades interpessoais, enquanto homens, em média, exibem maior autoconfiança, otimismo, adaptabilidade e capacidade de gerenciamento de estresse (Ferigato; Conceição, 2020).

Entretanto, apesar da influência provável dos papéis de gênero no comportamento dos líderes, é essencial destacar que os papéis formais de liderança ocupam uma posição central nos ambientes organizacionais. Esses papéis conferem autoridade legítima aos seus ocupantes e estão sujeitos a regras bem definidas que regulam o comportamento apropriado (Eagly; Johannesen-Schmidt, 2001). Essa perspectiva, de que a influência dos papéis de gênero pode ser atenuada ou mesmo eliminada por outros papéis, encontra apoio em demonstrações experimentais. Esses experimentos revelaram a diminuição ou até mesmo a supressão de muitas das diferenças estereotipadas de gênero em ambientes de laboratório, quando os participantes foram apresentados a informações que contradiziam as expectativas baseadas no gênero (Eagly; Wood; Diekmann, 2000). As pesquisas que consideram o impacto conjunto dos papéis de gênero e dos papéis organizacionais, embora sejam limitadas, sugerem que, quando ocupando o mesmo papel organizacional, mulheres e homens tendem a realizar tarefas de maneira semelhante. Isso ocorre devido às normas estabelecidas pelos papéis de liderança, bem como acontece em outros papéis organizacionais (Eagly; Johannesen-Schmidt, 2001).

Para além das diferenças de gênero relacionadas à liderança, é importante destacar que os ambientes organizacionais também estão impregnados de características relacionadas ao gênero e isso, por sua vez, influencia os esforços no desenvolvimento de liderança (Ferigato; Conceição, 2020). Conforme observado por Simpson (2000), as mulheres podem alcançar sucesso ao

agir e se comportar de maneira similar aos homens, dissociando-se assim do grupo minoritário a que pertencem para se alinhar ao estilo de liderança dos homens. Um mecanismo que contribui para a adaptação das lideranças femininas a esse padrão predominante é a propensão dos recém-chegados a ajustar e adaptar o seu comportamento com base nas observações dos membros já estabelecidos do grupo (Rink; Ellemers, 2009).

De acordo com Fitzsimmons e Callan (2020), as formas de liderança que tendem a ter sucesso são aquelas que se alinham com as normas profundamente arraigadas no campo do poder. Isso ocorre porque essas formas de liderança estão profundamente incorporadas nas estruturas das organizações, estabelecidas e sustentadas ao longo de gerações pelas figuras de autoridade, com o propósito de favorecer aqueles que adotam as características essenciais desse capital de liderança. Isso frequentemente resulta em mulheres em posições de liderança adotando comportamentos bastante similares aos de seus colegas do sexo masculino.

Essa emulação de comportamentos masculinos nos leva diretamente aos desafios mais amplos que as mulheres enfrentam no cenário da liderança, conforme delineado por Rudman e Glick (2001). Ao não expressarem o comportamento de liderança relacional, que é geralmente esperado das mulheres, as líderes femininas provavelmente enfrentarão desapontamento (Ellemers *et al.*, 2012). Geralmente, espera-se que a liderança masculina seja caracterizada por um foco na realização de tarefas e resultados de desempenho, indicando competência (características da liderança transacional), e que as líderes femininas se concentrem nas relações interpessoais e na satisfação do trabalho, característica do calor interpessoal (associado à liderança transformacional). Essa falta de conformidade pode até mesmo levar a uma percepção de que o valor agregado de se ter mulheres em posições de liderança é anulado (Ellemers *et al.*, 2012).

Na realidade, espera-se que as mulheres, como um grupo, empreguem estilos de liderança diferentes dos homens, agregando diversidade às equipes de gestão. Por outro lado, espera-se que as mulheres, individualmente, ascendam a posições de liderança, mostrando sua capacidade de exibir competitividade e a resistência tipicamente exigida daqueles que estão no topo (Ellemers *et al.*, 2012).

De acordo com Ellemers *et al.* (2012), as expectativas de liderança baseadas no gênero podem ser consideradas como manifestações específicas de crenças sexistas modernas. No mesmo sentido, para Glick e Fiske (2018), a visão de que as mulheres possuem superioridade em aspectos específicos de liderança, devido a suas habilidades interpessoais e sensibilidade emocional, pode representar uma forma de sexismo benevolente.

A expectativa de que as mulheres são particularmente competentes em liderança socioemocional implica que as líderes femininas devem adotar

comportamentos de liderança estereotipados do gênero feminino. Esse conjunto de crenças e expectativas coloca as líderes femininas em uma posição impossível, uma vez que são criticadas se adotarem tais comportamentos e se não os adotarem. Optar por um estilo de liderança mais masculino pode levar ao sucesso na carreira, mas pode prejudicar as relações interpessoais ao violar as expectativas comportamentais baseadas no gênero (Ellemers *et al.*, 2012).

Diversos estudos concluíram que não há diferenças significativas na eficácia da liderança entre homens e mulheres, embora as mulheres enfrentem mais desafios para serem legitimadas (Eagly; Johannesen-Schmidt, 2001). Na realidade, as diferenças de gênero emergem na avaliação da liderança (Ferigato; Conceição, 2020). Uma meta-análise abrangendo 82 estudos sobre a eficácia da liderança revelou que, em geral, líderes masculinos e femininos não apresentam diferenças significativas em sua eficácia. No entanto, as comparações de eficácia entre líderes tendem a favorecer os homens quando o ambiente é predominantemente masculino ou quando uma proporção significativa de subordinados é do sexo masculino. Isso também ocorre quando a função é percebida como mais adequada para os homens, considerando a autoavaliação de competência, interesse e requisitos de cooperação baixos ou requisitos de controle elevados. Por outro lado, as comparações tendem a favorecer as mulheres quando as condições anteriores são invertidas (Eagly; Karau; Makhijani, 1995).

De fato, as mulheres que exibem qualquer forma de domínio ou autoridade correm o risco de avaliações negativas por não cumprirem as normas tradicionais de gênero, apesar da associação típica desses comportamentos com a liderança eficaz (Livingston; Rosette; Washington, 2012). Os homens, por não estarem tão constrangidos pelos preconceitos, têm mais liberdade para adotar um estilo de liderança autocrático e não participativo, caso desejem. Essa foi a descoberta de Eagly, Makhijani e Klonsky (1992), que mostraram que os participantes avaliaram o comportamento autocrático de líderes femininas mais negativamente do que avaliaram o comportamento equivalente de líderes masculinos.

3. DESENVOLVENDO UMA LIDERANÇA FEMININA ADEQUADA: A LIDERANÇA COLABORATIVA

Em relação às dificuldades impostas pelo duplo vínculo, as líderes femininas frequentemente enfrentam o desafio de desenvolver um estilo de liderança adequado e eficaz. O duplo vínculo refere-se à situação complexa em que as mulheres líderes se encontram: são frequentemente obrigadas a equilibrar competência e autoridade com a expectativa social de serem amáveis e não dominantes.

Sistemas estáveis de desigualdades, como as relações de gênero, geralmente são mantidos por meio de um paternalismo no qual o grupo de status inferior é estereotipado como comunitário. Essa prescrição da comunalidade visa neutralizar as mudanças sociais que ameaçam o domínio masculino (Rudman; Glick, 2001). Esse estereótipo de gentilha dos subordinados tende a ser altamente prescritivo, porque os traços comuns estão associados ao comportamento deferente que os dominantes exigem dos subordinados (Ridgeway; Erickson, 2000).

Rudman e Glick (2001) discutem como a agência feminina, dentro desse contexto, pode ser suavizada. Eles explicam que a agência contém dois componentes – competência e domínio – e que é principalmente o domínio que viola os estereótipos prescritivos de gentilha feminina. As mulheres que demonstram competência e simpatia (ou seja, não dominância) podem evitar o efeito de reação. Em outras palavras, as sanções para a competência feminina podem ser suavizadas se as mulheres não exibirem domínio social, o que entraria em conflito com a prescrição cultural de serem comunitárias.

De acordo com a meta-análise de Eagly, Makhijani e Klonsky (1992), líderes femininas que adotam um estilo democrático e participativo tendem a receber menos estimativas negativas em comparação àquelas que têm um estilo autocrático e diretivo. Além disso, Carli, LaFleur e Loeber (1995, p. 1040) observaram que as mulheres eram mais persuasivas e agradáveis ao exibirem comportamentos pró-sociais e focados em tarefas, indicando que ser “agradável e capaz” é a forma de influência social feminina. Os estudos de Spence e Buckner (2000) também concluem que, embora hoje as mulheres sejam encorajadas a serem mais autoafirmativas e a enfrentarem os desafios da vida, ainda são desencorajadas a promover seus interesses às custas dos outros ou atividades que possam ameaçar o bem-estar de outras pessoas.

Essa análise nos leva a uma compreensão mais profunda do estilo de liderança feminino. A maioria das pesquisas sugere que as mulheres tendem a adotar um estilo mais participativo e colaborativo do que os homens, sendo improvável que a causa subjacente a essa diferença seja genética. Em vez disso, é possível que um comportamento colaborativo das mulheres na liderança possa produzir resultados mais eficazes sem que a líder pareça particularmente masculina (Ellemers, 2018).

De fato, as mulheres em funções de comando são menos propensas a provocar respostas de ameaça e competitividade em seus subordinados masculinos quando mostram sua liderança de forma feminina sendo uma gerente eficiente, em vez de exibir ambição e afirmar sua autoridade (Ellemers, 2018). Assim, as mulheres enfrentam o duplo vínculo buscando maneiras de projetar autoridade sem recorrer aos comportamentos autocráticos que

muitas vezes são percebidos como não adequados quando expressados por mulheres (Eagly; Carli, 2007).

4. PERCURSO METODOLÓGICO

A pesquisa foi conduzida na AGU, instituição fundamental ao Estado de Direito no Brasil, que exerce a representação judicial e extrajudicial da União, além de atividades de consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo (Brasil, 1988). A presença da AGU é observada em diversas esferas e órgãos, conforme a atividade. No que diz respeito às atividades de consultoria e assessoramento jurídico, além do órgão centralizado na Consultoria-Geral da União, a AGU está presente em todos os ministérios por meio das Consultorias Jurídicas e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Adicionalmente, existem 27 consultorias jurídicas nos Estados da Federação. A AGU também desempenha um papel importante na consultoria e assessoramento jurídico das 156 Autarquias e Fundações Públicas Federais, por meio da atuação da Procuradoria-Geral Federal (AGU, 2023).

4.1. Coleta de dados

Em termos metodológicos, a pesquisa que subsidia os resultados apresentados neste artigo pode ser caracterizada como de abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo (Creswell, 2021), baseada em 28 entrevistas semiestruturadas com 28 mulheres (Quadro 1) que atuam em cargos ou funções comissionadas executivas (FCE e CCE) na AGU. Para compor um grupo de participantes que capturasse diferentes perspectivas e buscasse representatividade em relação ao universo total, solicitamos à AGU, com base na Lei de Acesso à Informação, uma listagem dos ocupantes dos cargos e funções comissionados por meio do site FalaBr. Essa lista abrangia um total de 1.112 nomes e incluía informações sobre o sexo, a raça, o estado civil e o nível da totalidade dos ocupantes dos cargos e funções comissionadas da AGU em abril de 2023. Inicialmente, foram enviados 45 e-mails, destes, 28 mulheres retornaram o contato para o agendamento das entrevistas. O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) foi incluído para informar detalhadamente às entrevistadas sobre seus direitos e assegurar que sua participação fosse inteiramente voluntária. Além disso, solicitamos que o TCLE fosse assinado digitalmente como parte do processo de confirmação e consentimento. As entrevistas foram realizadas remotamente, por meio da plataforma Microsoft TeamsTM, no período de maio a junho de 2023. As entrevistas semiestruturadas tiveram duração entre 30 e 90 minutos.

4.2. Perfil das entrevistadas

Todas as entrevistadas, conforme categorizadas no Quadro 1, a seguir, são líderes na AGU ou em órgãos em que a AGU presta assessoria jurídica. Para preservar a confidencialidade, apenas informações generalizadas serão compartilhadas sobre os cargos individuais das entrevistadas.

Quadro 1 – Perfil das entrevistadas

Entrevistada	Idade	Raça	Estado Civil	Presença de Filhos	Nível	Tempo na Adm. Pública	Tempo de liderança
1	42	Branca	União Estável	Sim	Alta liderança	22	13
2	52	Branca	Casada	Sim	Alta liderança	29	5
3	47	Branca	Casada	Sim. Maiores.	Alta liderança	16	13
4	44	Branca	Casada	Sim	Alta liderança	23	15
5	39	Parda	Casada	Sim	Alta liderança	13	9
6	41	Branca	Casada	Sim	Alta liderança	14	6 meses
7	37	Branca	Casada	Sim	Alta liderança	17	12
8	57	Negra	Solteira	Não	Alta liderança	30	18
9	43	Branca	Solteira	Não	Alta liderança	18	5
10	44	Branca	Casada	Sim	Alta liderança	17	16
11	42	Branca	Casada	Sim	Alta liderança	18	3
12	49	Branca	Casada	Não	Alta liderança	23	20
13	36	Branca	Divorciada	Não	Alta liderança	13	8
14	44	Branca	Casada	Sim	Alta liderança	20	2
15	31	Branca	Casada	Não	Alta liderança	7	1
16	41	Branca	Casada	Sim	Alta liderança	16	10
17	39	Branca	Casada	Sim	Média liderança	15	3
18	38	Parda	Casada	Não	Alta liderança	16	11
19	34	Branca	Casada	Sim	Média liderança	11	3 meses
20	45	Branca	Casada	Sim	Média liderança	20	
21	40	Branca	União Estável	Sim	Alta liderança	12	11
22	44	Branca	Casada	Sim	Alta liderança	19	4
23	47	Parda	Casada	Sim. Maiores.	Média liderança	21	6
24	44	Branca	Solteira	Não	Alta liderança	12	10
25	32	Branca	Solteira	Não	Alta liderança	8	2 anos e 6 meses
26	41	Parda	Casada	Sim	Média liderança	17	13
27	43	Branca	Solteira	Não	Média liderança	8 anos e meio	1 ano
28	39	Parda	Casada	Sim	Média liderança	15	6

Fonte: elaborado pela autora.

A pesquisa seguiu o critério de saturação, conforme descrito por Thiry-Cherques (2009), em que as entrevistadas deixaram de fornecer informações distintas das já mencionadas anteriormente.

5. ANÁLISE DOS DADOS

O tratamento e a análise dos dados das entrevistas foram conduzidos por meio de uma análise de conteúdo com o auxílio do programa de computador NVivo 14, em consonância com os procedimentos sugeridos por Bardin (2011). Empregou-se, dessa forma, uma grade mista (categorias previamente definidas, porém considerando a inclusão de categorias surgidas ao longo do processo) e uma análise, sobretudo interpretativa, acerca dessas categorias (Vergara, 2012).

A partir das 28 entrevistas, emergiram duas categorias principais: “Liderança Feminina versus Liderança Masculina” e “A Influência dos Estereótipos de Gênero na Liderança”, e uma categoria final: “Liderança Feminina Colaborativa na AGU”. A partir da definição dessas categorias, os objetivos de pesquisa foram revisitados, de modo a garantir respectivo alinhamento das análises interpretativas.

Na seção seguinte, os resultados da pesquisa são analisados e comentados.

6. REVELAÇÕES DO CAMPO

6.1. Liderança feminina versus liderança masculina

A maioria das líderes destacou as diferenças comportamentais associadas aos gêneros, apontando para estilos de liderança distintos entre homens e mulheres na Instituição. Esses estilos são entendidos como padrões relativamente estáveis de comportamento manifestados pelos líderes. Como enfatizado por Eagly e Johannesen-Schmidt (2001), o impacto do gênero sobre o estilo de liderança tende a ser especialmente notável nas medidas de estilo que refletem normas de agência associadas ao papel de gênero masculino, bem como nas normas comunitárias ligadas ao papel de gênero feminino.

A maioria das entrevistadas corrobora o entendimento de Ferigato e Conceição (2020) de que as líderes femininas têm características distintas na maneira de liderar, mais voltadas à questão humana. Uma entrevistada destacou essa diferença, dizendo:

Mas eu acho que a mulher tem um olhar mais empático. Eu acho que se coloca mais no lugar do outro. Eu acho que talvez também pela própria vivência da mulher, tem

a questão da jornada em casa também e as dificuldades que ela vive para dividir o tempo com o filho, com mais obrigações de casa, com estudo ou com o trabalho. Então é uma jornada mais difícil. Eu acho que tem essa preocupação, pelo menos com as mulheres que eu convivo. Às vezes, uma preocupação com o ser humano que está do outro lado. (E 2)

Esse senso de humanismo e valorização das relações interpessoais reflete o que Helgensen (1990, *apud* Eagly; Johannesen-Schmidt, 2001) definiu como “princípios femininos”, que enfatizam a empatia, a tomada de decisão intuitiva e a gestão inclusiva em contraponto a um modelo de gestão mais autoritário e controlador associado à liderança masculina.

As participantes ressaltaram a importância de uma liderança que integre a vida pessoal e profissional e que nutra um ambiente de trabalho empático e humano, em consonância com os argumentos apresentados por Due Billing e Alvesson (2000). Um comentário refletiu essa visão:

É justamente esse lado que tem. Não olha só o trabalho técnico. Se preocupa com as relações, se preocupa com o clima, que tem uma sensibilidade para o problema da vida pessoal da pessoa que considera o liderado, com todo seu conjunto de diversas versões pessoal, profissional. Os homens não têm muito esse lado, além de também terem essa dificuldade de ser tão colaborativos, apoiadores. A liderança masculina é muito comando-controle, né? Eu mando, você faz. (E 7)

Ficou evidente que as líderes da AGU são vistas como promotoras de uma comunicação transparente, que valorizam a criatividade e a autonomia, além de serem hábeis no gerenciamento de relacionamentos e emoções, características reconhecidas como essenciais para uma liderança interpessoal eficaz.

Outro aspecto relevante destacado pelas entrevistadas como característico do estilo de liderança feminino está relacionado à maneira como os líderes conduzem o processo de tomada de decisão e promovem participação de seus subordinados. Conforme descrito no referencial teórico, alguns líderes adotam uma abordagem democrática, incentivando a participação ativa dos subordinados, enquanto outros adotam uma abordagem autocrática, desencorajando a participação nas decisões (Eagly; Johnson, 1990). Segundo o feedback das nossas entrevistadas, as mulheres líderes da AGU tendem a favorecer uma abordagem mais democrática, concordando, nesse aspecto, com as pesquisas de Eagly e Johnson (1990).

A entrevistada 8 enfatizou seu estilo de liderança, que diverge do estereótipo de “agir como homem”, contrariando as pesquisas de Simpson (2000), Rink e Ellemers (2009) e Fitzsimmons e Callan (2020), cujos resultados

indicam que as mulheres tendem a se alinhar ao estilo de liderança masculino. Nas palavras da entrevistada 8:

E há diferença também no jeito de gerir. Eu, pelo menos, eu nunca tentei agir como um homem. De ser, ser super dura, ser super, ser, ser grosseira. Eu sempre trabalhei mais na colaboração. Eu sempre tentei trazer a equipe para ser parceira dos resultados. Então eu acho que sim. Tem mulheres que atuam como os homens. Não, eu mando, eu sou sua chefe. (...) (E 8)

Por outro lado, ela enfatiza que isso não compromete seu foco em resultados. A entrevistada desafia a expectativa tradicional de que a liderança masculina seja predominantemente orientada para resultados e que a liderança feminina se concentre principalmente em relações interpessoais, como mencionado por Ellemers *et al.*, (2012). Ela demonstra que essas abordagens não são mutuamente exclusivas e que uma líder pode integrar efetivamente ambas as dimensões em sua liderança.

No entanto, essa não é a perspectiva da maioria das entrevistadas. Elas observam que os homens geralmente demonstram maior preocupação com os resultados, ao contrário das mulheres. Essa percepção se alinha com os achados de Ellemers *et al.* (2012), que também associam a liderança masculina a uma abordagem mais voltada para o cumprimento de tarefas. No entanto, é importante notar que tal entendimento contraria os estudos de Eagly e Johannesen-Schmidt (2001), que destacaram que quando homens e mulheres ocupam o mesmo papel organizacional, eles tendem a realizar tarefas de maneira semelhante.

Em sentido contrário, a fala da entrevistada 9, que reflete sua própria experiência e a de outras mulheres em posições de liderança, enfatiza que as discrepâncias de comportamento entre homens e mulheres em cargos de liderança não são tão acentuadas como frequentemente se presume. Esse ponto de vista encontra respaldo em estudos prévios, como demonstrado na pesquisa conduzida por Eagly, Wood e Diekmann (2000), que questionam a ideia de que homens e mulheres possuem estilos de liderança intrinsecamente distintos.

A gente acaba convivendo muito com grupos de homens e coisas assim. Você vai se tornando uma pessoa mais parecida. Então, assim, eu não vejo isso no meu tipo de liderança. Às vezes eu até sou menos compreensiva do que se espera e do que até homens que trabalham comigo. E conheço outras mulheres com trajetórias parecidas com a minha, que são assim mais, são mais “toscas”, mas eu não vejo tão tosco e bruto, digamos assim. Então não vejo tanta diferença como se espera que tivesse. Acho que mulheres que vão chegando mais longe, talvez essas coisas que se esperam do perfil vão se perdendo. Ou até porque eu já tivesse esse perfil desde sempre. (E 9)

Como mencionado por Lewellyn e Muller-Kahle (2020), mulheres líderes frequentemente enfrentam expectativas que as pressionam a se conformar com padrões de liderança tradicionalmente masculinos, mesmo que isso não corresponda ao seu estilo pessoal. Essa pressão é particularmente intensa em ambientes de trabalho predominantemente masculinos, onde estilos assertivos e autoritários são frequentemente valorizados e considerados sinônimos de eficácia e competência profissional.

6.2. Influência dos Estereótipos de Gênero na Liderança

A liderança feminina, conforme percebida pelas líderes da AGU, frequentemente se entrelaça com estereótipos femininos, particularmente aqueles relacionados ao cuidado e ao bem-estar dos outros. Alguns exemplos desse comportamento, conforme descritos nos estudos de Eagly e Johannesen-Schmidt (2001), incluem ser afetuosa, prestativa, gentil, simpática, sensível nas relações interpessoais e carinhosa. No contexto do ambiente de trabalho, esses comportamentos comunitários podem incluir falar de maneira mais discreta, evitar chamar a atenção para si mesma, aceitar a direção de outras pessoas, oferecer apoio e tranquilidade aos outros e contribuir para a resolução de problemas relacionados às relações interpessoais.

Essa tendência, na visão das entrevistadas, tem raízes nas experiências vividas pelas mulheres desde a infância. Essa correlação entre as vivências da infância e o estilo de liderança feminino encontra respaldo em estudos acadêmicos, incluindo as pesquisas de Cardoso e Loureiro (2018) e Due Billing e Alvesson (2000). Esses estudos reforçam a ideia de que as interações e os papéis sociais experimentados na infância podem moldar significativamente as práticas de liderança adotadas por mulheres em posição de comando. Uma das líderes expressa isso metaforicamente:

Você sabe que tem aquele ditado que diz: a cabeça pensa onde o pé pisa, né? Eu acho que existem coisas que você só sabe se você for lá, sabe? Tem coisas que, por mais que as pessoas tentem se sensibilizar, e quase nunca tentam, mas por mais que tentem, elas não conseguem entender, né? Então eu acho que a simples condição de ser mulher faz com que a pessoa ao liderar mulheres, ao liderar outras mulheres, tenha mais noção dos entraves que a gente tem na vida pela simples condição de ser mulher, que são ter cólica menstrual (risos). (E 15)

A entrevistada 16 compartilha a mesma perspectiva da entrevistada 15 em relação às potenciais razões por trás das diferenças entre homens e mulheres na gestão. Ambas destacam a importância da socialização desde a infância, moldando valores, comportamentos e interesses que tendem a

direcionar as mulheres para papéis focados em colaboração e construção de relacionamentos. Ela sugere que as mulheres são “treinadas” para ser multitarefas, uma habilidade cultivada como parte do processo de socialização:

Eu acho que a gente é treinada para ser “multitask”. Eu tenho essa impressão, mas eu não tenho como provar. A gente é, a gente tem que administrar a casa, administrar as crianças, administrar o marido, administrar absolutamente tudo, o mundo profissional, acadêmico, tudo ao mesmo tempo. Então acho que a gente é um pouco criada para dar conta disso. Eu acho que é uma questão estrutural, me parece, mas eu não tenho certeza. (E 16)

Nesse contexto, a entrevistada 9 traz uma perspectiva adicional, destacando as expectativas diferenciadas impostas às mulheres em cargos de liderança. Ela observa que as líderes femininas são frequentemente pressionadas a adotar um perfil mais acolhedor e compreensivo, em contraste com a maior liberdade que os homens têm para adotar estilos de liderança mais autocráticos e não participativos. Essa observação corrobora as descobertas de Eagly, Makhijani e Klonsky (1992), evidenciando como os preconceitos de gênero influenciam as expectativas de liderança de maneiras distintas para homens e mulheres. A entrevistada 9 reflete sobre essa dinâmica:

Olha. Depende, né? Era para ter. Se espera que mulheres em cargos de liderança tenham até um outro perfil assim, mais acolhedor, uma coisa mais compreensiva. Mas o que eu, na minha opinião, e eu vejo até um pouco por mim, eu acho que a gente quando vai se encaminhando para a liderança, até para fazer parte de alguns certos grupos, a gente se masculiniza um pouco. Assim, até os assuntos. (E 9)

É interessante notar que a entrevistada 9 não chega a questionar diretamente essas expectativas, mesmo não se identificando com elas. Tal fato pode ser interpretado à luz do entendimento de Rudman e Glick (2001) de que a prescrição da comunalidade às mulheres é um estereótipo altamente prescritivo.

A entrevistada 28 enfatiza que, em sua perspectiva, as diferenças de comportamento e estilos de liderança não estão relacionadas ao gênero. Sua visão respalda o estudo de Santos e Diógenes (2019) e Pinheiro, Batista e Freitas (2014), que argumentam que as variações da liderança não devem ser atribuídas apenas às características de gênero, pois essas não podem ser exclusivamente associadas a um sexo específico, uma vez que se trata de generalizações.

Não. Eu acho que, em razão do gênero, não. Eu vejo muita diferença de perfis independentemente de ser homem ou mulher. Cada líder é um. Cada dirigente que

passa pela [nome do órgão] é totalmente diferente do outro. Mas nada que eu consiga correlacionar ao fato de ser homem ou mulher. (E 28)

No entanto, ao ser questionada sobre as vantagens da liderança exercida por uma mulher, a entrevistada mencionou características comuns associadas aos estereótipos femininos.

Então, acho eu acho que isso já é uma vantagem e eu percebo, mas é tudo uma percepção pessoal, que, em geral, as mulheres são, em geral, né, isso não é, não é uma regra, são mais empáticas, são mais humanas. Geralmente, o ambiente onde tem mulher são ambientes mais leves, que costuma ter um olhar mais carinhoso, uma empatia maior para com a equipe de uma forma geral, né? A gente sabe que tem mulheres que não são assim, que tem homens que são assim, mas percebe-se que, de uma forma geral, você ter uma mulher chefiando uma equipe costuma ser um ambiente mais acolhedor. Em termos de vantagem. Eu percebo isso. (E 28)

As observações da entrevistada apontam para a complexidade das percepções sobre liderança de gênero. Embora a entrevistada não relacione estilos de liderança ao gênero, ela reconhece a existência de estereótipos que associam as mulheres às características comuns quando fala sobre as vantagens de uma liderança feminina.

Conforme observado por Ellemers (2018), à luz de evidências visíveis de que homens e mulheres podem e cuidam de familiares e de que mulheres e homens podem exibir altos níveis de desempenho e ambição, parece tolice sustentar que o calor tipifica (todas) as mulheres e a competência caracterizam (todos) os homens. De fato, atualmente, muitas pessoas estão relutantes em fazer explicitamente tais afirmações. No entanto, suas convicções privadas e crenças implícitas ainda dependem muitas vezes dessas associações estereotipadas – sem que elas percebam que esse é o caso.

A entrevistada 7, contudo, parece corroborar o entendimento de Glick e Fiske (2018) de que a visão de que as mulheres possuem superioridade em aspectos específicos da liderança, devido às suas habilidades interpessoais e sensibilidade emocional, pode representar uma forma de sexismo benevolente. Ela enfatiza que a empatia não deveria ser restrita a um gênero específico, mas valorizada em todos os líderes, independentemente do sexo. Entretanto, ela reconhece que, atualmente, devido à influência da socialização, que desempenha um papel significativo na formação do *habitus* das mulheres, a empatia é frequentemente associada a elas.

É isso que eu acabei de dizer. Assim as mulheres são. Nós somos socializadas para cuidar. Isso na nossa sociedade, do modo como a coisa se organiza hoje, faz com que

a gente tenha maior capacidade de ter, de exercer uma liderança mais empática. É uma pena que seja uma liderança feminina. Eu gostaria muito, espero muito que os meus filhos, o modo como eu estou criando-os, faça com que eles sejam capazes de serem tão empáticos quanto uma mulher, se eles estiverem um espaço de poder no futuro. (E 7)

6.3. A liderança colaborativa na AGU

A prescrição da comunalidade, conforme identificada por Rudman e Glick (2001), destaca a pressão adicional enfrentada por mulheres líderes para equilibrar a demonstração de autoridade com a preocupação pelo bem-estar e colaboração entre colegas. Essa dinâmica reflete uma expectativa social que enfatiza as qualidades comunitárias e de apoio tradicionalmente associadas ao gênero feminino.

A liderança colaborativa, nesse contexto, representa muito mais do que uma simples internalização de normas de gênero. Ela surge como uma estratégia adaptativa, permitindo às mulheres líderes exercerem sua autoridade de maneira eficaz enquanto mantêm e reforçam relações interpessoais positivas.

Essa abordagem envolve a criação de um ambiente de trabalho cooperativo, no qual as pessoas são encorajadas a contribuir, compartilhar ideias e tomar decisões em conjunto. Conforme ressaltado pela entrevistada 6, a líder feminina deve estar próxima à equipe, demonstrando seu valor, uma vez que a liderança para a mulher não é algo natural:

E quando ela assume, ela sempre tenta ali, estar próxima da equipe, demonstrando ali o seu valor, demonstrando (...). (E 6)

Essa perspectiva é reforçada por outras entrevistadas. A entrevistada 3 observa que trabalhar de perto com todos e manter uma boa relação interpessoal ajuda na manutenção do reconhecimento e valorização do seu trabalho.

Eu trabalho muito próximo, com todo mundo, então, por me portar assim, por tratar bem, eu acho que isso faz com que você permaneça. Tenha um reconhecimento, né? As pessoas acabam falando do seu trabalho. (E 3)

Similarmente, a entrevistada 12 descreve sua liderança como inclusiva e acessível, mantendo as portas abertas e ouvindo ativamente as pessoas.

É o tipo de liderança que eu exerço. É uma liderança que traz as pessoas para perto. Eu tenho um trabalho com portas abertas e com os colegas próximos ouvindo as pessoas... Minha principal estratégia é ser parceira das chefias e também dos colegas. (E 12)

Assim, a liderança colaborativa oferece um caminho para superar barreiras tradicionais, promovendo uma cultura organizacional mais inclusiva e eficiente. Os resultados revelam não apenas as abordagens adaptativas de liderança adotadas por mulheres da AGU, mas também como essas desafiam as normas tradicionais de liderança, redefinindo o papel da liderança feminina em ambientes corporativos contemporâneos, um aspecto corroborado pelos estudos de Ferigato e Conceição (2000).

7. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS E IMPLICAÇÕES DO ESTUDO

Os resultados do estudo revelam uma complexa interação entre gênero e liderança, conforme descrito nas teorias de Kanter (2008) sobre dinâmicas de grupo baseadas em proporções de gênero e o impacto das mesmas sobre comportamentos dentro das organizações. As líderes femininas enfrentam uma visibilidade paradoxal que, segundo Puwar (2004), as torna ao mesmo tempo hipervisíveis e invisíveis quanto às suas capacidades, um fenômeno que ressalta a discrepância entre a percepção e a realidade das competências de liderança.

A maioria das líderes em nossa pesquisa destacou estilos de liderança que incorporam uma abordagem mais empática e inclusiva, alinhando-se com os “princípios femininos” de liderança descritos por Helgensen (1990, apud Eagly e Johannesen-Schmidt, 2001). Esse estilo contrasta com o modelo mais autoritário e controlador associado à liderança masculina.

A teoria da congruência dos papéis sugere que as mulheres líderes estão constantemente navegando entre expectativas contraditórias: por um lado, espera-se que sejam assertivas e decisivas como os líderes masculinos; por outro lado, espera-se que exibam traços comunais, como empatia e cooperatividade, tradicionalmente associados ao gênero feminino. Isso coloca as mulheres em uma posição desafiadora, na qual qualquer desvio de uma dessas expectativas pode resultar em avaliações negativas de sua liderança.

Assim, essa diferença de estilo de liderança feminino, portanto, não apenas reflete uma preferência pessoal, mas consiste também em uma resposta estratégica às expectativas de gênero e às avaliações frequentemente mais críticas que as mulheres enfrentam, conforme discutido por Eagly e Karau (2002) na teoria da congruência dos papéis.

A abordagem colaborativa não só facilita a aceitação da liderança feminina, mas também promove um ambiente de trabalho mais inclusivo e produtivo. As líderes femininas na AGU destacaram que envolver a equipe nas decisões e manter uma comunicação aberta são estratégias essenciais para superar barreiras de gênero e fomentar um clima organizacional positivo.

A ênfase na empatia e na inclusão também reflete a maneira como as líderes femininas enfrentam os desafios da dupla jornada, equilibrando as demandas do

trabalho e da vida pessoal. A experiência de gerenciar múltiplas responsabilidades as tornam mais sensíveis às necessidades dos membros da equipe. Isso destaca a importância de uma liderança que considera as dimensões pessoais dos subordinados, criando um espaço em que a humanização das relações de trabalho é priorizada.

Os estilos de liderança empregados pelas mulheres na AGU apontam para um potencial transformador na cultura organizacional. Promovendo uma abordagem mais democrática e participativa, essas líderes fomentam um ambiente de trabalho mais cooperativo e inclusivo. Esse achado está em linha com as pesquisas de Eagly e Johnson (1990), que mostram como líderes femininas podem efetivamente integrar preocupações com resultados e relações interpessoais, desafiando a ideia de que esses focos são mutuamente exclusivos. Ou seja, é importante destacar que a preferência por um estilo de liderança mais colaborativo e empático não deve ser interpretada como uma fraqueza ou falta de assertividade.

Essa discussão sublinha a necessidade de mais pesquisas que explorem como as líderes femininas podem superar barreiras institucionais e estereotipadas e como podem moldar culturas organizacionais positivas. É crucial entender melhor como as líderes femininas estão redefinindo a liderança em contextos tradicionalmente dominados por homens e quais estratégias são mais eficazes para sustentar essas mudanças.

CONCLUSÃO

Este estudo, ao explorar as nuances da liderança feminina na AGU revelou como as dinâmicas de gênero moldam a percepção da liderança feminina. Identificamos que estereótipos e preconceitos continuam a influenciar a maneira como a liderança feminina é percebida. Paradoxalmente, embora se espere que as mulheres, enquanto grupo, exerçam estilos de liderança distintos dos homens, contribuindo para a diversificação das equipes gerenciais, elas também enfrentam pressão individual para ascenderem a posições de liderança, demonstrando uma competitividade e resiliência tipicamente exigidas dos líderes de alto escalão. Esse conjunto de expectativas, conforme destacado por Ellemers (2012), reflete os desafios complexos que as mulheres líderes enfrentam, equilibrando estereótipos tradicionais de gênero com as demandas da liderança. Uma implicação prática crucial é, portanto, a necessidade de reconhecer e desconstruir estereótipos de gênero. As organizações, incluindo a AGU, devem promover programas de treinamento e conscientização para identificar e desconstruir estereótipos, fomentando ambientes mais inclusivos.

Na AGU, observou-se a emergência de um estilo de liderança colaborativa, exercida predominantemente por mulheres, como um meio

de navegar entre os estereótipos tradicionais de gênero e as exigências da liderança. Essa abordagem contrasta com estilos mais autocráticos e hierárquicos, favorecendo a cooperação, comunicação aberta e tomada de decisões compartilhadas. Esse estilo reflete não apenas uma resposta às demandas de um ambiente de trabalho moderno, mas também uma quebra de paradigmas tradicionais de liderança, desafiando os estereótipos de liderança e demonstrando a adaptabilidade das líderes femininas. Aqui entra a importância de a organização valorizar estilos diversificados de liderança, reconhecendo as forças de diferentes abordagens de liderança e promovendo um ambiente onde estilos colaborativos e empáticos sejam tão valorizados quanto os mais tradicionais.

O avanço dessa forma de liderança é um sinal promissor de transformação. Ele indica uma mudança progressiva na cultura organizacional, na qual qualidades tradicionalmente valorizadas em líderes femininas, como empatia, comunicação e habilidades interpessoais, promovem, segundo as entrevistadas, um ambiente de trabalho mais inclusivo e produtivo. É vital, portanto, a implementação de avaliações e feedbacks justos, garantindo que os processos de avaliação na AGU sejam livres de vieses de gênero e reflitam justamente o desempenho e a habilidade de todos os líderes.

Uma implicação prática crítica deste estudo é a necessidade de reconhecer e combater estereótipos de gênero dentro das organizações. Programas de treinamento e conscientização são essenciais para desconstruir esses estereótipos e promover um ambiente mais inclusivo. Além disso, a emergência de um estilo de liderança colaborativa, exercido predominantemente por mulheres na AGU, sugere uma quebra nos paradigmas de liderança tradicionais. Esse estilo favorece a cooperação e a comunicação aberta, refletindo uma resposta adaptativa às demandas de um ambiente de trabalho moderno e promovendo um clima organizacional mais inclusivo e produtivo.

Do ponto de vista acadêmico, este estudo contribui para a literatura sobre liderança feminina ao evidenciar como as líderes podem efetivamente navegar e subverter os estereótipos de gênero em contextos organizacionais complexos. Além disso, destaca a adaptabilidade das líderes femininas em adotar e prosperar em estilos de liderança que valorizam a empatia, as habilidades de comunicação e as competências interpessoais.

Apesar das importantes contribuições teóricas e empíricas proporcionadas por nosso estudo atual, é necessário destacar suas limitações. A circunstância de a pesquisadora ser parte da mesma organização em que as participantes desempenham papéis de liderança, apesar de não ter havido contato prévio com elas antes da coleta de dados e de não existir qualquer relação hierárquica direta entre a pesquisadora e as participantes,

pode ter influenciado em seu discurso. Essa situação poderia tê-las levado a adotar uma postura mais cautelosa em relação aos seus cargos ou à própria organização. Levando-se em consideração que esta pesquisa se concentrou especificamente na AGU, é fundamental considerar que a generalização dos resultados talvez se aplique apenas a entidades semelhantes.

A pesquisa estabelece uma base para futuros estudos explorarem mais profundamente a liderança feminina em diferentes contextos organizacionais. Estudos comparativos entre diferentes instituições governamentais e corporações privadas poderiam elucidar se as dinâmicas observadas são específicas da AGU ou refletem uma tendência mais ampla. Além disso, seria produtivo investigar como iniciativas de diversidade e inclusão efetivas podem mitigar os desafios enfrentados pelas líderes femininas e como essas líderes impactam o desempenho organizacional a longo prazo. Uma análise longitudinal também poderia oferecer *insights* sobre a evolução da liderança feminina e sua sustentabilidade em ambientes corporativos e governamentais.

Ao avançar nesta linha de pesquisa, podemos não apenas ampliar nosso entendimento sobre a liderança feminina, mas também reforçar práticas que suportem a ascensão e o sucesso das mulheres em posições de liderança, contribuindo para uma transformação mais igualitária dentro das organizações.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Perguntas Frequentes. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/perguntas-frequentes>. Acesso em: 12 jul. 2023.

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2011.

BERMÚDEZ-FIGUEROA, Eva; ROCA, Beltrán. Gender labor inequalities in the public sector: the interplay between policy and micro-politics. *Employee Relations: The International Journal*, n. ahead-of-print, 2022.

BISHU, Sebawit G.; HEADLEY, Andrea M. Equal employment opportunity: Women bureaucrats in male-dominated professions. *Public Administration Review*, v. 80, n. 6, p. 1063-1074, 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 jul. 2023.

BOURDIEU, P. Sociologia geral vol. 2: *Habitus e Campo* – Curso no Collège de France (1981-1982). São Paulo: Vozes, 2021.

CARLI, L. L.; EAGLY, A. H. *Gender effects on social influence and emergent leadership*. [S.l.]: [s.n.], 1999.

CARLI, L. L.; LAFLEUR, S. J.; LOEBER, C. C. Nonverbal behavior, gender, and influence. *Journal of personality and social psychology*, v. 68, n. 6, p. 1030, 1995.

CONNELL, Raewyn. Glass ceilings or gendered institutions? Mapping the gender regimes of public sector worksites. *Public administration review*, v. 66, n. 6, p. 837-849, 2006.

CRESWELL, J. W.; CRESWELL, J. D. *Projeto de pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Porto Alegre, RS: Penso Editora, 2021.

DO VALE BRANDÃO, C.; Lopes, D. G. Conciliando a liderança e a maternidade: um estudo com recurso a histórias de vida. *Revista Psicologia, Diversidade e Saúde*, v. 6, n. 4, p. 270-285, 2017.

DUARTE, A. C.; GOMES, J. F. Imperium Femininis... Uma liderança de sucesso escondido. *Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão*, v. 8, n. 3, p. 12-24, 2009.

DUE BILLING, Y.; ALVESSON, M. Questioning the notion of feminine leadership: A critical perspective on the gender labelling of leadership. *Gender, Work & Organization*, v. 7, v. 3, p. 144-157, 2000.

DZUBINSKI, L.; DIEHL, A; TAYLOR, M. Women's ways of leading: The environmental effect. *Gender in Management: An International Journal*, v. 34, n. 3, p. 233-250, 2019.

EAGLY, A. H.; CARLI, L. L. The female leadership advantage: An evaluation of the evidence. *The leadership quarterly*, v. 14, n. 6, p. 807-834, 2003.

EAGLY, A. H.; JOHANNESSEN-SCHMIDT, M. C. The leadership styles of women and men. *Journal of social issues*, v. 57, n. 4, p. 781-797, 2001.

EAGLY, A. H.; JOHNSON, B. T. Gender and leadership style: A meta-analysis. *Psychological bulletin*, v. 108, n. 2, p. 233, 1990.

EAGLY, A. H.; KARAU, S. J. Role congruity theory of prejudice toward female leaders. *Psychological review*, v. 109, n. 3, p. 573, 2002.

EAGLY, A. H.; KARAU, S. J.; MAKHIJANI, M. G. Gender and the effectiveness of leaders: a meta-analysis. *Psychological bulletin*, v. 117, n. 1, p. 125, 1995.

EAGLY, A. H.; MAKHIJANI, M. G.; KLONSKY, B. G. Gender and the evaluation of leaders: A meta-analysis. *Psychological bulletin*, v. 111, n. 1, p. 3, 1992.

EAGLY, A. H.; WOOD, W.; DIEKMAN, A. B. Social role theory of sex differences and similarities: A current appraisal. *The developmental social psychology of gender*, v. 12, n. 174, p. 9781410605245-12, 2000.

EAGLY, A. H.; CARLI, L. L.; CARLI, L. L. Through the labyrinth: The truth about how women become leaders. *Harvard Business School Press*, Boston, MA, 2007, v. 11.

ELLEMERS, N.; RINK, F.; DERKS, B.; RYAN, M. K. Women in high places: When and why promoting women into top positions can harm them individually or as a group (and how to prevent this). *Research in organizational behavior*, [v.] 32, p. 163-187, 2012.

ELLEMERS, N. Gender stereotypes. *Annual review of psychology*, [v.] 69, p. 275-298, 2018.

FERIGATO, E.; CONCEIÇÃO, J. T. P. Liderança feminina nas organizações. *RECIMA21-Revista Científica Multidisciplinar-ISSN 2675-6218*, v. 1, n. 2, p. 152-178, [s.d.].

FITZSIMMONS, T. W.; CALLAN, V. J. The diversity gap in leadership: What are we missing in current theorizing? *The Leadership Quarterly*, v. 31, n. 4, p. 101347, 2020.

GLICK, P.; FISKE, S. T. The ambivalent sexism inventory: Differentiating hostile and benevolent sexism. In *Social cognition*, Routledge, p. 116-160, 2018..

KANAN, L. A. Poder e liderança de mulheres nas organizações de trabalho. *Organizações & Sociedade*, [v.] 17, p. 243-257, 2010.

LEWELLYN, K. B.; MULLER-Kahle, M. I. The corporate board glass ceiling: The role of empowerment and culture in shaping board gender diversity. *Journal of Business Ethics*, v. 165, n. 2, p. 329-346, 2020.

LIVINGSTON, R. W.; ROSETTE, A. S.; WASHINGTON, E. F. Can an agentic Black woman get ahead? The impact of race and interpersonal dominance on perceptions of female leaders. *Psychological science*, v. 23, n. 4, p. 354-358, 2012.

MARRY, Catherine; POCHIC, Sophie. O “teto de vidro” na França: o setor público é mais igualitário que o setor privado? *Cadernos de Pesquisa*, v. 47, p. 148-167, 2017.

ONU BRASIL. Organização das Nações Unidas do Brasil. *A Agenda 2030*. Brasília: ONU, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br>. Acesso em: 8 ago. 2023.

PINHEIRO, R. S.; BATISTA, T. S.; FREITAS, B. S. A. Um estudo sobre a gestão feminina: desafios, conquistas e representações. *Anais do Simpósio de TCC*, 2014.

RIDGEWAY, C. L.; ERICKSON, K. G. Creating and spreading status beliefs. *American Journal of Sociology*, v. 106, n. 3, p. 579-615, 2020.

RINK, F. A.; ELLEMERS, N. Temporary versus permanent group membership: How the future prospects of newcomers affect newcomer acceptance and newcomer influence. *Personality and Social Psychology Bulletin*, v. 35, n. 6, p. 764-775, 2009.

RUDMAN, L. A.; GLICK, P. Prescriptive gender stereotypes and backlash toward agentic women. *Journal of social issues*, v. 57, n. 4, p. 743-762, 2001.

SANTOS, N. D. B.; DIÓGENES, C. Liderança feminina: um estudo pragmático das dificuldades de mulheres em cargos de liderança. *Revista Uniaraguaia*, v. 14, n. 2, p. 91-102, 2009.

SIMPSON, R. Gender mix and organisational fit: how gender imbalance at different levels of the organisation impacts on women managers. *Women in Management Review*, v. 15, n. 1, p. 5-18, 2000.

SPENCE, J. T.; BUCKNER, C. E. Instrumental and expressive traits, trait stereotypes, and sexist attitudes what do they signify? *Psychology of women quarterly*, v. 24, n. 1, p. 44-62, 200.

THIRY-CHERQUES, H. R. Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. *Revista PMKT*, v. 3, n. 2, p. 20-27, 2009.

VERGARA, S. C. *Métodos de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas, 2012.

WOOD, W.; EAGLY, A. H. Two traditions of research on gender identity. *Sex Roles*, [v.] 73, p. 461-473, 2015.

DESVENDANDO O POTENCIAL FEMININO COMO DIFERENCIAL ESTRATÉGICO PROFISSIONAL: UM OLHAR SOBRE A AUTOESTIMA E A VALORIZAÇÃO DO FEMININO DAS MULHERES E POR MULHERES

*UNVEILING FEMALE POTENTIAL AS A STRATEGIC
PROFESSIONAL DIFFERENTIATOR: A PERSPECTIVE
ON WOMEN'S SELF-ESTEEM AND THE VALUATION OF
FEMININITY BY WOMEN AND FOR WOMEN*

Simone Salvatori Schnorr¹

Flávio Carvalho de Vasconcelos²

Irene Raguenet Troccoli³

-
- 1 Mestrado Profissional em Administração Pública (MAP) na Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Especialização em Direito Público pela Universidade de Brasília (UnB). Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Procuradora Federal na Advocacia-Geral da União (AGU).
 - 2 Doutorado em Administração (Ph.D. in Management) com distinção (Mention Très Honorable avec les Félicitations du Jury) na Ecole des Hautes Etudes Commerciales de Paris (HEC). Mestrado em Sociologia pelo Institut d' Etudes Politiques de Paris. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) e em Administração Pública pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV). Diretor da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV).
 - 3 Pós-doutorado em Administração de Empresas pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Doutorado e mestrado em Administração de Empresas pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

SUMÁRIO: Introdução. 1. Referencial teórico. 2. Método. 3. Resultados da pesquisa primária. 3.1. Valorização da autenticidade feminina. 3.2. Competências emocionais como parte essencial da liderança. 3.3. Desenvolvimento pessoal como vetor de autoconfiança e empoderamento. 3.4. Valor multidimensional da diversidade nas organizações, discurso entre retórica e implementação prática e busca pela conexão clara entre diversidade e lucro. 3.5. Desafios na gestão da diversidade, representatividade feminina em cargos de liderança e políticas de inclusão. 3.6. Movimentos de empoderamento e redes de apoio femininas como propulsores de mudanças na valorização do diferencial estratégico feminino. Considerações finais. Referências.

RESUMO: Este estudo analisa se as mulheres estão se fortalecendo e valorizando sua essência feminina no contexto profissional, a partir da percepção delas sobre o perfil feminino como diferencial estratégico na ocupação de espaços profissionais. A pesquisa utiliza uma abordagem qualitativa, com entrevistas semiestruturadas aplicadas a 10 mulheres destacadas nas gestões pública e privada. Os resultados mostram que a valorização da autenticidade feminina é expressa pela busca por eficiência, conhecimento, desenvolvimento de habilidades e uso da disciplina, além do estilo de liderança transformacional e inclusiva, dissociado de traços tradicionalmente masculinos. O empoderamento feminino é visto como promotor de mudanças individuais e coletivas, reconectando as mulheres com sua essência feminina. Contudo, foi identificada uma desconexão entre o diferencial estratégico feminino e as questões de responsabilidade social e lucratividade no mercado, evidenciando a necessidade de ações concretas que valorizem a diversidade e criem redes de apoio para essas mulheres. A limitação do estudo está no fato de ter abordado conjuntamente mulheres dos setores público e privado. As contribuições práticas e sociais incluem a percepção feminina sobre seu diferencial estratégico e o movimento de sororidade, que podem impulsionar mudanças no mercado de trabalho e agregar valor à pauta da diversidade. A originalidade da pesquisa está na análise das percepções sobre a autoestima e a valorização do feminino pelas próprias mulheres.

PALAVRAS-CHAVE: Diferencial Estratégico. Autenticidade Feminina. Mercado de Trabalho. Redes de Apoio. Diversidade.

ABSTRACT: This study analyzes whether women are empowering and valuing their feminine essence in the professional context, based on their perceptions of the female profile as a strategic differentiator in occupying professional spaces. The research uses a qualitative approach, with semi-structured interviews conducted with 10 women who stand out in public and private management. The results show that the appreciation of feminine authenticity is expressed through the pursuit of efficiency, knowledge, skill development, and the use of discipline, as well as through a transformational and inclusive leadership style, detached from traditionally masculine traits. Female empowerment is seen as a driver of both individual and collective changes, reconnecting women with their feminine essence. However, a disconnection was identified between the female strategic differential and issues of social responsibility and profitability in the market, highlighting the need for concrete actions that value diversity and create support networks for these women. The study's limitation lies in addressing women from both public and private sectors together. The practical and social contributions include women's perception of their strategic differential and the sorority movement, which can drive changes in the labor market and add value to the diversity agenda. The originality of the research lies in analyzing perceptions of self-esteem and the valuation of femininity by women themselves.

KEYWORDS: Strategic Difference. Female Authenticity. Labor Market. Support Networks. Diversity.

INTRODUÇÃO

A discussão sobre a inserção da mulher no trabalho e sobre as diferenças de gênero nas organizações continua atual e necessária, considerando que os principais desafios em relação à atuação profissional das mulheres têm interligação com construções sociais (Miltersteiner *et al.*, 2020). Além disso, os valores patriarcais deixaram suas marcas ainda na atualidade, a despeito das conquistas sociais e dos dispositivos legais que postulam a igualdade de direitos entre homens e mulheres, traduzindo-se em discriminações, que são uma forma de violência de gênero e de violação dos direitos humanos das mulheres (Narvaz; Koller, 2006).

A especialização flexível, fruto do novo modelo capitalista que emergiu a partir do final do século XX – que trata de terceirizações, de trabalho em tempo parcial, de contratos informais e de outras formas alternativas de acordos – desarticulou as formas tradicionais de trabalho, quebrando padrões comportamentais, o que abriu espaço para a maior participação

da mulher no mercado de trabalho. O mercado flexível exige habilidades como criatividade, empatia, docilidade e “jogo de cintura”, características consideradas femininas, as quais teriam encaixe no novo paradigma produtivo (Amaral, 2012).

A inserção nesse denominado “mercado flexível” retrata a desigualdade que estimula a segregação horizontal e vertical: as mulheres não têm acesso às mesmas profissões que os homens, estão limitadas a um número restrito de atividades, havendo uma clara distinção entre o trabalho masculino e feminino (Hirata, 2018). Essa segregação perpetua a desvalorização do trabalho feminino em relação ao masculino. A contribuição das mulheres para o sustento econômico é frequentemente negligenciada e subestimada, perpetuando a ideia de que o homem é o único provedor legítimo da família (Fonseca, 2006).

A falta de confiança que as mulheres têm em si próprias, reforçada pelas características que são atribuídas a homens e mulheres, pode ter grande influência no modo como a mulher se percebe e é percebida pelos outros no mercado de trabalho (Hryniewicz; Vianna, 2018). Ao longo da trajetória de inclusão da mulher no cenário profissional e de assunção de cargos, existia a convicção social acerca da necessidade de adoção de características masculinas para que a mulher pudesse se firmar no cenário profissional, e principalmente de liderança, desenvolvendo papéis estereotipados (Eagly; Carli, 2003).

A correlação da construção da autoestima no processo de valorização do perfil feminino e autoafirmação no cenário profissional é o movimento que pode ser avaliado como importantíssimo para fortalecimento do empoderamento feminino e ocupação de espaços profissionais, o que pode agregar concretamente valor econômico à pauta da diversidade (Elkington, 2012). Nesse cenário, o raciocínio perpassa pela análise da relação da interligação do processo de percepção do potencial profissional feminino com o cenário atual, de maior sororidade e propagação de movimentos de empoderamento e redes de apoio femininas (Saraiva; Irigaray, 2009).

Esse pano de fundo justifica as duas questões-problema da presente pesquisa: 1) As mulheres percebem estar se fortalecendo no contexto das mudanças havidas na valorização do diferencial estratégico profissional feminino, considerando tanto o aumento das discussões sobre a diversidade no cenário profissional assim como a sororidade, como fator encorajador dos movimentos de autoafirmação e empoderamento femininos?; e 2) Qual a relação dessa percepção e do diferencial estratégico feminino com as tendências e atuais exigências do mercado de trabalho?

O objetivo central do presente estudo é entender como, no contexto profissional atual, o perfil feminino está sendo visto pelas próprias mulheres como um efetivo diferencial estratégico. Isso é feito avaliando-se a construção

e a percepção da identidade feminina, considerando alguns fatores que podem influenciar o processo de desenvolvimento da autoconfiança: 1) o quanto as mulheres percebem valor na sua participação e ocupação de espaços profissionais nas organizações, 2) se elas estão se fortalecendo e valorizando sua essência feminina no contexto profissional, 3) nesse processo de construção da autoconfiança feminina, qual o papel atual das redes de apoio e das relações interpessoais de apoio mútuo, 4) como as tendências do mercado se adequam a novos padrões de responsabilidade social visando dar importância à inclusão das mulheres nas organizações como elemento agregador de efetiva valorização.

O atingimento desse objetivo central se dá ao contextualizar tais percepções com as tendências globais de adequação das instituições a novos padrões de responsabilidade social, o que tem direta relação com fatores de medição de índices que tratam de questões sociais, e que estão sendo usados para criar alertas e gerenciar riscos de negócios ou investimentos para tomada de decisões.

A relevância dessa pesquisa reside na necessidade de compreender quais os fatores que podem impulsionar o desenvolvimento do processo de autoestima, em três sentidos: 1) a importância das relações interpessoais e do apoio mútuo feminino, 2) o quanto essa participação está agregando às organizações e à sociedade, e 3) o quanto essa participação está trazendo resultados positivos para o mercado e para as relações sociais e para o bem-estar social.

Após essa introdução, este artigo apresenta quatro seções: referencial teórico, método, resultados da pesquisa primária e considerações finais.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

A diversidade de gênero estaria correlacionada tanto com a lucratividade quanto com a criação de valor, com a presença de mais mulheres em cargos de liderança do que em outras funções melhorando a performance de equipes executivas (Hunt *et al.*, 2018).

As mulheres são frequentemente mais fortes em habilidades como empatia, compaixão e inteligência interpessoal. Entender e gerenciar as próprias emoções, motivar e inspirar outros, gerenciar conflitos de forma eficaz e construir relações positivas com as pessoas são características que chamam a atenção no ambiente profissional. Essas habilidades podem ser particularmente valiosas em cargos de liderança, ajudando a construir relações positivas e construir equipes coesas e produtivas (Goleman, 1995).

É comum deparar-se com avaliação estereotipada dos atributos femininos como reforço da posição de inferioridade. Ali encaixa-se,

por exemplo, a “armadilha da compaixão”, que é o conjunto de crenças difundidas e aceitas socialmente, que atribuem à mulher, como suas funções mais importantes, os papéis de proteção, criação e promoção do crescimento de outros. Implícito nesse construto está a ideia de que a mulher deve subordinar suas necessidades pessoais (inclusive as de desenvolvimento e de realização) ao bem-estar dos outros, remetendo ao risco de, ao assumir o papel de cuidadora – no sentido de assumir características eminentemente femininas, tais como flexibilidade e atenção intuitiva –, a mulher desconsiderar outros atributos que possui, reforçando a sua posição de inferioridade (Adams, 1990).

Por outro lado, a teoria de desempenho no trabalho de Campbell *et al.* (1993) reviu os conceitos relativos a gênero e liderança, tendo direta relação com os estudos sobre diferencial estratégico. Esse modelo serviu para conferir nova perspectiva nas discussões que buscaram uma melhor compreensão da relação gênero-liderança. No caso, líderes femininas estariam propensas a serem responsáveis por grupos objetivamente menos eficazes em comparação com os líderes masculinos, devido a fatores fora do seu controle (Shen; Joseph, 2021). Quando tentam subir na escada corporativa e alcançam cargos de liderança, as mulheres estariam sujeitas a enfrentarem um “teto de vidro” – enquanto os homens são mais propensos a se beneficiar de uma “escada rolante de vidro” – assim como sujeitas ao fenômeno do “penhasco de vidro”, pela sua predisposição a assumirem posições arriscadas ou precárias (Ryan; Haslam, 2005).

Líderes mulheres são sempre mais questionadas e julgadas, independentemente da postura que adotem, e seus colegas sempre se perguntarão se estão suficientemente preparadas ou seguras (Workplace Bullying Institute, 2022). O julgamento será mais rigoroso em comparação com o dos homens, com maior probabilidade de o resultado ser negativo (Eagly; Karau, 2002).

Por outro lado, a tendência global que vem sendo observada de adequação a novos padrões de responsabilidade social, com as organizações valorizando ganhos com imagem e reputação ao mesmo tempo em que consideram questões econômico-financeiras, ambientais e sociais (Rossetti; Andrade, 2006), tem feito o tema diversidade ganhar mais espaço e status estratégico. Com isso, a promoção da diversidade do capital humano como política de responsabilidade social nas organizações tornou-se preocupação da agenda internacional.

Contudo, permanece o desafio de compreender a gestão da diversidade como forma instrumental de converter a preocupação social em resultados palpáveis. Nesse sentido, destaca-se, compreender e implementar políticas organizacionais vai além da esfera econômica. A sociedade deve ter um papel

de monitoramento das organizações e de suas práticas de modo a investigar essas implicações e os impactos negativos da discriminação para trazer uma conexão mais abrangente sobre os resultados (Saraiva; Irigaray, 2009).

Nesse contexto, destaca-se o empoderamento feminino enquanto processo emancipatório de conquista da autonomia e da autodeterminação, já que “empoderar é um processo pelo qual indivíduos, organizações e comunidades angariam recursos que lhes permitam ter voz, visibilidade, influência e capacidade de ação e decisão” (Horochovski; Meirelles, 2007, p. 486). Além de questionar a ideologia patriarcal e transformar as estruturas e instituições que perpetuam a discriminação de gênero, o empoderamento das mulheres cria condições para que elas possam ter acesso e controle sobre recursos materiais e informacionais (Batliwala, 1994).

Ademais, o empoderamento tem estreita relação com a sororidade enquanto movimento estratégico de resistência na busca pela igualdade entre os gêneros e visando à formação de uma aliança de apoio mútuo. Essas redes atuam como instrumento transformador, tanto no que se refere à promoção do empoderamento, quanto em relação aos impactos positivos relacionados à autoestima coletiva, já que se evidenciam igualmente pela formação de laços pessoais, pelo incentivo e apoio no enfrentamento de situações difíceis, tanto pessoais como profissionais (Lavor, 2018). As mulheres aprendem nas redes que criam, ou às quais se associam, a formar uma comunidade, a se considerar reciprocamente como parceiras, a desenvolver a sororidade para além da esfera privada, familiar ou social. Percebem coletivamente a extensão e os desafios do processo de opressão sofrida, compartilham ideias, situações e soluções para serem criativas e para inverterem o processo negativo de que foram objeto (Szczyglak, 2022).

2. MÉTODO

Esta pesquisa é: 1) qualitativa, porque busca compreender um fenômeno em seu contexto; 2) documental, com dados secundários coletados de várias fontes; 3) longitudinal, porque analisa variações de elementos amostrais ao longo do tempo; 4) construtivista, porque busca entender o contexto e compreender a relação das variáveis a partir dos significados subjetivos das experiências das participantes, gerando uma teoria ou um padrão de significado; 5) exploratória, porque os conhecimentos sobre o contexto da pesquisa ainda são escassos e pouco sistematizados; 6) descritiva, porque leva em conta as características do fenômeno estudado e a análise da relação entre as variáveis determinadas; 7) de campo, com o levantamento de evidências primárias tendo sido executado por meio de entrevistas semiestruturadas, técnica capaz

de enriquecer a compreensão do pesquisador acerca de opiniões, de experiências, de atitudes e de sentimentos das pessoas (Stake, 2011; Vergara, 1998; May, 2004).

Foram entrevistadas 10 mulheres (ver Quadro 1), quantidade em linha com a saturação em pesquisa qualitativa (Thiry-Cherques, 2009). Elas foram escolhidas pelo destaque na atuação em órgãos públicos e/ou na iniciativa privada, não no sentido de ocuparem altos cargos, mas pelo protagonismo em seu cenário profissional.

Suas principais características foram: 1) profissionalmente concentradas em áreas do Direito e Justiça ou afins; 2) com experiência em liderança própria e identificação de lideranças femininas; 3) apenas quatro com filhos; 4) duas são negras; 5) têm compromisso com a busca por conhecimento e aprimoramento profissional, tendo em vista a presença de pós-graduação, de mestrado e de doutorado no grupo; 6) a maior parte do grupo já ocupou cargos de liderança em suas respectivas áreas, apesar de algumas mencionarem não terem sido lideradas por mulheres; 7) com idades variando entre 31 e 70 anos, o que deve se refletir em opiniões de diferentes gerações e experiências de vida; 8) apresentam diferenças quanto ao envolvimento em atividades políticas, seja por meio de candidaturas ou por atuar em cargos relacionados, o que sugere diversidade de opiniões.

Quadro 1 - Perfil das participantes

	Idade	Escolaridade	Filhos	Atuação	Posição na hierarquia
E.1	37 anos	Pós-graduada	2	Procuradora Federal, Diretora Executiva Associativa	Não foi liderada por mulheres
E.2	50 anos	Doutora	2	Servidora da Justiça Federal, líder na área de Conciliação	Já foi liderada por mulheres
E.3	40 anos	Pós-graduada	1	Procuradora Federal, líder	Não foi liderada por mulheres

E.4	31 anos	Mestre e doutoranda	0	Advogada, sócia e professora	Não foi liderada por mulheres
E.5	45 anos	Duplamente graduada e pós-graduada	1	Delegada de Polícia, líder na área de atuação contra crimes digitais	Já foi liderada por mulheres
E.6	33 anos	Pós-graduada	0	Advogada, atuação política	Já foi liderada por mulheres
E.7	70 anos	Mestre	0	Advogada, parecerista e professora	Não foi liderada por mulheres
E.8	34 anos	Pós-graduada	0	Jornalista, líder que atua com coordenação de redes sociais	Não foi liderada por mulheres
E.9	35 anos	Mestre	0	Advogada Sênior, Diretora de Diversidade na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-DF)	Não foi liderada por mulheres
E.10	33 anos	Mestre	0	Advogada e atuação profissional em relações institucionais e governamentais	Já foi liderada por mulheres

Fonte: elaboração própria.

Nas entrevistas, realizadas durante o mês de maio de 2023 por meio de videoconferências cujo áudio foi gravado, buscou-se avaliar a percepção acerca do diferencial estratégico feminino, com perguntas amplas aplicadas

a mulheres atuantes no serviço público e na iniciativa privada: trajetória profissional, atuação profissional e percepções sobre as organizações e sobre a valorização feminina no ambiente de trabalho. Esses questionamentos buscaram perceber suas impressões sobre a ocorrência de mudanças na valorização do diferencial estratégico profissional feminino, considerando o aumento das discussões sobre a diversidade no cenário profissional e a sororidade como fatores encorajadores dos movimentos de autoafirmação e empoderamento femininos.

Essas evidências primárias foram transcritas e examinadas por meio da técnica de análise de conteúdo (Bardin, 2011), tendo sido codificadas para a formulação de categorias de análise agrupadas em categorias comuns à luz da delimitação do estudo: a avaliação de percepções, considerando a identificação e a ponderação acerca da importância de determinados fatores que podem impactar as conclusões e que podem ser relacionados com o contexto social.

Para melhor categorização dos resultados, foi feita, inicialmente, uma revisão para compreensão dos dados coletados, identificando-se os principais temas, padrões e tendências. Em seguida, os dados foram agrupados em categorias relevantes para facilitar a interpretação.

Nesse processo, foi necessário observar as similaridades e peculiaridades de modo a permitir a comparação das principais características e identificação dos resultados com as teorias trabalhadas no estudo. Foi feita uma análise temática, utilizando-se dados organizados com base em temas predefinidos conforme o referencial teórico utilizado e o escopo da pesquisa, no sentido de se abordar as percepções sobre os fenômenos enfocados.

3. RESULTADOS DA PESQUISA PRIMÁRIA

Houve seis categorias identificadas a partir da análise de conteúdo: 1) Valorização da autenticidade feminina; 2) Competências emocionais como parte essencial da liderança; 3) Desenvolvimento pessoal como vetor de autoconfiança e empoderamento; 4) Valor multidimensional da diversidade nas organizações, discurso entre retórica e implementação prática e busca pela conexão clara entre diversidade e lucro; 5) Desafios na gestão da diversidade, representatividade feminina em cargos de liderança e políticas de inclusão; e 6) Movimentos de empoderamento e redes de apoio femininas como propulsores de mudanças na valorização do diferencial estratégico feminino.

3.1. Valorização da autenticidade feminina

Em relação à percepção das entrevistadas acerca de seus pontos fracos, pontos de destaque ou habilidades e diferencial estratégico, foram obtidos

achados relacionados à aplicação da Teoria da Congruência, avaliando-se a relação das descrições com estereótipos de gênero, assim como qual a ponderação das entrevistadas sobre tal questão, evidenciando-se os desafios do exercício da autenticidade.

Foram utilizadas expressões que revelaram os apontados pontos fracos femininos, sendo que as principais citadas foram: multitarefa; vulnerabilidade; insegurança; objetividade; dificuldade nos horários por ter de conciliar vida pessoal, filhos e vida profissional; desqualificação por ser mulher negra; impaciência com pessoas despreparadas e dificuldade em lidar com sectarismo e extremos.

Algumas semelhanças entre os relatos foram a dificuldade em lidar com a multitarefa e a gestão do tempo, a insegurança, citando-se a síndrome da impostora, e a dificuldade em lidar com a falta de paciência. A insegurança foi relacionada com a necessidade de desenvolvimento técnico, a busca por legitimidade. Uma entrevistada expressou insegurança em relação à falta de competências técnicas. De se apontar o fato de existirem relatos no sentido de a mulher não se sentir apta a ocupar cargos e, ao mesmo tempo, ter de ser altamente preparada. A dificuldade em lidar com a paciência vai nesse sentido, denota um alto grau de exigência. Outro ponto é a correlação da narrada “dificuldade em cumprir horário” e a gestão de tempo como um estereótipo, no sentido de que as mulheres são vistas como responsáveis pela administração do lar e pelo cuidado com os filhos. A objetividade excessiva e a falta de paciência para ouvir relatos completos podem ser atribuídas ao estereótipo de que as mulheres devem ser emocionais e empáticas, o que pode levar a uma desvalorização dessas características. Com efeito, a necessidade de exercitar a feminilidade e ouvir colegas indica a pressão para se encaixar em padrões predefinidos de comportamento feminino, mesmo em um ambiente profissional.

As diferenças nos relatos sobre os pontos fracos dizem respeito, em síntese, à forma de abordagem acerca das características apontadas como vulnerabilidades. Uma das entrevistadas mencionou a falta de exercitar a feminilidade e ouvir colegas, tendo destacado que, em ambiente profissional, o grupo, predominantemente masculino, valoriza características mais assertivas e duras, e ela sente falta de ser mais acessível e buscar um maior equilíbrio. Essa abordagem tem outras narrativas, no sentido de que ser dura poderia desagradar. Nesse sentido, destaca-se que uma das entrevistadas diz que ser vista como jovem e dócil dificulta sua imagem de seriedade profissional. E, mais do que isso, que teria dificuldade de ser mais dura com as pessoas por medo de desagradar e que acaba misturando validação profissional com pessoal.

Foram trazidas questões interseccionais, tratando de questões referentes a estigmas e preconceitos relacionados a gênero e raça. Uma das entrevistadas mencionou que seus pontos fracos estão relacionados aos estigmas e preconceitos enfrentados como mulher negra. Ela destacou os desafios de lidar com estereótipos e desqualificações baseados em gênero e raça. Acredita-se que seja destoante em razão do grupo de entrevistadas ser majoritariamente de mulheres brancas, com somente duas entrevistadas negras. Por outro lado, no que tange aos pontos de destaque ou habilidades, a maior parte das entrevistadas mencionou empatia e habilidades interpessoais, nas perspectivas de gestão de pessoas, resolução de conflitos e acolhimento. Verifica-se que essas abordagens estão interconectadas e têm por foco promover um ambiente saudável, respeitoso e colaborativo. Sendo pertinente ressaltar a fala de uma delas que delimita no sentido de “ter foco nas pessoas e capacidade de motivar e engajar sua equipe”, destacando que se preocupa com o bem-estar das pessoas e a criação de um ambiente de trabalho que não seja estressante.

Em relação ao diferencial estratégico, algumas entrevistas repetiram seus pontos fortes, outras fizeram destaques próprios e algumas nem falaram especificamente. As que trataram do tema consideraram diferencial estratégico o que contribui para um desempenho eficiente e para a construção de relacionamentos positivos no ambiente de trabalho, o que tem direta relação com as habilidades citadas. Com efeito, as principais habilidades faladas foram: sensibilidade, empatia, habilidade de lidar com pessoas, cuidado, acolhimento e compreensão de questões relacionadas a minorias. Nessa linha, também foram mencionadas características relacionadas com liderança, capacidade de trabalhar em equipe e atualização constante. E tais respostas foram tratadas no bojo da valorização da diversidade e inclusão, consideradas aspectos cada vez mais importantes nas organizações.

3.2. Competências emocionais como parte essencial da liderança

A percepção de valorização das competências emocionais é mencionada de forma positiva em várias respostas, mas a identificação acerca da forma como as expressa, e do valor que isso tem, foi questionada. Foi destacado que, em ambientes mais femininos, as entrevistadas se sentem mais confortáveis em expressar essas habilidades.

Por outro lado, muitas mencionaram dificuldades ao lidar com homens, desafiando uma postura mais dura e impositiva. Uma delas expressou-se dizendo “que nunca está bom o suficiente”, no sentido de que há constantemente pressão para se adequar a estereótipos e expectativas contraditórias. Mencionou que as mulheres muitas vezes não recebem

validação plena em relação a esses aspectos, sendo rotuladas como “fofas” se forem mais abertas e sorridentes, ou como “ríspidas” se forem firmes demais. Ela compartilha que, no passado, tentou modificar sua forma de agir e até mesmo engrossar sua voz para se adequar às expectativas impostas, mas percebeu que essa não era a melhor abordagem. Por fim, reconheceu que sofreria críticas independentemente de suas escolhas e decidiu explorar suas melhores características para alcançar seus objetivos. Ela busca encontrar maneiras de ser autêntica e efetiva, valorizando suas próprias habilidades e características, enquanto desafia as percepções preconceituosas e estereotipadas sobre o papel das mulheres no ambiente profissional.

Vê-se que a questão da validação e do julgamento é bastante falada. Em uma das falas foi enfatizada a importância de não sufocar aquilo que faz parte de sua essência. Essa busca por equilíbrio entre o lado emocional e o profissional está relacionada com o autogerenciamento e a automotivação, componentes da inteligência emocional, que vão ganhando forma na medida em que as mulheres se fortalecem mesmo em ambientes mais masculinos.

Em geral, as respostas não foram diretas, revelam opiniões distintas, mas, na maioria esmagadora delas, foram ressaltados os desafios enfrentados pelas mulheres ao expressarem essas habilidades, especialmente em ambientes mais masculinos e em posições de liderança. Há uma busca por maior autenticidade, equilíbrio e reconhecimento das competências emocionais, desafiando estereótipos de gênero e promovendo ambientes mais inclusivos e saudáveis. E isso está relacionado à habilidade de autogerenciamento, na qual a pessoa precisa encontrar estratégias para lidar com a pressão e as expectativas contraditórias, o que reforça as capacidades e habilidades emocionais femininas. Verifica-se que nessa resposta não foi feita uma correlação direta entre liderança e inteligência emocional como foi feito nos relatos dos pontos de destaque, mas foram identificados os desafios relacionados ao exercício diário de demonstrar essas habilidades. Não há dúvida de que isso é valorizado pelas mulheres, a questão é relacionada com as estratégias para expressá-las em ambientes mais masculinos.

3.3. Desenvolvimento pessoal como vetor de autoconfiança e empoderamento

Destaca-se a fala de uma das entrevistadas no sentido de que o desenvolvimento pessoal certamente a ajudou muito em seu progresso, sendo relevante desenvolver tanto habilidades profissionais quanto aspectos pessoais da vida, mencionando que “a terapia teve um papel significativo em seu desenvolvimento”. As respostas revelaram diferentes aspectos do desenvolvimento pessoal como fator para aumentar a autoconfiança das

entrevistadas. O amadurecimento profissional, o reconhecimento das próprias habilidades, a busca por inspirações, a resiliência, a adaptação, o desenvolvimento de habilidades interpessoais e a busca de apoio externo são pontos comuns que contribuíram para o fortalecimento da autoconfiança dessas mulheres.

Vê-se que a análise dos dados das entrevistadas relacionados ao desenvolvimento pessoal como fator que aumentou a confiança está diretamente relacionada ao empoderamento como processo multidimensional. O empoderamento envolve mudanças individuais, por meio das quais se adquire maior confiança e controle em relação às próprias vidas, o que está refletido nas respostas das entrevistadas. Para além do fortalecimento pessoal, observou-se uma consciência crítica das estruturas e dos desafios existentes em diferentes contextos, com uma avaliação das fontes de desigualdade, injustiça e discriminação, e a formulação de estratégias para superá-las, incluindo ajuda externa e compartilhamento de conhecimento.

No que se refere à tomada de decisão, sob a perspectiva de expressar opiniões, ter voz, influenciar e participar, o empoderamento é fortalecido quando as pessoas são capazes de exercer sua agência. Quando se consegue tomar decisões que reflitam seus próprios valores e necessidades, no sentido de atuar para mudar as relações de poder existentes. Vê-se que, ao mencionar a busca por projetos desafiadores, por meio do estabelecimento de metas claras, indicando persistência para alcançar objetivos, as entrevistadas demonstraram capacidade de tomar decisões e agir de forma autônoma para moldar suas trajetórias profissionais e pessoais.

3.4. Valor multidimensional da diversidade nas organizações, discurso entre retórica e implementação prática e busca pela conexão clara entre diversidade e lucro

No que se refere à percepção das entrevistadas sobre o comprometimento das organizações com a questão social e diversidade e se isso agrega valor econômico, as respostas têm direta relação com a teoria da valorização da diversidade do capital humano de John Elkington, no sentido de apurar-se que a concretude da inclusão e diversidade nas organizações indica benefícios, tais como: maior inovação, criatividade, resolução de problemas e melhor desempenho financeiro; se a percepção feminina e se esse fenômeno existe, se é positivo e se agrega valor para as organizações. Analisando as respostas das entrevistadas, existem alguns pontos em comum em relação à percepção do comprometimento com a questão social e da diversidade

e seu impacto econômico relacionados, sobretudo, com a diferença entre discurso e prática, resistência e desafios, ações concretas versus simbólicas e conexão com estratégias de negócios.

Foi recorrente nas falas o fato de que existe um discurso sobre a importância da diversidade e comprometimento social, porém, na prática, observa-se um avanço limitado. Há uma percepção de que muitas empresas estão adotando ações apenas para atender a demandas ou melhorar sua imagem, mas não para implementar mudanças efetivas. Destacam-se algumas falas: “percepção de que o comprometimento das organizações com a questão social, diversidade e inclusão é limitado e muitas vezes simbólico”. Nesse sentido, foi dito que a falta de representatividade em cargos de poder e influência é um dos principais indícios dessa falta de comprometimento real. Em relação ao valor econômico da diversidade, apesar de as participantes acreditarem que a diversidade agrega valor econômico às organizações, ressaltam que não há uma conexão clara estabelecida entre diversidade e geração de lucro, e que não se vê comprometimento com mudanças reais e soluções disruptivas.

De forma uníssima, foram mencionadas resistências e desafios na promoção da efetiva diversidade. Exemplificou-se com a resistência em relação à ascensão das mulheres em cargos de poder, identificação de falta de representatividade em posições de influência e a necessidade de se contemplar outras formas de diversidade, além de gênero e raça. Foi apontada a necessidade de ir além de ações simbólicas, como campanhas e eventos, de forma a realmente implementar práticas que valorizem grupos minoritários. Por fim, foi evidenciado por várias entrevistadas que o investimento em diversidade é frequentemente impulsionado por estratégias de negócios, nas quais empresas reconhecem os benefícios estratégicos de atrair um público diversificado. Nessa perspectiva, uma das entrevistadas destacou que o “comprometimento é impulsionado pela exigência da sociedade e pelo empoderamento econômico de diversos grupos prioritários”.

O valor econômico da diversidade é percebido, mas é necessário estabelecer uma conexão mais clara e implementar ações concretas para impulsionar mudanças reais e significativas. Nesse sentido, destaca-se a relação das falas das entrevistadas com a interpretação acerca do que efetivamente são impactos e resultados positivos, no sentido de que compreender e implementar políticas organizacionais vai além da esfera econômica, envolve aspectos como relações de trabalho, ética, diferença e legitimidade que demandam mais do que formalizar intenções (Saraiva; Irigaray, 2009).

3.5. Desafios na gestão da diversidade, representatividade feminina em cargos de liderança e políticas de inclusão

Foram identificados avanços, mas ressaltado que ainda há desafios. Várias participantes reconhecem que há uma maior preocupação e esforços em valorizar o perfil profissional feminino em suas organizações, mas com restrições, apontando como grande desafio a desigualdade de oportunidades e a falta de presença feminina nos altos cargos de liderança. Mais do que isso, alguns setores, como o judiciário e a polícia, foram mencionados como áreas nas quais as mulheres encontram mais dificuldades para alcançar cargos de chefia e enfrentam desigualdade de oportunidades. Uma das entrevistadas destacou que “a associação histórica da figura masculina com poder e seriedade pode influenciar essa dinâmica de poder”, mas reconheceu que “contextos institucionais específicos podem desempenhar um papel na valorização do perfil feminino”, citando sua instituição atual. Ela é jornalista em um canal público e revelou que há uma maioria de mulheres em cargos de chefia em sua organização.

As entrevistas, em consenso, ressaltaram a importância da representatividade nas instâncias decisórias. Uma das entrevistadas destacou que ter mulheres e pessoas diversas nas instâncias decisórias é essencial para promover mudanças significativas e valorizar de fato o perfil profissional feminino. A representatividade é vista como fundamental para compreender o valor real de políticas e iniciativas voltadas para a equidade de gênero e a diversidade. Algumas participantes destacaram a adoção de medidas concretas por suas organizações para promover a diversidade e inclusão, como a formação de grupos de afinidades e o estabelecimento de uma cultura organizacional consciente. Uma das participantes ressaltou que “essa abordagem inclusiva pode contribuir para um ambiente de trabalho mais colaborativo, criativo e produtivo, onde todos os funcionários se sintam valorizados e engajados”.

Vê-se que a percepção do grupo é de que, embora existam avanços na valorização do perfil profissional feminino, ainda existem desafios a serem superados em termos de resistência, desigualdade de oportunidades e falta de representatividade em cargos de liderança. É importante que as organizações adotem medidas concretas e abordagens inclusivas para promover a equidade de gênero e a diversidade em seus ambientes de trabalho. As opiniões reforçam que isso não apenas valoriza as mulheres profissionalmente, mas também contribui para a criação de ambientes mais produtivos e colaborativos. Destaca-se que tais percepções estão diretamente relacionadas com a teoria da valorização da diversidade do capital humano de John Elkington, pois destacam a necessidade de superar desafios para promover a diversidade de

gênero, equidade e representatividade feminina nas organizações, visando à criação de ambientes mais produtivos e colaborativos.

3.6. Movimentos de empoderamento e redes de apoio femininas como propulsores de mudanças na valorização do diferencial estratégico feminino

As entrevistadas reconheceram a importância dos movimentos de empoderamento e das redes de apoio femininas como ferramentas para fortalecer as mulheres e promover mudanças na valorização do diferencial estratégico feminino. Utilizaram abordagens diversas, mas a maior parte acredita que esses movimentos são fundamentais para impulsionar o crescimento profissional e pessoal, buscar a igualdade de gênero e aumentar a representatividade das mulheres em cargos de liderança. Algumas destacaram a importância de embasamento técnico, científico e conhecimento histórico para fortalecer os movimentos de empoderamento e as redes de apoio femininas, indicando a necessidade de abordagens fundamentadas e informadas para efetuar mudanças significativas. Em verdade, a declaração traz um outro propósito às redes de apoio, que podem, para além da construção de alianças, ser um vetor para propagação de conhecimento embasado, ajudando as mulheres a entenderem melhor as estruturas de poder, a história das lutas feministas, a natureza das desigualdades de gênero e as estratégias eficazes. Adquirir informações e conhecimentos sólidos como um componente essencial para fortalecer as mulheres, desafiar os estereótipos de gênero e promover mudanças significativas na valorização do diferencial feminino.

O termo “rede de apoio” foi utilizado sob a perspectiva de suporte emocional, de acolhimento em situações específicas, tais como a maternidade e a reintegração ao mercado de trabalho. Foi dito que “a maternidade muitas vezes é vista como um fator que prejudica a carreira das mulheres, levando a uma desconexão do mercado de trabalho e uma possível exclusão do círculo de contatos profissionais”. Mais do que isso, foi dito que adiar a maternidade é uma decisão baseada em preocupações em relação ao mercado de trabalho e ao desejo de estar mais estável na carreira antes de enfrentar essa situação, que, na avaliação da entrevistada, é um desafio profissional. Em relação a esse tema, foram destacados os desafios específicos enfrentados pelas mães solteiras, no sentido de que conciliar essa situação com uma carreira de sucesso em ambientes de alta performance é extremamente desafiador e que mulheres que enfrentam essa situação podem se beneficiar ao contar com uma rede de apoio composta por mulheres, que compartilham experiências semelhantes e oferecem suporte mútuo.

Outro ponto muito mencionado foi relacionado à produção de resultados concretos. Foi ressaltada a necessidade de os grupos promoverem

mudanças estruturais, como leis que punam empresas que pratiquem discriminação salarial, pagando menos para mulheres que desempenham as mesmas funções que homens. As respostas demonstraram que deve haver uma ampliação do alcance do discurso. A crença é de que, para superar esses obstáculos, é necessário um esforço coletivo e a ampliação do diálogo para além das mulheres, alcançando diferentes segmentos da sociedade. Uma das entrevistadas “acredita que é necessário ultrapassar barreiras e ampliar o alcance das discussões, saindo do ‘clubinho’ e alcançando um público mais amplo, inclusive homens”. Nesse sentido, foi evidenciada a importância de equilibrar questões de gênero, evitando-se generalizações e buscando abordagens inclusivas para expandir a abrangência dos debates perante a sociedade como instrumento de conscientização e de efetivas mudanças.

Outro ponto refere-se às transformações das relações de poder. Vê-se que as redes de apoio femininas impulsionam e, por vezes, promovem ações coletivas e oferecem recursos para o desenvolvimento de estratégias que visam mudar as estruturas sociais e políticas que perpetuam desigualdades. Por meio dessas redes, as mulheres podem se unir, compartilhar suas experiências e fortalecer-se mutuamente, criando um ambiente propício para a conscientização e mobilização. Ficou claro que as redes fortalecem o grupo e foram consideradas instrumentos transformadores como vetores de empoderamento e como propulsores da autoestima coletiva, dando enfoque para a importância das relações interpessoais. O cuidado mútuo é objetivo perseguido, sobretudo considerando a abordagem moral feminina e as situações de maternidade e as preocupações com a exclusão profissional, o que evidencia e demonstra que as percepções têm amparo na teoria da ética do cuidado, trazendo as redes de apoio como instrumento de proteção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no conjunto de dados obtidos, emerge uma percepção cada vez mais nítida e informada acerca dos vieses de gênero, o que conduz a uma interpretação mais apurada das nuances inerentes ao enfrentamento dos desafios na ocupação de espaços profissionais pelas mulheres. A compreensão das barreiras representadas pelo “teto de vidro”, pela influência do penhasco de vidro e o cuidado em não codificar comportamentos tem sido preocupações que demonstram a busca por uma maior autenticidade feminina e uma análise crítica de comportamentos.

Como preconizado por Shen e Joseph (2021), viu-se que há uma outra perspectiva para as discussões. A relação de gênero e diferencial estratégico foi explorada de forma a evidenciar a utilização da teoria do desempenho no trabalho, da busca por modelos de desempenho eficientes, considerando os

determinantes diretos, principalmente a busca por conhecimento, assim como o desenvolvimento de habilidades com esforço e disciplina como diferenciais estratégicos. A valorização do estilo de liderança transformacional e inclusiva, que não está relacionada com características agênticas, nem com o perfil masculino, mas com uma série de características que são eminentemente do universo feminino, foi evidenciada, trazendo à tona reflexões sobre construções sociais e, principalmente, autopercepção individual, revisitando padrões (Bakan, 1966).

A identificação das habilidades interpessoais e da empatia como pontos fortes, assim como a correção das mulheres como líderes, desafiou estereótipos ao demonstrar-se, por meio de percepções femininas, que as habilidades relacionadas à gestão de pessoas, resolução de conflitos e acolhimento são importantes e valorizadas independentemente do gênero, o que demonstra direta relação com o papel do líder e as potencialidades femininas (Goleman, 1995). A busca por inspiração em modelos de sucesso femininos e a importância de as mulheres identificarem suas próprias habilidades e não se equipararem aos modelos masculinos, mas sim desenvolverem e valorizarem suas próprias habilidades para impulsionar o desenvolvimento pessoal como fator de autoconfiança, trouxe reflexões acerca da maneira como as mulheres se identificam ou se expressam socialmente. Vê-se que, conforme estudos de Hryniewicz e Vianna (2018), a confiança em si própria foi fator trazido como de grande influência no modo como a mulher se percebe e é percebida pelos outros no mercado de trabalho.

Os achados indicam que o debate sobre estereótipos trouxe reflexões sobre autenticidade e a busca por mais espaços profissionais, o que trouxe questões relacionadas aos conceitos de empoderamento, no sentido da busca por fortalecimento pessoal, desenvolvimento de habilidades e consciência crítica (Batliwala, 1994). Para além disso, o empoderamento foi ferramenta propulsora de mudanças individuais, que promoveu fortalecimento coletivo, impulsionando a reconexão com a essência feminina.

Por outro lado, os estudos mostraram que há falta de conexão entre o diferencial estratégico feminino e as questões de reponsabilidade social e lucratividade do mercado. Embora haja um reconhecimento geral da importância da diversidade e do comprometimento social das organizações (Hunt *et al.*, 2018), a conclusão foi no sentido de que ainda existem desafios e lacunas a serem superados para que haja uma efetiva transformação e inclusão. O valor econômico da diversidade é percebido de forma muito tímida. É necessário estabelecer uma conexão mais clara e implementar ações concretas para impulsionar mudanças reais e significativas. Não se vê comprometimento com essas mudanças reais e com soluções disruptivas.

Destaca-se a percepção sobre a dicotomia entre discurso e prática e entre ações concretas versus simbólicas (Aranha, 2018), o que evidencia a necessidade de se implementar práticas que valorizem de forma real, para além de uma estratégia de negócios, a diversidade. O grande desafio é compreender que os resultados que derivam da gestão da diversidade têm direta relação com a implementação de políticas organizacionais para além da esfera econômica. Em verdade, é trazer a gestão da diversidade como forma instrumental de converter a preocupação social em resultados palpáveis (Saraiva; Irigaray, 2009).

Nessa linha, evidenciada a compreensão de que não há efetiva valorização do perfil profissional feminino na maioria dos ambientes profissionais, apontando-se a desigualdade de oportunidades e a falta de presença feminina nos altos cargos de liderança, a solução apontada por inúmeras entrevistadas foi a adoção de medidas concretas por suas organizações. Ainda não se vê a concretude dessas políticas de valorização da diversidade.

Combater essa desigualdade e promover o fortalecimento mútuo, a autoafirmação, a sororidade, a interligação entre as mulheres, visando cada vez mais um networking de valorização do feminino, são vias encontradas como fundamentais a serem trilhadas cada vez mais. A valorização de referenciais femininos, a formação de redes e parcerias mostram-se como ferramentas que invertem o processo negativo de desvalorização.

Os movimentos de empoderamento e as redes de apoio femininas foram reconhecidos como poderosos impulsionadores na valorização do diferencial estratégico feminino, fornecendo suporte emocional, fortalecimento da confiança e resiliência das mulheres, permitindo que as mulheres enfrentem as barreiras e desafios que surgem em suas trajetórias profissionais. Construir redes sólidas e promover a solidariedade entre as mulheres foram considerados elementos essenciais para romper com as limitações e alcançar posições de destaque no mercado de trabalho.

Nesse sentido, para valorização do diferencial estratégico feminino foi claramente reconhecida a importância das redes de apoio para, sobretudo, fortalecer as relações interpessoais e promover mudanças estruturais por meio de ações coletivas e abordagens inclusivas para alcançar a valorização plena das mulheres no mercado de trabalho, impulsionando assim uma verdadeira transformação e inclusão.

A aplicabilidade do trabalho e suas contribuições para a sociedade estão retratadas na força transformadora da confiança feminina em seu potencial e diferencial estratégico. Nesse sentido, o estudo destaca que a percepção feminina acerca do seu diferencial estratégico e a força que esse movimento

de sororidade emana, apesar do longo caminho ainda a ser seguido, estão reverberando como vetor de impulsionamento das possíveis mudanças no mercado de trabalho, as quais têm potencial de efetivamente agregar valor econômico à pauta da diversidade, o que pode alterar a lógica da geração de lucro, evidenciando que questões sociais têm valor e concretude para os investidores e para a sociedade.

Este estudo apresenta limitações (Yin, 2015): 1) Não há escopo definido entre público e privado, o que pode ter dificultado a análise das conclusões e aplicações práticas; 2) A limitação ao número de 10 entrevistas pode ter comprometido a validação do dado qualitativo e a saturação do constructo; 3) A seleção de sujeitos pode não refletir a realidade; 4) As respondentes podem ter fornecido respostas que não correspondam às suas opiniões reais ou que sejam tendenciosas; e 5) As percepções podem depender da memória e da reflexividade das entrevistadas. Futuros estudos podem complementar esta pesquisa, enfocando um grupo específico, para que se tenha um panorama mais rico do fenômeno.

REFERÊNCIAS

- ADAMS, M. A armadilha da compaixão. *Revista de Serviço Social*, ano XI, n. 33, p. 109-131, ago. 1990.
- AMARAL, G. A. Os desafios da inserção da mulher no mercado de trabalho. *Itinerarius Reflectionis*, Jataí, v. 8, n. 2, 2012. DOI: <https://doi.org/10.5216/rir.v2i13.22336>. Disponível em: <https://bit.ly/42B0kqy>. Acesso em: 4 jun. 2023.
- ARANHA, D. F. *Diversidade nas organizações: uma análise crítica sobre a teoria e a prática*. 2018. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/45ugXaP>. Acesso em: 5 jun. 2023.
- BAKAN, D. *The duality of human existence: isolation and communion in Western man*. Boston: Beacon Press, 1966.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BATLIWALA, S. The meaning of women's empowerment: new concepts from action. In: SEN, G.; GERMAIN, A; CHEN, L. C. (Ed.). *Population Policies Reconsidered: Health, Empowerment and Rights*. Boston: Harvard University Press, 1994, p. 127-138.

CAMPBELL, J. P.; MCCLOY, R. A., OPPLER, S. H., & SAGER, C. E. A theory of performance. In: SCHMITT, N.; BORMAN W. C. (Ed.). *Personnel selection in organizations*. São Francisco: Jossey-Bass, 1993, p. 35-70.

EAGLY, A. H.; CARLI, L. L. The Female Leadership Advantage: An Evaluation of the Evidence. *The Leadership Quarterly*, [S.l.], v. 14, n. 6, p. 807-834, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2003.09.004>. Disponível em: <https://bit.ly/43zddV2>. Acesso em: 5 jun. 2023.

EAGLY, A. H.; KARAU, S. J. Role Congruity Theory of Prejudice Toward Female Leaders. *Psychological Review*, Washington, v. 109, n. 3, p. 573-598, 2002. DOI: <https://doi.org/10.1037//0033-295X.109.3.573>. Disponível em: <https://bit.ly/43xeaNE>. Acesso em: 5 jun. 2023.

ELKINGTON, J. *Canibais com garfo e faca*. São Paulo: Makron Books, 2012.

FONSECA, T. M. G. *Gênero, subjetividade e trabalho*. Petrópolis: Vozes, 2006.

GOLEMAN, D. *Inteligência emocional*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1995.

HIRATA, H. Gênero, patriarcado, trabalho e classe. *Revista Trabalho Necessário*, Niterói, RJ, v. 16, n. 29, p. 14-27, 2018. DOI: <https://doi.org/10.22409/tn.16i29.p4552>. Disponível em: <https://bit.ly/3NqHb7Y>. Acesso em: 7 jun. 2023.

HOROCHOVSKI, R. R.; MEIRELLES, G. Problematicando o conceito de empoderamento. In: SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, [n.] 2., 2007, Florianópolis. *Anais [...]*. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2007.

HRYNIEWIC, L. G. C.; VIANNA, M. A. Mulheres em posição de liderança: obstáculos e expectativas de gênero em cargos gerenciais. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 331-344, jul./set. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/1679-395174876>. Acesso em: 12 jul. 2023.

HUNT, V.; PRINCE, S.; DIXON-FYLE, S.; YEE, L. *Delivering through Diversity*. Chicago: McKinsey&Company, 2018. Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/delivering-through-diversity>. Acesso em: 19 ago. 2022.

LAVOR, L. *Discriminação entre mulheres e redes de apoio feminino no trabalho*. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3qF9mXZ>. Acesso em: 3 jun. 2023.

MAY, Tim. *Pesquisa social: questões, métodos e processos*. 3. ed. Trad. Carlos A. Silveira. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MILTERSTEINER, R.; OLIVEIRA, F.; HRYNIEWICZ, L.; SANT'ANNA, A.; MOURA, L. Liderança feminina: percepções, reflexões e desafios na administração pública. *Cadernos EBAPÉ.BR*, v. 18, n. 2, p. 406-423, 2020

NARVAZ, M. G.; KOLLER, S. H. Famílias e Patriarcado: da Prescrição Normativa à Subversão Criativa. *Psicologia & Sociedade*, [S. l.], v. 18, n. 1, p. 49-55, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/3CxqeCx>. Acesso em: 2 jun. 2023.

ROSSETTI, J. P.; ANDRADE, A. *Governança Corporativa: Fundamentos, Desenvolvimento e Tendências*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

RYAN, M. K.; HASLAM, S. A. The glass cliff: Evidence that women are over-represented in precarious leadership positions. *British Journal of Management*, v. 16, n. 2, p. 81-90, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8551.2005.00433.x>. Acesso em: 19 jul. 2023.

SARAIVA, L. A. S.; IRIGARAY, H. A. R. Políticas de diversidade nas organizações: uma questão de discurso? *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 49, n. 3, p. 337-348, jul. 2009. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-75902009000300008>. Disponível em: <https://bit.ly/3N2lgml>. Acesso em: 8 jun. 2023.

SHEN, W.; JOSEPH, D. L. Gender and leadership: A criterion-focused review and research agenda. *Human Resource Management Review*, Edimburgo, v. 31, n. 2, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.hrmr.2020.100765>. Acesso em: 8 jul. 2023.

STAKE, R. E. *Pesquisa Qualitativa: estudando como as coisas funcionam*. Porto Alegre: Penso, 2011.

SZCZYGLAK, G. S. *Subversivas: A arte sutil de nunca fazer o que esperam de nós*. São Paulo: Cultrix, 2022.

THIRY-CHERQUES, H. R. Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. *Revista PMKT*, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 20-27, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3p4g1e0>. Acesso em: 3 jun. 2023.

VERGARA, S. C. *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

WORKPLACE BULLYING INSTITUTE. About Us – The Drs. Namie. *Workplace Bullying Institute*, [S. l.], 2022. Disponível em: <https://bit.ly/43RDa2x>. Acesso em: 3 jun. 2023.

YIN, R. K. *Estudo de Caso*: Planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2015.

AÇÕES AFIRMATIVAS PARA INGRESSO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: REFLEXÕES À LUZ DOS PERFIS DOS SERVIDORES PÚBLICOS COM DEFICIÊNCIA

AFFIRMATIVE ACTIONS FOR THE INCLUSION OF PEOPLE WITH DISABILITIES IN PUBLIC ADMINISTRATION: REFLECTIONS CONSIDERING THE PROFILES OF PUBLIC SERVANTS WITH DISABILITIES

Mário Luiz Guerreiro¹

Flávio Carvalho de Vasconcelos²

Irene Raguenet Troccoli³

-
- 1 Mestrado Profissional em Administração Pública (MAP) na Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Graduação em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Advogado da União da Advocacia-Geral da União (AGU).
 - 2 Doutorado em Administração (Ph.D. in Management) com distinção (Mention Très Honorable avec les Félicitations du Jury) na Ecole des Hautes Etudes Commerciales de Paris (HEC). Mestrado em Sociologia pelo Institut d' Etudes Politiques de Paris. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) e em Administração Pública pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV). Diretor da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV).
 - 3 Pós-doutorado em Administração de Empresas pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Doutorado e mestrado em Administração de Empresas pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

SUMÁRIO: Introdução. 1. Referencial teórico. 2. Método. 3. Discussão. Conclusão. Referências.

RESUMO: Este estudo investiga a efetividade das ações afirmativas, especialmente a política de reserva de vagas em concursos públicos, para a inclusão de pessoas com deficiência (PcD) em cargos públicos efetivos na União, no Distrito Federal e nos 26 estados da Federação. A pesquisa qualitativa exploratório-documental utiliza informações sobre as características gerais da população e das PcD no Brasil, bem como sobre os servidores públicos com deficiência que ocupam cargos estatutários e os normativos aplicáveis a PcD em concursos públicos. Os resultados indicam que, mesmo com legislações de inclusão, a participação das PcD em cargos públicos permanece limitada, agravada por fatores discriminatórios como gênero, raça, idade e grau de instrução, além das singularidades relacionadas ao tipo de deficiência. Isso revela a necessidade de aprimorar as políticas de gestão de pessoas na administração pública. As limitações da pesquisa incluem a não abrangência dos municípios, órgãos do Legislativo e Judiciário, e carreiras militares, além da dificuldade em obter informações básicas sobre servidores com deficiência em alguns estados. A contribuição prática do estudo está em sugerir políticas públicas e ações institucionais que fomentem a inclusão de PcD no serviço público. Socialmente, os resultados podem influenciar a gestão pública na definição de políticas que promovam a diversidade, além de subsidiar futuras investigações. A originalidade da pesquisa reside na consolidação de normas aplicáveis às PcD e na apresentação de informações inéditas sobre esse público, não disponíveis em estudos anteriores ou por meio da transparência ativa nos órgãos públicos.

PALAVRAS-CHAVE: PcD. Direitos Humanos. Igualdade. Discriminação. Concurso Público. Ações Afirmativas.

ABSTRACT: This study investigates the effectiveness of affirmative actions, particularly the policy of reserving positions in public exams, for the inclusion of people with disabilities (PwD) in permanent public positions at the federal level, in the Federal District, and in the 26 states of the Federation. The exploratory-documentary qualitative research uses information on the general characteristics of the population and PwD in Brazil, as well as on public servants with disabilities occupying statutory positions and the regulations applicable to PwD in public exams. The results indicate that, despite inclusion legislation, the participation of PwD in public positions remains limited, exacerbated by discriminatory factors

such as gender, race, age, and educational level, as well as the singularities related to the type of disability. This highlights the need to improve human resource management policies in public administration. The research limitations include the non-coverage of municipalities, legislative and judiciary bodies, and military careers, as well as difficulties in obtaining basic information on public servants with disabilities in some states. The practical contribution of the study lies in suggesting public policies and institutional actions that promote the inclusion of PwD in public service. Socially, the results may influence public management in defining policies that foster diversity, in addition to supporting future investigations. The originality of the research lies in the consolidation of regulations applicable to PwD and the presentation of unprecedented information on this population, which is not available in previous studies or through active transparency in federal, district, and state public bodies.

KEYWORDS: PwD. Human Rights. Equality. Discrimination. Public Exam. Affirmative Action.

INTRODUÇÃO

A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU, 2007; Brasil, 2009a) entende que, pelo modelo social, a deficiência que acarreta impedimentos de longo prazo ao ser humano não se refere a uma doença, ou seja, fruto de uma lesão da pessoa, mas, sim, a uma condição humana restringida por barreiras sociais, ambientais e pessoais, todas erguidas pela própria sociedade (Diniz, 2007). Por sua vez, o trabalho é um direito fundamental e essencial não apenas para a subsistência do homem, mas também uma forma de inserção e de aquisição de status social, no qual os aspectos psíquicos e físicos estão fortemente implicados (Dejours *et al.*, 1993). Para a pessoa com deficiência (PcD), o trabalho tem significado próprio e amplificado, enquanto expressa a oportunidade do exercício da autonomia, afastando-a dos estigmas do assistencialismo e da incapacidade em participar do sistema produtivo.

Após o advento da Constituição Federal de 1988 a inserção das PcD no trabalho se tornou uma preocupação do Estado. No ordenamento jurídico, surgiram ações afirmativas, sendo uma delas a exigência do cumprimento de percentuais de cotas obrigatórias para contratação de PcD em empresas privadas e públicas, na forma preconizada pela Lei n. 8.213/1991 (Brasil, 1991). No setor privado, a inclusão da PcD tem natureza compulsória, mas seu recrutamento permanece pontuado pelo preconceito, que pode estar atrelado a outras discriminações, dentre elas relacionadas a

gênero, raça e idade. Ademais, para fins de mero cumprimento da Lei de Cotas, a contratação de trabalhadores costuma concentrar-se em um tipo de deficiência, supostamente mais adaptado à atividade empresarial, ou naqueles que tenham menor grau de deficiência (Brasil, 2007). Na esfera pública, as regras a serem seguidas nos concursos públicos e o estabelecimento de percentuais de reserva de vagas destinadas aos candidatos com deficiência ficam a cargo de cada ente público, no âmbito de suas competências legislativa e administrativa (Brasil, 1988).

A presente pesquisa objetiva verificar a efetividade no ingresso das PcD nos quadros funcionais da administração pública nos âmbitos federal, distrital e estadual, levando-se em consideração as ações afirmativas sobre a participação de candidatos com deficiência em concursos públicos e as singularidades que envolvem esse grupo minoritário. No caso, o constructo efetividade está relacionado à realização dos objetivos propostos nessa pesquisa ou com o progresso das ações afirmativas de igualdade destinadas ao ingresso de PcD nas administrações públicas federal, distrital e estadual.

Para tanto, é analisado o contexto histórico e normativo no que tange à proteção das PcD, assim como a evolução do conceito de deficiência. Também são colhidas informações sobre os perfis dos servidores com deficiência e normas relacionadas com o ingresso de PcD em cargos públicos estatutários no âmbito da União, do Distrito Federal e dos 26 estados da Federação, assim como sobre a contratação de PcD nos setores privado e público e âmbitos federal, distrital e estaduais, examinando as peculiaridades desse processo, tais como aquelas relacionadas aos concursos públicos e à adoção de políticas públicas para a inclusão das PcD em cargos públicos efetivos. Finalmente, são identificadas possíveis razões pelo baixo número de ingresso de servidores públicos com deficiência nos órgãos públicos, mapeando as ações afirmativas e medidas organizacionais na administração pública destinadas a estimular o ingresso de PcD em cargos públicos, e a influência dos tipos de deficiência e dos fatores sociais dos candidatos com deficiência no acesso aos cargos públicos.

Essa pesquisa é relevante porque seus resultados podem servir de subsídios para futuras investigações empíricas, ou para auxiliar a gestão pública na definição de políticas, de programas, de ações e de projetos de ingresso das PcD em cargos e empregos públicos – até porque, no âmbito das administrações públicas brasileiras federal, distrital e estadual, os sítios governamentais não disponibilizam informações sobre a ocupação de cargos públicos por servidores com deficiência. Adicione-se que cerca de um bilhão dos habitantes do planeta – ou seja, 15% da população mundial – são PcD, aproximadamente 80% delas estando em idade apta

ao trabalho (OIT, 2020). Dos 48.728.871 vínculos de empregos formais no Brasil no ano de 2021, apenas 521.179 – ou 1,1% – foram direcionados às PcD e aos reabilitados (Brasil, 2022c).

Após essa introdução, o artigo apresenta o referencial teórico, o método utilizado, os resultados, a discussão e a conclusão.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), cujo preâmbulo estipula a centralidade da dignidade da pessoa humana, iniciou uma nova ordem na busca de uma sociedade democrática e inclusiva (Delgado; Delgado, 2017), tendo o constituinte originário atentado para a necessidade de proteção social e jurídica no que diz respeito à PcD. Por sua vez, o Decreto n. 3.298/1999 (Brasil, 1999), regulamentando a Lei n. 7.853/1989 (Brasil, 1989), definiu princípios, diretrizes e objetivos para a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência e estabeleceu a conceituação e os critérios de definição sobre os tipos de deficiências.

Além de outros direitos, especificamente no tocante ao acesso ao trabalho, o citado Decreto estabeleceu modalidades de inserção laboral da PcD: 1) colocação competitiva, que é o processo de contratação regular, nos termos da legislação trabalhista e previdenciária; 2) colocação seletiva, que é o processo de contratação regular, nos termos da legislação trabalhista e previdenciária, que depende da adoção de procedimentos e apoios especiais para sua concretização; e 3) promoção do trabalho por conta própria, que é o processo de fomento da ação de uma ou mais pessoas, mediante trabalho autônomo, cooperativado ou em regime de economia familiar, com vista à emancipação econômica e pessoal.

A Lei n. 13.146/2015 (Brasil, 2015), conhecida como Estatuto da PcD, seguindo os mesmos direcionamentos da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU, 2007; Brasil, 2009a), previu em seu art. 34, que a PcD “tem direito ao trabalho de sua livre escolha e aceitação, em ambiente acessível e inclusivo, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas” (Brasil, 2015), não sendo cabível qualquer restrição ou discriminação ao trabalho da PcD “em razão de sua condição, inclusive nas etapas de recrutamento, seleção, contratação, admissão e exames admissional,.....bem como exigência de aptidão plena.” (Brasil, 2015).

Por intermédio do art. 93 da Lei n. 8.213/1991 (Brasil, 1991), o Brasil implementou o sistema de cotas que obriga as empresas com mais de 100 empregados a contratarem PcD ou reabilitados da previdência social, enquanto a Lei n. 8.112/1990 (Brasil, 1990) garantiu às PcD o direito à inscrição em

concurso público para concorrer ao ingresso em cargos públicos, definindo a reserva de até 20% das vagas ofertadas nos concursos públicos federais. O Decreto n. 3.298/1999 (Brasil, 1999), alterado pelo Decreto n. 9.508/2018 (Brasil, 2018), estabeleceu o percentual mínimo de 5% de reserva de vagas para PcD em concursos públicos para o provimento de cargos efetivos e para a contratação por tempo determinado.

2. MÉTODO

O presente estudo é qualitativo quanto à abordagem, bibliográfico-documental quanto aos meios, e exploratório quanto à finalidade (Gil, 2008; 2002), já que a inclusão das PcD na administração pública brasileira ainda é um assunto pouco estudado no meio acadêmico, havendo poucas informações disponíveis em órgãos oficiais sobre os servidores públicos com deficiência. Os dados extraídos de relatórios e painéis estatísticos relacionados às políticas públicas de inclusão das PcD no trabalho, especialmente nos sítios do Ministério do Trabalho, do Ministério da Previdência, do Ministério da Saúde, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), foram tratados analiticamente.

Os dados primários e secundários, obtidos por meio da transparência ativa em sítios públicos e de pedidos de acesso à informação feitos à União, ao Distrito Federal, aos 26 estados da Federação, ao Ministério do Trabalho, ao IBGE e ao Ipea, foram consolidados e sistematizados em tabelas, para entender, numa visão interpretativa, o significado atribuído ao fenômeno estudado (Godoy, 1995), qual seja, a inclusão da PcD no serviço público.

Com base nos objetivos estabelecidos para o estudo e após a análise das informações obtidas, os dados foram separados, organizados e tratados por cada ente público, pelos fatores sociais – étnico/racial, gênero, etário e escolaridade – e pelo tipo de deficiência, visando torná-los relevantes para as discussões e as conclusões finais da pesquisa. Para examinar aspectos de relevo do acesso aos cargos públicos por PcD, foram primeiramente verificadas a existência de eventuais normas, estudos, programas ou projetos efetuados pelos entes públicos com o intuito de promover o ingresso de PcD em cargos públicos. Em seguida, realizou-se um cruzamento dos fatores sociais – gênero, raça, idade e grau de instrução – utilizando-se gráficos e tabelas.

Vale notar que houve dificuldade na obtenção de informações sobre os servidores públicos com deficiência, com Amazonas, Alagoas, Piauí e Mato Grosso não respondendo ao pedido de acesso às informações e tampouco apresentando justificativas para tanto. À Bahia não foi possível solicitar as informações desejadas diante das restrições apresentadas pelo sistema eletrônico disponibilizado em seu portal da transparência. Pará, Paraíba,

Ceará e Sergipe afirmaram que não seria possível atender aos pedidos feitos pelo autor deste estudo, uma vez que as bases de dados relacionadas aos recursos humanos não permitiam extrair as informações solicitadas. Tocantins comunicou que informações sobre servidores com deficiência não constavam no seu sistema de gestão de pessoal e que elas seriam repassadas ao solicitante após consolidação manual das informações junto aos órgãos do poder executivo local, o que não ocorreu até o encerramento dessa pesquisa. Acre e Roraima negaram o pedido de acesso às informações, alegando suposta violação à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). O Amapá, a despeito de seguir entendimento idêntico, forneceu unicamente o número de servidores com deficiência. Rondônia indicou o número de servidores com deficiência aprovados em concursos públicos realizados a partir de 2009, esclarecendo que as demais informações poderiam ser acessadas diretamente em endereço eletrônico fornecido, porém as buscas ali foram infrutíferas.

Essa pesquisa está delimitada à admissão de servidores públicos com deficiência em cargos públicos efetivos estatutários na administração pública direta, nas autarquias e nas fundações federais, distritais e estaduais. Portanto, não abrange os servidores públicos com deficiência dos municípios, dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, dos quadros das carreiras militares e das forças auxiliares, os ocupantes de cargos comissionados, os contratados para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, nem os empregados públicos com deficiência das empresas públicas e das empresas de economia mista. Também foge ainda ao escopo do presente estudo verificar a inclusão de PcD contratadas como terceirizadas pelos entes públicos por intermédio de empresas prestadoras de serviços e como estagiários, pois não possuem vínculo jurídico administrativo com a administração pública.

3. DISCUSSÃO

O Censo 2010 (IBGE, 2011) identificou que, no ano de 2010, 23,9% da população brasileira – 45.606.048 pessoas – seriam PcD, situação característica de quem apresentava eventuais dificuldades permanentes de enxergar, ouvir, caminhar ou subir degraus. Já a Pesquisa Nacional de Saúde 2019 (Brasil, 2021a), também realizada pelo IBGE, considerou PcD aquela que afirmou ter muita dificuldade ou não conseguir de modo algum enxergar, ouvir, locomover-se, realizar movimentos nos membros superiores, ou, ainda, de realizar tarefas habituais em decorrência de limitações nas funções mentais ou intelectuais, independentemente do uso de aparelhos de auxílio. Nesse contexto, em 2019, o número de PcD acima de dois anos de idade decresceu

para 17.258.000 pessoas, 8,4% da população brasileira de então com dois anos ou mais de idade. Para esse mesmo ano, a Pesquisa Nacional de Saúde de 2019 (IBGE, 2021a) identificou que a região Nordeste apresentava o maior percentual de PcD residentes (ver Tabela 1 do Apêndice), superando em 1,8 ponto percentual a região Sudeste – a mais populosa do país (IBGE, 2011; 2021a).

Feito esse panorama preliminar, é de se notar o baixo percentual de inclusão de servidores com deficiência lotados nos órgãos públicos em diversos estados do país, diferentemente do que é exigido para as empresas privadas (ver Tabela 2 do Apêndice). Essa situação é mais acentuada no caso dos estados nordestinos e nortistas que reportaram essa estatística. O Distrito Federal é o ente público com o maior percentual de servidores públicos com deficiência, totalizando 3,7%; já a União e os estados de São Paulo e Goiás superaram 1%, enquanto estados que contavam com os melhores resultados em relação ao produto interno bruto em 2020 (IBGE, 2020) apresentaram baixos percentuais de inclusão de PcD em cargos: Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina. No Espírito Santo, caso fosse observada a legislação local que prevê entre 10% e 15% dos cargos públicos ocupados por PcD, haveria pelo menos 4.347 servidores públicos com deficiência, contra os reais 156 contabilizados por ocasião deste estudo.

Ou seja, essa amostra de dados restrita a 13 estados, ao Distrito Federal e à União evidencia que, apesar das legislações com regras aplicáveis em concursos públicos para PcD para o Brasil como um todo e para cada estado da Federação (ver Tabela 3 do Apêndice), e da ação afirmativa de reserva de vagas em concurso público adotada pela grande maioria dos entes públicos, ainda não são favoráveis as condições para que as PcD acessem e ocupem cargos públicos.

A despeito do maior número de PcD do sexo feminino no Brasil, o nível de ocupação do sexo masculino supera em 10 pontos percentuais o nível de ocupação feminino, diferença que não ocorre na taxa de formalização, onde o resultado é muito próximo entre os dois gêneros (ver Tabela 4 do Apêndice). Já no que concerne aos servidores públicos com deficiência, foi constatada maior inclusão das PcD do sexo feminino apenas em dois estados sulistas e no Distrito Federal (ver Tabela 5 do Apêndice). A participação praticamente igualitária em São Paulo observada nessa mesma tabela deve ser vista com cautela, diante do elevado número de servidores com deficiência que não informaram o gênero. Da mesma forma, vale realçar a significativa diferença de 20 pontos percentuais a favor da inclusão de PcD do gênero masculino no âmbito da União e dos estados do Rio Grande do Sul e do Espírito Santo.

No tocante aos dados por raça, a raça negra – que engloba pardos e pretos – corresponde a mais da metade da população com deficiência no Brasil, com nível de ocupação superior ao da raça branca, mas sua taxa de formalização é inferior à dessa última (ver Tabela 6 do Apêndice). À exceção do estado de Goiás, cujo número de servidores da raça negra com deficiência superou aqueles da raça branca, no âmbito da União e dos demais entes subnacionais pesquisados esse quadro se reverte (ver Tabela 7 do Apêndice).

O recorte dos dados por faixa etária mostrou que, em 2019, a partir dos 40 anos até os 59 anos de idade, o percentual de PcD era 26 pontos percentuais maior se comparado com a faixa etária de 30 a 39 anos de idade, subindo próximo a 20 pontos – ao atingir idade superior a 60 anos de idade (IBGE, 2021a) (ver Tabela 8 do Apêndice). Esse fenômeno se alinha ao fato de o processo de envelhecimento normalmente acarretar a diminuição ou a perda das funções visuais, auditivas, motoras e intelectuais.

Por sua vez, na administração pública, a faixa etária compreendida entre 40 e 59 anos de idade concentra a maior parte dos servidores com deficiência, sendo que, no âmbito da União, do Distrito Federal, de Minas Gerais, do Espírito Santo, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul, menos de 10% dos servidores com deficiência possuem 60 anos ou mais (ver Tabela 8 do Apêndice). Já a maior incidência de servidores com deficiência na faixa entre 40 e 59 anos de idade (ver Tabela 8 do Apêndice) pode ser explicada pelo crescimento do número de concursos públicos entre 2004 e 2017 (Ipea, 2020), pois a média de idade dos candidatos aprovados com formação no ensino superior oscila ao redor dos 30 anos. Por outro lado, o percentual de servidores com deficiência acima de 60 anos de idade nos estados de São Paulo, Goiás, Rio Grande do Norte e Pernambuco é superior àquele da faixa etária entre 30 e 39 anos de idade, espelhando uma possível falta de renovação dos seus quadros de pessoal efetivo (ver Tabela 8 do Apêndice).

Concernente ao grau de instrução, as informações colhidas na pesquisa mostraram que a escolaridade é um dos determinantes para o pequeno número de PcD em cargos públicos, principalmente devido à desigualdade existente nos níveis de escolaridade das pessoas com e sem deficiência apontada em 2019 (IBGE, 2021a), já que grande parte dos concursos públicos exigem atualmente formação em ensino superior. Naquele ano, mais de 67% das PcD não possuíam o ensino fundamental completo, contra aproximadamente 31% entre as pessoas sem deficiência (ver Tabela 9 do Apêndice).

As 817 mil PcD com ensino superior completo em 2019 equivaliam a apenas 5% do total da população com deficiência com mais de 18 anos, discrepando das 24.282 mil que não possuíam deficiência. Também revelou-se significativa a diferença entre os percentuais de pessoas com e sem

deficiência com o ensino médio completo, superando 20 pontos (ver Tabela 9 do Apêndice).

Dentre os 6.035 servidores que possuíam vínculo com a União e com suas autarquias e fundações, aproximadamente 40% possuíam cursos de especialização, mestrado ou doutorado, além de 41,81% dos servidores públicos com deficiência terem curso superior completo (ver Tabela 10 do Apêndice). Isso possibilita inferir que os concursos públicos federais exigem do candidato elevado nível de qualificação para aprovação. Outrossim, também pode-se deduzir, até em função das Diretrizes traçadas desde a edição do Decreto n. 5.707/2006 (Brasil, 2006), revogado pelo Decreto n. 9.991/2019 (Brasil, 2019a), que a União vem adotando políticas de capacitação e desenvolvimento continuado nos seus quadros de pessoal, elevando a escolaridade dos seus servidores.

Comportamento semelhante pode ser observado em Goiás, São Paulo, Pernambuco, Santa Catarina, Paraná, Rio Grande do Sul e no Distrito Federal, com o estado do Espírito Santo tendo quase 90% dos servidores com deficiência com ensino superior. Se comparado com esses estados, Minas Gerais apresentou número elevado de servidores com deficiência de nível médio, superando 30%. Já no estado do Rio Grande do Norte, o percentual de servidores com deficiência com ensino médio completo e ensino fundamental superou o percentual de 50%, sendo o maior valor dentre os estados que apresentaram respostas aos pedidos de acesso à informação (ver Tabela 10 do Apêndice).

Com base nesses resultados, é possível verificar que as oportunidades de ingresso em carreiras federais, distritais e estaduais concentram-se em cargos públicos que demandam ensino superior completo. Logo, considerando que apenas 5% (cinco por cento) da população com deficiência é formada em curso de nível superior, as chances de acesso por PcD em cargos público podem ser consideradas reduzidas.

Essa conclusão torna-se mais grave quando se conjuga a análise do recorte por escolaridade à do recorte por raça. Na região Sul, onde aproximadamente 75% são brancos (IBGE, 2021c), existe grande desigualdade no nível de escolaridade entre brancos e negros: enquanto 11,78% das pessoas negras eram formadas em cursos de ensino superior completo no ano de 2019, esse percentual subia para 88,47% no caso de pessoas brancas (IBGE, 2019).

Por sua vez, os resultados obtidos nesta pesquisa, com base nas informações prestadas pelo estado de São Paulo, espelham a realidade constatada em dados oficiais. O Censo de 2010 (IBGE, 2011) indicou que 57,86% dos paulistas se declararam brancos, enquanto 40,47% são negros, uma diferença em torno de 17%. Porém, quando se analisa pela

ótica da formação de nível superior, os percentuais apresentaram diferenças consideráveis: no ano de 2019, 5.260 pessoas da raça branca – ou 79,29% do seu total – informaram possuir formação superior completa, enquanto essa qualificação existia para apenas 1.474 pessoas da raça negra – ou seja, 20,32% do seu total (IBGE, 2019). Já no presente estudo averiguou-se que 78,94% dos servidores públicos paulistas com deficiência são brancos e 21,06% são negros, o que atesta que o menor acesso ao ensino superior reflete diretamente no acesso das pessoas da raça negra em cargos públicos, incluindo aquelas com deficiência.

Especificamente no serviço público federal, os negros têm participação maior em posições que exigem menor escolaridade (Ipea, 2021). No ano de 2000, 18,7% dos servidores públicos federais negros ocupavam cargos que exigiam nível superior, e até 44% nos demais cargos que demandavam menor grau de instrução (Ipea, 2021). Vinte anos depois, em 2020, ocorreram avanços, com os negros passando a ocupar 27,3% dos cargos públicos de nível superior (Ipea, 2021). Por sua vez, na presente pesquisa foi apurado, a partir das informações prestadas pela União, que o percentual de servidores públicos negros com deficiência atingiu 35,71% em julho de 2022.

Passando-se à avaliação da inclusão de PcD em cargos públicos efetivos com base no tipo de deficiência, dentre os indivíduos em idade para trabalhar predomina a deficiência física localizada nos membros superiores e inferiores. No ano de 2022, sua incidência alcançou 44% das PcD brasileiras, 21 pontos percentuais a mais que a deficiência visual, que é o segundo grupo de deficiência verificado no campo laboral. Em seguida, situavam-se as deficiências auditiva, com 8%, e a mental, com 7%, enquanto os 18% restantes das PcD então mapeadas apresentavam mais de uma deficiência (IBGE, 2022a).

Por outro lado, naquele mesmo ano, as PcD que apresentaram as maiores taxas de ocupação dentre as PcD de 14 anos de idade ou mais ocupadas no trabalho principal eram aquelas com problemas visuais: 39,94% do total, contra 37% para PcD com problemas físicos, e 10,16% com problemas auditivos, enquanto o percentual de PcD com problemas intelectuais/mentais não atingia 2% (IBGE, 2022a). É possível que esse resultado para as deficiências visuais seja explicado pelo fato de existir tendência de as empresas selecionarem os trabalhadores que possuem alguma limitação mais moderada, como no caso da visão monocular. Isso remete ao Decreto n. 3.298/99 (Brasil, 1999), que, alterado pelo Decreto n. 5.296/2004 (Brasil, 2004), aponta as diferentes categorias e características de deficiência, podendo as limitações serem completas ou parciais – o que pode provocar impactos brandos ou grandes na capacidade de trabalho (Instituto Ethos, 2002).

Outrossim, o tipo de deficiência e a questão educacional apresentam fortes associações, no que tange à inclusão de PcD no trabalho e, de idêntica forma, no serviço público. Cruzando informações sobre o tipo de deficiência e a escolaridade (IBGE, 2021a), constata-se que, em 2019, o maior percentual de PcD com ensino médio completo ou com o ensino superior completo encontrava-se no grupo da deficiência física, totalizando quase 50%. A deficiência visual vinha em seguida com percentuais um pouco superiores a 20% de formação nos ensinos médio e superior. Já as pessoas com mais de uma deficiência apresentaram percentuais em torno de 15% para ambos os graus de instrução; e, em relação à deficiência auditiva, os percentuais estavam próximos a 10%. As pessoas com deficiência intelectual/mental foram aquelas com os menores percentuais de escolaridade, sendo 5,51% com curso médio completo e 5,20% com curso superior.

Analisando as informações apresentadas pelos entes públicos sobre os seus servidores com deficiência (ver Tabela 11 do Apêndice), constatou-se que a deficiência física é a predominante em quase todos os estados, ultrapassando os 60% em Goiás e chegando a patamares próximos a 50% na União, no Distrito Federal, no Paraná e no Rio Grande do Sul. O Espírito Santo apresentou percentuais muito próximos entre os servidores com deficiência física e visual, porém, não apontou a existência de servidores com deficiência intelectual/mental. Já a deficiência visual aparece com percentuais variando na faixa dos 20% a 30%, valores que podem provir da aprovação de candidatos com visão monocular.

Os resultados obtidos a partir das informações dos entes públicos confirmam o que ocorre no mercado de trabalho em geral, ou seja, que a deficiência intelectual/mental é aquela que encontra mais barreiras de acesso para o ingresso da pessoa com esse tipo de deficiência na administração pública. O maior percentual de inclusão desse grupo foi verificado no âmbito da União, com aproximadamente 2% de ocupação de cargos por PcD intelectual. Os dados relativos aos estados do Rio Grande do Norte e Pernambuco não foram considerados para o presente estudo, considerando o elevado número de registros que não informavam o tipo de deficiência.

CONCLUSÃO

A inclusão de PcD na administração pública é fenômeno multifacetado e complexo, no qual se entrelaçam circunstâncias e fatores, por vezes conflitantes e contraditórios, que, ao final, geram empecilhos no exercício do direito das PcD de ingressar em um cargo público. A evolução e a convergência das normas internacionais e nacionais que tratam do respeito

aos direitos humanos e dos direitos fundamentais ascenderam o papel do Estado em promover, proteger e concretizar políticas públicas que visem a melhoria, dentre outros tantos direitos, da condição social e econômica de grupos de pessoas vulneráveis. Se a inclusão social deve ser impulsionada por uma agenda do Estado, cabe também à sociedade encampar o compromisso coletivo e consciente de eliminar preconceitos e discriminações.

No que tange ao direito social ao trabalho, pouco adianta uma atuação estatal ativa para garantir a igualdade formal, por meio de um rol extenso de normas, sem que se concretize a igualdade real, situação essa identificada neste estudo. A União, o Distrito Federal e a grande maioria dos estados editaram leis e decretos que estabelecem regras específicas a serem aplicadas aos candidatos com deficiência em concursos públicos, porém os resultados não espelham uma concreta inclusão dessas pessoas na administração pública. Basicamente, a principal ação afirmativa adotada pelos entes estatais pesquisados é a definição de percentuais mínimos e máximos de reserva de vagas para PcD em concursos públicos, tendo o presente estudo verificado a sua pouca efetividade como política de inclusão.

A pesquisa revelou as limitações da grande maioria dos entes subnacionais em fornecer dados básicos a respeito dos servidores públicos com deficiência que fazem parte dos seus respectivos quadros de pessoal. Em alguns estados, é desconhecido o número de servidores com deficiência e, em outros, alegou-se que a coleta de informações sobre as PcD nos seus sistemas de administração de recursos humanos demandaria tempo. Para agravar, nenhum dos 28 entes públicos pesquisados declarou possuir estudos, projetos ou programas de práticas inclusivas destinadas a PcD dentro esfera da gestão de pessoas nas organizações públicas.

Ainda que respeitada a legislação e que seja prevista a reserva de vagas para PcD em concursos públicos federais, distritais e estaduais, a indisponibilidade de informações por parte de vários entes subnacionais sobre o número de servidores públicos com deficiência ou das especificidades das PcD que ocupam cargos públicos efetivos pode representar a falta de preocupação ou de interesse por parte dos gestores públicos em efetivarem ações afirmativas que permitam o ingresso de um maior número de PcD no serviço público.

A propósito, verificou-se nesta pesquisa que várias legislações estaduais estão em descompasso com as determinações inseridas na Convenção sobre os Direitos das PcD (ONU, 2007; Brasil, 2009a) e no Estatuto da PcD (Brasil, 2015), defronte hipóteses de restrições de admissão em cargos públicos por candidatos com deficiência, quando, por exemplo, exige-se aptidão plena e/ou compatibilidade entre a deficiência e o cargo público, que, ao final, tendem a impedir ou dificultar, de forma preconceituosa, o acesso de PcD na

administração pública. Baseado nessas constatações é possível inferir que na prática o Estado atualmente transfere de forma cogente para o setor privado as obrigações de criação de oportunidades de empregos e a contratação de PcD, tendo em mente que o descumprimento das cotas previstas na Lei n. 8.213/1991 (Brasil, 1991) enseja para as empresas infratoras a imposição de multas, o que não ocorre no setor público. Para a administração pública, a obrigação de “empregar” (Brasil, 2009a) PcD acaba sendo atenuada pelas particularidades inerentes à própria atividade administrativa, dentre elas a aplicação do princípio da primazia do interesse público, não havendo maiores consequências caso aferido um pequeno número de servidores com deficiência ocupando cargos em carreiras públicas.

Tampouco se pode desprezar a intersecção de múltiplos preconceitos e discriminações estruturais, sejam eles de gênero, raça, idade e escolaridade que, combinados com a deficiência, tendem a acentuar a exclusão desse grupo de pessoas no serviço público. A análise dos resultados na presente pesquisa revelou desequilíbrios na ocupação de cargos públicos frente às características relacionadas a gênero e raça, mas são as barreiras educacionais e os diferentes tipos de deficiências que influenciam diretamente no ingresso das PcD na administração pública. Particularmente em relação ao gênero, os dados obtidos demonstram que a taxa de participação de mulheres com deficiência, não obstante ser inferior à do sexo masculino na maioria dos entes públicos, apresentou índices elevados no Distrito Federal, no Paraná e em Santa Catarina. Já no âmbito da União e do Rio Grande do Sul o percentual de servidoras públicas com deficiência encontra-se abaixo de 40%.

No que diz respeito à raça, os resultados extraídos da pesquisa identificaram que os percentuais de servidores públicos com deficiência negros ainda são baixos, principalmente se levar em conta que quase 60% das PcD no Brasil são da raça negra. Registre-se que, nos estados de Santa Catarina e do Paraná, os percentuais de servidores públicos com deficiência negros não chegam a 20% e, na União, mais de 60% dos servidores públicos com deficiência são brancos.

Ao analisar os indicadores de grau de instrução, notou-se o elevado percentual de servidores públicos com deficiência com formação de grau superior completo, não somente porque grande parte dos editais de concursos públicos exige essa formação, mas também diante do elevado nível de conhecimento normalmente demandado nas provas. Dessa forma, tendo em conta que o quantitativo de PcD com formação completa de nível médio e nível superior é significativamente inferior, quando comparado com as pessoas sem deficiência, situação essa agravada a depender do tipo e do grau de deficiência, o nível da escolaridade deve ser considerado um fator sensível para a efetivação da

inclusão das PcD no serviço público e que tende a acentuar a situação de vulnerabilidade.

Por sua vez, a implementação de uma maior inclusão da PcD no serviço público também esbarra no tipo de deficiência. Por não ser um grupo homogêneo, existe maior participação no mercado de trabalho e na administração pública de pessoas com determinados tipos de deficiência, muito em função da associação entre a deficiência e o fator escolaridade.

No presente estudo, observou-se que a deficiência física é aquela que possui o maior percentual de pessoas com curso superior completo, coincidindo com o perfil de deficiência predominante nos ocupantes de cargos públicos dos entes públicos pesquisados. De forma inversa, os baixos percentuais de servidores públicos com deficiência intelectual/mental, observados nesta pesquisa, expõem que o objetivo da diversidade na administração pública dificilmente será alcançado sem que se leve em consideração particularidades inerentes a cada deficiência.

Assim, frente ao quadro verificado neste estudo de quase exclusão das PcD nas diferentes esferas da administração pública e à tendência de redução do número de cargos públicos, seja em função de eventual aprovação de reformas administrativas, do aumento da idade para aposentadoria, importando em maior tempo de permanência dos servidores públicos civis no serviço ativo, ou até mesmo diante do surgimento de novas tecnologias que tornarão obsoletos determinados cargos públicos, é possível vislumbrar que a reversão dessa situação dependerá de urgentes mudanças de rumo nas ações afirmativas de inclusão ou, do contrário, o objetivo de maior participação das PcD nos cargos públicos poderá nunca se concretizar.

Portanto, não obstante seja possível afirmar que o Brasil tenha uma das mais modernas e completas legislações do mundo a respeito da PcD, a escassez de políticas concretas de gestão de pessoas na administração pública expõe um indicativo de invisibilidade das PcD na atividade estatal, aliada à possível falta de interesse dos entes públicos em impulsionar a participação desse grupo de pessoas, em função da necessidade de investimentos em acessibilidade nos órgãos públicos e de adaptações nas atividades inerentes aos cargos públicos, fazendo jus a essas hipóteses para tema de novos estudos.

Visto isso, e dentro das propostas de aperfeiçoamento de ações afirmativas para fomentar o ingresso de PcD no serviço público, a primeira sugestão que se faz é investir no desenvolvimento de políticas de gestão de pessoas nos órgãos públicos para que sejam observadas as singularidades dos servidores com deficiência.

É preciso considerar que toda carreira do serviço público deveria ter definida as suas atribuições e o rol de habilidades, aptidões e competências necessárias ao desempenho do cargo público (Fontainha *et al.*, 2015), o que não

seria uma tarefa das mais árduas na gestão de pessoas dos entes públicos, na medida em que “a atuação das pessoas no ambiente organizacional do serviço público ocorre segundo rotinas de procedimentos de trabalho de caráter relativamente estável...” (Bergue, 2010). Sendo assim, os entes públicos, no âmbito da gestão de pessoas, poderiam, ou até mesmo deveriam, desenvolver políticas, programas e ações de inclusão social e funcional, identificando previamente questões de acessibilidade e de emprego de adaptações razoáveis em cada órgão público, de forma a disponibilizar nos concursos públicos vagas específicas para PcD.

Atente-se que o mapeamento feito nesta pesquisa sobre o perfil dos servidores públicos com deficiência nas administrações públicas federal, distrital e estaduais espelha a importância de identificar os parâmetros sociais de gênero, raça, idade, escolaridade e das especificidades de cada tipo de deficiência para estabelecer políticas de gestão pública de recursos humanos, alinhadas com a realidade local, que viabilizem o acesso aos cargos públicos para um número de maior de PcD.

Outra questão merecedora de maiores reflexões decorre de estipulações em normas ou editais no sentido das vagas reservadas para PcD não serem preservadas para futuros concursos públicos, mas sim revertidas para a ampla concorrência, caso não sejam integralmente preenchidas. Tal situação praticamente anula a intenção primária da ação afirmativa de inclusão daquele grupo de pessoas na administração pública.

Propõe-se ainda o estabelecimento de metas de inclusão (Kaufmann, 2007) de PcD, calculadas com base no número de cargos públicos efetivos, a serem atingidas, dentro de um determinado período, por cada órgão público da administração direta, das autarquias e das fundações públicas, tal como previsto na legislação do Espírito Santo.

Seguindo esses direcionamentos das sugestões propostas, seria possível avaliar a destinação de vagas exclusivas para PcD em concursos de ampla concorrência, ou mesmo a realização de concursos públicos voltados somente para candidatos com deficiência, como já foi efetuado pela Caixa Econômica Federal que, em 2021, admitiu em seus quadros funcionais 992 (novecentos e noventa e dois) PcD, sendo que mais de 40.000 (quarenta mil) candidatos com deficiência participaram do certame público (Brasil, 2022b). Em situação semelhante, em janeiro de 2023, o Tribunal de Contas da União proferiu decisão, no processo TC n. 042.433/2021-5, determinando que o Banco do Brasil “realize concurso público visando ao provimento de vagas e formação de cadastro de reserva exclusivamente para PcD...” (Brasil, 2023b). Ainda que ambos os casos sejam de empresas de economia mista, sujeitas à observância da Lei n. 8.213/91 (Brasil, 1991), nada impede que, havendo planejamento

e programação pelos órgãos públicos, concursos públicos exclusivos para PcD também ocorram na administração pública direta, nas autarquias e nas fundações públicas.

Deve-se registrar que as conclusões dessa pesquisa sofreram certas limitações, diante das já mencionadas dificuldades para obter dados estatísticos oficiais e informações sobre os servidores públicos com deficiência em alguns estados.

Outros temas também podem ser alvo de pesquisas futuras, como, por exemplo, uma pesquisa de campo para verificação de que forma é aferida a compatibilidade do cargo com a deficiência ou a aptidão plena diante da obrigação legal do ente público oferecer acessibilidade e adaptação razoável. Uma outra sugestão de estudo refere-se à questão específica da inclusão das pessoas com deficiência intelectual/mental no serviço público.

REFERÊNCIAS

BERGUE, S. T. *Comportamento organizacional*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração. UFSC; CAPES: UAB, 2010. Disponível em: https://cesad.ufs.br/ORBI/public/uploadCatalogo/10400506032012Comportamento_Organizacional_Aula_1.pdf. Acesso em: 25 jan. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 nov. 2021.

_____. Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm. Acesso em: 25 nov. 2021.

_____. Decreto n. 3.298, de 20 de dezembro de 1999. Regulamenta a Lei no 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3298.htm. Acesso em: 25 nov. 2021.

_____. Decreto n. 5.296, de 2 de dezembro de 2004. Regulamenta as Leis nos 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de

deficiência ou com mobilidade reduzida. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm. Acesso em: 15 abr. 2022.

_____. Decreto n. 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm. Acesso em: 23 jan. 2023.

_____. Decreto n. 6.949, de 25 de agosto de 2009. Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2009a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em: 20 nov. 2021.

_____. Lei n. 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da PCD (Estatuto da PCD). *Diário Oficial da União*, Brasília, 2015. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 25 nov. 2021.

_____. Decreto n. 9.991, de 28 de agosto de 2019. Dispõe sobre a Política para o Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2019a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9991.htm#art35. Acesso em: 23 jan. 2023.

_____. Lei n. 14.126, de 22 de Março de 2021. Classifica a visão monocular com deficiência sensorial do tipo visual. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2021a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14126.htm. Acesso em: 20 jan. 2023.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Subsecretaria de Inspeção do Trabalho. *A inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho*. 2. ed. Brasília: MTE, SIT, 2007. Disponível em: http://www.anamt.org.br/site/upload_arquivos/sugestoes_de_leitura_17122013112940533424.pdf. Acesso em: 10 dez. 2022.

_____. *Serviços e Informações do Brasil. Caixa convoca quase mil PcD e reforça o atendimento nas agências*. Brasília: Gov.br, 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2022/02/caixa-convoca-quase-mil-pessoas-com-deficiencia-e-reforca-o-atendimento-nas-agencias>. Acesso em: 23 fev. 2023.

_____. Ministério do Trabalho e Previdência. Sumário Executivo. *Relação Anual de Informações Sociais – RAIS – Ano Base 2021*. Brasília, 2022c. Disponível em: http://pdet.mte.gov.br/images/RAIS/2021/2-Sum%C3%A1rio_Executivo_RAIS_2021.pdf. Acesso em: 3 dez. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal – STF. *Mandado de Injunção 6.984-AM*. Relator: Min. Roberto Barroso. Data de julgamento: 28/09/2018. Data da publicação: 05/11/2018. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classe=NumeroIncidente=%22MI%206984%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 8 ago. 2022.

_____. Tribunal de Contas da União – TCU. *Processo 042.433/2021-5*. Representação sobre possível descumprimento do art. 93 da Lei 8.213/1991 por parte do Banco do Brasil S.A., caracterizado pelo não preenchimento de postos de trabalho por PcD, no percentual mínimo indicado no inciso IV do citado dispositivo legal. Relator: Min. Aroldo Cedraz. 25 de janeiro de 2023b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/042.433%252F2021-5/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 23 fev. 2023.

DEJOURS, C.; DESSORS, D.; DESRLAUX, F. Por um trabalho, fator de equilíbrio. Tradução de Maria Irene S. Betiol. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, 1993, v. 33, n. 3. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/38485>. Acesso em: 7 dez. 2021.

DELGADO, M. G., DELGADO, G. N. A matriz da Constituição de 1988 como parâmetro para a análise da reforma trabalhista. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, São Paulo, v. 83, n. 3, p. 193-211, jul./set. 2017. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/115870/2017_delgado_mauricio_matriz_constituicao.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 25 nov. 2021.

DINIZ, D. *O que é deficiência*. São Paulo. São Paulo: Editora Brasiliense, 2007. (Coleção Primeiros Passos). Disponível em: https://www.fcm.unicamp.br/fcm/sites/default/files/2016/page/texto_o_que_e_deficiencia-2.pdf. Acesso em: 28 nov. 2021.

FONTAINHA, F. C.; GERALDO, P. H.; VERONESE, A.; ALVES, C. O concurso público brasileiro e a ideologia concurseira. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 16, n. 110, 2015, p. 671-702. DOI: <https://doi.org/10.20499/2236-645.RJP2015v16e110-38>. Disponível em <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/38>. Acesso em: 10 nov. 2022.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

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

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr. 1995. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/38183/36927>. Acesso em: 20 fev. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *CENSO 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>. Acesso em: 2 dez. 2021.

_____. Sistema IBGE de Recuperação Automática. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua PNAD 2019*. Educação – tabelas 7146 e 7268. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnadca/tabelas>. Acesso em: 3 de jan. 2023.

_____. *Produto interno bruto*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 14 out. 2022.

_____. *Pesquisa Nacional de Saúde de 2019*. Rio de Janeiro: IBGE, 2021a. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101846.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022.

_____. *Conheça o Brasil—População – cor ou raça*. Rio de Janeiro: IBGE, 2021c. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18319-cor-ou-raca.html>. Acesso em: 17 jan. 2023.

_____. *Pessoas com deficiência e as desigualdades sociais no Brasil*. Tabelas. Características Gerais, Trabalho e Educação. Rio de Janeiro: IBGE, 2022a. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/34889-pessoas-com-deficiencia-e-as-desigualdades-sociais-no-brasil.html?=&t=resultados>. Acesso em: 13 jan. 2023.

INSTITUTO ETHOS. *O que as empresas podem fazer pela inclusão das pessoas com deficiência*. Coordenação Marta Gil. São Paulo: Instituto Ethos, 2002. Disponível em <https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2012/12/25.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. *Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017)*. Texto para discussão 2579. Felix Lopez e Erivelton Guedes. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em <https://>

repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10169/1/td_2579.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023.

_____. *Perfil racial do serviço civil ativo do executivo federal (1999-2020)*, Nota técnica n. 49. Brasília: Ipea, 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/210720_nt_diest_n_49.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023

KAUFMANN, R. F. M. *Ações afirmativas à brasileira: necessidade ou mito?* Uma análise histórico-jurídico-comparativa do negro nos Estados Unidos da América e no Brasil. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.

OLIVEIRA, L. G. S. O “gender gap” no mercado de trabalho pode ser mitigado por boas políticas públicas. Brasília: FGV, 2022. Disponível em: <https://portal.fgv.br/artigos/gender-gap-mercado-trabalho-pode-ser-mitigado-boas-politicas-publicas>. Acesso em: 17 jan. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Convention on the rights of persons with disabilities*. Nova York: UN, 2007. Disponível em: <https://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-e.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. *Cinco pontos-chave para a inclusão de PcD na resposta à COVID-19*. Suíça: International Labour Organization, 2020. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_741621/lang-pt/index.htm. Acesso em: 4 dez. 2021.

INCLUSÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA NA ESTRATÉGIA DE GOVERNO DIGITAL 2020-2023: DESAFIOS E OPORTUNIDADES

INCLUSION OF PUBLIC SERVANTS FROM THE MINISTRY OF ECONOMY IN THE DIGITAL GOVERNMENT STRATEGY 2020- 2023: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES

*Deuzinete Vieira do Carmo¹
Fernando Guilherme Tenório²
Marjorie Taboada Oliveira³*

-
- ¹ Doutora e mestre em Administração pela EBAPE/FGV. Master as International Business pela STOA/ICE, Itália. Professora titular da EBAPE/FGV. Especialização em Gestão Pública pela Universidade de Brasília (UnB). Graduação em Economia pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB). Servidora do Ministério da Fazenda.
 - ² Estágio pós-doutoral em Administração Pública pelo IGOP, Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Doutorado em Engenharia da Produção pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ). Professor colaborador nas instituições: Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí). Professor permanente nas universidades: Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Universidade Federal de Tocantins (UFT); Professor visitante nas seguintes universidade do Equador: Universidad Andina Simon Bolívar (UASB - Quito) e Escuela Politécnica Nacional (EPN - Quito). Professor Honorário das universidades do Equador: Universidad Estatal de Milagro (UNEMI) e Universidad del Azuay.
 - ³ Doutorado em Administração em andamento pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Mestre em Administração pela EBAPE/FGV. Pós-graduação

SUMÁRIO: Introdução. 1. Governo Digital e EGD 2020-2023. 2. Cultura organizacional. 3. Metodologia. 4. Resultados. 5. Resultados obtidos no questionário aberto. 6. Discussões. Considerações finais. Referências.

RESUMO: O presente estudo objetivou analisar os desafios e as oportunidades para a inclusão dos servidores públicos do Ministério da Economia (ME) na Estratégia de Governo Digital (EGD) 2020-2023. A pesquisa utilizou uma abordagem quali-quantitativa, com utilização de análise documental e aplicação de questionário contendo perguntas abertas e fechadas. Os resultados apontam para desafios como a falta de conhecimento sobre a EGD, resistência às novas tecnologias e falta de integração entre órgãos. Por outro lado, foram identificadas oportunidades em agilidade, desburocratização e aumento da eficiência. Para promover a inclusão digital, são sugeridas a divulgação da estratégia, capacitação em Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), promoção de cultura organizacional favorável à transformação digital e integração entre órgãos. O estudo enfatiza a importância de investimentos contínuos na capacitação e no desenvolvimento de habilidades digitais para melhorar a eficiência e a efetividade da administração pública. Como sugestão para estudos futuros, uma análise comparativa entre as estratégias de inclusão digital adotadas pelo Governo Federal e as políticas dos governos estaduais e municipais poderia proporcionar a identificação de boas práticas, lições aprendidas e uma compreensão mais abrangente da inclusão digital no setor público brasileiro, com foco nos servidores públicos.

PALAVRAS-CHAVE: Transformação Digital. Cultura Digital. Governo Digital. Inclusão Digital. Capacitação.

ABSTRACT: This study analyzed the challenges and opportunities for including public servants from the Ministry of Economy (ME) in the 2020-2023 Digital Government Strategy (DGS). The research utilized a qualitative-quantitative approach, including document analysis and applying a questionnaire with both open-ended and closed-ended questions. The study identified challenges such as lack of knowledge about the DGS, resistance to new technologies, and lack of integration among departments. On the other hand, opportunities were found in agility, streamlining bureaucracy, and increasing efficiency. To promote digital inclusion, suggestions include strategy dissemination, Information, Communication, and Technology

(ICT) training, fostering an organizational culture favorable to digital transformation, and interdepartmental integration. The study emphasizes the importance of continuous investments in training and developing digital skills to enhance the efficiency and effectiveness of public administration. As a suggestion for future studies, a comparative analysis between the digital inclusion strategies adopted by the federal government and the policies of state and municipal governments could identify best practices, and lessons learned, and provide a comprehensive understanding of digital inclusion in the Brazilian public sector, with a focus on public servants.

KEYWORDS: Digital Transformation. Digital Culture. Digital Government. Digital Inclusion. Training.

INTRODUÇÃO

No Brasil, assim como em outros países latino-americanos, a implementação de estratégias de governo digital tem sido uma prioridade há duas décadas. As estratégias adotadas visam não apenas simplificar e digitalizar os serviços públicos, mas criar canais digitais para a interação da população com o governo e promover sua participação nas decisões de caráter social (Meija, 2019).

Segundo Lafuente *et al.* (2021), o Brasil está atualmente classificado entre os 20 países com melhor oferta de serviços digitais no ranking da ONU, superando a média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que reúne as economias mais avançadas do mundo, em um ranking sobre a digitalização de governos. O estudo mostra que, com mais mil de serviços digitalizados, a otimização de recursos pelo Governo Federal chegou a economizar cerca de R\$ 2 bilhões por ano em 2019 e 2020, além de registrar mais de 90 milhões de cadastros no Portal Gov.br, que unifica os sites do governo.

Esses resultados de gestão foram acompanhados por avanços significativos nas políticas públicas voltadas para a transformação digital do Governo Federal, como a Estratégia de Governo Digital (EGD) e a Lei de Governo Digital. O termo “transformação digital” foi criado em 2011, quando a empresa de consultoria Capgemini Consulting publicou, em parceria com o Massachusetts Institute of Technology (MIT), a primeira edição da *Digital Transformation Review*, uma revista dedicada aos “desafios da revolução digital”. Segundo a publicação, a transformação digital refere-se à integração da tecnologia em todos os aspectos do negócio de forma a simplificar os processos, aprimorar o relacionamento com os clientes e estimular a inovação.

Nesse sentido, o Brasil foi reconhecido como o segundo país do mundo com a mais alta maturidade em governo digital, de acordo com o relatório *GovTech Maturity Index 2022* do Banco Mundial, índice que considera o estado atual da transformação digital do serviço público em 198 economias globais. Segundo a pesquisa, o Brasil teve o maior avanço entre as nações avaliadas, subindo cinco posições em relação ao ranking divulgado em 2021, passando do sétimo para o segundo lugar e tornando-se líder em governo digital no Ocidente.

Assim, tendo em vista que os governos necessitam reconhecer a importância das competências dos funcionários públicos no uso efetivo das ferramentas digitais, sendo eles figuras essenciais ao processo para a modernização da Administração Pública, o tema a ser tratado neste artigo, resultado de uma pesquisa para obtenção de título de Mestre em Administração Pública, é a inclusão do servidor público federal na política pública denominada EGD 2020-2023.

A pergunta que este trabalho visa responder é: quais os principais desafios e as oportunidades para a inclusão digital dos servidores públicos do Ministério da Economia (ME) perante a EGD 2020-2023? Para responder ao problema de pesquisa, foi realizada uma pesquisa quali-quantitativa, com base em análise documental, assim como entrevistas semiestruturadas realizadas por meio do Google Forms com servidores do extinto ME, a fim de conhecer o perfil dos servidores e suas percepções sobre a transformação digital no ambiente de trabalho.

1. GOVERNO DIGITAL E EGD 2020-2023

Estamos vivendo, desde 2014, o que Schwab (2016) chamou de a Quarta Revolução Industrial, a qual tem o poder de transformar de forma significativa a nossa forma de viver, trabalhar e nos comunicar. Segundo o autor, essa revolução impacta diversos espaços da sociedade, como o governo, a educação, a saúde, o comércio, o trabalho e a própria vida humana.

No entanto, pode-se afirmar que essa revolução está em andamento há pelo menos duas décadas, uma vez que, desde o surgimento da internet, governos ao redor do mundo vêm implementando uma série de iniciativas e ações, a fim de incorporá-la aos seus propósitos. Isso é o que a Organização das Nações Unidas (ONU, 2002) define como governo eletrônico: a utilização da internet e da *World Wide Web* para fornecer informações e serviços do governo aos cidadãos, utilizando-se de várias plataformas e aplicativos de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC).

Castells (2020) ressalta a importância da aplicação do conhecimento e da informação na geração de novos conhecimentos e no desenvolvimento

de dispositivos de processamento e comunicação da informação. Essa característica da revolução tecnológica atual está diretamente relacionada ao governo digital, uma vez que ele se utiliza das TICs para reconstruir processos e otimizar os serviços públicos. A aplicação desses conhecimentos e dispositivos tecnológicos no governo digital permite a criação de uma “realimentação cumulativa entre a inovação e o uso” (Castells, 2020, p. 88) das tecnologias, impulsionando a transformação e modernização do setor público.

Sobre governo digital, o Tribunal de Contas da União (TCU), em sua página sobre Fiscalização de Tecnologia da Informação, afirma que o avanço das TICs propiciou uma nova abordagem de interação entre governos e sociedade, denominada governo eletrônico (e-Gov). Concordando com as ideias de Castells (2020), o TCU enfatiza que o governo digital tem como objetivo reconstruir processos, utilizar dados e aprimorar os serviços públicos, com o intuito de atender às demandas dos cidadãos e diminuir a burocracia.

Com a edição do Decreto n. 8.638/2016, que instituiu a Política de Governança Digital (PGD) em órgãos e entidades da Administração Pública Federal (APF), a EGD foi referendada, tendo por finalidade definir os objetivos estratégicos, as metas, os indicadores e as iniciativas da Política de Governança Digital, além de nortear programas, projetos, serviços, sistemas e atividades a ela relacionados (Brasil, 2016). Quanto à sua vigência, foi estabelecido que ela seria coincidente com o prazo de vigência do Plano Plurianual (PPA), no caso, de 2016 a 2019.

Segundo Santos (2021), organizações internacionais, como a OCDE, têm um papel relevante ao formular conceitos, políticas e diretrizes que influenciam as nações. A OCDE é uma importante referência para a administração pública federal brasileira, e o Brasil busca se alinhar globalmente às suas orientações não apenas em termos de reforma da gestão pública por meio das TIC, mas também em relação à visão política e integração na economia capitalista global. Assim, a OCDE exerce um papel significativo como referência para as políticas macroeconômicas das nações, incluindo a governança digital.

Em 2018, a EGD 2016-2019 foi revisada e atualizada tendo por base as recomendações prescritas no relatório *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies* da OCDE (2014), os princípios, as diretrizes, as orientações e as estruturas de governança definidos no Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017, o qual dispôs sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e a publicação do Decreto n. 9.319, de 21 de março de 2018, que institui o SinDigital e estabelece a estrutura de governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital).

Nesse contexto, a proposta era alinhar os objetivos da EGD 2016-2019 aos objetivos previstos no eixo de transformação digital da E-Digital, a saber: aumentar a transparência e o controle social das atividades estatais; prover mais e melhores serviços públicos digitais; e ampliar a participação social na formulação das políticas públicas (Brasil, 2019). É importante ressaltar que o E-Digital tem o papel de coordenar políticas públicas para garantir uma adoção ampla das tecnologias digitais, buscando construir uma sociedade mais livre, justa, solidária e economicamente próspera (Brasil, 2016). A digitalização oferece oportunidades em diversas áreas, como acesso igualitário a recursos educacionais, vantagens econômicas por meio da automação e análise de dados, proteção de privacidade, direitos humanos e melhoria da assistência à saúde. A estratégia busca coordenar iniciativas governamentais, promover a capacitação digital, criar marcos regulatórios adequados e estabelecer uma estrutura de governança para garantir a execução, o monitoramento e a avaliação das iniciativas (Santos, 2019).

Conforme dados obtidos no Portal Gov.br, em 2019, a implementação da EGD 2016-2019 atingiu 155,23% de progresso, incluindo iniciativas que ultrapassaram 100% de execução. Essa experiência, juntamente com os conhecimentos adquiridos e os desafios enfrentados, desempenhou um papel fundamental na elaboração da EGD para o período de 2020 a 2022. Assim, em 29 de abril de 2020, foi publicado o Decreto n. 10.332, que instituiu a EGD 2020-2022. A nova EGD está estruturada com base em princípios, objetivos e iniciativas que guiarão a transformação do governo por meio de tecnologias digitais, com o objetivo de oferecer políticas públicas e serviços de melhor qualidade, mais simples e acessíveis, disponíveis a qualquer hora e em qualquer lugar, e com um custo reduzido para os cidadãos.

Plessner *et al.* (2018) argumentam que a digitalização trouxe mudanças significativas na forma como o trabalho é organizado, gerenciado e realizado nas organizações públicas. Eles destacam como a digitalização possibilitou novas formas de trabalho, incluindo o trabalho remoto, e como o uso de métricas de desempenho aumentou no uso do gerenciamento e na avaliação de desempenho de servidores. Os autores também discutem como a digitalização afetou as habilidades e competências exigidas dos trabalhadores do setor público e como as organizações estão respondendo a essas mudanças, investindo em programas de treinamento e desenvolvimento. Fato é, destacam os autores, que o processo de transformação digital é complexo e multifacetado, e as organizações necessitam se adaptar a essas mudanças, investindo em novas tecnologias, programas de treinamento e desenvolvimento e mudanças nas estruturas organizacionais e nas práticas de gestão.

Na pesquisa do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 2020), intitulada *Transformação digital e emprego público: o futuro do trabalho do governo*, as evidências apontam que o baixo nível de adoção das novas tecnologias pode estar relacionado a vários fatores, como nível de escolaridade, habilidades tecnológicas, idade e qualificação dos funcionários. Roseth *et al.* (2020) afirmam que o diagnóstico e o planejamento são importantes para apoiar a requalificação ou o desligamento dos funcionários que se tornam redundantes, de forma a identificar possíveis oportunidades para eliminar cargos de forma natural. Uma sugestão é a adoção de planos transversais para responder às necessidades comuns de gestão do talento humano existente, com o objetivo de apoiar as instituições públicas no processo de transformação digital tornando-as aptas a enfrentar os desafios relacionados à disposição e capacidade do pessoal em adotar novas tecnologias e métodos de trabalho.

No artigo de Peixoto *et al.* (2022), intitulado *Governments aren't getting enough digital skills*, os autores analisam a importância da capacitação digital no setor público e como muitos governos estão ficando para trás nessa área. Os autores argumentam que a transformação digital é fundamental para melhorar a eficiência, transparência e qualidade dos serviços públicos, mas muitos funcionários públicos não possuem as habilidades necessárias para lidar com as novas tecnologias, ressaltando também a questão do envelhecimento da força de trabalho.

A fim de mitigar essa ausência de habilidades, os autores apostam na colaboração entre governos, empresas e sociedade civil para a criação de programas de treinamento e capacitação digital para funcionários públicos. Contudo, nem tudo é sobre falta de habilidades. Peixoto *et al.* (2022) alertam que o atual modelo de serviço público carreirista não privilegia a retenção de talentos em tempos de transformação digital, pois os governos não têm estrutura ou cultura digital suficiente para oferecer um ambiente de trabalho competitivo e gratificante comparado à iniciativa privada. Como sugestão, os autores propõem que os governos criem “instituições de entrega digital” que trabalhem fora das restrições da burocracia ou ofereçam condições de trabalho mais atraentes, como, por exemplo, o regime híbrido.

Ainda sobre a questão levantada do envelhecimento da força de trabalho, Adamczyk *et al.* (2021) realizaram um estudo sobre o futuro do emprego no setor público federal em que o impacto da automação nas funções administrativas e processuais da burocracia brasileira foi analisado a fim de identificar as funções mais propensas a serem automatizadas, bem como as habilidades que serão valorizadas no futuro. Em seu argumento, os autores apontam que a automação das funções públicas pode resultar em uma redução significativa do número de empregos no setor público, mas

também pode levar a uma melhoria na qualidade dos serviços prestados. A automação, segundo os autores, reforça mais uma vez a necessidade de capacitar e treinar os funcionários públicos para que eles se adaptem às mudanças tecnológicas em curso.

2. CULTURA ORGANIZACIONAL

De acordo com Sorokina (2019), a cultura organizacional é um fenômeno interdisciplinar essencial para o funcionamento de uma organização. O processo de mudança dessa cultura é complexo, demandando tempo, esforço e um alto nível de profissionalismo por parte do líder. A autora destaca que as transformações na cultura organizacional costumam ser lentas, influenciadas por elementos como a cultura da aparência, a independência individual e a responsabilidade, a interação entre os membros da organização, o conforto físico e psicológico e a motivação. Nesse contexto, o líder desempenha um papel fundamental na comunicação e na criação de um clima moral e psicológico favorável ao processo de mudança. Mejía (2019) chama a atenção para o fato de que a transformação digital enfrenta desafios significativos, incluindo a necessidade de atualizar as habilidades e a mentalidade dos servidores públicos para que possam aproveitar plenamente as oportunidades digitais e gerenciar os riscos associados a essa revolução.

Em março de 2020, devido à pandemia da doença do Coronavírus (COVID-19), houve a determinação, pelo Governo do Distrito Federal (GDF), de suspender certas atividades comerciais, serviços não essenciais e aulas da rede pública de ensino e, assim, os órgãos públicos federais localizados na cidade de Brasília foram obrigados a implementar o trabalho remoto. Trabalhar de forma remota significou, para muitos servidores, uma mudança de paradigmas, um desafio. Em estudo conduzido por Souza (2020), foi analisada a adaptação dos servidores públicos ao trabalho remoto durante a pandemia, identificando-se desafios significativos, principalmente em relação à disponibilização de equipamentos e acessibilidade remota. A pesquisa também destacou as dificuldades enfrentadas pelos colaboradores mais idosos e a necessidade imediata de implementação do teletrabalho para um grande contingente de servidores, ressaltando a importância de superar adversidades relacionadas à comunicação e adaptação às novas tecnologias existentes.

Nesse sentido, Lelles *et al.* (2022) ressaltam a importância da cultura organizacional para a criação de uma rede de apoio para que os servidores possam lidar coletivamente com os desafios do teletrabalho, mesmo que de forma virtual. Nesse sentido, sua atuação busca promover uma maior

integração das equipes em torno dos valores essenciais da instituição, dos resultados almejados e da preservação da integridade dos trabalhadores.

Conforme o Guia de Transformação Digital Governamental editado pelo BID (2022), durante um processo de transformação digital, algumas instituições e organizações públicas direcionam seus recursos, investimentos e atenção para o desenvolvimento, a implementação e o aprimoramento de serviços por meio de seu portfólio de aplicativos, negligenciando o olhar voltado para seu público interno. Segundo o guia do BID, para obter sucesso em processos de gestão que envolvem mudanças, é fundamental envolver toda a equipe, utilizando metodologias de formação de facilitadores internos, nos quais os profissionais que participaram da definição da transformação atuam como formadores para os demais. Dessa forma, de acordo com o guia, a aceitação de um colega como tutor é mais receptiva do que a utilização de formadores externos, pois eles podem focar nos problemas específicos e compartilhar percepções, reduzindo a resistência à mudança.

A resistência à mudança é algo que o World Economic Forum (WEF, 2021, p. 9-10, tradução nossa) considera como um desafio a ser enfrentado no contexto da transformação digital, uma vez que a cultura institucional se expressa por meio do comportamento e da mentalidade dos funcionários, que exercem influência e são influenciados pelas práticas e valores da organização em que trabalham. Para o WEF (2021), ela representa “a forma como as coisas são realizadas naquele ambiente” e, frequentemente, não há uma única cultura institucional, mas sim várias, uma vez que podem existir variações entre diferentes setores e unidades da organização. Dessa forma, a mudança de cultura na organização constitui, segundo o WEF (2021), um desafio complexo, pois demanda alterações nos comportamentos e nas mentalidades dos funcionários, nas práticas organizacionais que os afetam e nos valores que orientam a instituição.

3. METODOLOGIA

De acordo com as taxonomias adotadas por Vergara (2006), a presente pesquisa classificou-se como descritiva, pois, apesar de tema relevante para a Administração Pública, são poucos os estudos sobre a inclusão digital dos servidores públicos no atual cenário de transformação digital. Quanto aos procedimentos técnicos, trata-se de levantamento (*survey*), utilizando-se de pesquisa de campo, uma vez que ela se concentra na realidade dos servidores e propicia a coleta de dados primários.

A abordagem quali-quantitativa é uma estratégia de pesquisa que combina métodos qualitativos e quantitativos, buscando explorar e entender questões de pesquisa de forma mais abrangente e holística. De acordo com Creswell

(2009), essa abordagem permite que o pesquisador utilize técnicas qualitativas para compreender as nuances e complexidades de um fenômeno, explorando as perspectivas e experiências dos participantes. Em seguida, métodos quantitativos são empregados para medir e analisar os dados coletados. A abordagem quali-quantitativa busca complementar as vantagens de ambas as metodologias, proporcionando uma visão mais completa e precisa do objeto de estudo, além de aumentar a validade e a confiabilidade dos resultados por meio da triangulação de dados.

O público-alvo da pesquisa foi constituído de 19 servidores do extinto ME, lotados no Distrito Federal, que atuavam, até 31 de dezembro de 2022, em atividades relacionadas com a gestão administrativa de planejamento, coordenação, execução, monitoramento e avaliação das atividades de suporte, logística, tecnologias, patrimônio, suprimentos, distribuição e compras, dentre outras no âmbito das Secretarias Especiais do extinto Ministério.

O instrumento de coleta de dados foi um questionário online, com um conjunto semiestruturado de perguntas, por meio da plataforma Google Forms, compartilhado de forma aleatória com servidores, por e-mail ou WhatsApp, pertencentes às estruturas do extinto ME. O questionário, dividido em duas seções – Perfil dos Respondentes e Transformação Digital –, consistiu em 24 itens, sendo 20 perguntas do tipo fechadas e 4 do tipo abertas. O questionário foi previamente e posteriormente submetido à apreciação do Comitê de Conformidade Ética em Pesquisa envolvendo Seres Humanos (CEPH/FGV) e aprovado conforme Parecer n. 103/2023, em 10 de abril de 2023.

4. RESULTADOS

A amostra analisada apresentou as seguintes características: 10 pessoas se declararam do sexo feminino (52,6%) e 9 do sexo masculino (47,4%). Quanto à faixa etária, a maioria (42,1%) está no intervalo de 40 a 49 anos. As faixas de 30 a 39 anos, 50 a 59 anos e 60 a 69 anos representaram 26,3%, 21,1% e 10,5% respectivamente. Em termos de escolaridade, (63,2%) possui Especialização, seguida por 26,3% com Nível Superior. Os níveis Médio e Mestrado ou Doutorado possuem o mesmo percentual, 5,3% cada.

Sobre o conhecimento da EGD, o uso de ferramentas tecnológicas como o Pacote Office e o Microsoft Teams, a utilização do SEI, a experiência com o trabalho remoto, o meio de acesso à Internet e a utilização do Portal Gov.br, os dados obtidos mostram que: 47,4% dos respondentes disseram não conhecer a Estratégia Nacional de Governo Digital. Sobre o trabalho

remoto no período de março de 2020 a dezembro de 2022, 89,5% dos respondentes afirmaram ter trabalhado remotamente neste período. Em relação à participação em programa de gestão na modalidade “trabalho remoto integral”, 57,9% dos respondentes são participantes de programa de gestão na modalidade “trabalho remoto integral”. Quanto ao acesso à internet, 57,9% dos respondentes utilizam computador ou notebook do trabalho; 26,3% dos respondentes utilizam computador ou notebook pessoal e 15,8% dos respondentes utilizam o smartphone. Sobre o acesso e uso do Gov.br, 94,7% dos respondentes afirmam possuir acesso ao Gov.br e utilizar seus serviços e 5,3% dos respondentes tem acesso à plataforma, mas não utilizam os serviços oferecidos.

Com base nos dados obtidos, a situação da oferta de capacitação na área de TIC no ME, revela que: 57,9% dos respondentes afirmaram que o ME não oferece capacitação regular na área de TIC, enquanto 42,1% dos respondentes responderam positivamente, indicando que o ME oferece capacitação nessa área. Esses resultados mostram que a maioria dos respondentes não possui acesso a programas de capacitação regular na área de TIC fornecidos pela organização em que trabalham. Isso pode indicar uma possível lacuna na política de desenvolvimento de habilidades em TIC dentro da instituição.

De forma conjunta, esses resultados demonstram que a maioria dos respondentes participou de alguma forma de capacitação em TIC nos últimos anos, sendo o ano de 2022 o mais proeminente, com 31,3% dos respondentes participando de alguma atividade de capacitação nessa área. Isso sugere que houve um aumento nas iniciativas de capacitação em TIC ao longo do tempo, o que pode ser uma resposta ao cenário de crescente digitalização e transformação digital no setor público.

Em geral, a análise dos dados indica que a oferta de capacitação na área de TIC ainda não é amplamente acessível para todos os funcionários da organização, mas houve um aumento na participação em atividades de capacitação ao longo dos anos. Isso pode ser considerado um passo positivo para o desenvolvimento de habilidades digitais dos servidores públicos e sua adaptação às demandas crescentes de tecnologia no ambiente de trabalho. No entanto, é importante que a organização continue investindo em programas de capacitação para garantir que todos os funcionários possam se beneficiar das oportunidades de desenvolvimento profissional na área de TIC.

5. RESULTADOS OBTIDOS NO QUESTIONÁRIO ABERTO

A análise das respostas revelou que os entrevistados identificaram diversos impactos positivos da transformação digital no serviço público federal. As principais categorias temáticas emergentes são: agilidade e

flexibilidade, desburocratização, aumento de produtividade e eficiência, integração de processos e melhoria na imagem do serviço público. A análise das respostas indicou que os entrevistados identificaram diversos desafios para a implementação da transformação digital no serviço público federal. Muitos entrevistados apontaram a resistência à mudança e a necessidade de uma mudança na cultura organizacional como um dos principais desafios. A falta de capacitação e treinamento adequados para os servidores foi mencionada como um obstáculo para a adoção de novas tecnologias.

Alguns entrevistados citaram a falta de integração entre os órgãos públicos como um desafio para a transformação digital e a resistência de alguns servidores às novas tecnologias foi mencionada como um obstáculo para a implementação da transformação digital. O alto custo envolvido na implementação da transformação digital e a necessidade de disponibilizar recursos para a aquisição de melhores equipamentos e treinamentos foram apontados como desafios.

As respostas revelaram como os entrevistados percebem sua inserção no processo de transformação digital em suas organizações de trabalho. Muitos entrevistados relataram estar satisfeitos, empenhados e motivados com a transformação digital, sentindo-se inseridos e atuantes nesse processo, porém alguns entrevistados se mostraram insatisfeitos e pouco inseridos no processo de transformação digital de suas organizações, sentindo falta de apoio e capacitação. Não obstante, alguns entrevistados relataram estar em processo de adaptação à transformação digital e perceberam a necessidade de capacitação para melhor se inserirem nesse contexto.

As respostas indicam como os entrevistados avaliam a comunicação das mudanças, relacionadas à adoção de novas tecnologias e processos, pelo Ministério ao servidor. Alguns entrevistados avaliaram a comunicação como adequada, destacando que as ferramentas são apresentadas de forma apropriada e mencionaram a necessidade de incentivos e capacitação para que os servidores possam adotar as mudanças de forma efetiva. Vários entrevistados avaliaram positivamente a comunicação das mudanças pelo Ministério, reconhecendo os esforços em promover a eficiência e a efetividade governamental.

6. DISCUSSÕES

A análise dos dados coletados no questionário fechado aponta que a faixa de idade predominante na pesquisa é de 40 a 49 anos, representando 42,1% da amostra, o que demonstra que esses indivíduos não podem ser definidos como “natos digitais”. De acordo com estudo realizado por Paccagnella (2016) para a OCDE, a partir de dados obtidos pela

Survey of Adult Skills (Programme for the International Assessment of Adult Competencies – PIAAC), existem diferenças claras na proficiência em habilidades de processamento de informações entre indivíduos de diferentes idades, pois, enquanto adultos na faixa etária de 20 a 30 anos possuem altos níveis de proficiência em habilidades, essa parece diminuir à medida que as pessoas envelhecem. Contudo, alerta o autor, tais dados não podem ser interpretados como um padrão para determinar a idade como fator delimitador de capacidades e, sim, como uma contribuição para identificar intervenções imediatas que possam agir para preparar os indivíduos mais fragilizados para as transformações futuras nos processos de trabalho.

No Brasil, em 2019, foi editada a Portaria Conjunta SGD/ENAP n. 6 de 14 de março de 2019, a qual instituiu o Programa de Desenvolvimento de Capacidades para Transformação Digital no Poder Executivo Federal, denominado *Capacita.gov.br*, com o objetivo de capacitar servidores públicos que atuam no Poder Executivo federal como profissionais de TIC, analistas e gestores públicos de negócio, profissionais jurídicos e altos executivos em habilidades e competências digitais, a fim de impulsionar a modernização e eficiência dos serviços prestados à população. Estruturados de forma gratuita e online, os cursos abrangem áreas como inteligência artificial, análise de dados, segurança da informação e transformação digital.

Embora, originalmente, o *Capacita.gov.br* estivesse voltado para a capacitação de determinados profissionais, em 2022, os cursos oferecidos pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e que integram o Programa de Transformação Digital estão voltados tanto para servidores públicos quanto para cidadãos em geral e estão divididos em três categorias: básica, intermediária e avançada. Além dos objetivos citados anteriormente, a iniciativa visa fomentar a cultura de inovação e aprimoramento contínuo dos servidores públicos (Brasil, 2022).

Quanto ao desconhecimento sobre a EGD, infere-se que sua divulgação não contempla todos os destinatários da política de transformação digital, uma vez que vários servidores afirmaram não ter conhecimento de sua existência, o que pode ser prejudicial para a condução dos processos que o Governo Federal deseja implementar. Contudo, dado que todos os servidores da pesquisa afirmaram ter acesso ao Portal Gov.br (Brasil, 2023), seria o caso de tornar a EGD mais visível nesse portal, a fim de popularizar o assunto.

É importante lembrar que o servidor público, antes de tudo, é um cidadão e, como tal, usufrui dos serviços públicos prestados pelo Governo Federal, merecendo, assim, um canal de comunicação institucional permanente por assuntos. A informação tem de estar disponível e acessível de forma igual a todos servidores, independentemente de sua área de atuação, e a EGD,

dada sua amplitude de transformação e ruptura de paradigmas burocráticos, deve ter ampla visibilidade (Carvalho, 2019).

Com relação às habilidades e competências em TIC, todos os servidores afirmaram saber lidar com as ferramentas de trabalho e comunicação disponíveis em seus ambientes de trabalho, mesmo que em diferentes níveis de conhecimento, o que pode indicar a necessidade de programas regulares de atualização e reciclagem para acompanhamento das mudanças em andamento.

Acompanhando essa necessidade, mais da metade dos respondentes afirmaram que a organização não oferece capacitações regulares em TIC. Contudo, a Enap mantém um rol de capacitações voltadas para a transformação digital, de forma gratuita e aberta para todos os servidores públicos interessados, no âmbito do Capacita.gov.br. Seja por desconhecimento da oferta dessas capacitações ou mesmo por uma possível falta de comunicação de novas capacitações, dos 19 respondentes, apenas 16 afirmaram ter se capacitado entre os anos de 2019 e 2022. De modo geral, dentro do ME, somente 200 servidores concluíram cursos de certificação na área de transformação digital oferecidos pela Escola Virtual Fov (EV.G). Esse dado é preocupante, uma vez que o número total de servidores é muito mais extenso.

Além da oferta espontânea pela Enap e EV.G, existe, na Administração Pública Federal, a iniciativa Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP), que foi instituída pelo Decreto n. 9.991/2019 com o objetivo de regulamentar dispositivos da Lei n. 8.112/1990, que tratam, entre outros assuntos, do planejamento anual de necessidades de desenvolvimento dos servidores públicos. O PNPD tem como principal propósito, de acordo com o art. 1º do Decreto, “promover o desenvolvimento dos servidores públicos nas competências necessárias para alcançar a excelência na atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”.

Dentre os instrumentos do PNPD, encontra-se o Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP), que, no extinto ME, requeria que suas unidades administrativas fizessem uma estimativa anual das necessidades de capacitação para seus servidores. Após a estimativa, a área responsável pela capacitação oferecia cursos em diversas áreas e níveis de conhecimento. Assim, por meio de consulta realizada ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), utilizando o instrumento da Lei de Acesso à Informação (LAI), foi possível obter dados sobre os cursos e a quantidade de servidores capacitados, no âmbito do PDP, entre os anos de 2019 e 2022.

Essa análise indica que o PDP proposto e executado pelo ME não contemplou treinamentos voltados para a transformação digital conforme a

iniciativa Capacita.gov.br. Assim, verifica-se que, destarte a oferta de cursos diversos pelo ME, a maioria dos servidores capacitados em transformação digital entre 2019 e 2022 foi capacitada por interesse individual exclusivamente pelos canais Enap e EV.G.

Quanto ao trabalho remoto instituído por Programa de Gestão, 57,9% dos servidores responderam que participam na modalidade integral, o que demanda mais capacitação para atualização dos processos de trabalho, gestão de tempo e produtividade. Destaca-se que o percentual de servidores em teletrabalho integral equivale aos percentuais achados no tipo de acesso à internet, quais sejam, 15,8% utilizam smartphones e 26,3%, computadores ou notebooks pessoais. Sobre a utilização de smartphones como equipamento único de trabalho, é possível que o servidor se autoprejudique, uma vez que tais dispositivos possuem telas fora do padrão de um computador e a acessibilidade dos aplicativos pode interferir na visualização e desempenho.

É sabido que, em qualquer processo que envolva mudanças em rotinas e tecnologias, a aversão e resistência tendem a se manifestar. Schein (2009, p. 307) aponta que é necessário que a organização adote dois princípios, por assim dizer, metodológicos, para lidar com a situação: “PRINCÍPIO 1: A ansiedade ou a culpa da sobrevivência deve ser maior do que a ansiedade da aprendizagem. PRINCÍPIO 2: A ansiedade da aprendizagem deve ser reduzida em vez de aumentar a ansiedade da sobrevivência”.

De acordo com o primeiro princípio, se as pessoas estão em uma situação em que a aprendizagem é vista como uma questão de sobrevivência – por exemplo, se a organização está enfrentando uma crise e precisa aprender novas habilidades rapidamente para se adaptar – então a ansiedade ou culpa relacionada à sobrevivência será maior do que a ansiedade de aprendizagem, o que permitirá que as pessoas se sintam mais motivadas e comprometidas em aprender. Sobre o segundo princípio, quando em um ambiente de aprendizagem, é importante que os professores e instrutores criem um clima psicológico seguro e positivo, que reduza a ansiedade de aprendizagem e incentive os alunos a se sentirem confortáveis para assumir riscos e cometer erros. Quando os alunos se sentem seguros, eles são mais propensos a aprender e a se desenvolver de maneira efetiva.

E considerando que, dentre todos os desafios apontados pelos servidores, os mais citados foram a necessidade de capacitação e a mudança da cultura organizacional dos órgãos envolvidos, verifica-se que a capacitação é fator de sensibilidade a ser observado pelas organizações. Sobre isso, Bonnet e Ferraris (2011) afirmam que a chave para o sucesso da transformação digital envolve a transformação do lado humano da organização envolvida, sendo essencial desenvolver uma combinação de competências e habilidades digitais entre os funcionários de todas as áreas da organização, tais como

Recursos Humanos, Vendas, Marketing e TI, para que toda ela se conecte às mudanças.

Sobre a mudança da cultura organizacional, Bonnet e Ferraris (2011) consideram que muitas empresas investem na transformação digital sem considerar as mudanças necessárias em seu modelo operacional, sua cultura e suas práticas de trabalho. Elas se concentram demais nos aspectos técnicos, voltados apenas para o cliente – no caso do serviço público, o cidadão – da transformação digital e esquecem que o alinhamento de pessoas e processos é crucial para o sucesso. As principais barreiras, apontadas pelos autores, para o sucesso da transformação digital nas organizações incluem mão de obra envelhecida, falta de alinhamento entre os líderes e os gestores de equipes, além de programas ineficazes de gerenciamento de mudanças. Os autores enfatizam a importância de envolver os funcionários na jornada de transformação para que eles se sintam parte do processo de mudança.

Para que uma nova dinâmica de cultura organizacional seja inclusiva, é necessário que a organização se empenhe em lidar com a diversidade e as mudanças nas relações de trabalho (Castro *et al.*, 2022). Trata-se de uma situação complexa que demanda um conhecimento profundo da organização em relação aos seus funcionários e uma comunicação interna eficaz, a fim de reduzir as desigualdades existentes, levando em consideração as diferentes realidades dos trabalhadores, sejam elas econômicas, sociais ou regionais.

Trazer a cultura organizacional para o digital não é uma tarefa fácil, mas fundamental para garantir que a transformação digital ocorra de maneira efetiva e equitativa (Peixoto *et al.*, 2022). Para Lima e de Almeida (2021), as lideranças desempenham um papel crucial na transformação digital, exigindo olhar estratégico e compreensão das potencialidades e riscos do mundo digital.

De acordo com Xavier e Vaz (2022, p. 4): “Não é possível criar um governo digital eficiente, com políticas públicas alinhadas aos anseios da sociedade, sem que seus servidores (executores) tenham uma destreza digital”. Segundo os autores, existe um desequilíbrio entre a capacidade brasileira de entender regras normativas e a habilidade de compreender tecnologias, o que exige flexibilidade e adaptação crescentes das organizações, especialmente pela rápida mudança dos anseios humanos na era digital. Portanto, a busca pela destreza digital dos profissionais deve ser tão prioritária quanto o conhecimento jurídico, sob o risco de que a ignorância tecnológica gere inércia e uma atuação lenta e descompassada com a realidade.

Conforme Mejía (2019), para enfrentar esses desafios, é fundamental investir na capacitação e no desenvolvimento contínuo dos servidores públicos. Além disso, é necessário promover a conscientização sobre a

importância das habilidades digitais e das políticas digitais no âmbito do setor público. Adicionalmente, é indispensável estabelecer parcerias com universidades, empresas de tecnologia e outras partes interessadas a fim de promover o talento digital na sociedade e impulsionar os processos de transformação governamental. Investir em talentos digitais é essencial para que o Brasil e outros países latino-americanos possam aproveitar os benefícios das novas tecnologias e encontrar soluções inovadoras para os desafios enfrentados pelas suas populações, de acordo com a autora.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio da coleta e análise de dados, constatou-se que a inclusão digital enfrenta obstáculos, como a falta de conhecimento sobre a EGD, a necessidade de capacitação adequada, a resistência às novas tecnologias e a cultura organizacional. Além disso, a integração entre os órgãos públicos e os custos da transformação digital também são desafios a serem superados. Por outro lado, identificaram-se oportunidades na agilidade e flexibilidade proporcionadas pela transformação digital, na desburocratização dos processos, no aumento da produtividade e eficiência, bem como na melhoria da imagem do serviço público. A participação dos servidores em atividades de capacitação, como o TIC, também representa um avanço positivo nessa área.

Para enfrentar os desafios e aproveitar as oportunidades relacionadas à inclusão digital, o ME deve adotar medidas como a divulgação e conscientização sobre a EGD, capacitação regular em TIC, promoção de cultura organizacional favorável à transformação digital e busca de integração entre os órgãos públicos. Além disso, é fundamental fornecer incentivos e recursos adequados para garantir a efetiva adoção das novas tecnologias e processos. A construção de uma cultura digital inclusiva no serviço público requer investimento em capacitação, disponibilização de ferramentas digitais acessíveis, colaboração, compartilhamento de conhecimento e valorização da diversidade.

Diante da relevância da inclusão digital no contexto do Governo Federal e dos desafios e das oportunidades identificados na pesquisa, sugere-se como tema para estudos futuros uma análise comparativa entre as estratégias de inclusão digital adotadas pelo Governo Federal e as políticas de governos estaduais e municipais. Tal estudo permitiria identificar boas práticas, lições aprendidas e desenvolver um panorama mais amplo sobre a inclusão digital no setor público brasileiro, com foco no servidor público.

REFERÊNCIAS

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. *Government Digital Transformation Guide*. Washington, D.C.: [s.n.], 2022. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/government-digital-transformation-guide>. Acesso em: 26 jun. 2023.

BANCO MUNDIAL. GovTech Maturity Index. *Update: Trends in Public Sector Digital Transformation*. Equitable Growth, Finance and Institutions Insight – Governance. Washington, D.C.: [s.n.], 2022. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10986/38499>. Acesso em 2 jan. 2023.

BONNET, D.; FERRARIS, P. Transform to the power of digital. *Capgemini consulting*, 2011. Disponível em: https://www.capgemini.com/br-pt/wp-content/uploads/sites/8/2017/07/Digital_Transformation_Review_No_1_July_2011.pdf. Acesso em: 27 abr. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. *Relatório de Análise*: Secretaria de Gestão – Processo Eletrônico Nacional. Brasília, DF: ME/CGU, 2020. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/927592>. Acesso em: 6 jun. 2023.

_____. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, seção 1, 23 nov. 2017.

_____. Decreto nº 9.319, de 21 de março de 2018. Institui o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabelece a estrutura de governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital). *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, seção 1, 22 mar. 2018.

_____. Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020. Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29/04/2020, edição 81, seção 1, página 6. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10332.htm#art14. Acesso em: 2 fev. 2023.

_____. *Estratégia brasileira para a transformação digital (E-Digital)*. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/centrais-deconteudo/comunicados-mcti/estrategia-digital-brasileira/estrategiadigital.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2023.

_____. Ministério da Economia. INSTRUÇÃO NORMATIVA SGP-ENAP/SEDGG/ME Nº 21, de 1º de fevereiro de 2021. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 23, seção 1, p. 12, 3 fev. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-sgp-enap/sedgg/me-n-21-de-1-de-fevereiro-de-2021-302021570>. Acesso em: 15 jun. 2023.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Portaria nº 17*, de 7 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/portarias-revogadas/portaria-no-17-de-7-de-fevereiro-de-2018-revogada-pela-portaria-no-179-de-2019>. Acesso em: 15 fev. 2023.

_____. Tribunal de Contas da União. *Política pública de inclusão digital*. Brasília: TCU, SeinfraAeroTelecom, 2015, p. 76. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/politica-publica-de-inclusao-digital.htm>. Acesso em: 13 nov. 2022.

_____. Decreto nº 40.550, de 23 de março de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus, e dá outras providências. *Diário Oficial do Distrito Federal*, Brasília, DF, ed. 36 – extra, seção 1, p. 1, 23 mar. 2020. Disponível em: http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2020/03_Mar%C3%A7o/DODF%20036%2023-03-2020%20EDICAO%20EXTRA/DODF%20036%2023-03-2020%20EDICAO%20EXTRA.pdf. Acesso em: 5 dez. 2022.

CARVALHO, Sergio T. N. Diagnóstico do Ageism no Serviço Público Brasileiro: A Necessidade de Combater o Preconceito Projetado para o Futuro do Servidor. *Revista da CGU*, v. 13, n. 23, jan./jun. 2021. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/399. Acesso em: 21 jan. 2023.

CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. 21. ed. rev. e atual. [S. l.]: Paz e Terra, 2020.

CRESWELL, JW. Research Design. *Qualitative, Quantitative and mixed methods approaches*. 3. ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 2009.

HAN, B. *Infocracia: digitalização e a crise da democracia*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) COVID-19*. Microdados [Internet]. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://covid19.ibge.gov.br/pnad-covid/trabalho.php>. Acesso em: 2 dez. 2022.

LAFUENTE, M.; LEITE, R.; PORRÚA, M.; VALENTI, P. *Transformação digital dos governos brasileiros: tendências na transformação digital em governos estaduais e no Distrito Federal do Brasil*. Washington, D.C., EUA: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2021. Disponível em: <https://publications.iadb.org/pt/transformacao-digital-dos-governos-brasileiros-tendencias-na-transformacao-digital-em-governos>. Acesso em: 15 jun. 2023.

LELLES, S. L. C. de; LIMA, M. G. M. The Covid-19 pandemic as a driver of remote work and its impacts on Organizational Culture and the federal public service. *Research, Society and Development*, [Vargem Grande Paulista, SP], v. 11, n. 14, p. e490111436276, 2022. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/36276>. Acesso em: 10 jun. 2023.

LIMA, R. T. A.; DE ALMEIDA, G. A. A. As competências necessárias para a economia digital - O que os governos precisam? In: *Digital: acesso e adoção de meios digitais: estamos prontos? Núcleo de Inovação e Empreendedorismo*. Nova Lima: Fundação Dom Cabral, 2021. Disponível em: https://ci.fdc.org.br/AcervoDigital/Ebooks/2021/Digital%203/DIGITAL_03.pdf. Acesso em: 15 jun. 2023.

MEJÍA, M. I. *O governo digital precisa de pessoas, não de mais software*. [S.l.]: CAF, 2019. Disponível em: <https://www.caf.com/pt/conhecimento/visoes/2019/08/o-governo-digital-precisa-de-pessoas-nao-de-mais-sofware/>. Acesso em: 9 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Benchmarking E-Government: a global perspective*. New York: United Nations, American Society for Public Administration, 2002. Disponível em: <https://desapublications.un.org/file/790/download>. Acesso em: 15 jun. 2022.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. Recommendation of the Council on Digital Government Strategies. Organisation for Economic Co-operation and Development. *OECD Publishing*, Paris, 2014. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2022.

_____. Digital Government Review of Brazil: Towards the Digital Transformation of the Public Sector. OECD Digital Government Studies. *OECD Publishing*, Paris, 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/governance/digital-government-review-of-brazil-9789264307636-en.htm>. Acesso em: 3 jan. 2023.

PACCAGNELLA, M. Age, Ageing and Skills: Results from the Survey of Adult Skills. OECD Education Working Papers, *OECD Publishing*, Paris, n. 132, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/5jm0q1n38lvc-en>. Acesso em: 3 jan. 2023.

PEIXOTO, T. C.; KAISER, K.; RAKOTOMALALA, O. Governments aren't getting enough digital skills. *World Bank Blogs*, 2022. Disponível em: <https://blogs.worldbank.org/governance/governments-arent-getting-enough-digital-skills>. Acesso em: 5 jan. 2023.

ROSETH, B.; REYES, A. M.; LAFUENTE, M. Como administrar a ruptura no trabalho que a transformação digital impõe aos funcionários públicos existentes? In: PORRÚA, Miguel; LAFUENTE, Mariano; MOSQUEIRA, Edgardo; ROSETH, Benjamin; REYES, Angela María (org.). *Transformação digital e emprego público: o futuro do trabalho do governo*. Organização. Washington, D.C., EUA: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2020. Disponível em: <https://publications.iadb.org/pt/transformacao-digital-e-emprego-publico-o-futuro-do-trabalho-do-governo>. Acesso em: 5 jan. 2023.

SANTOS, M. H. de S. Aspectos da governança digital da Administração Pública Federal do Brasil sob a luz das orientações da OCDE. *Revista Tempo do Mundo*, n. 25, p. 331-356, 26 abr. 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/download/279/290/928>. Acesso em: 10 jun. 2022.

SCHWAB, Klaus. *A quarta revolução industrial*. São Paulo: Edipro, 2016.

SCHEIN, E. H. *Cultura Organizacional e Liderança*. São Paulo: Grupo GEN, 2009. E-book. ISBN 9788597019827. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597019827/>. Acesso em: 27 abr. 2023.

SOUZA, J. Z. Perspectivas e desafios do teletrabalho na administração pública federal diante da pandemia da covid-19. 2020. *Monografia (Trabalho de Conclusão Curso) – Escola Nacional de Administração Pública (Enap)*, Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6098>. Acesso em: 6 jun. 2023.

SOROKINA, Natalia. Organizational culture of the Public Service and features of its change. *Public administration and local government*, Ucrânia, ed. 4, v. 43, p. 114-122, 2019. Disponível em: <https://grani-print.dp.ua/index.php/dridu/issue/view/27/des>. Acesso em: 6 jun. 2023.

UNITED NATIONS. *E-Government Survey 2020: Digital Government in the decade of action for sustainable development*. New York, 2020. Disponível em:

<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2020>. Acesso em: 26 abr. 2023.

VERGARA, S. C. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 7. ed. [São Paulo]: Atlas, 2006.

WORLD ECONOMIC FORUM. *Digital culture: the driving force of digital transformation*. 2021. Disponível em: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Digital_Culture_Guidebook_2021.pdf. Acesso em: 15 maio 2023.

XAVIER, F. C.; VAZ, W. A necessidade de uma cultura digital para o Estado brasileiro. *MIT Technology Review Brasil*, São Paulo, 5 ago. 2022. Disponível em: <https://mittechreview.com.br/a-necessidade-de-uma-cultura-digital-para-o-estado-brasileiro/>. Acesso em: 3 jan. 2023.

APÊNDICE

INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS: QUESTIONÁRIO APLICADO VIA GOOGLE FORMS

I– Transformação digital

1. Você conhece a Estratégia Nacional de Governo Digital?

- ☐ Sim
☐ Não

2. Você faz uso regular das ferramentas básicas do Pacote Office como Word, Excel e Powerpoint?

- ☐ Sim
☐ Não

3. Se respondeu sim à questão anterior, qual o seu nível de conhecimento da ferramenta?

- ☐ Básico ☐ Intermediário ☐ Avançado

4. Você utiliza o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) em sua rotina de trabalho?

- ☐ Sim
☐ Não

5. Se respondeu sim à questão anterior, qual o seu nível de conhecimento da ferramenta?

- ☐ Básico ☐ Intermediário ☐ Avançado

6. Você trabalhou de forma remota no período de março de 2020 a dezembro de 2022?

- ☐ Sim
- ☐ Não

7. Você utiliza a plataforma Microsoft Teams?

- ☐ Sim
- ☐ Não

8. Qual seu nível de conhecimento da plataforma Microsoft Teams?

- ☐ Básico. Utilizo somente para reuniões.
- ☐ Intermediário. Utilizo para agendar e participar de reuniões e me comunico via chat.
- ☐ Avançado. Utilizo todas as funcionalidades.

9. organização oferece capacitações regulares na área de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC)?

- ☐ Sim
- ☐ Não

10. Em que ano você realizou sua última capacitação relacionada à área de TIC?

- ☐ 2019
- ☐ 2020
- ☐ 2021
- ☐ 2022

11. Você tem acesso à plataforma digital gov.br? Se sim, utiliza os serviços nela oferecidos?

- ☐ Sim, tenho acesso e utilizo os serviços.
- ☐ Sim, tenho acesso, mas não utilizo os serviços.
- ☐ Não conheço o portal.
- ☐ Conheço o portal, mas não acesso.

12. Qual o seu principal meio de acesso à internet?

- ☐ Smartphone.
- ☐ Computador ou notebook residencial.
- ☐ Computador ou notebook do trabalho.

13. Durante o período de distanciamento social imposto pela pandemia do Coronavírus 19, você conseguiu executar suas funções de forma completa?

- ☐ Sim
- ☐ Não

14. Se respondeu NÃO à pergunta anterior, aponte, dentre as opções abaixo, as razões pelas quais não foi possível realizar suas tarefas.

- ☐ Falta de equipamento apropriado – computador ou notebook.
- ☐ Ausência de conexão de internet.
- ☐ Atividades não eram compatíveis com o trabalho remoto.
- ☐ Falta de familiaridade com os sistemas (SEI, Office ou similares).

15. Em sua opinião, quais são os principais impactos da transformação digital no serviço público federal?

16. Em sua opinião, quais são os principais desafios para a adoção da transformação digital no serviço público federal?

17. Como você se vê inserido no processo de transformação digital em sua organização de trabalho?

18. Como você avalia a comunicação das mudanças (adoção de novas tecnologias e processos) pelo Ministério ao servidor?

POLÍTICAS PÚBLICAS E INVESTIMENTOS PÚBLICOS APLICADOS APÓS CERTIFICAÇÃO EM COMUNIDADES QUILOMBOLAS NO MUNICÍPIO DE SERRA TALHADA/SERTÃO DE PERNAMBUCO

PUBLIC POLICIES AND PUBLIC INVESTMENTS APPLIED AFTER CERTIFICATION IN QUILOMBOLA COMMUNITIES IN THE MUNICIPALITY OF SERRA TALHADA/SERTÃO OF PERNAMBUCO

*Natacha Jaguaribe de Lima¹
Fernando Guilherme Tenório²
Irene Raguenet Troccoli³*

-
- 1 Mestrado Profissional em Administração Pública (MAP) na Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Graduação em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Servidora do cargo de Contador da Advocacia-Geral da União (AGU).
 - 2 Estágio pós-doutoral em Administração Pública pelo Institut de Govern i Polítiques Públiques da Universitat Autònoma de Barcelona (IGOP/UAB). Doutorado em Engenharia da Produção pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ). Professor colaborador nas instituições: Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV) e Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí). Professor permanente nas universidades: Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Universidade Federal de Tocantins (UFT). Professor visitante nas seguintes universidades do Equador: Universidad Andina Simon Bolivar (UASB - Quito) e Escuela Politécnica Nacional (EPN - Quito). Professor Honorário das universidades do Equador: Universidad Estatal de Milagro (UNEMI) e Universidad del Azuay.
 - 3 Pós-doutorado em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Doutorado e mestrado em Administração de Empresas pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

SUMÁRIO: Introdução. 1. Revisão bibliográfica. 2. Método. 3. Resultados. 4. Discussão. 4.1. Acesso à terra. 4.2. Infraestrutura e qualidade de vida. 4.3. Inclusão produtiva e desenvolvimento local. 4.4. Direitos e cidadania. Considerações finais. Referências.

RESUMO: Este estudo investiga se, após o Processo de Certificação da Fundação Cultural Palmares (FCP) em três comunidades quilombolas selecionadas, os investimentos públicos e as políticas públicas foram suficientes para promover melhorias na qualidade de vida dessas localidades. Utilizando uma abordagem qualitativa, análise documental e questionários com perguntas abertas e fechadas, a pesquisa busca observar a realidade estrutural, econômica e social das comunidades após a certificação. O estudo visa verificar se as políticas públicas e os investimentos realizados trouxeram melhorias reais para as comunidades e seus moradores. As expectativas incluem a demonstração das condições das comunidades antes e depois da certificação, avaliando a eficácia e a eficiência das intervenções governamentais. Contudo, a pesquisa tem limitações, sendo restrita à comparação entre a situação das comunidades no ano da visita técnica da Fundação Cultural Palmares e no ano de 2023, quando a pesquisa foi conduzida. A contribuição prática deste estudo reside no apoio ao monitoramento da eficácia e eficiência das políticas públicas e dos investimentos públicos nas comunidades quilombolas analisadas.

PALAVRAS-CHAVE: Quilombos. Políticas Públicas em Comunidades Quilombolas. Processo de Titulação de Terras Quilombolas. Qualidade de Vida Quilombola. Quilombos Pernambucanos.

ABSTRACT: This study investigates whether, after the Certification Process by the Palmares Cultural Foundation in three selected Quilombola communities, public investments and policies were sufficient to promote improvements in the quality of life in these localities. Using a qualitative approach, documentary analysis, and questionnaires with open and closed questions, the research seeks to observe the structural, economic, and social reality of the communities after certification. The study aims to assess whether the public policies and investments made have brought real improvements to the communities and their residents. Expectations include demonstrating the conditions of the communities before and after certification, evaluating the effectiveness and efficiency of government interventions. However, the research is limited to comparing the situation of the communities in the year of the Palmares Cultural Foundation's

technical visit and in the year 2023, when the research was conducted. The practical contribution of this study lies in supporting the monitoring of the effectiveness and efficiency of public policies and investments in the analyzed Quilombola communities.

KEYWORDS: Quilombos. Public Policies in Quilombola Communities. Quilombola Land Titling Process. Quilombola Quality of Life. Pernambuco Quilombos.

INTRODUÇÃO

A Constituição brasileira de 1988 reconheceu a responsabilidade do Estado para com as comunidades quilombolas, garantindo-lhes o direito à propriedade de suas terras tradicionais, à preservação da cultura e tradições, à participação e consulta nas decisões que as envolvem, à educação e saúde de qualidade, ao acesso à justiça, à promoção da igualdade racial e ao incentivo à sustentabilidade.

Por seu turno, a luta das comunidades quilombolas pelo exercício desses direitos – garantidos, porém de difícil concretização – não se resume à titulação de suas terras. Remete também à melhoria da qualidade de vida da população negra que vive em terras remanescentes dos quilombos, comunidades autônomas formadas por escravizados fugitivos, indígenas e outros marginalizados, que buscavam refúgio e liberdade das condições desumanas ditadas pela escravidão.

O objetivo do presente trabalho é, por meio de estudo observacional, demonstrar a realidade estrutural, econômica e social em três comunidades certificadas após o processo de certificação da Fundação Cultural Palmares (FCP), de forma a verificar se os investimentos públicos ali realizados foram suficientes para melhorar a vida dos moradores dessas comunidades. Para tanto, foram identificadas as políticas públicas e os investimentos públicos direcionados para comunidades quilombolas previstos em legislação, e foi levantada a situação das comunidades quilombolas estudadas em dois momentos: na data da certificação da FCP e na data da realização dessa pesquisa. Partiu-se do princípio de que um comparativo entre a situação das comunidades quilombolas estudadas nessas duas datas serviria para identificar as mudanças sociais, econômicas e estruturais ocorridas nas comunidades estudadas.

A delimitação territorial do estudo situou-se em três comunidades quilombolas no município de Serra Talhada, no Sertão Pernambucano: Alto de Luanda, Catolé dos Índios Pretos (mais conhecida pelo nome abreviado de Catolé) e Ponta da Serra. Essa escolha obedeceu à conveniência da

autora da pesquisa de campo, além de essas comunidades terem acolhido os remanescentes dos quilombolas da Serra do Umã, local emblemático que representa a luta e a história dessas comunidades afrodescendentes da região que buscaram refúgio e liberdade durante o período da escravidão. Também houve delimitação da presente pesquisa quanto às comunidades pesquisadas obrigatoriamente deterem certificação de autodefinição pela FCP, porque isso significa que as comunidades passam a ser reconhecidas oficialmente, dando início ao direito de pleitear a titulação de suas terras.

A relevância dessa pesquisa reside na importância histórica da cultura milenar africana na constituição da nação brasileira e na dívida histórica para com os escravizados no país, indicando a necessidade de monitorar os investimentos e as políticas públicas direcionadas a esse público-alvo. Em paralelo, é relevante para a Advocacia-Geral da União (AGU), uma vez que se relaciona diretamente com a defesa dos princípios constitucionais e com os direitos humanos, além de auxiliar na promoção da igualdade e da justiça social no país.

Após essa introdução, este artigo traz seis seções: revisão bibliográfica, método, informações dos processos administrativos da FCP, resultados da pesquisa primária, discussão desses resultados e considerações finais.

1. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

“Quilombo” é termo banto que significa “acampamento guerreiro na floresta” (Filho, 2011), tendo sido definido no século XVIII pela administração portuguesa no Brasil como “toda habitação de negros fugidos que passem de cinco, em parte desprovida, ainda que não tenham ranchos levantados nem se achem pilões neles”. Já em 1888, passou a ser definido no Brasil como refúgio de pessoas escravizadas que se insurgiam contra o sistema colonial. Atualmente, quilombo é definido como as áreas ocupadas pelas comunidades descendentes dos antigos quilombolas.

Os direitos das comunidades quilombolas deram seus primeiros passos em outubro de 1988, com a promulgação da Constituição Federal do Brasil (Brasil, 1988), cujo artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) trouxe as primeiras referências aos direitos do povo quilombola. Os programas federais responsáveis por implantar as políticas públicas específicas para as comunidades quilombolas iniciaram-se em 2003, com a regulamentação do procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos:

- Assinatura do Decreto n. 4.887/2003 (Brasil, 2003) em 20 de novembro de 2003, que regulamentou o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas

por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

- Criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção e Igualdade Racial (SEPPIR) para orientar a Presidência da República em assuntos atinentes à formulação, coordenação e articulação de políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial, bem como a proteção dos direitos de indivíduos e grupos étnicos, com ênfase na população negra, promovendo e monitorando a transversalidade do tema nas políticas ministeriais, nos programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais que trabalhem nesse campo, administrando o Programa Nacional de Ações Afirmativas e promovendo o cumprimento das leis de ação afirmativa e dos acordos assinados pelo Brasil referentes à promoção da igualdade e ao combate à discriminação racial-étnica.

- Criação do Programa Brasil Quilombola (PBQ) em 2004, que estabelece um conjunto de ações voltadas ao desenvolvimento sustentável dos quilombolas em consonância com as especificidades históricas e contemporâneas, garantindo os direitos à titulação e à permanência na terra, ao apoio à produção e comercialização de produtos agrícolas, ao incentivo à educação e formação profissional, à promoção do turismo étnico-cultural, à preservação do patrimônio cultural e histórico, à documentação básica, à alimentação, à saúde, ao esporte, ao lazer, à moradia adequada, ao trabalho, a serviços de infraestrutura e à previdência social.

- Criação da Agenda Social Quilombola em 2007, com ações voltadas ao acesso à terra, à infraestrutura, à qualidade de vida, à inclusão produtiva, ao desenvolvimento local, aos direitos e à cidadania.

- Lançamento do Estatuto da Igualdade Racial em 2010, destinado a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos, e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica.

- Dentro do Plano Plurianual 2012-2015, criação do Programa Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial, e a incorporação de mais 25 programas em diferentes áreas da ação governamental relacionados ao tema.

- Instituição do Programa Aquilomba Brasil em 2023, no intuito de ampliar o PBQ.

- Diversas iniciativas governamentais para promover a igualdade racial em 2023, incluindo a reserva de 30% das vagas dos cargos de confiança de nível 13 a 17 dos ministérios para pessoas negras, elaboração de novo Programa de Ações Afirmativas e elaboração do programa Juventude Negra Viva, visando à redução de homicídios e de vulnerabilidades sociais para a juventude negra.

Por seu turno, cada estado da federação foi considerado responsável por gerir seu conjunto legislativo sobre a matéria; no caso de Pernambuco, existem mais de 16 leis e decretos que alcançam as comunidades quilombolas no estado, com a última delas tendo sido o Estatuto de Igualdade Racial do Estado de Pernambuco, Lei n. 18.202, de 12 de junho de 2023 (Brasil, 2023).

A FCP é uma instituição brasileira fundada em 1988 em contexto de reconhecimento da importância da cultura afrodescendente na formação da identidade brasileira e da necessidade de preservar e promover essa riqueza cultural (FCP, 2022). Uma das ações mais importantes da FCP tem sido participar da legalização das terras quilombolas, a partir da emissão da certidão de autodefinição, documento oficial que reconhece a identidade racial autodeclarada por uma comunidade como remanescente de quilombo. Essa certidão é importante para ações de políticas públicas e programas de promoção da igualdade racial no Brasil, porque permite que pessoas que se identificam como remanescentes de quilombolas tenham acesso a benefícios, oportunidades e políticas específicas que visam reduzir desigualdades raciais e promover a inclusão.

No que tange aos programas sociais quilombolas, o pioneiro PBQ foi revogado pelo Programa Aquilomba Brasil, ambos com o objetivo comum de consolidar os marcos da política de Estado para as áreas quilombolas, agrupando as ações de diversos ministérios voltadas às comunidades em quatro eixos temáticos: 1) Acesso à terra, visando à execução e ao acompanhamento dos trâmites necessários para a certificação e regularização fundiária das áreas de quilombo; 2) Infraestrutura e qualidade de vida, visando promover a inclusão e a cidadania dessas comunidades para garantir que elas possam usufruir plenamente de seus direitos constitucionais; 3) Inclusão produtiva e desenvolvimento local, visando à independência econômica das comunidades quilombolas, voltadas para o respeito à cultura e aos recursos naturais (Silva, 2018); e 4) Direitos e Cidadania, visando garantir os direitos dessas comunidades, proteger seus territórios e promover sua inclusão social.

2. MÉTODO

A presente pesquisa se classifica como qualitativa na abordagem, como descritiva quanto aos fins, e de campo e documental quanto aos meios (Vergara, 2006). Também é longitudinal porque foi realizado um comparativo da situação de cada quilombo em duas datas: na data da emissão da certificação de autodefinição emitida pela FCP e na data da confecção desta pesquisa.

A pesquisa de campo foi realizada nos dias 5 e 6 de setembro de 2023 por meio da aplicação de questionário gerado eletronicamente na

plataforma Google Forms, distribuído via WhatsApp entre os representantes das comunidades quilombolas, no intuito de atualizar os dados registrados no Relatório de Visita Técnica a Comunidades Quilombolas em processo de certificação emitido pela FCP.

As comunidades quilombolas estudadas, todas localizadas no município pernambucano de Serra Talhada, foram Alto de Luanda, Ponta da Serra e Catolé, sendo essa última também conhecida como Catolé dos Índios Pretos por se tratar de uma comunidade formada não só por remanescentes de escravizados, mas também por indígenas. Os participantes – indivíduos de ambos os sexos, maiores de idade, residentes nas respectivas comunidades – foram três quilombolas, sendo um representante de cada comunidade, escolhidos de acordo com a aptidão à resposta das perguntas do questionário.

O questionário online conteve conjunto semiestruturado de perguntas iguais às empregadas pelos técnicos da FCP quando de suas visitas técnicas exigidas para a emissão da certificação de autodefinição (ver Quadro 1), de forma a possibilitar um comparativo entre as duas datas – a da certificação e a desta pesquisa – sendo que os anos das certificações foram diferentes nas três comunidades: 2015 para Alto de Luanda, 2014 para Catolé e 2013 para Ponta da Serra. No caso, foram levantados dados gerais da comunidade, versando sobre condições de educação, de saúde e de programas sociais na comunidade, documentação civil, infraestrutura produtiva e desenvolvimento local, cultura e as principais demandas da comunidade.

As evidências primárias obtidas foram analisadas descritivamente, assim como as evidências secundárias obtidas junto à FCP e disponíveis nos Processos Administrativos para a emissão das certidões de autodefinição. Também foram analisadas as informações do Mapeamento de Comunidade dos Quilombos 2016, realizado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDSIR) em Serra Talhada, atual Coordenadoria de Igualdade Social.

Quadro 1 – Perguntas colocadas aos sujeitos pesquisados nas três comunidades

SEÇÃO	PERGUNTA COLOCADA CUJA RESPOSTA FOI ANALISADA
Dados gerais	Quantas famílias residem na comunidade?
	Quais os meios de transporte utilizados?
	Existem equipamentos públicos no entorno (até 1 km) da comunidade?
	Existe energia elétrica na comunidade? Se existe, qual o tipo?
	Existe abastecimento de água na comunidade? Se sim, qual o tipo?
	Como é feito o armazenamento de água na comunidade?

Educação	Existe prédio escolar na comunidade?
	Qual a distância (em km) da comunidade até a escola de educação infantil mais próxima?
	Qual a distância (em km) da comunidade até a escola de educação fundamental mais próxima?
	Qual a distância (em km) da comunidade até a escola de educação de ensino médio mais próxima?
	Quais os meios de transporte utilizados para acesso à escola?
	Quais os cursos oferecidos pela escola da comunidade?
Saúde	Existe posto de saúde na comunidade? Se existe, qual a distância do posto de saúde até a comunidade?
	Existem programas de saúde na comunidade? Se existem, quais são?
	A comunidade faz uso de medicina alternativa (medicina ancestral, ervas, rezas...)? Se a comunidade faz uso da medicina alternativa, quais são elas?
	Quais as doenças mais comuns na comunidade?
	Existe esgotamento sanitário na comunidade? Se existe, qual é?
	Qual o destino final dado ao lixo na comunidade?
Programas sociais na comunidade	Na comunidade existe o Programa Saúde da Família do Ministério da Saúde?
	Na comunidade existe o Programa Saúde Bucal do Ministério da Saúde?
	Na comunidade existe o Programa de Abastecimento de Água Domiciliar da FUNASA?
	Na comunidade existe a distribuição de material didático por parte do Ministério da Educação?
	Na comunidade existe capacitação de professores por parte do Ministério da Educação?
	Na comunidade todos tiveram acesso à alfabetização por parte do Ministério da Educação?
	Na comunidade existe ou existiu Programa de Construção de Moradias do Ministério das Cidades, da Caixa Econômica Federal ou de outros órgãos?
	Na comunidade existe o Programa Luz Para Todos?
	Na comunidade existe o Programa Bolsa Família e Segurança Alimentar?
	Na comunidade existe o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), do Centro de Referência de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social?

Documentação civil	Existem pessoas na comunidade que não possuem documentos?
	Se existem pessoas sem documento na comunidade, quais são as faltas de documentação registradas?
Infraestrutura produtiva e desenvolvimento local	Qual a atividade produtiva exercida pelas famílias na comunidade?
	A comunidade quilombola gera renda com a venda de algum produto?
	Para desenvolvimento do trabalho de geração de renda são recebidos recursos do Estado (municipal, estadual, federal) ou algum apoio técnico?
	Houve algum tipo de capacitação profissional na comunidade nos últimos anos? Se sim, quais?
	São criados animais na comunidade para comercialização e geração de renda?
Cultura	Quais as religiões praticadas na comunidade?
	Quais as principais manifestações étnico-culturais da comunidade?
	Qual o calendário de festas realizado pela comunidade?
Demandas	Quais as principais reivindicações da comunidade ?

Fonte: Pesquisa do Relatório Técnico da FCP na época da certificação.

3. RESULTADOS

Os quadros a seguir sintetizam os resultados da pesquisa de campo para as três comunidades, e são seguidos dos respectivos comentários.

Quadro 2 – Resultados da pesquisa de campo para a comunidade Alto de Luanda

Assunto	Situação em 2015	Situação em 2023
Quantidade de famílias residentes	40	36
Principal meio de transporte	Pau de arara	Ônibus, van e caminhão

Equipamento públicos no entorno (até 1 km) da comunidade	Posto de saúde, cemitério, escola pública (convencional)	Posto de Saúde, cemitério escola pública (convencional), biblioteca
Existência de eletricidade pública	Sim	Sim
Abastecimento e armazenamento	Existe água da rede pública COMPESA, que abastece uma caixa d'água dia sim/dia não	Existe água da rede pública COMPESA, que abastece uma caixa d'água dia sim/dia não (os moradores do quilombo armazenam a água de suas casas em tambor e balde)
Educação	Ensinos infantil e fundamental (ambos convencionais)	Ensinos infantil e fundamental (ambos convencionais)
Lixo e esgotamento sanitário	Lixo é queimado; esgotamento sanitário por vala	Lixo é queimado; existe rede coletora de esgoto
Prática de medicina alternativa	Chás, ervas, rezadeira, parteira	Chás, ervas, rezadeira
Programas sociais	Bolsa Família, Saúde da Família (Ministério da Saúde), Melhorias Sanitárias (FUNASA), Luz para Todos, existência de centro de assistência social do Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social	Bolsa Família; distribuição de material didático pelo Ministério da Educação; Universalização da Alfabetização
Documentação civil	Existiam moradores sem documentação	Todos têm documentação

Infraestrutura Produtiva e desenvolvimento local	Investimento do governo estadual para desenvolvimento de atividades econômicas da comunidade; capacitação profissional (Pronatec, Pernambuco no batente, Cadeia produtiva de leite)	Nenhum
Cultura	Coco de roda, banda de pífanos	Nenhum
Religião	Católica, Candomblé	Católica
Principais demandas da comunidade	Calçamento, construção de casas de alvenaria, construção de creche, melhorias no abastecimento de água (reativar a segunda caixa d'água), coleta pública de lixo, atendimento odontológico, construção de uma praça para o lazer das crianças	Calçamento, construção de casas de alvenaria, construção de creche, melhorias no abastecimento de água (reativar a segunda caixa d'água), coleta pública de lixo, atendimento odontológico, construção de uma praça para o lazer das crianças

Fonte: elaboração própria.

No Relatório de Visita Técnica da FCP ao quilombo Alto de Luanda em 2015, a recomendação do técnico foi registrada com as seguintes considerações: “Quilombo muito carente. Sem condições alguma, crianças não têm onde brincar e acabam ficando perto dos porcos; um verdadeiro apartheid, por trás da Igreja, todos os problemas de infraestrutura, casas de taipa, sem saneamento, sem coleta de lixo e também sem transporte, fora a situação da seca no Alto Sertão. Esta comunidade precisa em emergência ser incluída no programa de cestas de alimentos, devido à necessidade de extrema urgência”.

Comparativamente a essa situação, em 2023 a situação estrutural, econômica e social da comunidade Alto de Luanda piorou em pontos cruciais, como investimento público de capacitação profissional, assim como alguns programas sociais que existiam em 2015 foram desativados, assim como a cultura perdeu representatividade. Porém, o transporte, a construção da biblioteca, a melhoria na rede de esgoto e a documentação civil tiveram evolução, se comparado com a situação de 2015.

Quadro 3 – Resultados da pesquisa de campo para a comunidade Catolé

Assunto	Situação em 2014	Situação em 2023
Quantidade de famílias residentes	93	60
Principal meio de transporte	Moto, cavalo, a pé	Moto, carro, a pé
Equipamento públicos no entorno (até 1 km) da comunidade	Escola	Nenhum
Existência de eletricidade pública	Sim	Sim
Abastecimento e armazenamento de água	Carro pipa	Água de chuva/cisterna, água de poço
Educação	Escola mais próxima situada a 26 km, com ensinos infantil, fundamental e médio. Alunos sendo transportados por ônibus.	Escolas mais próximas situadas a 18 km com ensinos infantil e fundamental, e a 45 km com ensino médio. Alunos sendo transportados por ônibus escolar e por carro particular.
Lixo e esgotamento sanitário	Lixo é queimado; sem esgotamento sanitário	Lixo é queimado; sem esgotamento sanitário
Prática de medicina alternativa	Chás, benzedadeiras	Benzedeiras, xaropes naturais
Saúde	Posto de saúde a 26 km de distância, e um agente de saúde dentro da comunidade	Posto de saúde a 45 km, com visita de médico de dois em dois meses

Programas sociais	Programa Saúde da Família; a distribuição de material didático na escola; Programa Luz para Todos; Programa Bolsa Família e Segurança Alimentar; Programa de capacitação de professores	Programa Saúde da Família; Distribuição de material didático na escola; Programa Luz para Todos; Programa Bolsa Família e Segurança Alimentar; Programa de Universalização à Alfabetização.
Documentação civil	Existiam moradores sem documentação	Todos têm documentação
Infraestrutura produtiva e desenvolvimento local*	Lavoura (milho, feijão), caprinos, artesanato	Lavoura (milho, feijão), caprinos
Cultura	Toré, Roda de São Gonçalo, Vaquejada	Toré
Religião	Toré, evangélica, católica	Toré, evangélica, católica, jurema, terreiro
Principais demandas da comunidade	Escolas com educação quilombola, Programa Saúde da Família quilombola, ambulância 24 horas, melhoria da estrada de acesso à comunidade, poço para a comunidade, quadra poliesportiva, casas de alvenaria	Escolas com educação quilombola, construção de local específico para o atendimento médico, saneamento, melhoria da estrada de acesso à comunidade, água potável, construção de espaço de lazer para as crianças e adolescentes

Fonte: elaboração própria.

* Os animais criados na comunidade são para consumo próprio; tanto em 2014 quanto em 2023, porém, em 2023, a venda desses animais é realizada somente em caso de extrema necessidade.

O Relatório de Visita Técnica da FCP em 2015 na comunidade Catolé foi emitido com a seguinte conclusão e as seguintes recomendações: “Quilombo de difícil acesso, muitas crianças no espaço, elas brincam perto dos porcos, muitas moscas, sem saneamento básico. Problema com água, estão perdendo animais que criam devido à seca. Muitos problemas nos mais velhos de saúde, como diabetes, glaucoma, alcoolismo, hipertensão, epilepsia. Recomendo cestas de alimentos e todos os programas de saúde pública”.

Analisando o cenário geral do quilombo do Catolé nesses dois momentos, a situação estrutural, econômica e social da comunidade pouco ou quase nada mudou para melhor, investimentos públicos em infraestrutura

e em desenvolvimento local nunca aconteceram. A cultura perdeu força. A educação ficou mais distante. Nos programas sociais, se por um lado a alfabetização se tornou universal, por outro, os professores deixaram de ser capacitados. A religião ganhou diversidade com práticas da jurema e de terreiro. A documentação civil agora é um direito exercido por todos.

Quadro 4 – Resultados da pesquisa de campo para a comunidade Ponta da Serra

Assunto	Situação em 2013	Situação em 2023
Quantidade de famílias residentes	40	62
Principal meio de transporte	Moto, cavalo, a pé, pau de arara	Moto, carro, ônibus
Equipamento públicos no entorno (até 1 km) da comunidade	Nenhum	Nenhum
Existência de eletricidade pública	Sim	Sim
Abastecimento e armazenamento de água	Poço para banho e lavoura; cisterna para beber e cozinhar	Poço para banho e lavoura; cisterna para beber e cozinhar
Educação	Escola mais próxima situada a 12 km, com ensinos infantil e fundamental. Sem transporte para os alunos.	Escola mais próxima situada a 12 km, com ensinos infantil e fundamental. Alunos sendo transportados por ônibus escolar
Lixo e esgotamento sanitário	Fossas e valas; lixo é queimado ou descartado a céu aberto	Fossas e valas; lixo é queimado ou descartado a céu aberto
Prática de medicina alternativa	Cura com ervas	Cura com ervas
Saúde	Sem posto de saúde na comunidade, o mais próximo a 12 km de distância	Sem posto de saúde na comunidade, o mais próximo a 12 km de distância, visitas médicas esporádicas, sem assistência dentária

Programas sociais	Nenhum	Programa Saúde da Família
Documentação civil	Quinze moradores sem documentação	Todos têm documentação
Infraestrutura produtiva e desenvolvimento local	Cal, lavoura, criação de porcos Nenhum investimento público em capacitação profissional	Lavoura, criação de porcos. Nenhum investimento público em capacitação profissional.
Cultura	Coco de roda	Coco de roda
Religião	Catolicismo, Jurema Sagrada, Candomblé	Catolicismo, Jurema Sagrada
Principais demandas da comunidade	Construção de posto de saúde, construção de escola quilombola, melhoramento das estradas que dão acesso à comunidade, troca de casas de taipa pelas de alvenaria	Construção de posto de saúde, visita constante de médicos, construção de escola quilombola, melhoramento das estradas que dão acesso à comunidade, troca de casas de taipa pelas de alvenaria, acesso à água de qualidade (dessalinização), construção da sede da associação.

Fonte: elaboração própria.

No Relatório de Visita Técnica da FCP, no quilombo Ponta da Serra em 2013, a conclusão/recomendação do técnico foi registrada com as seguintes considerações: “Ponta da Serra trata-se de uma comunidade totalmente carente de todas as políticas públicas. Em conversa com o prefeito da cidade, o mesmo se comprometeu a construir casas no programa do PNHR (destinadas a comunidades quilombolas), a construir um posto de saúde para a demanda desta comunidade, e a construir uma escola/creche para atendê-los. Solicito a inclusão das cestas alimentares para esta comunidade, que é de extrema necessidade”. No Memorando (171/2013 – RR AL), de 31 de julho de 2013, o representante da FCP em Alagoas solicitou ao Departamento de Proteção ao Patrimônio Afro-Brasileiro da FCP em Brasília: “Peço urgência na emissão da certificação, uma vez que a comunidade encontra-se necessitada desse

procedimento, para receber 45 casas e ser construído o posto de saúde local...”. Contudo, apesar de a certificação de autodefinição ter sido emitida, até setembro de 2023, essas unidades habitacionais não haviam sido construídas.

Portanto, no Quilombo Ponta da Serra, entre os anos de 2013 e 2023, a situação estrutural, econômica e social se manteve praticamente estática, ocorrendo mudanças apenas quanto à inclusão de carro no transporte, do ônibus escolar no transporte escolar e do Programa Saúde da Família. Não houve nenhum investimento em infraestrutura produtiva/desenvolvimento local ou em capacitação profissional. A cultura extrativista da cal não existe mais, e o candomblé não é mais praticado na comunidade.

4. DISCUSSÃO

A análise das evidências obtidas neste estudo sugere que as políticas públicas e os investimentos públicos voltados para comunidades quilombolas certificadas em Serra Talhada não foram suficientes para promover as mudanças sociais, econômicas e estruturais necessárias nas comunidades estudadas. Com a incapacidade dos governos municipal, estadual e federal de cumprirem direitos e garantias constitucionais, a situação nessas comunidades continua precária, não havendo o devido acesso a serviços básicos como educação, saúde e saneamento básico.

Isso converge com Silva (2018) quando ele aponta, entre outras, as causas dos empecilhos para a efetivação de direitos quilombolas: a burocracia institucional, a falta de recursos humanos especializados (por exemplo, antropólogos no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) localizados em comunidades tradicionais), o acesso a informações pela população quilombola, a dificuldade de infraestrutura, a baixa qualidade dos serviços públicos básicos, o litígio de terras com latifundiários e até mesmo o interesse do governo.

A organização das ideias da presente discussão pode ser feita utilizando quatro eixos temáticos presentes nos programas governamentais direcionados às comunidades quilombolas: acesso à terra; infraestrutura e qualidade de vida; inclusão produtiva e desenvolvimento local; e direitos e cidadania.

4.1. Acesso à terra

No que diz respeito à regularização das terras, apesar de o serviço público de certificação não ter data para finalização, o tempo percorrido entre a data de abertura do processo de

certificação da FCP – passo inicial para o processo de titulação das terras – e a data da certificação não passou de seis meses. Porém, a maior

demora não é registrada nessa certificação, mas sim na titulação das terras quilombolas.

A titulação de terras quilombolas se torna um problema para o Estado brasileiro, pois reconhecer a titularidade de terras das comunidades quilombolas em uma sociedade latifundiária mexe com os interesses do mercado de terras privado: “Pode-se imaginar a preocupação em transferir para os quilombolas esse volume de terras, o que representaria a exclusão de uma fatia significativa do estoque de terras disponíveis nas transações de compra e venda” (Souza Filho, 2008, p. 17 apud Almeida; Nascimento, 2023). Compreende-se, daí, o baixo número de terras tituladas e a morosidade burocrática do processo.

Nesse ponto, a única comunidade estudada que teve a situação alterada foi Catolé, que, além de certificada, deu início ao processo de titulação das terras – muito embora esse processo ainda não tenha finalizado até setembro de 2023, muito embora se tenha iniciado em 2017.

4.2. Infraestrutura e qualidade de vida

Os moradores das comunidades quilombolas estudadas ou não têm acesso ou encontram dificuldade de acesso à água, à escola, à saúde, à assistência social, à habitação, à eletrificação e às vias de acesso.

Com base nas reflexões de Fanon (2006) de que o homem branco habitava a zona do ser, enquanto o homem negro habitava a zona do não ser, pode-se imaginar que o que move a incapacidade de agir do Estado em questões que envolvem quilombolas e indígenas seria o fato de tratar-se de habitantes da zona do não ser (Lobo; Bernardino-Costa, 2022). O Estado seria racista e usaria sua política do não agir para tentar apagar a existência de um povo escravizado, os quais, juntamente com os sujeitos sociais habitantes da “zona do ser”, resultam em uma realidade quase que estática desde a época da escravidão.

4.3. Inclusão produtiva e desenvolvimento local

As comunidades estudadas não têm incentivo e nem estão incluídas em políticas públicas capazes de promover o desenvolvimento produtivo local e a independência econômica. Isso é corroborado pelo fato de, em 2020, nenhum dos principais programas de inclusão produtiva no país estar direcionado para as comunidades quilombolas certificadas no município pernambucano de Serra Talhada (ver Quadro 5). Assim, os pífios desenvolvimentos locais e a inclusão produtiva nessas comunidades não se deviam à falta de políticas públicas, mas sim ao fato de elas não estarem sendo ali executadas.

Quadro 5 – Principais programas de inclusão produtiva no Brasil em 2020: dimensão de apoio quanto à força de trabalho, ao tipo de programas e aos programas

Dimensão de apoio à força de trabalho	Tipos de Programas	Programas
Apoio à oferta	Capacitação técnica e profissional	Programas de Qualificação Profissional (FAT)
		Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)
		Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem)
Apoio à oferta e à demanda	Intermediação	Sistema Nacional de Emprego (Sine/FAT)
Apoio à demanda e à estabilização de renda	Microcrédito	Programa Nacional de Geração de Trabalho e Renda (Proger)
		Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO)
		Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)

Apoio à demanda e à estabilização de renda	Mercados institucionais	Programa de Aquisição de Alimento (PAA)
		Programa Nacional de Alimentos Escolar (PNAE)
		Participação de organizações de catadores em programas municipais de coleta seletiva
	Apoio ao trabalho autônomo (individual e coletivo)	Serviço brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae)
		Programa Microempreendedor Rural (MEI Rural)
		Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater)
		Economia Solidária
	Infraestrutura rural	Programas específicos de eletrificação, estrutura hídrica, agroindústria, turismo rural e habitação.

Fonte: Silva, 2020, p. 26.

4.4. Direitos e cidadania

Às comunidades quilombolas estudadas é negado o acesso às áreas de educação, saúde e assistência social. Isso lhes dificulta o exercício dos direitos e da cidadania quilombola. Essa constatação reforça Silva (2018), para quem esse eixo nos programas governamentais tem sua razão de existir para tornar ativa a voz dos representantes das comunidades quilombolas nas decisões políticas focadas nas comunidades quilombolas, promovendo a construção de políticas públicas para os quilombolas de forma participativa. Ou seja, a participação ativa das comunidades na vida política do país baseia-

se na efetivação das políticas sociais de educação, saúde e assistência social, desaguando no fortalecimento dos direitos e da cidadania quilombola.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As condições de subsistência das comunidades quilombolas são resultado da interação complexa entre fatores históricos, sociais, econômicos e políticos, e a melhoria dessas condições frequentemente requer esforços abrangentes de reconhecimento, preservação cultural, políticas públicas inclusivas, investimentos públicos e proteção dos direitos territoriais.

De um lado, existe uma população descendente de escravizados que precisa urgentemente de investimento público para continuar existindo e mantendo viva a memória de um povo; de outro lado existe uma sociedade que parece não se lembrar do que foi a escravidão. Some-se a isso um Estado que caminha a passos muito lentos para a solução do problema de subsistência de um povo que ajudou a construir a identidade deste país, aliado à elite esbranquiçada que usa todas as ferramentas para manter o sistema opressor e injusto, garantindo assim todos os privilégios de uma classe dominante e cruel.

A presente pesquisa permitiu verificar que a atual realidade estrutural, econômica e social em três comunidades quilombolas no município pernambucano de Serra Talhada, certificadas após o processo de certificação da FCP, indica que os investimentos públicos ali realizados foram insuficientes para melhorar a vida dos moradores dessas comunidades.

Muitos são os desafios e problemas que contribuem para a ineficiência do Estado:

- Falta de implementação adequada das políticas públicas: muitas vezes, as políticas são criadas, mas a implementação adequada e o acompanhamento são deficientes. Isso pode resultar em desconexão entre as intenções das políticas e suas realizações efetivas.
- Burocracia excessiva: burocracia complexa e demorada pode dificultar o acesso das comunidades quilombolas aos benefícios e recursos prometidos pelas políticas. Processos burocráticos podem desencorajar a participação e frustrar as expectativas das comunidades.
- Falta de recursos adequados: muitas políticas não recebem financiamento adequado para serem implementadas de forma eficaz. Isso pode limitar a capacidade de fornecer serviços e de investir em desenvolvimento sustentável nas comunidades.
- Falta de participação das comunidades na formulação e implantação das políticas públicas: a ausência de participação efetiva das próprias comunidades na formulação e implementação das políticas pode levar a soluções que não são adequadas às suas necessidades e realidades específicas.

- Desconhecimento e discriminação: a falta de conhecimento e de sensibilidade por parte dos tomadores de decisão em relação às questões quilombolas pode levar à criação de políticas inadequadas ou discriminatórias.
- Conflitos de interesses: em algumas situações, interesses econômicos e políticos podem se sobrepor aos interesses das comunidades quilombolas, levando à falta de apoio ou até à sabotagem das políticas e investimentos públicos.
- Falta de continuidade: mudanças de governo e instabilidade política podem resultar na interrupção de políticas e de investimentos implementados anteriormente, prejudicando a continuidade e o progresso das iniciativas em andamento.
- Falta de atenção às diferenças locais: cada comunidade quilombola tem suas próprias particularidades culturais, socioeconômicas e geográficas. Políticas que não levam em consideração essas diferenças podem não ser eficazes.
- Falta de monitoramento e de avaliação: a ausência de sistemas eficazes de monitoramento e de avaliação pode dificultar a identificação de problemas e de ajustes necessários nas políticas.
- Enfoque setorial em vez de holístico: algumas políticas podem abordar apenas aspectos específicos, como habitação ou educação, sem considerar a interconexão entre diferentes dimensões do bem-estar das comunidades quilombolas.

Diante desses desafios, é importante que as políticas públicas e os investimentos públicos para comunidades quilombolas sejam construídos de maneira participativa, sejam sensíveis às necessidades locais, sejam adequadamente financiados, bem monitorados e avaliados regularmente, para garantir que alcancem seus objetivos e beneficiem efetivamente esse público-alvo.

Vale notar que uma limitação deste estudo é seu foco comparativo entre a situação da comunidade no ano da visita técnica da FCP e no ano de 2023, quando foi executada a pesquisa de campo.

Quanto a futuras pesquisas, poderia ser ampliado esse escopo temporal, assim como poderia ser analisado o fluxo dos investimentos públicos nas comunidades estudadas no lapso temporal entre as respectivas certificações e o presente estudo – ou seja, no ano de 2023 –, de forma a registrar se houve algum investimento e quais teriam sido seus frutos, assim como verificar se não houve investimentos e o motivo para tanto.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal do Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. Decreto n. 4887 de 20 de novembro de 2003. Trata da Regularização Fundiária dos Territórios Quilombolas. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm.

BRASIL. Lei n. 18.202, de 12 de junho 2023. Institui o Estatuto da Igualdade Racial do Estado de Pernambuco e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, p.1, 13 jun. 2023.

FANON, F. *Os condenados da terra*. Juiz de Fora: Editora da UFJF, 2006.

LOBO, C. A.; BERNARDINO-COSTA, J. Quando o Estado não chega: A eficácia de programas educacionais em assentamentos, comunidades indígenas e quilombolas. *Educação em Revista*, v. 38, p. e26309, 2022.

SILVA, A. R. F. da. Políticas públicas para comunidades quilombolas: Uma luta em construção. *Revista de Ciências Sociais - Política & Trabalho*, v. 48, p. 115-128, 2018.

SILVA, Sandro Pereira. *A inclusão produtiva como eixo de política de proteção social: contexto latino-americano e questões para a realidade brasileira*. Brasília: IPEA, 2020, p. 26.

SOUZA FILHO, B. Os pretos de Bom Sucesso: terra de preto, terra de santo, terra comum. São Luís: Edufma, 2008. In: ALMEIDA, M.; NASCIMENTO, E. Ocupação, produção e resistência: terras quilombolas e o lento caminho das titulações. Interações. *Revista Internacional de Desenvolvimento Social*, Mato Grosso, v. 23, n. 4, 2022.

VERGARA, S. C. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

AGU E ESG: 6 LETRAS E 1 DESAFIO. GERAÇÃO DE CRÉDITO DE CARBONO NOS ASSENTAMENTOS DO INCRA NA AMAZÔNIA LEGAL

AGU AND ESG: 6 LETTERS AND 1 CHALLENGE. CARBON CREDIT GENERATION IN INCRA SETTLEMENTS IN THE LEGAL AMAZON

*Maiana Alves Pessoa¹
Fabricio do Rozario Valle Dantas Leite²
Marjorie Taboada Oliveira³*

-
- 1 Mestrado Profissional em Administração Pública (MAP) na Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Especialização em Direito Civil pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Especialização em Direito Público pela Fundação Visconde de Cairu (FAVIC). Graduação em Direito pela Universidade Católica do Salvador (UCSAL). Procuradora Federal na Advocacia-Geral da União (AGU).
 - 2 Doutor em Direito Financeiro e Tributário pela Universidade de São Paulo (USO). Pós-Graduação lato sensu (MBP) em Petróleo e Gás pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ). Graduação em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor Doutor de Direito Empresarial Tributário e Negócios e Governo da graduação e do mestrado em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Professor convidado de Direito Tributário da Escola da Magistratura Regional Federal da 2ª Região. Coordenador das áreas de Direito Financeiro e Tributário da pós-graduação da Escola Superior de Advocacia Pública (ESAP). Procurador do Estado do Rio de Janeiro.
 - 3 Doutorado em Administração em andamento pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Mestre em Administração pela EBAPE/FGV. Pós-graduação em Estruturas de Concreto e Fundações pela Universidade Paulista (UNIP). Graduação em Engenharia Civil pela Faculdade Multivix Vitória.

SUMÁRIO: Introdução. 1. A regularização fundiária na Amazônia Legal. 2. Práticas de ESG na governança pública moderna. 3. O papel da AGU como agente catalisador da agenda ESG nas políticas públicas. 4. Crédito de carbono como vetor de desenvolvimento dos assentamentos do Incra na Amazônia Legal. 4.1. A legislação internacional sobre a mudança climática e a importância da Amazônia nesse contexto. 4.2. Créditos de carbono: estratégia para um desenvolvimento sustentável. 5. Uma política pública para a geração de créditos de carbono nos assentamentos do Incra na Amazônia Legal. 5.1. Apresentação da política pública. Conclusão. Referências.

RESUMO: O objetivo deste estudo é a criação de política pública baseada em princípios Ambientais, Sociais e de Governança (do inglês, *Environmental, Social, and Governance* – ESG) para abordar as questões críticas de sustentabilidade nos assentamentos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) na Amazônia Legal para minimizar o desmatamento da Amazônia e minorar as alterações climáticas, enquanto possa proporcionar o desenvolvimento das comunidades locais dos projetos de assentamento do Incra na Amazônia Legal. O estudo tem natureza aplicada, propositiva, exploratória e explicativa, caráter bibliográfico e um cunho de métodos mistos, realização de entrevistas semiestruturadas, com elementos quantitativos nas fases de coleta, análise e interpretação de dados. Os resultados apontam que o Brasil precisa de um esforço maior para conseguir honrar os acordos internacionais assumidos referentes às mudanças climáticas, buscando políticas públicas que estejam alinhadas com os objetivos de desenvolvimento sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU). A pesquisa buscou ter aplicação prática. Dessa forma, a política pública sugerida já foi apresentada à diretoria do Incra e do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), visando realmente ser concretizada. Esta pesquisa deixa para a sociedade a promoção do debate e sugestão prática de promoção da justiça climática na região amazônica, bem como a justiça social das comunidades locais dessa região.

PALAVRAS-CHAVE: Amazônia Legal. Assentamentos Rurais. Crédito de Carbono. Política Pública. ESG. AGU.

ABSTRACT: The objective of this study is to create public policy based on *Environmental, Social, and Governance* (ESG) principles to address critical

sustainability issues in National Institute of Colonization and Agrarian Reform (Incra) settlements in the Legal Amazon. to minimize deforestation in the Amazon and mitigate climate change, by while it can provide the development of local communities in Incra's settlement projects in the Legal Amazon. The study has an applied, propositional, exploratory and explanatory nature, bibliographical character, and a mixed methods nature, carrying out semi-structured interviews, with quantitative elements in the data collection, analysis, and interpretation phases. The results indicate that Brazil needs a greater effort to honor the international agreements made regarding climate change, seeking public policies aligned with the United Nations's (UN) sustainable development objectives. The research sought to have practical application. In this way, the suggested public policy has already been presented to the board of Incra and Ministry of Agrarian Development and Family Agriculture (MDA), to be implemented. This research leaves it up to society to promote debate and practical suggestions for promoting climate justice in the Amazon region and social justice in local communities in this region.

KEYWORDS: Legal Amazon. Rural Settlements. Carbon Credit. Public Policy. ESG. AGU.

INTRODUÇÃO

O aumento na concentração de Gases de Efeito Estufa (GEE) é resultado de emissões, principalmente, provenientes de atividades humanas, como a queima de combustíveis fósseis (Carvalho, 2023). Inclusive, as emissões relacionadas ao desmatamento têm sido amplamente debatidas globalmente, tornando-se um dos principais desafios ambientais enfrentados pela humanidade. Controlar as emissões provenientes da derrubada irregular das florestas tropicais e quantificar suas reservas de carbono representa uma oportunidade não apenas para combater as mudanças climáticas, mas também para abordar a crescente pobreza que afeta cerca de 1,4 bilhão de pessoas as quais dependem dessas florestas para a sua subsistência. O mercado emergente de carbono oferece uma plataforma onde as florestas podem ser utilizadas para reduzir a pobreza desses grupos.

Isso posto, o setor florestal se destaca como uma das opções mais eficazes e imediatas para enfrentar as mudanças climáticas. A preservação e o reflorestamento desempenham papéis cruciais no enfrentamento das mudanças climáticas. Estratégias externas para a conservação e o desenvolvimento planejado da Floresta Amazônica, por exemplo, têm o potencial de mitigar os efeitos das mudanças climáticas no âmbito regional e global.

As ações voltadas para o desenvolvimento dos assentamentos, conduzidas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), possuem uma gama de particularidades e variações regionais. No entanto, a terceirização tem emergido como um método cada vez mais significativo e abrangente nesse contexto. O Programa de Consolidação e Emancipação de Assentamentos Resultantes da Reforma Agrária representa o ápice dessa nova abordagem.

Por conseguinte, a comunidade acadêmica tem se empenhado em explorar alternativas produtivas que visem à diversificação das atividades, ao mesmo tempo em que possibilitem a execução de serviços ambientais, como o sequestro de carbono. Além de contribuir para a mitigação dos impactos adversos das mudanças climáticas, essa abordagem também poderia agregar uma fonte adicional de renda para os produtores (Carvalho, 2023).

Além do mercado regulado de créditos de carbono, surge o mercado de carbono voluntário como uma alternativa para integrar as florestas nas iniciativas globais de mitigação das mudanças climáticas. De acordo com Soares Paiva et al. (2016), tanto os mercados regulados quanto os voluntários são mecanismos significativos que apoiam políticas de mudanças climáticas e se espera que contribuam para o desenvolvimento sustentável. Segundo esses autores, o mercado voluntário auxilia as comunidades locais a implementar ações em prol do desenvolvimento sustentável, destacando a interconexão entre esses resultados e as demandas sociais presentes em alguns Padrões de Certificação, que vão além dos simples critérios de mitigação de GEE.

No contexto brasileiro, o desafio reside em transformar esse potencial de desenvolvimento socioeconômico para a Amazônia, buscando uma maneira mais justa de conciliar as metas de redução de emissões com a diminuição da pobreza. Diante desse cenário, esta pesquisa busca examinar as previsões de desenvolver uma política pública capaz de gerar créditos de carbono em assentamentos do Incra localizados na região Norte do país, como uma prática alinhada aos princípios ESG (Ambientais, Sociais e de Governança) na Procuradoria Federal e no Incra.

Nesse contexto, o problema de pesquisa delineado reside no seguinte questionamento: como a Advocacia-Geral da União (AGU) pode desempenhar um papel ativo na promoção da agenda de práticas de ESG e nas políticas públicas do Incra, considerando as complexas questões de desenvolvimento sustentável que afetam os assentamentos na região da Amazônia Legal? Com o intuito de oferecer uma solução abrangente para os desafios mencionados, foi estabelecido como principal objetivo demonstrar como a AGU pode ter uma atuação ativa perante

as complexas questões de desenvolvimento sustentável que afetam os assentamentos na região da Amazônia Legal, trazendo-se como exemplo a sua participação na concretização de política pública baseada em princípios ESG.

1. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA LEGAL

A ocupação da região Norte do Brasil se deu de forma progressiva, mas se acentuou a partir da década de 60, por incentivo do governo militar, que inicialmente adotou o slogan “Uma terra sem homens [a Amazônia] para homens ‘sem terra’”, e posteriormente o slogan “Integrar para não entregar”, como estratégia política, no contexto mundial de Guerra Fria. O intuito dos militares era ocupar a região para não a deixar sujeita a possíveis invasões estrangeiras. A colonização desordenada resultou em assentamentos informais, desmatamento ilegal e ocupações de terras públicas, resultando em um aumento significativo no desmatamento.

Ocorre que se iniciou, dentro dessa conjuntura, uma problemática ocupacional, devido à falta de titulação das ocupações. Nessa época, o que existia nesse território era um grande número de ocupações irregulares, imbróglis que acontecia na região Norte como um todo e perdura até os dias atuais. A ocupação da Amazônia é um tema complexo que envolve uma série de desafios e questões sociais, econômicas e ambientais.

Na tentativa de conter o grande número de conflitos agrários e melhor organizar a colonização da Amazônia, o governo militar criou o Incra no dia 9 de julho de 1970. O encargo institucional desse órgão consiste em promover a reforma agrária, responsável pela gestão de toda a malha fundiária e diversas atividades relacionadas à governança fundiária, sejam de terras públicas ou privadas, tais como cadastro e fiscalização do cumprimento da função social dos imóveis rurais, georreferenciamento, regularização e titulação, arrecadação e destinação de terras devolutas, entre outras ações de grande relevância para o desenvolvimento agrário do Brasil (Antunes, 2019).

A reforma agrária seria um conjunto de medidas administrativas e jurídicas levadas a efeito pelo poder público, visando à modificação e à regência de alguns institutos jurídicos, à revisão das diretrizes da administração ou à parcial reformulação das normas e medidas, com o objetivo precípua de sanar os vícios intrínsecos e extrínsecos do imóvel rural e de sua exploração, sem a derrogação dos princípios que asseguram a propriedade imóvel (Cunha; Ferreiro; Silva, 2023).

Os problemas surgidos a partir desse contexto perfizeram outras problemáticas além da ocupacional, sendo elas de natureza ambiental. Isso porque houve um grande movimento desenfreado de exploração dos recursos

naturais da região. São exemplos dessa vertiginosa devastação o garimpo e o desmatamento. Inclusive, a rodovia muito contribuiu para o escoamento dos minérios e da madeira explorados de forma irregular (Cunha; Ferreira; Silva, 2023).

Nesse sentido, esclarece-se que a Amazônia Legal foi criada pela Lei n. 1.806, de 6 de janeiro de 1953, como um conceito político, visando ao desenvolvimento econômico da região, impulsionar a ocupação de terras e atrair investimentos para setores como agricultura, pecuária, mineração, indústria e infraestrutura. O objetivo da sua criação foi delimitar uma área geográfica que abrigasse o bioma amazônico constituído principalmente pela maior floresta tropical, a maior bacia hidrográfica do mundo e o ecossistema de maior diversidade do planeta com milhares de espécies de animais e vegetais, atraindo olhares de todo o mundo.

Os Projetos de Assentamento (PAs) do Incra são iniciativas de reforma agrária no Brasil que têm como objetivo principal a redistribuição de terras para famílias rurais que não possuem terra própria ou que vivem em condições precárias de trabalho e subsistência no campo. Os PAs são uma das principais ferramentas do Incra para promover a justiça social no meio rural, melhorar as condições de vida das famílias agricultoras e contribuir para o desenvolvimento sustentável do país.

Tais assentamentos foram criados ou reconhecidos pelo Incra desde a década de 1970 e encontram-se em diferentes estágios de desenvolvimento (implantação, consolidação e emancipação), variáveis principalmente em razão do tempo de criação, da localização, do período e das condições históricas e do perfil das famílias originalmente assentadas e atuais, bem como o nível de acesso às políticas públicas (Incra, 2023).

Regularização fundiária é a política pública de titulação de ocupação de terra pública, que engloba a concessão de títulos de domínio ou de direito real de uso, ou seja, regulariza a exploração da terra em imóveis públicos (Oliveira, 2013). Os beneficiários da regularização fundiária incluem agricultores familiares, posseiros e ocupantes de boa-fé que atendam aos critérios estabelecidos na lei. A lei também estabelece requisitos ambientais a serem observados no processo de regularização, com o objetivo de promover a conservação ambiental e o uso sustentável das terras.

Existem críticas em relação à demora na promoção da regularização fundiária na Amazônia, especialmente considerando que existem ocupantes de terras públicas desde o período da Ditadura Militar que ainda aguardam pelo título de terra prometido pelo governo naquela época. Além disso, o governo federal lançou o Programa Terra Legal, entre 2009 e 2018, para lidar com essas ocupações e emitiu quase 40 mil títulos de terra, enquanto rejeitou cerca de 5 mil pedidos de regularização devido ao não cumprimento

dos requisitos legais. No entanto, a partir de 2015, houve uma redução de recursos humanos e orçamentários, bem como mudanças no arranjo institucional de gestão do programa, o que resultou em uma desaceleração no processo de titulação de terras (Imazon, 2022).

2. PRÁTICAS DE ESG NA GOVERNANÇA PÚBLICA MODERNA

A sigla ESG (*Environment, Social and Governance*) em português significa Meio Ambiente, Social e Governança e representa um conjunto de práticas adotadas por organizações para promover a proteção ambiental, gerar impactos sociais positivos e garantir boas práticas de governança. O objetivo é que as empresas adotem medidas que beneficiem o meio ambiente, tenham efeitos positivos na sociedade e sigam padrões éticos de gestão, redução de riscos de desvios e corrupção (Anjos; Calcini, 2022).

O conceito de ESG visa à integração das perspectivas de sustentabilidade, questões sociais e governança, superando a abordagem fragmentada de cada uma dessas questões. Isso resulta em um modelo em que esses três aspectos são considerados interligados e equilibrados em cada decisão dentro de uma organização. Falar sobre ESG é discutir uma nova visão das dimensões do Desenvolvimento Sustentável (Anjos; Calcini, 2022).

Nesse contexto, a gestão organizacional é fundamentada em três pilares. Primeiro, a governança deve ser ética e transparente, coibindo práticas restritas e que sempre estejam em conformidade com os movimentos ambientais. Além disso, a gestão deve se comprometer com as preocupações sociais e promover relações harmônicas e produtivas entre os diferentes setores da sociedade. Por fim, busca-se a construção e governança de programas que se baseiam em propósitos e na promoção de transformações sociais.

Nesse sentido, verifica-se que o conceito genuíno de ESG busca integrar harmoniosamente esses três aspectos – ambiental, social e de governança – nas práticas das organizações, promovendo uma visão holística do desenvolvimento sustentável. Essa abordagem não apenas busca lucros financeiros, mas também cria valor compartilhado, considerando a saúde do planeta, o bem-estar das pessoas e a ética nos negócios.

O entendimento de que as empresas não devem visar apenas ao lucro é crescente, bem como a preocupação com seu impacto ambiental e a qualidade de vida dos colaboradores. Por isso, o mercado financeiro está valorizando cada vez mais a integração de boas práticas ambientais, sociais e de governança corporativa, conhecidas como ESG (Cierco, 2022). Independentemente do setor em que atuam, as empresas têm a responsabilidade de minimizar seus impactos no meio ambiente. Isso inclui

problemas macros, como desmatamento, mudanças climáticas, conservação da biodiversidade e adoção de energias renováveis. Mesmo aqueles que não participam diretamente, envolvidos em processos prejudiciais, se preocupam com as práticas das organizações parceiras e fornecedores em relação ao meio ambiente. A conscientização sobre o meio ambiente exige que as empresas tomem decisões proativas para evitar situações irreversíveis (Anjos; Calcini, 2022).

Apesar de o ESG ter surgido no setor financeiro e ser de grande aplicação conhecida apenas no setor privado e empresarial, suas práticas e princípios também podem ser aplicados no setor público, permitindo que a governança ambiental e sustentável seja utilizada na gestão pública moderna e motive a criação de políticas públicas mais eficientes.

A governança pública e a sustentabilidade são um elo necessário, e examinar como o conceito de governança se relaciona com a sustentabilidade requer compreender os mecanismos e ferramentas essenciais para desenvolver uma compreensão aplicável do que constitui uma boa governança. Isso frequentemente envolve a implementação de inovações organizacionais e a transformação dos valores e da cultura nas instituições públicas. Essa abordagem é fundamental, especialmente diante da crescente urgência de adotar ações mais eficazes para fortalecer a governança.

O discurso ESG na governança pública pode gerar uma imagem positiva para a sociedade de mais confiança e garantir que a atuação pública seja considerada legítima pelo cidadão (Brasil, 2018). As práticas de ESG na governança pública se referem à incorporação de considerações ambientais, sociais e de governança nas políticas, estratégias e operações dos órgãos governamentais. Isso inclui a adoção de medidas que promovam a sustentabilidade ambiental, a responsabilidade social e a transparência na gestão pública.

3. O PAPEL DA AGU COMO AGENTE CATALISADOR DA AGENDA ESG NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Uma gestão pública com ESG deve agregar valores à cultura das organizações e modificar paulatinamente sua estrutura dependendo de uma atuação transversal, coordenada e multidisciplinar de todos os seus profissionais, inclusive a consultoria jurídica, que tem muito a contribuir para o desenvolvimento de práticas ESG nas quais está inserida. A advocacia desempenha um papel crucial em ajudar as empresas a entender e cumprir as regulamentações relacionadas a ESG, bem como a desenvolver práticas empresariais responsáveis em conformidade com esses princípios (Anjos; Calcini, 2022).

Compete à advocacia pública prestar consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo, bem como sua representação judicial. Prevista na Constituição Federal como função essencial à justiça e por muito tempo prestava apenas a defesa judicial das ações e, na função de consultoria, era relegada a mero órgão de controle de legalidade formal dos atos administrativos.

Os advogados públicos oferecem aconselhamento jurídico aos órgãos governamentais, departamentos e agências em questões legais complexas, interpretando a legislação. Na governança pública moderna, as consultorias jurídicas públicas devem assumir um papel ativo na construção de soluções jurídicas em constante parceria com os gestores públicos, inclusive na concepção das políticas públicas. Logo, a boa governança requer uma advocacia pública estável e permanente, que compreenda profundamente as atividades desempenhadas pela organização e os resultados por ela pretendidos. Nesse contexto, a advocacia pública possui um importante papel de buscar a prevenção de condutas desviantes, identificando necessidades e antecipando problemas, mitigando os pontos de fragilidade, buscando mudanças e melhorias e atuando de forma muito distante do mero controle formal da legalidade dos atos administrativos e assumindo um papel de gerenciamento de riscos (Anjos; Calcini, 2022).

Este trabalho buscou pesquisar qual o papel do advogado público do futuro tendo em vista as diversas inovações que vêm sendo implantadas na administração pública digital. Inclusive o advogado público pode, na atuação preventiva, detectar falhas na rotina de trabalho dos gestores, apontar correção ou mesmo alternativa mais eficiente que não implique violação ao ordenamento jurídico. Outra atuação estratégica é na gestão de demandas em massa, sugerindo cumprimentos de decisões e apontando soluções aos processos eternizados no Judiciário (Anjos; Calcini, 2022).

Os advogados públicos podem desempenhar um papel na defesa e implementação de políticas públicas que estejam em conformidade com a legislação vigente. É importante que os advogados públicos atuem de forma independente e imparcial, priorizando os interesses do Estado e da sociedade como um todo. A advocacia pública desempenha um papel fundamental no sistema legal e na administração pública, com procuradores que representam e defendem os interesses do governo garantindo que as políticas, regulamentos e leis sejam aplicados de acordo com a Constituição e os princípios legais.

Seja na atuação consultiva, atuando no planejamento, execução e controle de legalidade das políticas públicas brasileiras, seja na defesa

das mesmas na esfera judicial, a AGU busca preservar os direitos e garantias fundamentais do cidadão, bem como das prerrogativas do Estado brasileiro (AGU, 2023). Na visão deste trabalho, a consultoria jurídica poderá atuar como catalisador da pauta ESG dentro de sua organização. A análise jurídica das questões atinentes ao ESG vai muito além da análise da “letra fria” da lei, muitas questões trazidas para apreciação não terão sido ainda objeto de aprofundamento doutrinário ou jurisprudencial e cabe à consultoria jurídica inovar e buscar soluções inéditas (Anjos; Calcini, 2022).

A relação entre ESG e AGU está se tornando cada vez mais relevante à medida que as considerações de ESG ganham importância na sociedade e nos negócios, especialmente na assessoria jurídica aos órgãos governamentais no desenvolvimento e implementação de políticas públicas relacionadas à sustentabilidade ambiental e social. Isso inclui políticas relacionadas ao combate às mudanças climáticas, preservação ambiental, direitos humanos e igualdade social. A AGU pode oferecer orientação sobre as melhores práticas de governança corporativa para empresas estatais e entidades governamentais.

A AGU desempenha um papel fundamental na garantia de que as políticas públicas e as ações do governo estejam em conformidade com os princípios de ESG, contribuindo para a promoção de uma governança responsável, sustentável e orientada para o bem-estar da sociedade. A integração de considerações de ESG na atuação da AGU é essencial para abordar questões complexas e urgentes relacionadas ao meio ambiente, sociedade e governança no Brasil. Inclusive a AGU elaborou um Guia de Contratações Sustentáveis para orientar o governo na implementação de políticas de licitação que incentivem práticas sustentáveis e contratos que estejam alinhados com os critérios de ESG.

4. CRÉDITO DE CARBONO COMO VETOR DE DESENVOLVIMENTO DOS ASSENTAMENTOS DO INCRA NA AMAZÔNIA LEGAL

4.1. A legislação internacional sobre a mudança climática e a importância da Amazônia nesse contexto

Toda essa política agrária brasileira narrada no primeiro capítulo, com alterações no uso do solo de forma desordenada, e os números alarmantes de desmatamento são os principais responsáveis no Brasil pelo grande aumento das emissões de gases do efeito estufa. Tal fato ocorre porque os ecossistemas florestais são grandes reservatórios de carbono, especialmente as florestas, pela grande capacidade de absorver e estocar CO₂. Assim, quando as florestas são desmatadas, a biomassa

vegetal que armazena grandes quantidades de carbono é queimada ou decompõe-se, liberando dióxido de carbono (CO₂) na atmosfera.

Os principais gases do efeito estufa incluem o dióxido de carbono (CO₂), o metano (CH₄) e o óxido nitroso (N₂O). Entre eles, o CO₂ é o mais significativo contribuinte para o aquecimento global, representando mais de 70% das emissões totais de gases de efeito estufa. Além disso, o CO₂ possui uma longa vida útil na atmosfera, persistindo por pelo menos um século, o que resulta em impactos significativos nas mudanças climáticas.

O efeito estufa é uma camada de gases que envolve a superfície da Terra, principalmente composta por dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄), óxido nitroso (N₂O) e vapor d'água. Devido à crescente concentração desses gases, essa camada tem se tornado mais densa, resultando na retenção adicional de calor na Terra. Disso resultam as mudanças climáticas e tem levado ao aumento da temperatura da atmosfera terrestre e dos oceanos, causando o fenômeno conhecido como aquecimento global, o aumento da temperatura média dos oceanos e da camada de ar próxima à superfície da Terra.

Dentro dessa abordagem analítica, uma estratégia viável para mitigar o aumento do efeito estufa é o armazenamento do carbono presente na atmosfera através da vegetação e as florestas desempenham um papel crucial nesse processo, pois aproveitam sua capacidade de fotossíntese para absorver o dióxido de carbono presente na atmosfera. Esse procedimento é reconhecido como sequestro de carbono e desempenha um papel importante na mitigação das mudanças climáticas e tem sido considerado a forma mais sustentável para reduzir o efeito estufa e foi estabelecido (Gonçalves, 2023).

A preocupação global com a Amazônia tem se manifestado em apelos internacionais para a conservação da floresta e para a mitigação do desmatamento. Organizações internacionais, governos, cientistas e ativistas ambientais têm alertado para a importância de proteger a Amazônia não apenas para o Brasil, mas para o mundo inteiro. A Floresta Amazônica tem um papel central no combate ao aquecimento global e às mudanças climáticas. Sua importância no ciclo global do carbono é evidente. As florestas tropicais, responsáveis por 60% da fotossíntese terrestre, desempenham um papel fundamental (Fearnside, 2009).

O Brasil enfrenta um desafio específico nesse cenário, que envolve a transformação do potencial presente na Amazônia em desenvolvimento socioeconômico, de maneira equitativa, conciliando metas de redução de emissões com a redução da pobreza. Isso requer uma abordagem que aborde as desigualdades regionais do país e promova a “justiça climática” internamente. A tarefa de manter as taxas de desmatamento atuais, reduzir

o desmatamento ilegal a zero ou prevenir o desmatamento de novas áreas com precedentes legais se tornará cada vez mais difícil (Euler, 2016).

4.2. Créditos de carbono: estratégia para um desenvolvimento sustentável

Créditos de carbono são unidades representativas de redução das emissões de GEE e essas unidades são criadas a partir de projetos ou atividades que resultam na redução ou remoção de emissões de GEE da atmosfera. Isso pode incluir projetos de energia renovável, eficiência energética, reflorestamento, captura de metano de aterros sanitários, entre outros. Existem dois tipos principais de mercados de carbono: o mercado regulado, em que os créditos são usados para cumprir obrigações regulatórias, e o mercado voluntário, no qual as empresas e indivíduos compram créditos para compensar voluntariamente suas emissões (Costa; Musarra, 2019).

Lecocq e Ambroise (2007 apud Carvalho, 2010) definem o mercado de carbono como a soma de todas as transações em que uma ou mais partes pagam entre si, ou a um conjunto de partes, por um montante específico de créditos de redução de emissões. Os créditos de carbono podem ser transferidos de um proprietário para outro, o que permite a compra e venda no mercado de carbono proporcionando flexibilidade para as partes interessadas em cumprir suas metas de redução de emissões.

Em alguns sistemas legais, os créditos de carbono são considerados direitos de propriedade que representam a propriedade de uma quantidade específica de redução de emissões e, como tal, eles podem ser comprados, vendidos e transferidos como qualquer outro ativo de propriedade. Em outras jurisdições, especialmente nos mercados de carbono regulamentados, os créditos de carbono são tratados como instrumentos financeiros. Podem ser vistos como ativos ambientais e também podem ser classificados como títulos de carbono emitidos em conformidade com regulamentações específicas e podem ser negociados nos mercados de carbono.

Nesse contexto, a precificação do carbono pode mitigar os custos econômicos das políticas climáticas ao possibilitar que agentes com custos mais baixos de redução contribuam de forma mais substancial para a redução das emissões, em comparação com aqueles que enfrentam custos mais elevados. Como resultado, empresas ou nações que compensam suas emissões de gases de efeito estufa podem adquirir esses créditos provenientes de projetos florestais, permitindo-lhes atingir suas metas de redução de emissões. Seja no âmbito regulado ou voluntário, o mercado de carbono desempenha um papel econômico crucial na viabilização da redução das emissões de gases de efeito estufa, contribuindo assim para a mitigação das mudanças climáticas por meio da transferência de

tecnologias mais limpas e promoção de avanços no desenvolvimento sustentável (Paiva, 2016).

Por fim, é relevante abordar a questão de quem detém o “carbono” proveniente dessas florestas. Inicialmente, os donos dos créditos de carbono são aqueles que possuem a titularidade da terra em que esses créditos foram gerados. Portanto, tratando-se de uma proposta de geração dentro de uma Reserva Legal de um assentamento do Incra, é necessário considerar não só a titularidade do imóvel, mas, sim, sua função de conservação. São áreas territoriais designadas para a proteção por meio de legislação. Claro que se tratando de projetos de assentamentos com titularidade de imóvel em nome do Incra, torna-se crucial a consideração em tratar-se de um bem público e, dessa forma, devem ser observados todos os princípios que regem a Administração Pública quando se busca alienar os ativos ambientais encontrados nessas áreas.

5. UMA POLÍTICA PÚBLICA PARA A GERAÇÃO DE CRÉDITOS DE CARBONO NOS ASSENTAMENTOS DO INCRA NA AMAZÔNIA LEGAL

5.1. Apresentação da política pública

Por todos os problemas e desafios narrados neste trabalho que afetam o Incra diretamente e pela preocupação mundial com as mudanças climáticas, além da importância da manutenção da Floresta Amazônica para combater o aquecimento global e pelo fato de o Incra ser um dos maiores proprietários de terra pela Amazônia Legal, surge um grave problema público e aqui será apresentada uma política pública para resolvê-lo através da geração de créditos de carbono por REDD+.

O projeto consiste em realizar um inventário florestal de carbono dentro da área dos projetos de assentamento do Incra por toda a Amazônia Legal, avaliando o desmatamento deles, os padrões de uso e tem o intuito de mitigar essas atividades de degradação, realizando o pagamento por serviços ambientais de conservação e manutenção da floresta em pé, além do monitoramento contínuo dos impactos no clima e na comunidade. Um inventário florestal é um processo sistemático de coleta de informações sobre as características, composição e condição de uma floresta ou área florestal. O objetivo principal de um inventário florestal é obter dados precisos e confiáveis sobre os recursos florestais para fins de gestão sustentável, planejamento, tomada de decisões e monitoramento.

O primeiro passo para se propor uma nova política pública é identificar um problema público que deva entrar na agenda governamental. Esse diagnóstico deve conter dados e evidências de que o problema ocorre,

em que região é mais grave e qual população atinge. Além de identificar claramente o problema que enseja a proposta, deve-se identificar e evidenciar potenciais causas e efeitos para a ocorrência desse problema. Um problema público bem caracterizado permite fundamentar a tomada de decisão e potencializar os resultados do processo de formulação das políticas públicas (TCU, 2021). Segundo o Tribunal de Contas da União (TCU), no seu guia sobre políticas públicas, a legitimação de um problema na pauta pública passa por um processo de avaliação preliminar que deve ser transparente. Isto é, conter e tornar públicos os motivos que determinaram a decisão de inclusão (TCU, 2021).

Para realizar uma política pública, além de identificar um problema público, deve-se levantar evidências, ou seja, o formulador da proposta deve se utilizar de indicadores quantitativos acerca das prováveis causas e consequências desse problema, e isso foi feito neste trabalho de forma detalhada, demonstrando a gravidade e importância e como esse problema afeta o Brasil e o mundo em proporção a qual justifique ele entrar na agenda atual do governo, e foi demonstrado que é uma das pautas de prioridade global.

As políticas públicas precisam ser formuladas identificando as possíveis alternativas para amenizar ou resolver o problema público ao menor custo possível. Portanto, é fundamental que haja estudos, evidências e análises estruturadas para que as alternativas possam ser julgadas de maneira objetiva. Assim, é possível verificar se a política adotada representou a alternativa mais vantajosa para tratar o problema e com objetivos claros para ensejar a ação governamental.

A alocação e a gestão de recursos orçamentários e financeiros envolvem, entre outras coisas, a identificação das fontes de financiamento e a disponibilização tempestiva de créditos orçamentários e recursos financeiros necessários à implementação da política pública (TCU, 2021). A alocação de recursos financeiros é para apoiar as prioridades e políticas estabelecidas na agenda governamental. O orçamento reflete as escolhas financeiras do governo.

A entrada de recursos do crédito de carbono deve ser interpretada num contexto econômico amplo e sistêmico para que o resultado seja o desenvolvimento das comunidades locais. Esse é o grande ponto alto dessa proposta, pois procura trazer um investidor para financiar a política pública; um particular irá financiar o projeto, em troca de repartir o lucro obtido com a venda dos créditos de carbono.

Assim, um investidor contratado pelo Incra, por meio de processo licitatório, financiaria o projeto de reflorestamento e monitoramento da área e, em troca, receberia pelos créditos de carbono gerados, repartindo-o em três partes: investidor, Incra e assentados. Melhorando os meios de

subsistência das comunidades locais, haverá menos pressão sobre as florestas e uma redução do desmatamento por consequência. A intenção é promover educação ambiental explicando aos assentados oportunidades econômicas sustentáveis com monitoramento dos impactos para os envolvidos.

O Incra vai consultar todos os moradores dos projetos de assentamento e destinará parte da verba arrecadada para ser utilizada em prol da comunidade, visando ao desenvolvimento e autonomia dos projetos de assentamento com investimento em obras de infraestrutura, como estradas, água encanada, eletricidade, postos de saúde e escolas para desenvolvimento e melhoria de vida das comunidades em médio e longo prazos. Sob esta ótica, os benefícios podem ser traduzidos não somente como pagamentos diretos àqueles que prestam o serviço ambiental oriundo da redução de emissões de desmatamento ou da conservação florestal, mas também através de melhorias que visem ao desenvolvimento rural e florestal de uma forma mais abrangente (IPAM, 2016).

Aqui, neste trabalho, busca-se uma sinergia entre a Procuradoria Federal (AGU) e o Incra para inovar nas políticas públicas com práticas de ESG, modernizando a governança do órgão agrário e buscando uma política pública que concilie um cunho social tão importante, num país como o Brasil, pela necessidade de mitigar a pobreza, buscar a redistribuição de renda e o cunho ambiental buscando a contenção do desmatamento e redução das emissões de gases do efeito estufa.

Outra sinergia que será empregada nessa política pública é a parceria com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), que participa somando consultoria e experiência, agregando conhecimento e compartilhando informações. Essa sinergia entre AGU, Incra e Embrapa demonstra uma modernização de esforços exatamente como o TCU sugere, com arranjos institucionais, comunicação e cooperação na soma de esforços e divisão de trabalho para que a política pública seja o mais eficiente possível com melhor prestação de serviço à sociedade.

A Embrapa é uma empresa pública, vinculada ao Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), que foi criada em 1973 para desenvolver a base tecnológica de um modelo de agricultura e pecuária genuinamente tropical. Uma empresa voltada para a inovação, que foca na geração de conhecimentos e tecnologias para a agropecuária brasileira. A iniciativa tem o desafio constante de garantir ao Brasil segurança alimentar e posição de destaque no mercado internacional de alimentos, fibras e energia.

Uma participação da Procuradoria Federal será na fase de licitação e elaboração do contrato administrativo, não só analisando a legalidade desses

atos administrativos, mas acompanhando o gestor em todo o processo, já para prevenir qualquer descumprimento legal e indo muito mais além por estar se adequando à nova Lei de Licitação, trazendo uma contratação sustentável como determinam as novas diretrizes traçadas pela AGU e Controladoria-Geral da União (CGU) em conjunto.

Para apresentar uma proposta de política pública, deve-se traçar um planejamento que sintetize a estratégia governamental para tratamento do problema público, detalhando escopo, diretrizes, objetivos, indicadores, metas, custos, recursos e outros elementos necessários ao bom plano e ao controle da ação governamental em benefício da sociedade (TCU, 2021). No caso dessa política, para realizar esse plano, foi convocada a Embrapa e uma empresa de consultoria específica com vasto conhecimento na área, como será apresentado a seguir.

Posto isso, a elaboração do plano de implementação da política contempla a definição dos meios necessários para efetivação das ações propostas com vistas ao atingimento das metas e ao alcance dos objetivos da política pública. É o momento em que regras, rotinas e processos são convertidos de intenções em ações e no qual se produzem os resultados concretos da política pública (TCU, 2021).

Para concluir, na realização de uma política pública, também é importante que haja um plano de monitoramento e avaliação estruturado e eficaz da política pública, com base em indicadores e metas bem definidos para acompanhar o desempenho da política pública. Em toda a execução da política pública, deve-se monitorar e avaliar a intervenção para garantir que sejam alcançados os impactos esperados sobre o problema identificado (TCU, 2021).

No caso dessa política, o monitoramento será realizado através das imagens de satélite do governo, que já são utilizadas para monitorar a Amazônia, e a sugestão de uma integração entre o sistema do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) com o Incra para cruzar as informações e promover colaboração mútua na fiscalização das áreas, parceria que não ocorre até hoje. No contrato, estará prevista uma cláusula de que serão custeados pelo investidor os custos do monitoramento do desmatamento e do clima.

CONCLUSÃO

O foco desta pesquisa foi explorar como a AGU pode desempenhar um papel fundamental na promoção de práticas relacionadas à ESG nas políticas públicas do Incra, com especial atenção às complexas questões, visando alcançar um desenvolvimento sustentável nos projetos de

assentamentos localizados na região da Amazônia Legal. Esse problema foi específico, delimitado e passível de ser investigado por meio de métodos empíricos.

Inicialmente, foi realizada uma revisão da literatura existente sobre o tema da pesquisa para entender o contexto, identificar lacunas no conhecimento e embasar a fundamentação teórica. Posteriormente, foi realizada a coleta de dados com entrevistas semiestruturadas a servidores públicos federais de diferentes órgãos, cargos e estados, buscando uma visão sistêmica e interdisciplinar com diferentes olhares. Essa pesquisa exploratória envolveu a coleta e análise de informações preliminares, muitas vezes, por meio de revisão bibliográfica, observação, entrevistas ou análise de dados existentes, com o objetivo de familiarizar-se com o tema, identificar lacunas de conhecimento e definir o escopo de estudos posteriores.

Também foi realizada a análise de documentos em processos administrativos de órgãos públicos e análise de dados e números, gráficos e tabelas de organizações públicas e privadas dedicados a pesquisas científicas. Uma vez coletados os dados, eles foram organizados e analisados, com análise qualitativa, interpretação de resultados e elaboração de conclusões.

A natureza exploratória da pesquisa teve o propósito de investigar, mapear e examinar o grave problema público do desmatamento dos assentamentos agrários, iniciando uma abordagem abrangente com dados de toda a região Amazônica e passando para uma pesquisa mais detalhada e específica do estado do Acre.

O objetivo dessa pesquisa foi pensar uma política pública que possa minimizar o desmatamento da Amazônia, contribuir para reduzir a emissão de gases do efeito estufa e minorar as alterações climáticas globais, ao mesmo tempo que possa contribuir para o desenvolvimento das comunidades locais dos projetos de assentamento do Incra, aperfeiçoar e modernizar a governança da autarquia agrária, alinhando-a à incorporação de práticas de ESG.

O propósito era criar uma sinergia para melhor eficácia de uma política pública unindo um trabalho interdisciplinar entre a Procuradoria Federal por meio da PFE Incra, do Incra, Embrapa e do MDA com o intuito de unir esforços num grupo de trabalho visando implantar um projeto-piloto em dois assentamentos do Incra e uma gleba pública para testar se seria viável gerar créditos de carbono nessas propriedades do Incra.

Para realizar esses objetivos, será contratada uma empresa para reflorestar as reservas legais dessas propriedades e realizar uma consultoria ambiental para implantar o desmatamento evitado através de pagamento por serviços ambientais, programa de educação ambiental para as comunidades envolvidas e a repartição de benefícios entre beneficiários da reforma agrária, Incra e empresa financiadora.

A metodologia escolhida foi suficiente ao projeto, entretanto, as limitações dessa pesquisa recaem na frustração parcial dos objetivos não alcançados que decorreram especialmente da dificuldade de implantar projetos inovadores dentro da burocracia e exigências legais do governo, bem como da dificuldade de encontrar verbas orçamentárias e da dificuldade de reunir-se para a aprovação das autoridades acima dos gestores envolvidos com os projetos que demandam um prazo maior para realização.

O objetivo apenas foi concretizado parcialmente tendo em vista que os projetos-pilotos ainda estão em fase embrionária, apesar de o planejamento já ter se concretizado e anexado a esta pesquisa e as comunidades envolvidas já terem anuído com o projeto. O grupo de trabalho não conseguiu contratar a financiadora do projeto, esbarrando na burocracia estatal.

Esta pesquisa possui uma contribuição teórica importante porque não existe uma bibliografia específica sobre o tema escolhido, tendo sido encontrado apenas material transversal com abordagens isoladas. Coube a este trabalho a costura dos temas para um resultado entrelaçado. Trata-se de dois temas relativamente novos, tanto nas práticas de ESG, que ainda são muito incipientes na governança pública, especialmente na advocacia pública, quanto na geração de créditos de carbono com projetos REDD+ em áreas públicas.

As contribuições práticas desta pesquisa consistem em procurar resolver dois importantes problemas públicos: minimizar a grande responsabilização da autarquia agrária em multas dos órgãos ambientais e encerrar as demandas de reparação civil por danos ambientais onde consta o ente público como réu, tanto as demandas em que se busca o reflorestamento, quanto a recuperação das reservas legais e ainda o desmatamento evitado, além das demandas pelo monitoramento dessas áreas.

O grande benefício que esta pesquisa deixa para a sociedade é a promoção do debate sobre a justiça climática na região amazônica, bem como a justiça social das comunidades locais dessa região. Esta pesquisa percebeu que o Brasil precisa de um esforço maior para conseguir honrar os acordos internacionais assumidos referentes às mudanças climáticas, buscando políticas públicas que estejam alinhadas com os objetivos de desenvolvimento sustentável da ONU, inserindo o Brasil na agenda global.

Apesar das valiosas contribuições teóricas e empíricas apresentadas pelo estudo, é importante destacar algumas limitações significativas quanto a resultados não alcançados na implantação desses projetos-pilotos no Acre. O resultado alcançado é bastante promissor, pois o grupo de trabalho está empenhado em mobilizar a diretoria e a presidência do Incra, bem como o Ministério do Desenvolvimento Agrário. As reuniões continuam ocorrendo para os últimos acertos de o projeto iniciar o

debate sobre qual melhor forma de licitação pública será empregada para a realização do projeto.

Esta pesquisa buscou, em todo o tempo, uma aplicação prática, dessa forma, a política pública sugerida já foi apresentada à diretoria do Incra e do MDA, visando realmente ser concretizada. Contudo, devido ao breve período de observação, que se limitou apenas em dezoito meses de trabalho em projetos de assentamentos, essa percepção não pode ser considerada definitiva e representa apenas um indicativo que deve ser confrontado por meio de futuras pesquisas.

Nesse ínterim, mesmo após o encerramento desta dissertação, essa pesquisa e o grupo de trabalho criado continuarão os trabalhos para implantar os projetos-pilotos do Acre. Obtendo sucesso nesses projetos, o objetivo é ser expandido para todos os projetos de assentamento da Amazônia Legal.

Como desdobramento para futuras pesquisas e possibilidade de novos estudos científicos, considera-se a geração de créditos de carbono em outros biomas, como cerrado, mata atlântica, manguezais e caatinga. Inclusive, nas entrevistas, constatou-se servidores que já estudam esses temas e realizaram desdobramentos em outros trabalhos empíricos acadêmicos.

REFERÊNCIAS

ABREU, Pedro; DOMINGUES, Gabriel. *Descarbonização e desenvolvimento*: BNDES entra no mercado de créditos de carbono. Disponível em: [usual.https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/descarbonizacao-e-desenvolvimento-a-entrada-do-bndes-no-mercado-de-creditos-de-carbono-14042022](https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/descarbonizacao-e-desenvolvimento-a-entrada-do-bndes-no-mercado-de-creditos-de-carbono-14042022). Acesso em: 19 jun. 2023.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO – AGU. *Institucional*: nossa missão. Brasília: AGU, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/sobre>. Acesso em: 5 out. 2023.

ANDRADE, José Célio Silveira; COSTA, Paulo. Mudança climática, protocolo de Kyoto e mercado de créditos de carbono: desafios à governança ambiental global. *Organizações & Sociedade*, v. 15, p. 29- 45, 2008.

ALVES; Elizeu Barroso. *Accountability e Transparência Pública*: Uma Proposta para Gestão Pública de Excelência. Curitiba: Intersaberes, 2021.

ALVES, Ricardo Ribeiro. *Sustentabilidade Empresarial e Mercado Verde*: A transformação do Mundo em que Vivemos. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2019.

ALVES, J. W. S. e ANDRADE, A. M. de. Aprimoramento da Gestão de Resíduos a partir do MDL: Governança, Novas Tecnologias e Melhores Práticas no Setor. In: FRANGETTO, F. W.; VEIGA, A. P. B. e LUEDEMANN, G. (Org.). *Legado do MDL: impactos e lições aprendidas a partir da implementação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo no Brasil*. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8854>. Acesso em: 15 mar. 2023.

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. *Direito Ambiental Esquematizado*. 6. ed São Paulo: Grupo Gen-Método, 2015.

ANIS, Cíntia Ferreira; CARDUCCI, Carla Eloize; RUVIARO, Clandio Favarini. Mercado de carbono agrícola: realidade ou desafio? *Multitemas*, p. 163-188, 2022. Disponível em: <https://multitemas.ucdb.br/multitemas/article/view/3396>. Acessado em: 7 jul. 2023.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

BARROSO, Lucas Abreu; MIRANDA, Alcir Gursen de; SOARES, Mário Lúcio Quintão. *O direito agrário na Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

CALCINI, Ricardo; ANJOS, Newton dos. ESG (org.). *A Referência da Responsabilidade Social Empresarial*. Leme, SP: Editora Mizuno, 2019.

CAPELLA, Ana Cláudia. *Formulação de Políticas Públicas*. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332> . Acesso em: 27 jul. 2023.

CARVALHO, Fernanda Viana de. *A posição brasileira nas negociações internacionais sobre florestas e clima (1997-2010): do veto à proposição*. [S.l.]: [s.n.], 2010. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/8449>. Acesso em: 25 mar. 2023.

CARVALHO, Ricardo Cintra Torres de. *O aquecimento global e o protocolo de Kyoto (parte 1)*. São Paulo: Conjur, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-dez-26/ambiente-juridico-aquecimento-global-protocolo-kyoto-parte>. Acesso em: 4 jul. 2023.

COSTA, Hrdan; MUSARRA, Raíssa. *Aspectos jurídicos de captura e armazenamento de carbono no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

COSTA, Stanley; BITTAR, Thiago. *Manual de Direito Agrário*. São Paulo: Jus PODVM. 2023

CUNHA, B. P. da; AUGUSTIN, S. *Sustentabilidade ambiental: estudos jurídicos e sociais*. Caxias do Sul: Educs, 2014.

CUNHA, Ciro Rodrigues da; FERREIRA, Cícero Paulo; SILVA, Izael Costa. Dinâmica do Desmatamento e Uso do Solo em Assentamento Rural da Reforma Agrária Brasileira na Amazônia Legal. *Revista Brasileira de Agroecologia*, v. 18, n. 2, p. 5-25, 2023. Disponível em: <https://revista.aba-agroecologia.org.br/rbagroecologia/article/view/23430>. Acessado em 25 de ago. de 2023.

DAMACENA, F.; FARIAS, C. Meio ambiente e economia: uma perspectiva para além dos instrumentos de comando e controle. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 8, n. 1, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/9696/1746>. Acesso em: 15 set. 2022.

DIAS, Reinaldo. *Gestão Ambiental: Responsabilidade Social e Sustentabilidade*. São Paulo: Atlas. 2022.

EIBEL, Eliana; PINHEIRO, Rosa Beatriz Madruga. Crédito de carbono. *Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental*, v. 4, n. 2, p. 588-601, 2015. Disponível em: https://portaldeperiodicos.animaeducacao.com.br/index.php/gestao_ambiental/article/view/3226. Acesso em: 18 jul. 2023.

EMBRAPA TERRITORIAL. Agricultura e preservação ambiental: uma análise do cadastro ambiental rural. In: VICENTE, M. C. P. (Org.). *Mudanças climáticas: desafio do século*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016. p. 85-104. Disponível em: www.embrapa.br/car. Acesso em: 20 maio 2023.

ESPARTA, A. R. J.; NAGAI, K. M. Experiências e lições do MDL no setor de energia. In: FRANGETTO, F. W.; VEIGA, A. P. B.; LUEDEMANN, G. (Org.). *Legado do MDL: impactos e lições aprendidas a partir da implementação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo no Brasil*. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8854>. Acesso em: 27 jun. 2023.

EULER, Ana Margarida Castro. O acordo de Paris e o futuro do REDD+ no Brasil. Campinas: Embrapa, 2016. Disponível em: <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/handle/doc/1055679>. Acesso em: 21 fev. 2023.

FARINACI, J. S.; FERREIRA, L. C.; BATISTELLA, M. Transição florestal e modernização ecológica: a eucaliptocultura para além do bem e do mal. *Ambiente & Sociedade*, 2013. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca->

depuplicacoes/-/publicacao/963658/transicao-florestal-e-modernizacao-ecologica-aeucaliptocultura-para-alem-do-bem-e-do-mal. Acesso em: 27 maio 2023.

FEARNSIDE, Philip Martin. *A floresta amazônica nas mudanças globais*. Manaus, AM: Editora Inpa, 2009. Disponível em: <https://repositorio.inpa.gov.br/handle/1/4748>. Acesso em: 23 jul. 2023.

FILHO, Rubens; CIERCO, Agilberto. *Governança, ESG e Estrutura Organizacional*. São Paulo: Actual, 2022.

GONÇALVES, A. O conceito de governança. *Anais do XVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI*, Fortaleza, 3, 4 e 5 de novembro de 2005. Disponível em: <https://tede.unisantos.br/bitstream/tede/78/1/Rodrigo%20Luiz%20Zanethi.pdf>. Acesso em: 7 maio 2023.

GUIMARÃES, Tatiane Pereira et al. Sequestro de carbono em sistemas silvipastoris de regeneração natural da agricultura familiar, São Domingos do Araguaia-PA. *Brazilian Journal of Animal and Environmental Research*, v. 4, n. 3, p. 4721-4728, 2021. Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/ojs/index.php/BJAER/article/download/36618/28380>. Acesso em: 25 maio 2023.

INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE – IMAZON. *Regularização fundiária na Amazônia: avanços, desafios e recomendações*. Belém: Imazon, 2022. Disponível em: <https://imazon.org.br/publicacoes/regularizacao-fundiaria-em-areas-federais-na-amazonia-legal-licoes-desafios-e-recomendacoes/>. Acesso em: 13 maio 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA – IPAM. *Manual de implementação de REDD+ em assentamentos rurais na Amazônia: experiências do Projeto Assentamentos Sustentáveis na Amazônia – PAS*. Brasília: IPAM, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/assentamentos>. Acesso em: 21 jan. 2023.

JURADO, J; GONÇALVES, A. O papel das cidades como atores da governança ambiental global. *Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo*, v. 6, 2020. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/Socioambientalismo/article/view/6354/pdf>. Acesso em: 14 jun. 2023.

KLOOSTER, Daniel; MASERA, Omar. Community forest management in Mexico: carbon mitigation and biodiversity conservation through rural development. *Global*

environmental change, v. 10, n. 4, p. 259-272, 2000. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0959378000000339>. Acesso em: 21 jan. 2023.

LAUDARES, S. S. de A.; SILVA, K. G. da; BORGES, L. A. C. Cadastro Ambiental Rural: uma análise da nova ferramenta para regularização ambiental no Brasil. *Desenvolvimento e meio ambiente*, v. 31, 2014. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/d519/8955acd231d6617e11e4dfe2f7657c0677ba.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2023.

LE TOURNEAU, François-Michel; BURSZTYN, Marcel. Assentamentos rurais na Amazônia: contradições entre a política agrária e a política ambiental. *Ambiente & Sociedade*, v. 13, p. 111-130, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/ThmrGwNdx4PG6gRz6Lq8P6H/>. Acesso em: 25 abr. 2023.

LEAL, Matheus Lucas Maciel; MANIESI, Vanderlei. Desflorestamento e legislações ambientais em diferentes modalidades de assentamentos rurais no Sudoeste da Amazônia Legal. *Revista Ibero-Americana de Ciências Ambientais*, v. 12, n. 3, p. 764-775, 2021. Disponível em: <https://www.sustenere.co/index.php/rica/article/view/CBPC2179-6858.2021.003.0060>. Acesso em: 27 jul. 2023.

LOMBARDI, A. *Créditos de carbono e sustentabilidade*: introdução aos novos caminhos do capitalismo. São Paulo: Lazuli Editora; Companhia Editora Nacional, 2008.

LOTTA, Gabriela (Org.). *Teorias e análises sobre implementação de Políticas Públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 28. ed. São Paulo: JusPODIVM, 2022.

PAIVA, Yuri Roberta Yamaguchi. *Avaliação do desmatamento em assentamentos rurais e terras indígenas na Amazônia Legal em 2015, por meio de modelagem espectral de sequestro de carbono*. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (especialização) – Universidade de Brasília, Instituto de Geociências, Brasília, 2016. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/22203>. Acesso em: 17 julho 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. *Políticas públicas*: guia para avaliação de programas governamentais. Brasília: TCU, 2021. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/1E/D0/D4/DF/12F99710D5C6CE87F18818A8/Politica%20Publica%20em%20Dez%20Passos_web.pdf. Acesso em: 25 maio 2023.

ETARISMO, TRANSFORMAÇÃO DIGITAL E OS IMPACTOS DO ENVELHECIMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

AGEISM, DIGITAL TRANSFORMATION, AND THE IMPACTS OF AGING IN PUBLIC ADMINISTRATION

Selma Francisca Alves Cordeiro¹

Fabricao Stocker²

SUMÁRIO: Introdução. 1. Envelhecimento: uma visão holística. 2. O fenômeno do etarismo no ambiente de trabalho. 3. A transformação digital e suas influências nas organizações. 4. Impactos do envelhecimento no

1 Mestrado Profissional em Administração Pública (MAP) na Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). MBA em Gestão Pública pela Universidade do Tocantins (Unitins). Pós-graduação em Gestão por Excelência pela Faculdade de Administração de Empresas do Estado de São Paulo. Graduação em Administração de Empresas pela Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás). Servidora do cargo Administrador da Advocacia-Geral da União (AGU).

2 Pós-Doutor pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). PhD in Management pela Erasmus University Rotterdam. Doutor em Administração pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP). Foi pesquisador visitante na University of Amsterdam e na Rotterdam School of Management. Mestre em Administração pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). MBA pela FGV e pela London Business School. Professor Colaborador do Mestrado Profissional em Administração Pública (MAP) da EBAPE/FGV.

setor público. 5. Percurso metodológico. 5.1. Coleta de Dados 6. Revelações do campo. 6.1. Percepções sobre o envelhecimento e carreira. 6.2. Preconceito etário. 6.3. Percepções e impactos da transformação digital e inclusão digital. 7. Discussão dos resultados. Considerações finais. Referências.

RESUMO: Este estudo analisa a percepção de servidores com 60 anos ou mais sobre o etarismo durante a transformação digital no setor público, especialmente na Advocacia-Geral da União (AGU). Empregando uma abordagem qualitativa exploratório-descritiva, a pesquisa incluiu revisões bibliográficas, consultas a painéis de gestão de pessoas e entrevistas semiestruturadas com servidores seniores e gestores da AGU, com dados analisados via técnica de análise de conteúdo. Os resultados evidenciam a urgência de políticas públicas para inclusão etária e digital, destacando a necessidade de campanhas de conscientização, programas de preparação para aposentadoria e formação continuada para desenvolver competências digitais entre os mais velhos. Foi enfatizada a importância de práticas de diversidade etária que incluam os servidores mais velhos em discussões decisórias e promovam o convívio intergeracional. Contribuições práticas do estudo apontam para uma reflexão crítica sobre como a tecnologia pode exacerbar o etarismo, enquanto as contribuições acadêmicas abordam a escassez de estudos sobre a interação entre etarismo e transformação digital no setor público. Este trabalho destaca a necessidade de uma abordagem multidisciplinar para entender as complexidades entre envelhecimento da força de trabalho e inovação tecnológica, propondo uma base para futuras pesquisas e intervenções eficazes.

PALAVRAS-CHAVE: Envelhecimento. Etarismo. Diversidade. Transformação Digital. Inclusão Digital.

ABSTRACT: This study examines the perception of employees aged 60 and over on ageism during the digital transformation in the public sector, particularly within the Attorney General's Office (AGU). Employing an exploratory-descriptive qualitative approach, the research included literature reviews, consultations with human resource management panels, and semi-structured interviews with senior employees and managers at the AGU, with data analyzed using content analysis techniques. The results highlight the urgency of public policies for age and digital inclusion, emphasizing the need for awareness campaigns, retirement preparation programs, and ongoing training to develop digital skills among older adults.

The importance of age diversity practices that include older employees in decision-making discussions and promote intergenerational interactions was emphasized. Practical contributions of the study suggest a critical reflection on how technology can exacerbate ageism, while academic contributions address the scarcity of studies on the interaction between ageism and digital transformation in the public sector. This work underscores the need for a multidisciplinary approach to understand the complexities between workforce aging and technological innovation, proposing a foundation for future research and effective interventions.

KEYWORDS: Aging. Ageism. Diversity. Digital Transformation. Digital Inclusion.

INTRODUÇÃO

No ambiente de trabalho digital da “indústria 4.0”, a interconexão entre transformação digital e envelhecimento da força de trabalho é crucial, especialmente nas organizações públicas. Com a digitalização crescente, a demanda por serviços públicos digitais aumenta. As organizações precisam adaptar-se tecnologicamente e incluir servidores experientes nesse processo.

Hanashiro e Pereira (2020) destaca o envelhecimento da força de trabalho no Brasil, resultante do envelhecimento populacional, exigindo a inclusão de profissionais mais velhos para reduzir a discriminação etária. O IBGE (2023) prevê que, em 2040, 56,3% dos empregos serão ocupados por pessoas com 45 anos ou mais. A longevidade estende a atividade laboral, mas traz preocupações sobre a adaptabilidade dos mais velhos.

A pandemia da COVID-19 acelerou mudanças no trabalho, exigindo políticas para incluir a diversidade etária (OCDE, 2020). Este estudo analisa o etarismo e a necessidade de inclusão digital dos servidores mais velhos no setor público brasileiro, destacando a importância estratégica da digitalização e participação dos servidores experientes.

Nesse cenário, o etarismo, que se refere à discriminação baseada na idade, frequentemente se manifesta de maneira sutil, tornando-se ainda mais desafiante de combater. O avanço da transformação digital muitas vezes corre paralelamente ao isolamento dos trabalhadores mais velhos, o que cria obstáculos que podem promover a exclusão e a discriminação desses indivíduos no ambiente de trabalho. Entre os desafios sobre os quais esta pesquisa se volta, busca-se compreender como os gestores têm lidado com a questão do etarismo nas organizações públicas. Uma vez que, ao pensar o envelhecimento apenas como um processo natural, acaba-se abrindo lacunas para justificar o etarismo organizacional. Embora todas as categorias de idade

sejam socialmente construídas, o etarismo aponta para a estigmatização e opressão das pessoas mais velhas.

Assim, compreender esses fenômenos, seus impactos e desafios pode auxiliar as organizações públicas a pensar em estratégias e soluções efetivas para que a transformação digital ocorra juntamente com a inclusão digital dos servidores mais velhos. Neste estudo, procurou-se compreender o fenômeno etarismo no contexto de transformação digital no setor público com a triangulação entre a percepção dos servidores com 60 anos ou mais, dos gestores da Advocacia-Geral da União (AGU) e a revisão bibliográfica para ampliação das implicações verificadas.

Para explorar o tema, primeiramente foi feita uma revisão da literatura com intuito de compreender sobre o envelhecimento, etarismo e transformação digital no contexto geral e no setor público. A metodologia adotada para esta pesquisa compreendeu a revisão bibliográfica e análise de dados provenientes de transparência ativa. Também foram realizadas entrevistas com servidores públicos com 60 anos ou mais, capazes de fornecer informações qualitativas e aprofundar a compreensão dos temas abordados.

Como contribuições deste trabalho, foi disponibilizado um panorama geral da percepção dos servidores com 60 anos ou mais sobre o etarismo no contexto de transformação digital do setor público e de como a administração pública está se preparando para evitar a naturalização do etarismo no trabalho cada vez mais digital. Ademais, foram apresentadas as estratégias defensivas utilizadas pelos servidores mais velhos para superar as questões tecnológicas, bem como as iniciativas das organizações públicas para a inclusão dos servidores com 60 anos ou mais que não se adaptaram ao uso de novas tecnologias no atual cenário de transformação digital.

1. ENVELHECIMENTO: UMA VISÃO HOLÍSTICA

O envelhecimento da população tem gerado grande preocupação para as organizações e feito com que muitos pesquisadores acadêmicos passassem a estudar o tema de forma minudenciada. O Brasil, que sempre foi considerado um país jovem, está envelhecendo (Helal; Viana, 2021). Estudos demonstram que a faixa etária de pessoas acima de 60 anos está sendo muito afetada no mercado de trabalho por diversas razões, inclusive históricas. Enquanto na maioria dos países desenvolvidos o fenômeno vem acontecendo de forma mais lenta, em nosso país ocorre em espaço menor de tempo e de maneira mais agressiva (França *et al.*, 2017).

Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), nos países em desenvolvimento, ao completar 60 anos, a pessoa já é considerada idosa.

Já nos países desenvolvidos, a idade do idoso aumenta para 65 anos. No entanto, os países têm autonomia para definir os seus padrões etários, como ocorreu recentemente na Itália, onde ficou deliberado que idoso é a pessoa que tem 75 anos ou mais. No Brasil, de acordo com o Estatuto da Pessoa Idosa, são consideradas pessoas idosas aquelas que possuem 60 anos de idade ou mais (Brasil, 2003).

A velhice, como destacado pelos autores Schneider e Irigaray (2008), é uma fase da vida que só pode ser entendida a partir do vínculo estabelecido entre os divergentes “aspectos cronológicos, biológicos, psicológicos e sociais”. Para eles, tal relação varia de acordo com o contexto cultural de cada pessoa, produzindo distintas representações sociais da velhice e também da pessoa idosa (Schneider; Irigaray, 2008). A respeito da idade biológica, os autores entendem que ela é marcada pelas mudanças físicas e mentais ocorridas ao longo dos anos e representa o “processo de envelhecimento humano”. Já a idade social é determinada pela aquisição de hábitos e status social pelo indivíduo, ou seja, ela é constituída por comportamentos individuais de papéis sociais e inclui perfis como modo de se vestir, falar, rotinas e posição social em relação a pessoas em posição de liderança (Schneider; Irigaray, 2008).

Ainda segundo os autores, a idade por si só não define o processo de envelhecimento, ela é um dos elementos desse processo, servindo como um parâmetro para o decurso de tempo (Schneider; Irigaray, 2008). O envelhecimento é visto de maneira singular, ou seja, varia de indivíduo para indivíduo, podendo acontecer de forma lenta para uns e numa velocidade maior para outros, cujo processo está sujeito a um conjunto de fatores de cada pessoa. Esse processo é dinâmico, contínuo e irreversível, inicia-se no nascimento e vai até a morte (da Silva; Helal, 2019).

2. O FENÔMENO DO ETARISMO NO AMBIENTE DE TRABALHO

Mais conhecido no Brasil como idadismo ou etarismo, os termos se referem a uma forma de preconceito geracional disfarçado por percepções estereotipadas, sentimentos de preconceito e tratamento discriminatórios. O termo “idadismo”, segundo a OMS (2021), se refere aos estereótipos (maneira como pensamos), preconceitos (como sentimos) e discriminação (como agimos) que são baseados na idade, seja direcionado a outras pessoas ou a si mesmo. Ele pode se manifestar em três níveis: “institucional, interpessoal e contra si próprio”, podendo ser de forma “explícita (consciente) ou implícita (inconsciente)”.

Os três termos “ageísmo”, “idadismo” e “etarismo” têm o mesmo significado e são usados para se referir aos estereótipos, aos preconceitos e à discriminação em relação a todas as idades. Neste estudo, optou-se por usar o termo etarismo por ser mais conhecido no Brasil. Nelson (2016) define que

o etarismo está ligado às atitudes que os indivíduos e a sociedade têm com os demais em função da idade, o que engloba o preconceito e os estereótipos formados. Em pesquisa realizada, o autor demonstra que o preconceito de idade é multifacetado, isto é, as pessoas têm múltiplas atitudes e, muitas vezes, contraditórias em relação às pessoas idosas.

Para Loth e Silveira (2014), o etarismo se difere do racismo e do sexismo nas formas de discriminação porque, teoricamente, qualquer pessoa ao longo de sua vida pode se tornar vítima dele. Para os autores, em razão das múltiplas causas do etarismo, esse fenômeno não pode ser estudado isoladamente de outros tipos de preconceito, sob risco de minimizar a discriminação (Loth; Silveira, 2014). Embora seja um tema importante, o preconceito etário normalmente não está entre as principais preocupações de muitas organizações (Bueno; Pimentel, 2022). Diferentemente do racismo e do sexismo, a discriminação com base na idade é frequentemente considerada normal ou naturalizada no ambiente de trabalho.

Já segundo França *et al.* (2017), os canais de comunicação e a academia têm se aprofundado sobre os dois primeiros “ismos”. Apesar de ser considerado o terceiro tipo de discriminação mais comum no Ocidente (Nelson, 2016), o etarismo ainda tem sido pouco abordado, sobretudo em relação à capacidade intelectual do trabalhador mais idoso, sua continuação e inserção no mercado de trabalho (França *et al.*, 2017).

Consoante ao demonstrado no Relatório Mundial sobre o Idadismo, a forma como os indivíduos pensam, sentem e agem em relação à idade e ao envelhecimento, tanto em relação a si próprios quanto aos outros, pode impactar positivamente na capacidade de prosperar ou limitar suas vidas com restrições às liberdades. Quando atitudes relacionadas à idade permeiam as instituições, sejam elas jurídicas, de saúde e educacionais, é possível observar o aparecimento e a perpetuação de diversidades entre grupos. Nesse sentido, segundo o relatório, as mudanças individuais por si só não são suficientes para abordar o problema do etarismo, da mesma forma que as pesquisas têm mostrado em relação ao sexismo e ao racismo.

França *et al.* (2017) destacam que o preconceito etário tem se tornado uma presença constante no ambiente organizacional e, por se manifestar de maneira velada, acabou sendo normalizado ao longo do tempo, tornando difícil sua erradicação. Ainda segundo Relatório Mundial sobre Idadismo, aproximadamente uma em cada duas pessoas têm atitudes preconceituosas em relação aos idosos. Na Europa, a única região com dados disponíveis, cerca de um em cada três entrevistados relataram ter sido vítimas de preconceito etário, sendo que os mais jovens relatam perceber uma maior discriminação por idade em comparação com outras faixas etárias (WHO, 2021).

Uma das medidas sugeridas para reduzir esse tipo de preconceito é realizar pesquisas amplas sobre a percepção dos gestores e servidores em relação ao envelhecimento no ambiente de trabalho, a fim de possibilitar uma análise mais abrangente em todos os setores da sociedade (França *et al.*, 2017). Para Nelson (2016), a questão etária está quase sempre associada ao medo da morte. Ele também está ligado à ênfase colocada pelas organizações sobre uma cultura baseada na mudança, flexibilidade e celeridade na força de trabalho. A valorização dessas coisas contribui para que a sociedade perceba o trabalhador mais velho como não competitivo, considerando-os um peso para a sociedade, relata o autor.

Admitir a existência de etarismo e perceber como ele está relacionado com a capacidade funcional e resiliência dos mais idosos são variáveis fundamentais para ajudar as organizações a planejar ações e orientações mais efetivas para essa população em particular (Mello *et al.*, 2021). Nessa linha, faz-se necessário entender o tamanho desse problema. Para isso, França *et al.* (2017) relatam a importância de se mensurar as atitudes preconceituosas dentro das organizações, proporcionando um ambiente de trabalho mais inclusivo, onde os trabalhadores mais velhos possam continuar ativos no mercado de trabalho, caso essa seja a vontade deles.

A OMS (2021) apresenta três estratégias que podem servir para diminuir o etarismo: 1) Políticas e leis; 2) Intervenções educacionais; e 3) Intervenções de contato intergeracional. Além disso, o relatório ainda faz três recomendações de ações que visam ajudar os stakeholders na mitigação do etarismo, quais sejam: “investir em estratégias com base científica para prevenir e combater o idadismo; melhorar os dados e as pesquisas para compreender melhor o idadismo e como reduzi-lo; e construir um movimento para mudar o discurso em torno da idade e do envelhecimento” (WHO, 2021).

Pesquisas também sugerem a necessidade de intervenções específicas para mitigar o fenômeno etarismo nas organizações, assim como ocorre atualmente com a diversidade racial ou de gênero. A seguir, procuramos compreender o que é a transformação digital, como ela está avançando no setor público e quais os desafios enfrentados pelos servidores idosos em relação ao processo de transformação digital.

3. A TRANSFORMAÇÃO DIGITAL E SUAS INFLUÊNCIAS NAS ORGANIZAÇÕES

Ao longo do tempo, diversos autores, tais como Páscoa e Gil (2019) e Da Silva e Helal (2020), aprofundaram os estudos sobre a transformação digital. Contudo, apesar da atual popularidade do tema, suas pesquisas resultaram em conceitos similares e adicionais, consentindo

a definição de várias características. O aparecimento e a incorporação de novas tecnologias representam uma forma distinta de transformação: a digital (Tadeu; Castro; Taurion, 2018). Para alguns, a simples adoção de tecnologia, como a implementação de um sistema ERP (Enterprise Resource Planning), pode ser considerada uma iniciativa de transformação digital. Para outros, trata-se, na realidade, de um processo mais profundo e evolutivo que ocorre de forma gradual. Além disso, há aqueles que associam a transformação digital à criação de novos modelos de negócios, afirmam os autores.

O processo de transformação digital é conceituado por Baptista e Figueiredo (2017) como a utilização de um conjunto de tecnologias emergentes que geram novas oportunidades de negócios e otimizam as já existentes. Logo, para os autores, é correto argumentar que a transformação digital modificará o ambiente em que ela for implementada, gerando impacto até mesmo no cotidiano das pessoas. Klaus Schwab (2019), autor do livro *Quarta Revolução Industrial*, explica que estamos vivendo uma “nova revolução tecnológica, a qual implica a transformação de toda a humanidade”. Para ele, “a tecnologia não é uma força externa sobre a qual não temos nenhum controle. Não estamos limitados por uma escolha binária entre aceitar e viver com ela e rejeitar e viver sem ela”.

Segundo Schwab e Zahidi, no Relatório do Futuro do Trabalho 2020, nos últimos cinco anos, o Fórum Econômico Mundial identificou a escala potencial de deslocamento de trabalhadores de empregos em declínio para emergentes devido à automação tecnológica (WEF, 2020). A conexão entre envelhecimento, etarismo e transformação digital no contexto do setor público brasileiro retrata um cenário bastante complexo e relevante. Enquanto a sociedade se depara com a acelerada revolução tecnológica, faz-se necessário investigar os impactos dessa transformação digital nas gerações mais velhas.

Alguns estudiosos têm explorado a complexidade dessa relação, examinando como as atitudes etaristas podem influenciar a maneira como os idosos lidam com as tecnologias digitais e como elas podem provocar o etarismo no ambiente de trabalho. A relação entre o envelhecimento, o etarismo e a transformação digital torna-se importante no sentido de acessibilidade, de inclusão social e de proporcionar mais autonomia às pessoas mais velhas, pois as mudanças sociais e tecnológicas influenciam diretamente no dia a dia dessa faixa etária (Páscoa; Gil, 2019).

Um dos problemas que emerge, não apenas em função do envelhecimento da população, mas também devido às exigências do mundo contemporâneo, é se estamos formando profissionais adequadamente preparados para enfrentar os desafios futuros (Cepellos; Tonelli, 2017).

Para a autora, a verdade é que, com inovações tecnológicas tais como a Internet das Coisas, a Inteligência Artificial, drones, robótica, entre outras, surge a necessidade de profissionais qualificados para lidar com essas transformações. No entanto, nesse cenário, muitas vezes as organizações deixam de considerar indivíduos com mais de 50 anos como potenciais investimentos para o futuro (Cepellos; Tonelli, 2017).

Ao estudar o impacto causado pelas tecnologias na vida dos mais idosos para inclusão social, bem como para desmistificar paradigmas de que a tecnologia não era para as gerações mais velhas, Da Silva e Helal (2020) afirmou que o processo de envelhecimento está passando por transformações significativas graças ao uso das novas tecnologias digitais. A geração mais idosa está adaptando seu comportamento e aprimorando suas capacidades cognitivas por meio da aprendizagem de novas competências proporcionadas pela transformação digital.

Sem dúvida, a transformação digital já apresenta impactos sobre a economia, o negócio, o governo, os países, a sociedade e os indivíduos. Com relação à economia, duas dimensões foram destacadas por Klaus Schwab (2019): “o crescimento econômico e o emprego”. Ele aponta o impacto da tecnologia sobre o crescimento da economia. Além disso, menciona a alocação inadequada de capital, o aumento da dívida e mudanças demográficas, entre outros elementos que contribuem para o fraco crescimento global. No entanto, os principais destaques estão nas questões do envelhecimento populacional e da produtividade, pois acredita-se que essas variáveis estão intrinsecamente associadas ao avanço tecnológico (Schwab, 2019).

O autor ainda salienta que as taxas de natalidade estão em declínio, não apenas na Europa, mas também em várias regiões ao redor do mundo. O envelhecimento da população representa um desafio econômico, uma vez que não apenas a força de trabalho diminui, mas também o consumo de vários produtos. Com relação ao emprego, o autor ressalta que o trabalho poderá ser substituído pelas novas tecnologias que mudarão drasticamente a sua natureza em todos os setores e ocupações. “A incerteza fundamental tem a ver com a quantidade de postos de trabalho que serão substituídos pela automação. Quanto tempo isso vai demorar e aonde chegará?” (Schwab, 2019, p. 42).

Embora o autor aponte que o processo de transformação digital poderá substituir vários trabalhos, veja que essa preocupação não está relacionada à idade do trabalhador e sim a certas atividades. Contudo, pesquisas indicam que, quando se trata de adaptação às novas tecnologias, pessoas idosas tendem a ser mais resistentes em aprender (Hanashiro; Pereira, 2020; Loth; Silveira, 2014; WHO, 2021).

Com o avanço desse cenário, as organizações públicas e privadas têm focado na adaptação de seus profissionais às transformações tecnológicas. Segundo Nelson (2016), nas empresas privadas, os empregados mais velhos, em razão da diminuição das capacidades físicas e mentais, muitas vezes são erradamente vistos como ineficientes e resistentes aos treinamentos, o que acaba resultando em sua demissão. Já no setor público, a questão da demissão é bem diferente, uma vez que os servidores públicos gozam de estabilidade no cargo. Isso “possibilita a vivência da inutilidade obsolescência no cargo público” (Peroni, 2021). Como o processo de demissão é mais complexo, tendo em vista a estabilidade do cargo, muitas vezes os servidores idosos acabam sendo vítimas de etarismo, pois são excluídos de atividades que exigem o uso de tecnologias para trabalhar em atividades menos complexas.

Ocorre que, com o avanço da transformação digital no setor público, essas tarefas estão deixando de existir. A indagação que se faz é: onde realocar esses servidores que não se adaptaram ao uso das ferramentas tecnológicas? Estudos demonstram que “as TICs estão cada vez mais presentes na sociedade contemporânea e no cotidiano da pessoa idosa” (Páscoa; Gil, 2019). Os resultados dos estudos dos autores mostraram que a relação existente entre o envelhecimento e tecnologia é imprescindível na promoção de acessibilidade, de inclusão social e de aumento da autonomia das pessoas de idade.

Para os autores, embora os idosos tenham demonstrado dificuldades na utilização dos dispositivos digitais móveis e aparelhos eletrônicos, as implicações dos estudos apontam impacto positivo nas funções executivas, memória episódica e raciocínio (Páscoa; Gil, 2019). Estudos indicam que os idosos que estão mais integrados ao meio digital são os mais aceitos pela sociedade Da Silva e Helal (2020). A autora mostrou que as empresas estão lucrando muito com a economia da longevidade, oferecendo várias comodidades tecnológicas ao público sênior.

Nota-se certa discrepância quando o tema é inclusão digital. Na iniciativa privada, não faltam investimentos para inclusão de idosos no ambiente digital, visto que o crescimento dessa “clientela” é uma tendência mundial. Contudo, em se tratando de trabalhadores mais velhos, não há o mesmo comprometimento em melhorar o seu desempenho no contexto organizacional. A literatura mostra que há um certo conformismo de que não é tão vantajoso investir nos servidores mais idosos quando comparados com os mais novos (Neiva, 2021).

Nos últimos anos, acompanhamos um avanço na digitalização dos serviços no setor público. O aplicativo “Meu INSS” exemplifica bem o esforço do governo em melhorar o atendimento ao cidadão mais

idoso. Todavia, o mesmo não acontece quando se trata da inclusão dos servidores mais idosos no contexto do trabalho cada vez mais digital. Apesar de ser apenas uma dedução, faz-se necessário uma investigação mais detalhada sobre o tema, a fim de confirmar se essas hipóteses são verdadeiras ou não.

4. IMPACTOS DO ENVELHECIMENTO NO SETOR PÚBLICO

Segundo Mattos (2021), “o envelhecimento da força de trabalho ainda não é um tema relevante para muitas organizações”. Embora o envelhecimento da população seja atualmente reconhecido como um fenômeno global que afeta todas as classes sociais, independentemente de raça, gênero ou cultura, é curioso que as organizações ainda não abordem essa questão de maneira deliberada (Cepellos; Tonelli, 2017).

O tema etarismo é de grande valor, principalmente no cenário pós-pandemia, onde a população se viu obrigada a mudar drasticamente a forma de trabalhar. Se antes a adaptação no trabalho já era uma exigência, a pandemia fez com que essa condição se tornasse indispensável. O teletrabalho, que já era uma prática nas empresas e ainda incipiente nos órgãos públicos, com a pandemia da Covid-19, passou a ser obrigatório.

Em contrapartida, a intensificação do teletrabalho durante a pandemia foi acompanhada de enormes desafios, tanto para as instituições públicas quanto para os servidores, principalmente entre aqueles com idade mais avançada e que não se adaptaram ao uso de ferramentas tecnológicas. Para se ter uma ideia da importância de estudar o etarismo no setor público, dados divulgados pelo Ministério da Economia (ME) em janeiro de 2023 trazem o Painel do Raio-X da Administração Pública Federal. Nele, os servidores com mais de 51 anos já somam 173.215, o que representa 34% do total da força de trabalho ativa, sendo que, desse total, 63.172 servidores têm mais de 60 anos de idade (Economia, 2022).

Com a disseminação das TICs nas diversas áreas da sociedade, aumentaram os desafios sobre a atuação do governo para promover a transformação digital no setor público (Brognoli; Ferenhof, 2020). De acordo com Mergel *et al.* (2018), a transformação digital no setor público surge não apenas como a introdução de novas tecnologias ao cotidiano das organizações, mas em direção a uma reformulação completa de políticas públicas, processos e de novas experiências por parte de usuários e servidores públicos. Os autores observam também que esta nova onda digital, além de provocar o redesenho e a reengenharia dos processos de negócio do setor público, possibilita abordagens centralizadas no indivíduo, cidadão e suas

necessidades, tendo como consequência a geração e entrega de valor público (Mergel *et al.*, 2018).

Segundo o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), a Transformação Digital pode ser conceituada como um avanço na mudança estrutural que abarca a utilização da tecnologia digital na busca de melhor desempenho, otimização de resultados e alterações dos procedimentos em várias áreas de uma sociedade como: “economia, governo, ciência, educação, indústria, mercado de trabalho, saúde, cidades, comunicação global, turismo, agronegócio, entre outros” (Brasil, 2021).

Para melhor compreender a transformação digital no governo brasileiro, serão contextualizadas algumas ações a seguir. O processo de transformação digital brasileiro teve início nos anos 2000, por meio do Decreto de 3 de abril de 2000, no qual foi criado um grupo de trabalho formado por representantes de todos os ministérios do governo federal com a finalidade de observar as propostas e analisar as metas para os próximos anos (Souza; Nunes, 2021). Posteriormente, diferentes políticas públicas e ações foram delineadas, elaboradas e praticadas pelo governo brasileiro com o objetivo de utilizar as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) na otimização de suas atividades diárias, na simplificação e ampliação da oferta dos serviços públicos (Brasil, 2018b). Passadas duas décadas desde o início das ações de governo eletrônico no Brasil, o governo federal lançou em 2018 a Estratégia de Governança Digital (EGD), que tem como objetivo buscar uma realocação das ações governamentais que reflitam os avanços das tecnologias digitais e das novas demandas da sociedade.

Em 2019, foi publicado o Decreto n. 9.756, de 11 de abril, que instituiu o portal único chamado “gov.br” e apresentou algumas regras para a unificação dos canais digitais do governo no âmbito da administração pública federal (Brasil, 2019). Sob a coordenação do MCTIC, em abril de 2020, foi publicada a Estratégia de Governo Digital (E-Digital), na qual um dos eixos trata da integração e reuso das informações para melhorar a prestação dos serviços públicos no governo federal brasileiro (Decreto n. 10.332/2020) (Brasil, 2020).

A estratégia de transformação digital de serviços está baseada na execução de planos digitais. Na esfera Federal, o plano é pactuado pela Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, pela Secretaria Especial de Modernização do Estado da Secretaria-Geral de Presidência da República e pela Secretaria Executiva de cada ministério (Digital, 2021). Segundo o governo federal, são componentes essenciais para a prestação digital dos serviços públicos na administração pública: Base Nacional de Serviços Públicos; as Cartas de Serviços ao Usuário; e as Plataformas de Governo Digital (Brasil, 2021).

Uma das tecnologias que estão sendo adotadas por órgãos públicos e que é estimulada pela Estratégia Brasileira de Governo Digital 2020-2022 é a computação em nuvem. De acordo com o Decreto n. 10.332/2020, a meta até 2022 é que, no mínimo, 30 órgãos federais migrem os seus serviços para a nuvem (Cetic.br, 2020). A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (IDB) consideram que a maturidade das tecnologias digitais e sua aplicação marca a transição do governo eletrônico para o governo digital. O resultado mais significativo dessa mudança é que o governo digital vai além de simplesmente disponibilizar serviços online e buscar eficiência operacional. Trata-se de adotar uma nova abordagem em relação às TICs, reconhecendo-as como um elemento central na transformação do setor público (OCDE; 2016).

No Brasil, a transformação digital já é percebida por meio de iniciativas do governo federal com o escopo de definir diretrizes e políticas para a inclusão do país na economia digital, tais como: a EGD lançada em 2018; o Plano Nacional de Internet das Coisas (PNIoT) instituído em 2019; a Estratégia Brasileira de Transformação Digital (E-Digital) iniciada em 2020. Além disso, foram realizadas consultas públicas para receber contribuições da sociedade em relação à Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA) e à reestruturação da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA) (Cetic.br, 2020).

Ao passo que o tema governo digital avança no Brasil, torna-se imprescindível contar com iniciativas de medição que possam identificar como as instituições públicas estão impulsionando transformações institucionais e organizacionais. É necessário estabelecer estratégias de monitoramento e avaliação para acompanhar as disparidades na adoção e uso das TICs, para não agravar as desigualdades entre os cidadãos. Esse acompanhamento fornece dados essenciais para a implementação de políticas públicas que visam garantir que indivíduos e organizações não sejam contemplados, assegurando um acesso equitativo aos benefícios oferecidos pela economia digital (Cetic.br, 2020).

5. PERCURSO METODOLÓGICO

A pesquisa foi realizada a partir de uma abordagem qualitativa para analisar as percepções dos servidores com 60+ sobre os dois fenômenos: etarismo e transformação digital. Foram conhecidas as estratégias de superação do preconceito e os impactos da transformação digital no trabalho, bem como o entendimento de como a AGU está se preparando para incluir os servidores idosos no atual contexto de trabalho cada vez mais digital.

5.1. Coleta de Dados

Foram realizadas 10 entrevistas com servidores dentro da faixa etária estudada (60+), com perguntas abertas, adaptadas de outras fontes deste trabalho. Ao adaptar as perguntas, buscou-se explorar as questões relacionadas ao problema de pesquisa e as hipóteses levantadas inicialmente sobre o tema a partir da revisão da literatura, conforme o referencial teórico apresentado de 2023. As entrevistas semiestruturadas tiveram duração entre 30 e 90 minutos.

Com relação à amostra, foi utilizado o critério de acessibilidade, que consiste na seleção de indivíduos com base na facilidade de acesso por parte da pesquisadora (Vergara, 2006). Para atender a esse critério, os participantes deveriam satisfazer o pré-requisito: fazer parte de uma das carreiras da AGU, possuir idade igual ou superior a 60 anos e estar em plena atividade laboral. Em consonância com os objetivos da pesquisa, foram escolhidos alguns servidores com cargos de gestão, visando fazer um recorte sobre este público nesta fase da vida.

O número de entrevistas foi definido utilizando o método de saturação para sua definição. Para Thiry-Cherques, (2009, p. 1) “a saturação é o instrumento epistemológico que determina quando as observações deixam de ser necessárias, pois nenhum novo elemento permite ampliar o número de propriedades do objeto investigado”. Os dados coletados nas entrevistas foram posteriormente estruturados e codificados, para admitir, segundo Vergara (1998), um entendimento objetivo que permita uma conclusão sobre o estudo. A codificação foi feita pela própria pesquisadora.

Em relação ao perfil dos entrevistados, eles têm em média 62,6 anos de idade e 35,3 anos de serviço público. Quanto ao nível de escolaridade, dois informaram que têm ensino médio completo, cinco nível superior completo e três são pós-graduados, sendo que três deles ocupavam cargos ou função de liderança.

6. REVELAÇÕES DO CAMPO

Entre as possibilidades de categorização, encontra-se a investigação dos temas ou a análise temática (Bardin, 2011). Foi realizada pesquisa teórica utilizando uma matriz de categorias, dividida nos seguintes temas: envelhecimento e carreira; preconceito etário; incentivos e oportunidades; mitigação do etarismo; diversidade geracional; percepções sobre transformação digital; impactos da evolução tecnológica no trabalho; e inclusão digital.

Após as entrevistas, foi feita a transcrição da gravação e, posteriormente, uma pré-análise das respostas, organizando o material e sistematizando as

ideias. Em seguida, houve a exploração do material (entrevistas), que para este trabalho foi categorizada da seguinte forma:

Quadro 1 - Categorias e subcategorias

Categoria	Subcategoria
1. Envelhecimento e carreira	1. Percepções dos entrevistados sobre o envelhecimento de forma geral
	2. Discussão sobre se a idade dos entrevistados afeta seu desempenho nas funções e como isso é percebido
2. Preconceito etário	3. Observações dos entrevistados sobre como as pessoas mais velhas são tratadas em comparação com as mais jovens no ambiente de trabalho
3. Incentivos e oportunidades	4. Percepções sobre as oportunidades (ocupação de cargos/funções e participação em treinamentos, capacitações e eventos) ofertadas pela instituição para a faixa etária 60+
4. Mitigação do etarismo	5. Conhecimento de práticas de gestão que tenham sido implementadas para mitigar o etarismo na instituição e sugestões dos entrevistados
5. Diversidade geracional	6. Percepção sobre os impactos da diversidade de gerações nas organizações
6. Percepções sobre transformação digital	7. Avaliação da percepção dos entrevistados sobre o avanço da transformação digital no setor público
7. Impactos da evolução tecnológica no trabalho	8. Abordagem sobre a tecnologia: resistência entre os mais velhos versus fator limitador no trabalho
	9. Reflexão sobre a adoção de novas tecnologias na vida funcional dos servidores idosos e estratégias de superação
8. Inclusão digital	10. Percepções sobre a inclusão digital e sugestões para inclusão efetiva

Fonte: elaborado pelos autores.

Por fim, foi feito o tratamento e a interpretação das entrevistas, com o intuito de entender se o que foi dito pelos respondentes iria ao encontro com a literatura, contribuindo ou não para a validação das hipóteses.

6.1. PERCEPÇÕES SOBRE O ENVELHECIMENTO E CARREIRA

Analisando percepções dos servidores acerca do envelhecimento, foram observadas três diferentes formas de enfrentar este processo: a percepção do envelhecimento em si, o envelhecimento do outro e, por fim, o envelhecimento frente aos mais jovens. Os diferentes olhares sobre estas formas vão desde a qualidade do envelhecimento relacionada ao carinho recebido pelos familiares até a parte funcional, trazendo conhecimento, experiências e desenvolvimento de atividades.

Até o momento, o envelhecimento ainda não me machucou não [...] porque os idosos da minha família, eles envelheceram com qualidade. Eles receberam todo o carinho de todos os seus entes queridos. Foram amados até o último momento que viveram. Então, diante dessa realidade que eu vivenciei com meus pais, meus tios, aí eu digo que é uma conquista. S2
Bom, com relação, a parte funcional, eu sou muito positivo, o envelhecimento traz coisas positivas, ele traz o conhecimento, ele traz a melhor forma de você lidar com as pessoas, lidar com o público em geral. Eu não vejo como sendo um fator negativo não. A minha idade, ela contribuiu para a melhoria até das minhas atividades, porque ao longo do tempo fui desenvolvendo competências, né, que foram se acumulando e hoje, próximo da aposentadoria, eu me sinto bem tranquilo, com relação a desenvolver minhas atividades, sem o menor medo de cometer equívocos, alguma coisa nesse sentido. S10

Com base no exposto, percebemos uma visão predominantemente positiva do envelhecimento, dando ênfase à qualidade de vida e ao desenvolvimento funcional. Dos entrevistados, 90% consideram uma “conquista”, reiterando o argumento apresentado por Loth e Silveira (2014) sobre o processo natural que pode ser prazeroso e saudável.

No entanto, a influência da idade no desempenho de suas funções constitui um aspecto relevante apresentado por alguns entrevistados, tendo em vista que mesmo com esses pontos positivos, é inegável as dificuldades inerentes à idade, como ela afeta o desempenho funcional e como isso é percebido pelos entrevistados: “Ela (idade) influencia, porque muitas coisas eu esqueço. Eu tenho limitação sim. No sentido de enfrentar a informática.

Porque a informática é algo realmente novo na nossa vida.” (S1). Ainda sobre tecnologia, S3 traz sua opinião sobre o desempenho da função: “Não, por enquanto, não. Só agora para acessar essa parte, como é que chama? Teams, tecnologia. Sim, essa parte dela de tecnologia, aí sim que sempre tive essa dificuldade” (S3).

De fato, segundo o relatório do Fórum Econômico Mundial sobre o “Futuro dos Empregos 2023” (WEF, 2023), a tecnologia impactará os novos postos de trabalho, acelerada pelas mudanças ocorridas nos últimos anos, como diz Saadia Zahidi, diretora-gerente do Fórum Econômico Mundial:

Para as pessoas em todo o mundo, os últimos três anos foram repletos de turbulências e incertezas para suas vidas e meios de subsistência, com a COVID-19, mudanças geopolíticas e econômicas, e o rápido avanço da IA e outras tecnologias agora corre o risco de adicionar mais incerteza (WEF, 2023).

Embora as mudanças tenham sido percebidas de diferentes formas pelos entrevistados, Loth e Silveira (2014) afirmam que a redução da capacidade de adaptação às novas tecnologias se enquadra como um dos estereótipos vinculados aos mais idosos. Além deles, Serra *et al.* (2017) concluem que “a tecnologia é um obstáculo para adaptação e manutenção de pessoas idosas no mercado de trabalho”, lembrando que esses estereótipos e obstáculos influenciam o etarismo e o impacto da transformação digital.

Em alguns momentos, os entrevistados apresentaram comportamentos relacionados ao que Loth e Silveira (2014) associam a uma forma de não se perceberem como coparticipantes do envelhecimento: eles utilizavam o pronome em terceira pessoa, como se não estivessem falando de si, mas sim de outros colegas. Assim, também não aparentam perceber neles mesmos as qualidades associadas aos estereótipos de “velhos”.

6.2. Preconceito Etário

Além da percepção de desafios relacionados à tecnologia, alguns entrevistados também percebem certa discriminação e preconceito sobre os mais velhos quando comparado aos mais jovens. Eles abordam percepções individuais e o contexto do seu trabalho específico.

Ah, tem lugares que, quando você vai, a pessoa fica perguntando: você está entendendo? [...] E quando vem assim com aquele negocinho tudo

no diminutivo, né? Você está tão bonitinha como ela tá, olha o cabelinho dela! Essas coisas assim. Aí eu digo: poxa! Para que adjetivar, né? S3
Comigo não, mas assim em particular, eu sinto de outras pessoas [...] não vejo comigo, mas com outras pessoas, outros idosos, eu acho que tem a discriminação, tem um preconceito. S4

O entrevistado S3 trouxe a forma que algumas pessoas se referem aos mais velhos usando diminutivos, e que essa atitude o incomodava, inclusive citando os comentários como uma adjetivação. A World Health Organization (WHO, 2021, s.p.) traz essa infantilização como forma de aumentar a “probabilidade de que outros os considerem como incompetentes e incapazes, e que os tratem de maneira desrespeitosa e descortês”.

A condescendência exagerada, a infantilização e o paternalismo são características apresentadas por Nelson (2016, apud Serra *et al.* 2017) como práticas etaristas, isso porque associações neste sentido implicam dependência e possível falta de controle sobre a situação em que se encontram.

6.3. Percepções e Impactos da Transformação Digital e Inclusão Digital

Assim como outros resultados, a percepção e os impactos da transformação digital revelaram diferentes ideias no setor público. A maioria os vê como avanços, mas outros enxergam a necessidade de treinamentos adequados e inclusão mais assertiva dessas pessoas como potenciais desafios. De modo geral, a tecnologia é vista como relevante para a modernização do setor e o desenvolvimento do seu aprendizado como sendo de interesse do próprio servidor.

Quando eu entrei no serviço público, o pessoal fazia tudo na máquina de datilografia e, depois que saiu o computador, a quantidade de gente que se aposentou por causa do computador. A evasão foi tamanha, mas sabe porquê? Eram pessoas que não queriam aprender aquilo? Então é o querer. Eu acho que é muito do querer de cada um. É muito individual, é singular demais para chegar e rotular, botar todo mundo na mesma caixa. S4

Eu acho excelente! Tecnologia sempre! Isso daí vai ser infinito, nós temos que nos adaptar aos sistemas, mas é muito bom, eu acho excelente. S9

Ao colocar a aposentadoria acelerada de alguns servidores devido às mudanças tecnológicas, S4 concorda com o que é posto por Carmo (2023), que defende as mudanças em rotinas e tecnologias como geradoras de aversão e resistência.

Por outro lado, S9 nota a necessidade de adaptação às novas tecnologias e processos, sob uma ótica otimista, tendo a adaptação como algo necessário para que as benfeitorias trazidas por ela sejam observadas e utilizadas no setor público. O estímulo à digitalização do processo permite a implementação de melhorias que potencializam seu desempenho e aumentam sua simplicidade, agilidade, produtividade, conformidade e segurança.

7. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os resultados da pesquisa revelaram variadas percepções sobre a influência da idade na carreira. Embora a maioria demonstre uma atitude positiva em relação ao envelhecimento e desempenho profissional, alguns participantes destacam desafios específicos, como dificuldades tecnológicas e sentimentos de ineficácia em certas situações.

Para muitos estudiosos, o envelhecimento é visto como um processo doloroso, carregado de estereótipos negativos e preconceitos (Folha de São Paulo, 2021). Contudo, alguns veem essa etapa da vida como prazerosa (Loth; Silveira, 2014). A negação da idade por alguns servidores pode estar relacionada ao peso do termo “idoso”, usado indiscriminadamente para pessoas de 60 a mais de 100 anos (Hanashiro; Pereira, 2020).

No ambiente de trabalho, a generalização por causa da idade tende a desfavorecer os mais velhos, resultando em práticas etaristas e perda de autoestima (WHO, 2021). A pesquisa mostrou que os servidores mais idosos, em geral, lidam bem com essa fase, destacando a resiliência diante dos desafios relacionados à idade, especialmente em relação à tecnologia.

Neste estudo, verificou-se que o envelhecimento, de maneira geral, é visto como uma conquista, destacando a ênfase na experiência, conhecimento adquirido e desenvolvimento pessoal ao longo dos anos. Os achados mostram que os servidores mais idosos estão sabendo lidar bem com essa fase, embora reconheçam as dificuldades inerentes à idade, principalmente em relação à tecnologia. Estudos indicam que a assimilação de novas tecnologias por profissionais mais velhos apresenta desafios, resultando na atribuição de um estigma negativo (Loth; Silveira, 2014).

A resiliência é manifestada pelos servidores mais velhos diante dos desafios relacionados à idade. Essa mentalidade resiliente é percebida na análise dos resultados, que demonstram que os servidores idosos também estão dispostos a enfrentar obstáculos e não veem a idade como uma barreira significativa. O profissional sênior também empreende e inova em vários campos e áreas de sua vida, tornando-se figura importante de resiliência e inovação (Souza, 2022).

A infantilização dos servidores mais velhos foi outra dimensão abordada na pesquisa. Trata-se de uma faceta do preconceito que se origina de uma suposta condição de vulnerabilidade associada aos idosos, levando a uma abordagem pseudopositiva. Essa atitude se manifesta na tendência de infantilizar os idosos, tratando-os de forma indiscriminada como se eles necessitassem de ajuda constante. Esse comportamento pode resultar na desvalorização e deslegitimação da autonomia do idoso, negando-lhe o status de adulto (Butler, 1980).

Os resultados desta pesquisa destacam uma crença generalizada entre os servidores mais velhos de que, embora eles próprios possam não ter experimentado discriminação com base na idade em seus locais de trabalho, outros indivíduos mais velhos podem estar sujeitos a essa forma de preconceito. Essa constatação ressoa com as categorias de percepção de estereótipos delineadas por Loth e Silveira (2014). Nesse contexto, as percepções muitas vezes tendem a associar características positivas a si mesmos, enquanto atribuem consequências negativas aos outros, frequentemente de maneira implícita e inconsciente. Portanto, a dualidade de percepções em relação à igualdade de tratamento em relação à idade é evidente, com alguns servidores relatando tratamento equitativo, enquanto outros identificam discriminações. Essa diversidade de percepções destaca a complexidade das experiências relacionadas à idade no ambiente de trabalho.

Além disso, esses resultados ampliam o debate sobre a interseção entre etarismo e a transformação digital no serviço público. A discriminação baseada na idade pode se tornar ainda mais prevalente à medida que as organizações avançam em direção à transformação digital. O rápido ritmo de mudanças tecnológicas e a necessidade de adquirir novas habilidades digitais podem criar obstáculos adicionais para os servidores mais velhos. Portanto, a conscientização sobre o etarismo e a implementação de estratégias inclusivas tornam-se ainda mais prementes à medida que as organizações públicas buscam se adaptar à era digital. Essas questões não apenas afetam a equidade no local de trabalho, mas também têm implicações diretas na eficácia da administração pública em um ambiente cada vez mais digitalizado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa realizada visou analisar a percepção dos servidores do setor público com 60 anos ou mais em relação ao etarismo no contexto da transformação digital. Esse contexto ganha relevância no cenário atual devido à denominada “quarta revolução industrial” ou “indústria 4.0”, que impulsiona mudanças significativas nos ambientes de trabalho, particularmente no setor público. Como a sociedade se integra cada vez mais no mundo digital, a

demanda por serviços públicos digitais cresce, tornando imperativo que as organizações públicas não apenas adotem novas tecnologias, mas também abordem de maneira eficaz a inclusão de servidores mais experientes nesse processo de transformação digital.

Os resultados revelaram a necessidade premente de políticas públicas que promovam a inclusão etária e digital, juntamente com campanhas de sensibilização e conscientização acerca do etarismo. Além disso, os servidores mais velhos necessitam de programas de preparação para a aposentadoria que considerem a complexa relação entre o envelhecimento da força de trabalho e a transformação digital. O desenvolvimento de competências digitais, incluindo treinamentos específicos adaptados a esses servidores, emergiu como um requisito essencial. Adicionalmente, as organizações precisam adotar práticas de diversidade etária viáveis que incluam ativamente os indivíduos mais velhos nas decisões e discussões sobre as mudanças tecnológicas e organizacionais. Além disso, promover o convívio intergeracional é crucial para combater o etarismo, tornando o ambiente de trabalho mais inclusivo e propício à colaboração.

A pesquisa preenche uma lacuna importante na literatura acadêmica ao abordar a questão do etarismo no contexto da transformação digital no setor público. Embora existam estudos sobre etarismo e transformação digital em separado, a integração desses dois conceitos é uma área pouco explorada. Neste sentido, este trabalho oferece uma contribuição significativa ao proporcionar uma análise empírica sólida e uma compreensão mais profunda desse fenômeno no setor público. Ao se concentrar na perspectiva dos servidores com 60 anos ou mais, a pesquisa adiciona um elemento valioso à literatura, destacando as experiências e desafios específicos enfrentados por esse grupo demográfico.

A contribuição acadêmica deste estudo vai além da mera identificação do problema. Ele também oferece insights práticos e teóricos que podem informar futuras pesquisas e ajudar a desenvolver abordagens mais eficazes para lidar com o etarismo no contexto da transformação digital. Ao preencher essa lacuna de conhecimento, a pesquisa fornece uma base sólida para que outros acadêmicos aprofundem suas investigações nesse campo, criando um corpo de literatura mais robusto e uma compreensão mais completa da interação entre etarismo e transformação digital.

Em termos de contribuições práticas, esta pesquisa oferece um entendimento significativo da conexão entre o envelhecimento da força de trabalho, o etarismo e a transformação digital no setor público. Isso é de extrema importância à medida que as organizações públicas buscam atender à crescente demanda por serviços digitais, mas também precisam valorizar as contribuições dos servidores mais experientes. Além disso, o estudo destaca

a necessidade de abordar questões relacionadas ao etarismo e à inclusão no ambiente de trabalho, uma vez que essas questões não apenas impactam a equidade no local de trabalho, mas também têm implicações diretas na eficácia da administração pública em um ambiente cada vez mais digitalizado.

A originalidade deste estudo reside na sua abordagem inovadora de conectar dois fenômenos que tradicionalmente foram tratados separadamente na literatura acadêmica. Enquanto o etarismo tem sido objeto de estudo em diversos contextos e a transformação digital tem sido amplamente explorada, sua interseção ainda é relativamente inexplorada. Esta pesquisa destaca a conexão intrincada entre o envelhecimento da força de trabalho e as mudanças tecnológicas no setor público, demonstrando como esses dois fenômenos interagem e afetam os servidores e as organizações. A abordagem multidisciplinar deste estudo, que combina elementos da psicologia, sociologia, gestão de recursos humanos e tecnologia da informação, contribui para a originalidade da pesquisa. Além disso, ao se concentrar em servidores com 60 anos ou mais, o estudo traz à tona uma perspectiva frequentemente negligenciada, acrescentando complexidade e nuances ao debate sobre etarismo e transformação digital. A pesquisa fornece uma base sólida para futuros estudos e abre novos caminhos para a investigação interdisciplinar nesse campo, promovendo uma compreensão mais completa do fenômeno do etarismo no setor público.

REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. *Content analysis*. São Paulo: Edições, v. 70, n. 279, p. 978-8562938047, 2011.

BAPTISTA, G.; FIGUEIREDO, J. Impacto da transformação digital nas organizações: um estudo sobre diferentes abordagens de condução do processo de transformação. *Anais do SéTII*, November, p. 118-125, 2017.

BRASIL. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, seção 1, 3 out. 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm. Acesso em: 18 out. 2024.

BRASIL. Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020. Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, seção 1, 29 abr. 2020. Disponível

em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10332.htm. Acesso em: 18 out. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão de Pessoas. Portaria nº 12, de 20 de novembro de 2018. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, seção 1, 21 nov. 2018. Disponível em: <https://www.in.gov.br>. Acesso em: 18 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. *Transformação Digital*. Publicado em 5 abr. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/transformacao-digital>. Acesso em: 19 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. *Painel de Raio-X da Administração Pública Federal*. 2024. Disponível em: <https://raiox.economia.gov.br/>. Acesso em: 22 dez. 2022.

BROGNOLI, T. DA S.; FERENHOF, H. A. Transformação digital no governo brasileiro: desafios, ações e perspectivas. *Navus: Revista de Gestão e Tecnologia*, n. 10, p. 73, 2020.

BUTLER, R. N. *Ageism: A Foreword*. Journal of Social Issues, v. 36, n. 2, p. 8-11, 1980.

CEPELLOS, V. M.; TONELLI, M. J. Envelhecimento profissional: percepções e práticas de gestão da idade. *Revista Alcance*, v. 24, n. 1, p. 4-21, 2017.

DA SILVA, R. A.; HELAL, D. H. *Ageismo nas Organizações*: Questões para Debate. Revista de Administração IMED, v. 9, n. 1, p. 187, 30 jun. 2019.

FOLHA DE SÃO PAULO. A velhofobia se escancarou e saiu do armário. *Cotidiano – Folha*, out. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/10/a-velhofobia-se-escancarou-e-saiu-do-armario-diz-antropologa-mirian-goldenberg.shtml>. Acesso em: 10 maio 2023.

FRANÇA, L. H. de F. P. *et al.* Ageismo no contexto organizacional: a percepção de trabalhadores brasileiros. *Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia*, v. 20, p. 762-772, dez. 2017.

HANASHIRO, D. M. M.; PEREIRA, M. F. M. W. M. O etarismo no local de trabalho: evidências de práticas de “saneamento” de trabalhadores mais velhos. *Revista Gestão Organizacional*, v. 13, n. 2, p. 188-206, 5 jun. 2020.

HELAL, D. H.; VIANA, L. O. Ageísmo: uma revisão integrativa da literatura em língua portuguesa. *Conhecimento & Diversidade*, v. 13, n. 29, p. 171-191, 30 abr. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Tabela 7358: População por sexo e idade*. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7358#resultado>. Acesso em: 9 maio 2023a.

LOTH, G. B.; SILVEIRA, N. Etarismo nas organizações: um estudo dos estereótipos em trabalhadores envelhecidos. *Revista de Ciências da Administração*, p. 65-82, 15 ago. 2014.

MELLO, I. G. R. DE *et al.* Ageísmo: inter-relação com resiliência e variáveis relacionadas à capacidade funcional em um grupo de idosos. *Revista Kairós – Gerontologia*, v. 24, n. 1, p. 433-453, 1 dez. 2021.

MERGEL, I. *et al.* Citizen-oriented digital transformation in the public sector. Proceedings of the 19th Annual International Conference on Digital Government Research: Governance in the Data Age. *Anais...: dg.o '18*. New York, NY, USA: Association for Computing Machinery, 30 maio 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1145/3209281.3209294>. Acesso em: 19 fev. 2022.

NEIVA, S. Diagnóstico do Ageism no Serviço Público Brasileiro: A Necessidade de Combater o Preconceito Projetado para o Futuro do Servidor. *Revista da CGU*, v. 13, n. 23, p. 106-120, 27 maio 2021.

NELSON, T. D. The Age of Ageism. *Journal of Social Issues*, v. 72, n. 1, p. 191-198, 2016.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. *Broadband Policies for Latin America and the Caribbean: A Digital Economy Toolkit*. Paris: OECD Publishing, 2016. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/english/viewer/Broadband-Policies-for-Latin-America-and-the-Caribbean-A-Digital-Economy-Toolkit.pdf>. Acesso em: 19 maio 2023.

PÁSCOA, G.; GIL, H. Envelhecimento e tecnologia: desafios do século XXI. *14 Iberian Conference on Information Systems and Technologies (CISTI)*, p. 1-6, 2019.

CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO – CETIC.BR. *TIC Governo Eletrônico: Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no*

setor público brasileiro 2019. 1. ed. São Paulo: Comitê Gestor da Internet das Coisas, 2020. Disponível em: https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200707094309/tic_governo_eletronico_2019_livro_eletronico.pdf. Acesso em: 19 fev. 2022.

SCHNEIDER, R. H.; IRIGARAY, T. Q. O envelhecimento na atualidade: aspectos cronológicos, biológicos, psicológicos e sociais. *Estudos de Psicologia*, Campinas, v. 25, p. 585-593, dez. 2008.

SCHWAB, K. *A Quarta Revolução Industrial*. [S.l.]: EDIPRO, 2019.

SOUZA, N. C. M. DE; NUNES, A. A. A evolução da transformação digital no setor público no Brasil no período de 2000 a 2020. *Universitas*, n. 29, 16 set. 2021.

TADEU, A.; CASTRO, M. E. DE; TAURION, C. V. Transformação digital: repensando o negócio na era digital. [S.l.]: Editora Brasport, 2018.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. A validade da generalização. *Cadernos EBAPÉ. BR*, v. 7, p. 622-628, 2009.

VERGARA, S. C. *Métodos de Pesquisa em Administração*. São Paulo: Atlas, 1998.

VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e relatórios de pesquisa*. São Paulo: Atlas, v. 34, p. 38, 2006.

WORLD ECONOMIC FORUM – WEF. *The Future of Jobs Report 2020*. Published: 20 October 2020. Disponível em: <https://www.weforum.org/reports/the-future-of-jobs-report-2020/in-full/chapter-1-the-labour-market-outlook-in-the-pandemic-economy/>. Acesso em: 18 maio. 2023.

WORLD HEALTH ORGANIZATION – WHO. *Global report on ageism*. [2021]. Disponível em: <https://www.who.int/teams/social-determinants-of-health/demographic-change-and-healthy-ageing/combating-ageism/global-report-on-ageism>. Acesso em: 19 fev. 2022.

POLÍTICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS PARA PESSOAS NEGRAS NA PÓS-GRADUAÇÃO: ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DA ALTA GESTÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

AFFIRMATIVE ACTION POLICIES FOR BLACK PEOPLE IN POSTGRADUATION: ANALYSIS OF THE PERCEPTION OF SENIOR MANAGEMENT IN BRAZILIAN EDUCATION

Caio Lumazzini Paiva¹

Jose Henrique Paim Fernandes²

Ricardo dos Santos Dias³

-
- 1 Mestrado Profissional em Administração Pública (MAP) na Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Especialização em Gestão de Pessoas pela União Pioneira de Integração Social (UPIS). Bacharel em Administração de Empresas pela UPIS. Analista em Ciência e Tecnologia na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).
 - 2 Doutor notório saber em Educação e mestrado em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos-RS), com aperfeiçoamento em Instrumentação de Políticas Públicas Municipais, promovido pelo Programa de Pós-Graduação em Economia (Pimes) do Banco Mundial, e realizado no Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). Professor licenciado do Centro Universitário La Salle (Unilasalle). Professor da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Diretor da Diretoria de Desenvolvimento da Gestão Pública e Políticas Educacionais da Fundação Getúlio Vargas (DGPE/FGV).
 - 3 Doutor em Estratégia pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Mestrado em Contabilidade Financeira pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes).

SUMÁRIO: Introdução. 1. Referencial teórico. 1.1. O mito da “democracia racial”. 1.2. Recente atualização da Lei de Cotas. 2. Metodologia. 3. Resultados e discussão. 3.1. Heterogeneidade de interesses político-institucionais como instrumento sistemático de perpetuação das desigualdades étnico-raciais na pós-graduação brasileira. 3.2. Percepção da alta gestão da educação superior e sua relação com uma política nacional para negros na pós-graduação. 3.3. Enfoque político-gerencial. 3.4. Defendendo as cotas sociais, não raciais. Considerações finais. Referências.

RESUMO: Este estudo analisa como a percepção de integrantes de órgãos federais e entidades da alta gestão da educação superior brasileira sobre ações afirmativas para pessoas negras na pós-graduação *stricto sensu* se relaciona com o estabelecimento de uma política nacional sobre o tema. A pesquisa, de caráter qualitativo e exploratório, utiliza a análise de conteúdo de entrevistas semiestruturadas com gestores responsáveis por instituir, avaliar e fomentar iniciativas de universalização da pós-graduação *stricto sensu* no país. Os resultados indicam que a alta gestão da educação superior considera suficientes as políticas de ações afirmativas de cunho socioeconômico, não vendo como viável o estabelecimento de uma política nacional específica para o acesso de pessoas negras à pós-graduação. Contudo, a pesquisa tem limitações quanto à representatividade das percepções coletadas, pois a amostra de entrevistados foi restrita a determinados órgãos e entidades, podendo não refletir a diversidade de opiniões na alta gestão da educação superior brasileira. A aplicabilidade do estudo reside em fornecer subsídios críticos para a formulação de políticas públicas de ações afirmativas para pessoas negras na pós-graduação. Sua contribuição para a sociedade está no apoio à luta antirracista no Brasil e na promoção de reflexões críticas sobre a desigualdade racial no acesso ao ensino superior, um dos problemas públicos mais urgentes do país. A originalidade do estudo está em explorar a percepção de um grupo de agentes ainda pouco investigado pela literatura acadêmica na área de administração pública.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas de Ações Afirmativas para Pessoas Negras. Pós-Graduação *Stricto Sensu*. Análise de Conteúdo. Alta Gestão. Educação Superior.

ABSTRACT: This study analyzes how the perceptions of members of federal agencies and entities within the senior management of Brazilian

higher education regarding affirmative actions for Black people in *stricto sensu* graduate programs relate to the establishment of a national policy on the topic. The research, qualitative and exploratory in nature, uses content analysis of semi-structured interviews with managers responsible for instituting, evaluating, and promoting initiatives aimed at universalizing *stricto sensu* graduate programs in the country. The results indicate that senior higher education management considers socioeconomic-based affirmative action policies sufficient, viewing the establishment of a national policy specifically for the access of Black people to graduate programs as unfeasible. However, the research has limitations regarding the representativeness of the collected perceptions, as the sample of interviewees was restricted to certain agencies and entities, which may not reflect the diversity of opinions within senior higher education management in Brazil. The study's applicability lies in providing critical support for the formulation of public policies on affirmative actions for Black people in graduate programs. Its contribution to society is in supporting the anti-racist struggle in Brazil and promoting critical reflections on racial inequality in access to higher education, one of the country's most urgent public issues. The originality of the study lies in exploring the perceptions of a group of agents still underexplored by the academic literature in the field of public administration.

KEYWORDS: Affirmative Action Policies for Black Individuals. *Stricto Sensu* Postgraduate Studies. Content Analysis. Senior Management. Higher Education in Brazil.

INTRODUÇÃO

Este estudo discute as políticas de ações afirmativas para pessoas negras na pós-graduação *stricto sensu*, analisando a percepção de integrantes da alta gestão da educação superior brasileira. Nas universidades públicas federais e institutos federais (IFs), temas raciais e políticas antirracistas são frequentemente tratados com neutralidade, como se fossem alheios à educação superior formal, resultando em um silêncio institucional. No entanto, no Brasil, o racismo é estrutural e permeia todos os projetos educacionais (Almeida, 2019).

Diante desse cenário histórico, a proposta deste estudo é identificar os entraves para a criação de uma política nacional de ações afirmativas para pessoas negras na pós-graduação *stricto sensu*. A partir da análise crítica das percepções dos gestores da educação superior, buscamos entender as razões que limitam o debate e a pressão por uma política nacional que respeite a autonomia universitária e a realidade sociodemográfica local, contribuindo para a luta antirracista no Brasil.

O estudo adota as premissas da teoria racial crítica (*Critical Race Theory* – CRT), que reconhece o racismo como um fator determinante das estruturas de poder e epistemológicas (Tate, 1997), e defende a necessidade de modelos educacionais que promovam uma sociedade mais justa (Ladson-Billings, 1999). Essa teoria dialoga com o tema ao focar na superação das barreiras históricas impostas às pessoas negras e na busca por justiça social plena.

Após a abolição da escravidão em 1888, a população negra no Brasil continuou marginalizada (Fernandes, 1976). Políticas de branqueamento e imigração europeia perpetuaram a subalternidade da população negra (Fernandes, 2008). A concepção de “democracia racial” e o nacionalismo da ditadura Vargas promoveram uma aparente harmonia racial, mascarando a persistência da desigualdade e da exploração (Fernandes, 2008; Cardoso, 1993).

Os censos demográficos de 2000 e 2010 revelaram a exclusão de pessoas negras no ambiente acadêmico. Segundo a Fundação Carlos Chagas (FCC), negros (pretos e pardos) representavam apenas 15,2% dos doutores e 19,3% dos mestres titulados (Feres Júnior; Campos; Daflon; Venturini, 2018). A Lei n. 14.723 de 2023 e a Portaria Normativa MEC n. 13 de 2016 recomendam ações afirmativas na pós-graduação para inclusão de negros, indígenas e pessoas com deficiência (Venturini, 2017).

Ana Venturini (2021) observa que a literatura sobre ações afirmativas na pós-graduação raramente analisa a estruturação das políticas e sua prática. Feres Júnior *et al.* (2018) destacam a insuficiência das cotas na graduação para equalizar as oportunidades dos estudantes negros. As ações afirmativas na pós-graduação são, portanto, essenciais para reduzir desigualdades e promover justiça social.

Este estudo propõe responder à seguinte questão: como a percepção dos gestores da educação superior brasileira sobre ações afirmativas para pessoas negras na pós-graduação *stricto sensu* se relaciona com o estabelecimento de uma política nacional sobre o tema? A pesquisa analisa as percepções dos gestores do Ministério da Educação (MEC), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e da Associação Brasileira de Pesquisadores(as) Negros(as) (ABPN).

O estudo está organizado em cinco seções: a introdução; o referencial teórico sobre políticas de ações afirmativas e a burocracia do Estado brasileiro; a metodologia; os resultados da pesquisa; e as considerações finais, com uma análise crítica das percepções dos gestores sobre o tema.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

Os conceitos de raça e etnia têm se confundido ao longo do tempo, mas se referem a noções distintas. Inicialmente, raça era usada para descrever

aspectos biológicos dos animais, incluindo humanos, diferenciando-se por características genéticas, cor de pele, traços físicos e aspectos étnico-culturais, como região geográfica e costumes. Etnia, por sua vez, define um grupo cultural com linguagens e visões comuns (Guimarães, 2017).

No século XVI, a expansão econômica e a descoberta do Novo Mundo deram um novo sentido ao conceito de raça. A cultura renascentista começou a refletir sobre a unidade e a multiplicidade da existência humana, transformando o europeu no “homem universal” e relegando outras culturas a status inferiores (Almeida, 2019). Atualmente, raça e etnia são vistas como narrativas ideológicas usadas por sistemas de dominação e exclusão (Guimarães, 2017). Para Munanga (2022), combater o racismo não se limita a abandonar o conceito de raça, pois o racismo é uma ideologia que se adapta a qualquer termo.

Apesar da complexidade do debate racial no Brasil, a ideologia racista atribui às pessoas brancas o topo da pirâmide social. A classificação racial é determinada por critérios discriminatórios, não por diferenças biológicas visíveis (Guimarães, 2017). A autodesignação dos negros evoluiu globalmente, influenciada por movimentos identitários dos séculos XIX e XX, ressignificando termos como “raça” e “cultura” para formar uma identidade transnacional negra. No Brasil, essa reivindicação de uma “cultura negra” ocorreu tardiamente (Guimarães, 2017).

No Brasil, a classificação racial usa métodos de autoatribuição, heteroatribuição e identificação genética (Guimarães, 2017). Osorio (2013) destaca que, nos levantamentos domiciliares, a cor de alguns moradores é declarada por outros, dificultando a distinção direta dos grupos.

Segundo a PNAD 2019, 42,7% dos brasileiros se declararam brancos, 46,8% pardos, 9,4% pretos e 1,1% amarelos ou indígenas. Osorio (2003) argumenta que a definição de pertença racial no Brasil varia circunstancialmente, sendo consideradas negras as pessoas que se declaram pardas e/ou pretas. Para entender a situação das pessoas negras na pós-graduação *stricto sensu* no Brasil, é essencial refletir sobre as desigualdades históricas que enfrentam, desde a herança da escravidão até a segregação simbólica atual.

1.1. O mito da “democracia racial”

Narrativas europeias valorizam o indivíduo branco e ocultam a culturalidade de povos negros e outros grupos racializados. No Brasil, intelectuais adotaram essa visão, criando a falsa ideia de que a miscigenação foi elemento formador da democracia e da nacionalidade, conhecida como “democracia racial”, conceito frequentemente atribuído a Casa-Grande & Senzala de Gilberto Freyre (Feres Júnior; Campos, 2016).

A narrativa da miscigenação foi reforçada pelo temor do determinismo racial, que associa características físicas a comportamentos e caráter, perpetuando a hegemonia racial no Brasil (Feres Júnior *et al.*, 2018). A Constituição de 1988 revelou e questionou o mito da “democracia racial”, permitindo o reconhecimento de diversas vozes nas esferas social e política. Nesse contexto, as concepções de nação e sociedade brasileira, articuladas à questão racial, foram incorporadas nas instituições, especialmente nas políticas de ação afirmativa (Feres Júnior; Campos, 2016).

Os movimentos negros no Brasil, influenciados pelas diásporas africanas, incorporaram diversas acepções sobre a identidade negra, adaptando narrativas globais a contextos locais. A globalização contribuiu para o surgimento de novas identidades dentro dos movimentos negros, identidades não fixas que transitam entre diferentes concepções (Hall, 2006).

As discussões sobre ações afirmativas voltadas para a equidade étnico-racial começaram com a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial da ONU em 1966, assinada pelo Brasil. A Convenção definiu “discriminação racial” como qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseadas em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica. Em 1969, o Brasil promulgou essa Convenção via Decreto n. 65.810. Em 2001, a ONU discutiu esses temas na Conferência Mundial Contra o Racismo, resultando na “Declaração” e no “Programa de Ação” (Basso-Poletto; Efrom; Beatriz-Rodrigues, 2020).

Com a Constituição Federal de 1988, princípios de igualdade foram estabelecidos, incluindo a redução das desigualdades sociais e regionais (Gomes *et al.*, 2021). A Lei n. 9.394/1996 estabeleceu diretrizes para a educação nacional, seguida pelas Leis n. 10.639/2003, n. 11.645/2008 e n. 12.796/2013, que incorporaram temas sobre diversidade étnico-racial (Basso-Poletto; Efrom; Beatriz-Rodrigues, 2020).

Decretos como o n. 4.228/2002 e n. 4.886/2003 criaram o Programa Nacional de Ações Afirmativas e a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, com foco na participação de afrodescendentes e mulheres em cargos públicos. Em 2010, o Estatuto da Igualdade Racial (Lei n. 12.288) foi instituído para garantir igualdade de oportunidades e combater a discriminação. Em 2012, a Lei de Cotas (Lei n. 12.711) estabeleceu cotas para o ingresso de estudantes em universidades públicas (Dos Santos, 2018).

As Portarias MEC n. 929/2015 e CAPES n. 149/2015 criaram um Grupo de Trabalho para incluir negros e pardos na pós-graduação. Em 2016, a Portaria Normativa n. 13 induziu as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) a apresentarem propostas de ações afirmativas para incluir negros, indígenas e pessoas com deficiência em cursos de mestrado e doutorado (Venturini, 2021).

Essas políticas visam promover igualdade racial e justiça econômica, com cotas no ensino superior e nos concursos públicos federais (Daflon *et al.*, 2013). Ações afirmativas representam uma inflexão democrática significativa na educação brasileira nos últimos 20 anos, permitindo maior acesso de grupos racializados a oportunidades educacionais (Gomes *et al.*, 2021).

Daflon *et al.* (2013) analisaram as ações afirmativas nas universidades públicas brasileiras, focando nos processos de seleção de estudantes e discutindo os desafios de transformar categorias sociológicas como classe, raça e etnia em critérios substanciais para essas políticas. Os debates sobre políticas de ações afirmativas sempre dividiram a opinião pública. Muitos defendem diferentes interpretações do racismo e das categorias raciais. A implementação de políticas de ação afirmativa, particularmente o sistema de cotas para pessoas negras em universidades públicas, gerou um debate acalorado no país (Hofbauer, 2006) em função, entre outros, do conceito de meritocracia. Ora, sendo a universidade um “espaço de poder”, torna-se imperativo democratizá-lo, ou seja, “há que se democratizar o acesso ao poder, vale dizer, o acesso ao passaporte universitário” (Piovesan, 2008, p. 894).

Importa considerar, em consonância com a visão de Domingues (2005), que a implementação de programas de ação afirmativa, como as cotas raciais, representou um marco significativo na história do Brasil por apresentar uma evidente resistência ao neoliberalismo. Nesse contexto, o debate em torno das ações afirmativas no ensino superior brasileiro envolve discussões sobre racismo, diversidade e o papel das universidades em refletir, até de maneira demográfica, a diversidade étnico-racial da população. As medidas de ações afirmativas devem não só permitir o acesso e a permanência de sujeitos racializados na universidade, mas contestar a própria lógica da estrutura universitária, introduzindo outros saberes, outras referências e visões de mundo que incorporem a pluralidade cultural.

Nesse raciocínio, as políticas de ações afirmativas são “medidas voltadas para promover oportunidades ou benefícios a pessoas e grupos específicos (raciais, étnicos, de gênero, de orientação sexual, religiosos, entre outros) como compensação por discriminação sofrida” (Vanali; Silva, 2018, p. 98), ou seja, focalizam possibilitar a democratização epistemológica e cultural dos processos educacionais no país.

1.2. Recente atualização da Lei de Cotas

Na pós-graduação *stricto sensu* não havia, até muito recentemente, uma legislação federal que regulamentasse as políticas de ações afirmativas, “de forma que tais políticas têm sido criadas autonomamente por cada

programa ou instituídas por leis estaduais ou resoluções dos conselhos universitários aplicáveis a todos os programas de uma universidade” (Feres Júnior *et al.*, 2018, p. 133).

Recentemente, tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal, após longas discussões e disputas políticas entre parlamentares progressistas e conservadores, aprovaram o texto do Projeto de Lei n. 5.384, de 2020, que altera pontos da Lei n. 12.711/2012, tais como a possibilidade de candidatos cotistas concorrerem às vagas gerais antes de disputarem as vagas reservadas, a inclusão da população quilombola entre os beneficiados da Lei e a alteração de critérios socioeconômicos.

Em novembro de 2023, o texto do PL n. 5.384/20 foi sancionado pelo Presidente da República, e, então, foi publicada a Lei n. 14.723, de 13 de novembro de 2023, que dispõe sobre o programa especial para acesso às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio de estudantes pretos, pardos, indígenas, quilombolas e de pessoas com deficiência, além daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio ou fundamental em escola pública. Dessa maneira, a partir de então, as IFES, desde que respeitada a sua autonomia, deverão observar a importância da diversidade para o desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação, promovendo, em seus Programas de Pós-Graduação (PPGs), políticas de ações afirmativas para inclusão de pessoas negras, indígenas, quilombolas e pessoas com deficiência. Mas, para a população negra, essa proposta ainda é limitada, já que não estabelece, de maneira específica, uma política de ação afirmativa para todas as pessoas negras, mas apenas para pessoas negras de determinado perfil socioeconômico, e somente no âmbito das instituições públicas de alcance federal.

O Projeto de Lei n. 3.402, de 18 de junho de 2020, atualmente aguardando parecer na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, propõe a alteração da Lei de Cotas para incluir a obrigatoriedade de reserva de vagas nos programas de pós-graduação.

Esse projeto, similar ao já aprovado PL n. 5.384/20, busca garantir vagas para pessoas negras em cursos de mestrado, mestrado profissional e doutorado nas universidades públicas e IFs. O objetivo é proteger legalmente o acesso de pessoas negras aos PPGs e impedir que decisões arbitrárias do MEC retirem esses direitos. Essas atualizações legislativas, incorporadas ao ordenamento jurídico, conforme comprova Piovesan (2005, p. 52), “constituem relevantes medidas para a implementação do direito à igualdade. Faz-se, assim, emergencial a adoção de ações afirmativas que promovam medidas compensatórias voltadas à concretização da igualdade racial”.

2. METODOLOGIA

Para investigar o problema, foi realizada uma pesquisa qualitativa de caráter exploratório, utilizando o método de análise de conteúdo de entrevistas semiestruturadas. As informações analisadas foram obtidas de fontes bibliográficas e diretas, coletadas por meio de entrevistas semiestruturadas e consultas via Lei de Acesso à Informação (LAI) sobre políticas de ações afirmativas para pessoas negras na pós-graduação *stricto sensu*.

Segundo Creswell (2014), a pesquisa qualitativa utiliza diferentes abordagens investigativas para transformar o mundo, partindo de hipóteses e estruturas interpretativas/teóricas para estudar problemas específicos (2014, p. 49-50). As entrevistas envolveram membros de comissões do Congresso Nacional, MEC, CAPES, MIR, CONAES, CNE, SBPC, e outras associações, fóruns e observatórios.

As entrevistas semiestruturadas, realizadas pelo Zoom com seis integrantes da alta gestão da educação superior, foram organizadas conforme um roteiro pré-elaborado, abordando tópicos relevantes ao estudo e permitindo flexibilidade nas respostas dos entrevistados. Esse método combina perguntas abertas e fechadas, permitindo uma discussão mais abrangente (Boni; Quaresma, 2005).

Embora o método de bola de neve de amostragem não probabilística seja útil para acessar grupos difíceis (Vinuto, 2014), optou-se pelo método intencional de amostragem não probabilística para manter o controle sobre o público-alvo. A análise de dados utilizou o método de análise de conteúdo temática por frequência de Bardin (1977), que identifica e interpreta significados ocultos nas comunicações.

Rocha e Deusdará (2005) defendem que a análise de conteúdo visa descobrir o verdadeiro significado das falas dos entrevistados. As unidades de registro (UR) foram utilizadas sob a forma de tema, permitindo identificar as percepções dos entrevistados sobre o objeto de estudo (Franco, 2005). As unidades de contexto (UC) foram utilizadas para entender o pano de fundo das falas dos entrevistados.

Utilizando o software Nvivo, foram quantificadas as expressões recorrentes nas entrevistas, agrupando-as em suas respectivas UR. Marshall e Rossman (2014) sugerem que a pesquisa qualitativa organiza diferentes abordagens em categorias distintas para situar o estudo. A frequência foi considerada uma medida significativa para a análise de conteúdo, conforme Bardin (1977).

Foram definidas categorias iniciais a partir da análise das UC, criando uma análise sistemática dos aspectos relacionados ao estabelecimento de uma política nacional de ações afirmativas para negros

na pós-graduação. Três categorias centrais foram definidas inicialmente: i) o mito da democracia racial; ii) racismo institucional e estrutural; e iii) não reconhecimento de uma educação intercultural. Posteriormente, essas categorias foram ramificadas para uma análise mais detalhada (Franco, 2005).

A descrição das categorias iniciais, com base no referencial teórico e nas entrevistas, permitiu estabelecer categorias intermediárias que condensassem as ideias gerais das falas dos entrevistados. As 17 categorias iniciais foram agrupadas em quatro categorias intermediárias: 1) Heterogeneidade de interesses; 2) Racismo institucional e estrutural; 3) Mito da democracia racial; e 4) Não reconhecimento de uma educação intercultural. Essas categorias intermediárias foram, então, agrupadas em duas categorias finais: i) elementos histórico-sociais da formação racial do Brasil; e ii) heterogeneidade de interesses político-institucionais como instrumento de perpetuação das desigualdades étnico-raciais na pós-graduação brasileira.

Em resumo, a pesquisa revelou que a heterogeneidade de interesses e o racismo institucional e estrutural são fatores críticos na manutenção das desigualdades étnico-raciais na pós-graduação. A análise de conteúdo temática por frequência demonstrou a importância de compreender as percepções dos diferentes atores envolvidos na educação superior para desenvolver políticas mais inclusivas e eficazes.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O tema das ações afirmativas para pessoas negras na pós-graduação *stricto sensu* relaciona-se com a Administração Pública, refletindo sobre a dicotomia entre administração e política e explorando políticas públicas de maneira interdisciplinar. Este estudo, discutindo os resultados à luz da teoria da governança baseada em valores, alinha-se com autores que defendem a governança de valor público como modelo teórico, levando em conta contextos políticos e os benefícios da governança em rede (Moore, 1997; Stoker, 2006; Bao *et al.*, 2013; Bryson *et al.*, 2014). Solórzano, Ceja e Yosso (2000) defendem a *Critical Race Theory* (CRT) como abordagem que desafia a ideologia dominante branca, focando na centralidade da raça e discutindo o racismo e sua interseccionalidade, visando à justiça social. Segundo Ferreira e Queiroz (2018), a CRT questiona a hierarquização racial, contribuindo para a desigualdade social no Brasil, especialmente nas ações afirmativas.

E6: “É preciso entender que o objetivo das cotas sociais é combater o racismo no Brasil [...] Parte da sociedade hoje entende a importância

da Lei de Cotas para população negra como elemento essencial para a democratização do ensino superior no Brasil”.

E5: “Além de você implementar políticas afirmativas, eu acho que nós damos algo importantíssimo para a sociedade, que é a esperança por novos conhecimentos”.

E1: “Já existem evidências de que, gradualmente, as Universidades e os Institutos Federais têm instituído políticas de ações afirmativas no próprio Plano de Desenvolvimento Institucional (PDIs)”. E4: “O objetivo das cotas raciais é combater o racismo. Mas como o racismo é um potencializador de desigualdade, essas cotas, por tabela, também combatem as desigualdades sociais”.

É somente a partir dessa concepção, de que as políticas de ações afirmativas potencializam a democratização do acesso de pessoas negras ao ensino superior, que será possível realizar uma política de diversidade mais radical, ou seja, que extrapole a simples representatividade de pessoas racializadas nos espaços de poder e de decisão pública, e que possibilite, em última instância, “tanto justiça cognitiva e epistemológica quanto justiça social” (Bernardino-Costa; Borges, 2021, p. 14).

É neste sentido que as ações afirmativas não só se constituem como instrumento fundamental para a democratização do acesso ao ensino superior, como possibilitam aos corpos negros desafiar a produção do conhecimento universitário como aquele que se coloca como hegemônico, eurocentrado e legítimo (Da Silva Lima; Felipe, 2021, p. 899).

No contexto da pós-graduação, as políticas de ações afirmativas, principalmente quando objetivam o ingresso de estudantes negros(as), pretendem romper com a naturalização de uma ordem acadêmica construída com base num caráter universalmente eurocentrado. Esse rompimento coloca em “xeque todos os pressupostos teóricos e metodológicos que orientam a validação do saber, e ao mesmo tempo invalidam, negam, excluem outras nações, povos e culturas” (Cordeiro, Diallo; Cordeiro, 2019, p. 118), e pode ser exemplificado por uma realidade percebida na fala dos(as) entrevistados(as) E2: “Eu acho que a pós-graduação ainda era um espaço onde o discurso meritocrático tinha muita força” e E6: “O que sempre foi questionado foi a necessidade de cotas com critério racial, ou seja, a necessidade de cotas para a população negra”.

E6: “É fundamental você ter ações afirmativas dentro da pós-graduação”.

E3: “A pós-graduação permite essa continuidade, permite a pesquisa. As políticas de ações afirmativas para a graduação e para a pós-graduação têm que trabalhar em conjunto”.

E5: “Parte da solução desse problema passa por políticas afirmativas na pós-graduação”.

Na percepção de Passos (2015), o mais desafiador é estabelecer condições simbólicas para que os(as) estudantes negros(as) possam completar o percurso universitário. Ou seja, o grande desafio está em criar formas para que as políticas de permanência das universidades possam alterar “os discursos, as representações, as motivações, as normas éticas, as concepções, as visões, as práticas institucionais de alguns profissionais da universidade” (Passos, 2015, p. 176).

Entretanto, como bem aponta Venturini (2021), o cenário das políticas de ações afirmativas na pós-graduação brasileira sempre foi capturado por “espaços institucionais decisórios”, isto é, a discussão sobre o tema e a possibilidade da sua inclusão no escopo da Lei de Cotas sempre foram demandas de responsabilidade não só dos conselhos universitários, mas do Congresso Nacional e das Assembleias Legislativas estaduais e, principalmente, do MEC e da CAPES.

E1: “O primeiro debate era o debate jurídico”.

E6: “A gente não sabia necessariamente como o Congresso estava reagindo a esse tema [...] Com um chefe de executivo que tinha um discurso de negação do racismo e dizia abertamente que era contrário às políticas que utilizavam a raça como critério de sua construção”.

E3: “Contexto jurídico-político muito ruim, com um chefe do executivo contrário, com um Congresso extremamente reacionário, com um ministro da Educação que se dizia contrário às cotas raciais”.

E2: “A educação perpassa por uma agenda política”.

Analisando o cenário da pós-graduação *stricto sensu*, os(as) entrevistados(as) acreditam que as iniciativas já existentes deveriam privilegiar as ações afirmativas para negros, diferente do que acontece nos cursos de graduação. E3: “E a pós-graduação permite essa continuidade, permite a pesquisa. Ela permite que o negro, o pardo... Entre na universidade e possa realmente escolher isso, que possa realmente ingressar na pesquisa e no mundo acadêmico”.

E3: “Na pós-graduação esse passinho vem sendo dado. [...] Dentro da pós-graduação, o que a gente nota é que há um direcionamento, sim, para as ações afirmativas voltadas para a questão étnico-racial”.

E2: “Então passa-se, aí, um conjunto de ações que permeiam os vários programas da CAPES, com a própria retomada da discussão da Lei de Cotas e a inclusão da pós-graduação na Lei de Cotas”.

Embora, no Brasil, as disputas históricas que culminaram com a aprovação da Lei de Cotas, por exemplo, façam parte da “luta dos povos negros [...] pelo reconhecimento, desde que desigualdades sociais são potencializadas pela raça/cor” (Felipe; Da Silva, 2022, p. 5), é bem verdade que a formação de uma agenda de discussão sobre o tema sempre dependeu da participação de entidades da sociedade civil e de alguns dos atores “mais visíveis do processo”, o MEC e a CAPES (Venturini, 2021, p. 273).

Nesse contexto, da análise do conteúdo das falas dos(as) entrevistados(as) foi possível depreender que, assim como defende Dos Santos (2012), a Lei de Cotas se destacou não só como um marco histórico-jurídico brasileiro, mas revelou o significado simbólico de políticas públicas que objetivam a inclusão de pessoas negras no cenário de prestígio social, como é o caso do ambiente da pós-graduação *stricto sensu*.

E6: “Tem um debate sensacional, que é como a Lei de Cotas ajuda no fortalecimento da democracia [...] O debate sobre quem ganha com a Lei de Cotas... com esses novos sujeitos chegando na universidade, não é só o sujeito que entrou, mas a própria diversidade de produção e de conhecimento das instituições”.

E3: “Além disso, na formação social, ela pôde abrir os olhos da população para muitas coisas que a gente não conseguia ver da nossa estrutura social, que a gente não enxergava... Então, levantou o debate. Eu acho que a política pública foi um marco e continua sendo um marco, a partir do momento em que ela vai sendo aperfeiçoada, que teve um âmbito nacional... então são muitas vitórias e muitos desenvolvimentos dessa política”.

E5: “Infelizmente, por alguns anos nós não evoluímos nesse debate, nessa discussão. E essa evolução que nós tivemos é muito recente”.

E2: “Essa visão de que realmente a universidade começou a ter uma outra face, com muitas faces”.

Esse significado simbólico das políticas de ações afirmativas para pessoas negras na pós-graduação *stricto sensu* dialoga diretamente com a percepção de Lynn *et al.* (2002) de que é necessário explicitar os efeitos da raça e do racismo nas práticas educacionais, ou seja, de que é preciso instituir uma linguagem política que não só complemente as metodologias tradicionalmente praticadas, mas que dissolva o discurso educacional conservador.

3.1. Heterogeneidade de interesses político-institucionais como instrumento sistemático de perpetuação das desigualdades étnico-raciais na pós-graduação brasileira

A alta gestão da educação superior brasileira justifica a falta de uma política nacional de ações afirmativas para negros na pós-graduação pela heterogeneidade de interesses dos diversos atores envolvidos (MEC, CAPES, movimentos negros, universidades etc.). A variedade de ações afirmativas avulsas propostas dificulta a criação de uma política nacional unificada. A análise das entrevistas revelou que essa diversidade de interesses perpetua as desigualdades étnico-raciais na pós-graduação. As relações sociais assimétricas e não equitativas acentuam os contrastes na educação superior. A Lei n. 12.711/2012 e sua atualização evidenciaram disputas narrativas entre órgãos federais e entidades da educação superior.

E6: “Nunca foi necessariamente questionada, ou seja, a necessidade, a existência de cotas nunca foi questionada”.

E1: “Mas quando você fala da Lei de Cotas, você sempre vai ter uma pessoa dizendo que aquele cotista roubou a vaga do meu filho, roubou a vaga do meu neto [...] Eu acho que a gente conseguiu avançar bastante na Lei de Cotas e a gente conseguiu promover um bom debate”.

E3: “Com a Lei de Cotas, se aperfeiçoou muito mais [...] Você tem uma política muito mais homogênea, cujos critérios e modalidades são muito mais homogêneos [...]”.

E2: “A gente viveu a transformação que isso representou para a universidade, para o nosso corpo docente”.

E4: “É preciso lembrar que as alterações foram as alterações possíveis no cenário de negociação. Nós estamos no âmbito de negociação [...] As atualizações que foram feitas eram o que dava para fazer naquele momento”.

E5: “No âmbito da negociação, a gente não tem tudo o que quer, a gente tem o que é possível”.

Apesar de ter sido destacada a importância da Lei de Cotas para a introdução das políticas de ações afirmativas no ensino superior, os(as) entrevistados(as) também apontaram algumas de suas limitações, dando destaque para o fato de que as reservas de vagas para negros não são o alvo da política, mas sim uma nuance acessória, que só é atendida quando do cumprimento de critérios de renda, por exemplo. E3: “Você tem, na graduação, muito mais a cota de acordo com o nível de renda, nível social...

Ainda acredito que a gente precise dar mais atenção para a questão da política afirmativa étnico-racial”.

E6: “As cotas raciais, as cotas para a população negra e para indígenas, estavam condicionadas à questão de renda e trajetória escolar, o que alguns autores vão chamar de subcotas da então Lei de Cotas”.

E3: “Efetivamente, eu acho que tem dado resultado por uma questão de números, né, pelo aumento de pessoas de baixa renda nas universidades. Houve aumento da entrada de pessoas de baixa renda. Era muito limitado, né, o ingresso de estudantes. Era bem classista, né. E quem tinha mais renda tinha condições de passar em uma universidade e, hoje em dia, você teve aumento [...] É muito, tendo em vista esse desequilíbrio, mas ainda é pouco para uma sociedade em que você tem mais de 50% que se declaram como negros e pardos”.

E2: “A própria questão das cotas sociais nas escolas públicas, que é também uma intersecção muito forte entre esses grupos, trouxe, em muitos casos, a primeira geração em famílias para dentro da universidade [...] E isso tem um efeito impressionante e provocou nas universidades mudanças de procedimentos, mudanças de temas, de pesquisas. E trouxe outras discussões e foi cutucando a academia”.

No entanto, em que pese o(a) entrevistado(a) E6 ter destacado algumas inconsistências da recente atualização da Lei de Cotas (“Em um artigo falava de avaliação e no outro falava de revisão [...] Tem sentidos diferentes [...] Tinha uma característica restritiva [...] Ou seja, queria fazer alguma mudança na lei que prejudicava diretamente a população negra”), a grande maioria dos(as) entrevistados(as) ressaltou avanços e benefícios trazidos pela recente atualização da Lei, corroborando com a ideia de Felipe e Da Silva (2022, p. 9) de que discutir os feitos e os efeitos das cotas raciais no contexto da educação superior exige o “entendimento da luta dos movimentos negros por igualdade no Brasil, e implica em problematizar quais as garantias jurídicas que temos para a proteção e ampliação da Lei n. 12.711/2012”.

E6: “Eu tenho me ocupado de discutir o contexto jurídico-político da avaliação da Lei de Cotas no ensino superior”.

E1: “A ideia de que o aluno que se inscreveu pelo sistema de cotas, se ele tirar nota suficiente para entrar universal, ele vai para a vaga universal, fazendo com que outro aluno cotista entre [...] Isso faz com que você potencialize o número de pessoas desses grupos vulneráveis dentro da instituição”.

E5: “Agora a sua avaliação vai ser contínua e vai ter um acompanhamento governamental, acompanhamento esse que não foi feito nos últimos anos”.

E3: “A partir daí, você consegue ter dados, ter acesso a dados, ter acesso a essas informações. E, para mim, quanto mais se aperfeiçoar, melhor. Quanto mais atingir, melhor”.

E2: “Se você olhar os planos nacionais de pós-graduação, a discussão das assimetrias tinha foco muito nas assimetrias regionais e a gente traz para a discussão de um conjunto mais amplo de assimetrias que também estão aí permeando o sistema [...] Então, acho que a indicação da pós-graduação na Lei de Cotas traz em si essa consolidação, mas força também outros segmentos a fazerem isso de forma mais célere”.

A heterogeneidade de interesses político-institucionais também se mostrou presente quando, da análise das falas das pessoas entrevistadas, foi possível perceber que as iniciativas legislativas sobre o tema são pouco conhecidas. Esse aspecto ratifica a percepção de que os diversos atores que compõem a alta gestão da educação superior não dominam a perspectiva geral, mas apenas aquilo que se refere à sua própria atuação. O fato de não haver um debate nacional, envolvendo os poderes Legislativo e Executivo, as universidades, as associações e entidades do setor, a CAPES, o MEC etc., praticamente inviabiliza o estabelecimento de uma legislação que valha, em unicidade, para o país inteiro. Assim, além da Lei de Cotas, a única outra legislação destacada pelos(as) entrevistados(as) foi a Portaria Normativa MEC n. 13/2016.

E6: “Os programas de pós-graduação poderiam utilizar o critério racial para a seleção dos seus alunos”.

E3: “Ela foi importante para delimitar [...] A partir dela, teve um aumento na promoção de ações afirmativas pelos cursos e pelos programas de pós-graduação”.

E2: “Foi outro marco importante para a pós-graduação”.

E4: “Ela proporcionou um aumento [...] com essa sugestão de que os programas de pós-graduação deveriam incluir as ações afirmativas dentro dos seus editais, dentro dos seus processos seletivos”.

E1: “Foi uma medida importante e, a partir daí, teve um aumento [...]”.

E5: “Isso foi um avanço, já entendo que foi uma sinalização muito positiva para a sociedade”.

Em semelhança à constatação de De Godoi e Da Silva (2021, p. 8), as pessoas entrevistadas neste estudo evidenciaram o papel indutor da edição da Portaria Normativa MEC n. 13/2016, inclusive destacando alguns dos principais pontos críticos (não atingidos) da legislação: o fato de a CAPES ter de coordenar ações para “incluir no censo da pós-graduação

o acompanhamento de medidas de ação afirmativa”, e o fato de o MEC ter de “monitorar as ações propostas na portaria”.

E5: “Nós fizemos no sentido de induzir políticas de ações afirmativas na pós-graduação, por mais que não seja obrigatório”.

E1: “Nós fizemos esse tipo de indução à efetividade. Tivemos um papel indutor com a Portaria MEC n. 13/2016 para o aumento do número de PPGs que adotam, atualmente, políticas de ações afirmativas”.

E4: “O mundo acadêmico mandou uma mensagem muito positiva: de que a CAPES, em conjunto com uma importante Secretaria do MEC, a SECADI, tem o foco em políticas de ações afirmativas”.

E2: “Naquele momento, a CAPES tinha um grupo de trabalho para discussão de ações afirmativas e havia a participação de vários representantes de grupos de movimentos indígenas, do movimento negro, e da participação de outras instâncias, em particular a SECADI do MEC”.

E6: “Era uma portaria com uma certa fragilidade, mas isso dava o respaldo jurídico para os programas de pós-graduação. Os movimentos negros e os movimentos sociais, assim como os movimentos antirracistas e os movimentos que entendem as cotas como necessárias para o aprimoramento da educação superior e da educação básica no Brasil, fizeram uma série de mobilizações e pressionaram para que essa portaria não fosse revogada”.

Logo, corroborando o pensamento de Venturini (2021), a percepção dos(as) entrevistados(as) é de que, na prática, fazer cumprir a legislação esbarra em questões de inviabilidade técnica, tal como a autonomia universitária, e, no caso de “temáticas próprias de subsistemas com certo grau de autonomia”, como é o caso da pós-graduação, essas questões podem “ingressar na agenda institucional sem antes passar pela agenda sistêmica do país” (2021, p. 277).

Não menos importante, na percepção da alta gestão da educação superior, e no que tange o tema das políticas de ações afirmativas na pós-graduação *stricto sensu*, a heterogeneidade de interesses político-institucionais também foi ratificada em razão das inúmeras iniciativas individualizadas das IFES e dos PPGs; dos mais diferentes critérios de seleção de estudantes cotistas adotados atualmente; e da notável disparidade existente entre as diversas áreas do conhecimento.

E2: “As instituições foram fazendo de forma gradual, que é cada uma no nível da maturidade das suas discussões internas”.

E1: “Tomando como exemplo as experiências prévias de políticas de ações afirmativas que foram sendo estabelecidas na graduação”.

E4: “A diversidade de procedimentos também se deve ao não entendimento”.

Com relação às iniciativas das IFES, a percepção de uma das pessoas entrevistadas indicou que, no âmbito das políticas de ações afirmativas para a população negra na pós-graduação, ainda há o predomínio de um saber baseado em padrões eurocêntricos.

E6: “A universidade ainda resiste muito em modificar o seu currículo, em trazer novas discussões [...]. Existe uma resistência muito grande em produzir conhecimentos que também são significativos para outros grupos [...]. Então, a entrada de jovens negros na universidade vai causar uma coisa que a gente vai chamar de uma insubordinação nos parâmetros epistêmicos da universidade”.

Esse pensamento, destacado por apenas um(a) entrevistado(a), se relaciona com o entendimento de autores que defendem o ambiente universitário como sendo o espaço ideal para o estabelecimento de um “projeto decolonial antirracista e contra-hegemônico, o qual tem potencial de trazer uma ideia de diversidade radical para a produção de conhecimento” (Bernardino-Costa; Borges, 2021, p. 13).

Assim, torna-se manifesta a ideia de que a percepção da maioria das pessoas entrevistadas não considera, pelo menos aparentemente, as “dinâmicas político-acadêmicas de discussão e aprovação de novas legislações relativas à pós-graduação” como consequências de um movimento de “aprendizado e letramento racial que toda a comunidade acadêmica tem tido nos últimos 20 anos” (Bernardino-Costa *et al.*, 2023, p. 34).

E2: “Quando o programa de pós-graduação precisa fazer por conta própria, ele não consegue efetivamente”.

E6: “Dificuldade que muitos gestores, professores e professoras desses programas de pós-graduação têm de entender que o fato de falarem sobre gestão, ou muitas vezes terem experiência nesses programas de gestão, não significa que eles têm um conhecimento sobre relações raciais e sobre como deve ser uma gestão atenta, sensível à questão de raça”.

E1: “Muitas vezes você precisa ter até uma mudança nas regras sem deixar fragilidades jurídicas”.

E4: “Por exemplo, nós temos vários programas de pós-graduação no Brasil que não fizeram uma portaria para as cotas em seus programas”.

E5: “Você precisa de uma portaria para entender que é uma política de gestão”.

Esse descompasso na agenda acadêmica culminou no afrouxamento da discussão sobre políticas de ações afirmativas no país, robustecendo a heterogeneidade de interesses político-institucionais. Na pós-graduação, “algumas ações decorrem de decisões dos próprios programas (18,3%), enquanto outras derivam de leis estaduais (8,6%) ou de resoluções do Conselho Universitário (73,1%)” (Venturini, 2021, p. 262).

Segundo os entrevistados, essa heterogeneidade gera preocupações nas IFES com a qualidade dos PPGs perante a avaliação quadrienal da CAPES. Domingues (2005) constatou que alunos cotistas têm rendimento superior e menor taxa de evasão em relação aos não cotistas. Santos (2012) observou o aumento de cotistas com médias elevadas em Engenharia Elétrica, com redução entre não cotistas.

E2: “Esse formato não está preparado para as ações afirmativas, porque talvez um dos grandes receios dos cursos de pós-graduação é perder nota”.

E6: “Outro receio, que por acaso também foi um receio quando da inclusão das cotas na graduação, é o receio de o curso perder qualidade”.

E4: “Receio de diminuir a nota na avaliação da CAPES”.

E1: “Se há esse receio de um programa de pós-graduação perder nota por conta da qualidade do curso, a gente precisa trabalhar e achar maneiras de conceder incentivos”.

E3: “O grande receio dos contrários às políticas de cotas é de que essas pessoas que iam entrar na universidade não teriam qualidade, né, ia ser um curso sem qualidade”.

Essa preocupação decorre de um aspecto simbólico presente no ambiente da pós-graduação brasileira: a suposição de que estudantes negros(as), única e exclusivamente pelo fato de serem estudantes negros(as), provocam uma onda de “desqualificação” dos programas de pós-graduação, gerando impactos não satisfatórios na avaliação realizada pela CAPES. Para Venturini (2021, p. 1267), essa ideia explica o baixo grau de mudança institucional dos PPGs e explicita a “forte resistência em fazer alterações mais substanciais nos processos de admissão devido à importância que os programas e docentes atribuem ao mérito acadêmico”.

Analisando a percepção dos(as) entrevistados(as), contudo, é possível notar uma tendência para ações indutoras de mudanças, ou seja, para a indicação de pontuais alterações tanto da construção das fichas de avaliação, quanto do processo avaliativo da CAPES em geral.

E2: “Políticas de ações afirmativas fossem consideradas não na perspectiva da avaliação em si, ou seja, como algo que discrimina e determina as

notas dos programas, mas como uma reflexão necessária e importante dos PPGs em relação às suas atividades, em relação às suas atitudes no processo de seleção de alunos”.

E4: “Incluir, na ficha de avaliação dos programas de pós-graduação, temas relacionados com assimetrias históricas e com políticas de ações afirmativas”.

E5: “O processo de avaliação é indutor”.

E3: “Os programas de pós-graduação têm muita autonomia. Então, o papel da CAPES tem que ser muito indutor”.

E1: “A gente movimenta a cena para poder fazer esses programas de pós-graduação avançarem”.

A exemplo da percepção do(a) entrevistado(a) E1: “o processo seletivo pode ter viés”, a preocupação com a excelência acadêmica dos programas de pós-graduação gera impacto nos modelos de ações afirmativas adotados pelas IFES. Acontece que essa preocupação não deveria se justificar em função da garantia do padrão de qualidade do PPG, já que “é possível constatar que as maiores proporções de programas que criaram ações afirmativas por iniciativa própria encontram-se entre aqueles com notas mais altas” (Venturini; Feres Júnior, 2020).

A grande variedade de critérios de seleção de estudantes cotistas adotados pelas IFES é percebida pelos(as) entrevistados(as) como um elemento crucial para evidenciar a heterogeneidade de interesses político-institucionais no ambiente da pós-graduação. Essa percepção pode ser confirmada pelo estudo de Venturini (2021, p. 262), que aponta que uma das dificuldades práticas da criação das políticas de ações afirmativas na pós-graduação é justamente “o fato de que cada programa institui normas e critérios próprios para a seleção de estudantes”.

E6: “Quando a gente não tem uma parametrização desses critérios, isso gera uma certa confusão, né? A gente sabe que definir procedimentos e definir formas de fazer é fundamental, tanto para o sujeito que vai acessar, quanto para a compreensão da política”.

E1: “Você tem um desenho de processo seletivo na pós-graduação que prioriza um tipo de currículo de formação que, de repente, ainda não está disponível para todos”.

E5: “Então, efetivamente você deixa de explorar outras experiências”.

E2: “Você não pega uma pessoa que é uma folha em branco. A pós-graduação faz uma seleção em cima de uma trajetória que você esperava de alguém”.

E3: “Eu acho, sim, que seja necessário a gente homogeneizar, a gente tratar de forma homogênea. Tratar de uma política nacional. Eu acho necessário

a gente ter critérios bem definidos. Porque, como uma unidade, a gente precisa ter isso bem desenhado”.

E4: “Eu acho que sim, que é importantíssimo você ter um critério de seleção unificado”.

A partir dessas percepções, portanto, torna-se inequívoca a continuidade da luta pela adoção de projetos educacionais e propostas curriculares capazes de romper com os modelos de seleção vigentes (Cordeiro; Diallo; Cordeiro, 2019). Quando o assunto são as políticas de ações afirmativas na pós-graduação, essa luta passa, necessariamente, pelo rompimento das barreiras que causam disparidades epistemológicas entre as mais diferentes áreas do conhecimento.

E6: “Nós temos diversos alunos negros e negras que, ao frequentarem cursos de alto prestígio, de alto custo – e aí eu posso pensar, por exemplo, em medicina, odontologia e direito, que são cursos que você gasta muito para se manter – muitas vezes têm uma dificuldade imensa para estudar”.

E1: “Nós temos uma maior resistência nas áreas de exatas, nas áreas de saúde e nas engenharias em geral [...] Tem áreas de conhecimento que têm um pouco menos de abertura”.

E2: “No Brasil, você tem uma maior adoção das cotas na pós-graduação na área de ciências sociais, na área de humanas e na área de sociais aplicadas. Havia um predomínio teocrático”.

E3: “Pensando especificamente em medicina, farmácia, odontologia, biomedicina

[...] São áreas extremamente elitizadas, com uma pouca presença negra”.

E5: “Os programas de pós-graduação mais voltados para as ciências humanas são os que mais estão promovendo as ações afirmativas, enquanto as ciências exatas são as mais reticentes”.

E4: “As áreas técnico-médicas das engenharias e das exatas ainda estão muito atravessadas pelo discurso da meritocracia, né? [...] O discurso de meritocracia que atravessa algumas áreas, como medicina e algumas engenharias, dificulta a adoção de políticas de reparação, de reconhecimento e de valorização, tais como as políticas de cotas”.

Essa realidade percebida pelas pessoas entrevistadas pode ser confirmada no estudo de Borges e Bernardino-Costa (2022), que revela que as áreas das ciências sociais e das humanidades são, de fato, aquelas que se colocam mais suscetíveis a modificações e que deixam abertos alguns espaços ainda não totalmente colonizados pelo conhecimento dominante (branco), ou seja, são áreas que articulam projetos políticos que levam em

conta o amadurecimento de outras visões, de outras perspectivas contra-hegemônicas (Borges; Bernardino-Costa, 2022).

3.2. Percepção da alta gestão da educação superior e sua relação com uma política nacional para negros na pós-graduação

Utilizando a Teoria Racial Crítica (TRC) como ferramenta metodológica essencial para analisar os resultados e considerando as experiências de grupos minoritários como forma de combate à opressão racial na pós-graduação *stricto sensu* no Brasil (Solorzano *et al.*, 2000), foram identificadas quatro categorias que mostram como a percepção dos integrantes de órgãos federais e entidades de alta gestão da educação superior sobre ações afirmativas para pessoas negras se relaciona com a criação de uma política nacional: “questões jurídico-legais”, “aspectos epistemológicos”, “enfoque político-gerencial” e “defendendo as cotas sociais, não raciais”.

Até mesmo antes da edição da Portaria Normativa MEC n. 13/2016, muitos PPGs, principalmente em função da autonomia universitária, já haviam adotado políticas de ações afirmativas para pessoas negras na tentativa de proporcionar um ambiente de maior equidade na pós-graduação *stricto sensu* brasileira (Vanali; Silva, 2018). Iniciativas mais abrangentes, dotadas de maior robustez e capazes de alcançar todo o território nacional, no entanto, não avançaram enquanto agenda política nos últimos anos.

E6: “Nós tínhamos um Congresso extremamente conservador, e parte dele reacionário”.

E1: “O grande entrave é a heterogeneidade de interesses dos mais diversos atores da pós-graduação no Brasil [...]. Em disputa na arena política... no legislativo”.

E2: “O entrave maior até agora é a gente não ter tido uma sinalização clara no país e no âmbito dos ministérios etc.”.

Em 2023, a pós-graduação foi incluída na Lei n. 12.711/2012, a Lei de Cotas. No entanto, essa lei abrange apenas instituições federais de ensino superior e a promoção de ações afirmativas para pessoas negras é apenas uma recomendação, ficando a critério de cada IFES. Teóricos da TRC (Lynn *et al.*, 2002) constataam que a educação superior ainda não adotou completamente o discurso racial. Exemplos disso são as falas de E2: “É importante às vezes tensionar o sistema para que ele se envolva mais”, de E1: “O sistema precisa ser tensionado e pressionado”, e de E6: “O maior entrave é fazer com que leis federais possam ser irradiadas para estados e municípios”.

Apesar da importância da Lei de Cotas, os entrevistados apontaram sua principal limitação: a falta de foco nas reservas de vagas para pessoas negras. E3: “Há mais cotas por nível de renda, nível social [...] Ainda precisamos dar mais atenção à política afirmativa étnico-racial”. O racismo, como elemento estruturante das relações socioeconômicas, não foi plenamente absorvido pela pós-graduação brasileira, perpetuando o conhecimento eurocentrado e epistemologias brancas (Parker; Lynn, 2002). Quintiliano (2018, p. 61) defende a necessidade de abandonar o registro epistêmico eurocentrado e propor novas formas de conhecimento.

E1: “É necessário estabelecer um currículo que possibilite diálogo com as experiências e as realidades sociais dos alunos cotistas”. E6: “A pós-graduação foi sempre postural desse lugar de produção de conhecimento. E ela sempre esteve extremamente centrada e estabelecida a partir de padrões eurocêtricos [...] Eu também estou falando de permanência simbólica, que é quando esse sujeito também se vê representado nesses cursos”.

E3: “As cotas na pós-graduação causam uma insubordinação epistêmica mais aguda do que quando a gente fala da graduação”.

E4: “O que a gente vê é uma defesa do padrão de produção de conhecimento”.

Algumas outras narrativas também ajudaram a ratificar a ideia de que a demanda por políticas de ações afirmativas para pessoas negras na pós-graduação escancara a necessidade de estabelecer mecanismos de transformação dessa “sociedade estruturalmente discriminatória e racista” (Unbehaum *et al.*, 2015, p. 363), o que nos sugere ser essa uma preocupação e/ou uma impressão recorrente dos(as) entrevistados(as) E3: “Então, assim, na verdade... (pausa muito longa) há um interesse que foi muito bem estruturado, muito bem institucionalizado, e que impede essa distribuição, tanto de renda quanto de conhecimento, e até um acolhimento da política em si”, e E2: “Isso se reflete muito na sociedade. Eu vejo a sociedade reverberando isso”.

O detalhe da pausa muito longa (a única vez em que isso aconteceu durante todas as entrevistas) demonstra, inclusive, o aspecto simbólico do racismo estrutural, pois, para falar o que estava verdadeiramente pensando, o(a) entrevistado(a) E3 teve que reorganizar as ideias para não nomear atores nem instituições e/ou entidades. É também a partir do racismo estrutural, portanto, que são impostos os entraves para uma política nacional sobre o tema.

E3: “As barreiras vêm da nossa história, talvez antidemocrática. Talvez o nosso histórico de não reparação, de não inclusão [...] da nossa burguesia, que sempre quis se manter no poder”.

E6: “Nós temos também vagas em disputas, posições de poder em disputa”.

E2: “No Brasil, a produção científica está majoritariamente ligada aos programas de pós-graduação e precisa de gente que faça perguntas diferentes, perguntas importantes”.

E5: “A gente segmenta demais e a gente tem que ver a educação como esse contínuo”.

Essa percepção enfatiza o que De Carvalho (2004) chama de racismo acadêmico, um silenciamento que a classe acadêmica branca impôs a si mesma para mascarar a exclusão racial. Conforme Ladson-Billings (1998), na análise baseada na TRC, é crucial expor o racismo como elemento estruturante dos discursos e projetos acadêmicos para propor soluções radicais. As intervenções antirracistas devem focar nas “ações afirmativas onde o sistema é mais poderoso: na pós-graduação” (De Carvalho, 2004).

Políticas de ações afirmativas nacionais, sem transversalidade, não abordam o cerne do problema racial no Brasil, pois permanecem no âmbito do racismo institucional, que reproduz padrões discriminatórios das instituições. Na pós-graduação *stricto sensu*, é necessário avançar, já que as políticas atuais não superam a perspectiva institucional do racismo nem o processo estruturante dos arranjos sociais e educacionais.

O racismo deve ser combatido como um processo estrutural das relações político-sociais entre os sujeitos e o Estado, reproduzindo padrões discriminatórios contra grupos racializados. Mello (2021) aponta que, apesar de sinais de mudança, “não há dúvidas de que o racismo estrutural ainda marca a sociedade brasileira, especialmente na desproporção entre brancos e negros na pós-graduação”.

3.3. Enfoque político-gerencial

Segundo Saravia (2007), uma política pública é um fluxo de decisões destinadas a manter ou modificar uma realidade social, alocando recursos e estratégias específicas. Secchi (2016) define uma política pública como uma diretriz para enfrentar problemas públicos em áreas como educação, saúde, segurança, entre outras, por meio de leis, serviços, campanhas e decisões judiciais.

Silva *et al.* (2022) destacam que a capacidade burocrática e gerencial dos tomadores de decisão é um grande entrave para estabelecer uma política nacional de ações afirmativas para negros na pós-graduação *stricto sensu*, pois “burocracias administrativas enfrentam grandes desafios para a implementação das ações afirmativas”.

Reconhecer a mudança na atuação do Estado, que agora foca em políticas públicas integradas, confirma que a administração pública moderna se orienta para a resolução coordenada de problemas sociais.

E6: “Essas pessoas precisam aprender a construir políticas de inserção da população negra ouvindo os sujeitos diretamente envolvidos [...]. Tudo isso requer uma sensibilidade ao tema e muitas vezes a gente não encontra essa sensibilidade necessariamente nessas pessoas”.

E3: “Existe uma falta de entendimento de como uma política voltada para a questão racial deve ser pensada”.

E4: “Não basta só saber de gestão”.

E1: “Isso requer entendimento de gestores, requer uma compreensão de pessoas brancas, que geralmente estão nas posições de poder”.

E5: “Atribuo essa realidade a uma pós-graduação muito nova. Os gestores ainda estão engatinhando na pós-graduação brasileira, então há muito a ser percorrido”.

O racismo sistêmico na sociedade brasileira depende do poder político e da ação (ou inação) de seus integrantes (Almeida, 2019). Para Bento (2005, p. 175), as instituições públicas reproduzem desigualdades raciais, evidenciando que “alguns são menos iguais que outros”. E3 afirmou: “Isso decorre dessa problemática estrutural [...] onde você toma decisões por ser uma política estratégica”, e E4 destacou: “A problemática também está no alto escalão [...] com pouca quantidade de negros”.

Para fortalecer a igualdade étnico-racial na pós-graduação, é urgente diversificar lideranças e estabelecer mecanismos político-gerenciais para expandir vagas e criar trajetórias de prestígio (Rosemberg, 2010). As ações afirmativas para negros na pós-graduação envolvem políticas públicas, promovendo discussões amplas e participação democrática. Este estudo se alinha com o modelo de coalizão de defesa de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), considerando diferentes crenças e valores. Farah (2021) destaca que essa abordagem permite que especialistas e acadêmicos atuem como “analistas de políticas”, ligando-se a “grupos de interesse” para formular políticas.

3.4. Defendendo as cotas sociais, não raciais

A partir de uma análise das falas dos(as) entrevistados(as) à luz da TRC, reconhece-se que a percepção da alta gestão da educação superior brasileira é de que o estabelecimento de uma política nacional de ações afirmativas especificamente para pessoas negras na pós-graduação *stricto sensu* esbarra num entrave consensual: no Brasil, e por diversas razões, políticas de ações

afirmativas devem ter um enfoque social, não racial. Essa percepção já havia sido reforçada por Sousa e Portes (2011, p. 537), quando constataram que “as universidades, em sua maioria, adotam políticas/ações afirmativas de caráter social, beneficiando principalmente estudantes de escola pública”.

E1: “As políticas de ações afirmativas, a meu ver, devem sim ser direcionadas a pretos e pardos, mas principalmente àqueles que estão economicamente vulneráveis”.

E5: “Políticas de ações afirmativas devem englobar todas aquelas pessoas que estão à margem da sociedade [...] O poder executivo federal deve agir no sentido de não escolher uma política afirmativa, uma etnia, uma raça, para fomentar políticas afirmativas”.

E6: “Políticas de ações afirmativas devem ser direcionadas a todos aqueles que estão à margem da sociedade”.

E2: “Do ponto de vista de solução para o país, talvez políticas relacionadas às questões sociais fossem mais fáceis de serem implementadas pela sua generalidade”.

E4: “Por questões históricas, as políticas afirmativas relacionadas com a raça precisam ser mantidas ainda que dentro dessa política mais geral de questões sociais, sabe?”.

E3: “Obviamente que quando você fala de raça ou de autodeclaração, não estão embutidas nesse processo todas as questões sociais, né? [...] Então a gente tem dificuldades maiores, por exemplo, de fazer uso de políticas afirmativas por raça do que por condições sociais”.

Sob a ótica da TRC, essa percepção dos(as) entrevistados(as) da alta gestão da educação superior não observa a perspectiva interdisciplinar do tema, tampouco destaca a relevância de uma reforma mais transversal dos projetos educacionais já estabelecidos. A fala de E4 exemplifica tal percepção: “Eu acho que teria que ter um pouco essa ponderação de que, pelas desigualdades do país, a gente teria que ter uma regulamentação geral relacionada com as questões sociais. E, dentro dessa política, englobar questões relacionadas com a origem étnica, com a declaração dos diferentes grupos que estão sub-representados na educação superior e, particularmente, na pós-graduação”.

Portanto, mais do que questionar as práticas meritocráticas presentes no campo da pós-graduação brasileira, conforme aponta Ferreira (2014, p. 243), “a utilidade da perspectiva interdisciplinar permite uma análise mais abrangente e multifacetada de como raça, racismo e (des)igualdade racial se manifestam”. E o conteúdo das falas das pessoas entrevistadas neste estudo, decerto, não perpassou por assuntos interseccionais, o que contraria

o entendimento de Feres Júnior e Daffon (2014, p. 41) de que é “a partir de uma nova concepção de educação superior, que coloca as questões da democracia e da inclusão em primeiro plano, que começamos a tratar as terríveis chagas causadas pela desigualdade social”.

E6: “A meritocracia só reconhece as desigualdades sociais”.

E3: “Podem chamar de meritocracia [...] Na verdade, são interesses. É manter o status quo e não permitir a mudança”.

E2: “Desconstruir o discurso meritocrático na pós-graduação”.

Isso significa, de acordo com Domingues (2005, p. 171), que “programas sociais ou políticas públicas universais, por si sós, não têm eficácia para evitar as desvantagens que os negros levam em relação aos brancos no acesso às oportunidades educacionais”, afinal, existirão outros elementos, a exemplo da meritocracia - que introjetados num sistema tão bem estruturado por uma elite acadêmica branca – limitarão o acesso de pessoas negras ao ambiente da pós-graduação.

Conforme constatação de Feres Júnior *et al.* (2018, p. 152), na visão (distorcida) de alguns, “as cotas permitem o ingresso de pessoas não qualificadas em razão de um abrandamento ou relativização do critério do mérito [...] Assim, o candidato merecedor de determinada vaga em uma pós-graduação é aquele que obtém as maiores pontuações”. Acontece que, no âmbito da pós-graduação, essa “admissão não é feita por meio de processos impessoais” (2018, p. 152) e, portanto, faz-se necessária uma “revisão do conceito de mérito” e o “reconhecimento de que as seleções não são puramente objetivas e impessoais” (Feres Júnior *et al.*, 2018, p. 153).

E1: “Não dá para ter um número nacional”.

E4: “Talvez uma norma geral seja difícil de estabelecer, sabe? [...] Ela traria uma desigualdade muito grande nas soluções”.

E5: “Essa assimetria faz com que a gente não tenha soluções mais particulares, um olhar mais detalhado [...] A gente precisa entender também isso. De acordo com a distribuição da população nas diferentes regiões do país, o esforço vai ter que ser muito mais amplo”.

E2: “Precisamos de um pensamento sistêmico, um pensamento no sentido de promover a equidade social e a justiça social”.

Em resumo, contudo, essa percepção das pessoas entrevistadas vai de encontro ao pensamento de que, para corrigir possíveis assimetrias e discrepâncias do “sistema racial, são necessárias também políticas públicas específicas (ou diferencialistas) em benefício da população negra, ou

seja, programas sociais que adotem um recorte racial na sua aplicação” (Domingues, 2005, p. 171), até porque políticas públicas se propõem, entre outras razões, a resolver problemas públicos combinando iniciativas de caráter geral e específico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da percepção da alta gestão da educação superior brasileira, à luz da teoria racial crítica, indica que a implementação de uma política nacional de ações afirmativas para negros na pós-graduação *stricto sensu* não parece viável no atual contexto político-institucional do Brasil.

Embora movimentos sociais e negros tenham pressionado e discutido o tema, a alta gestão considera que a inclusão do tema na Lei de Cotas já representa um grande avanço. O “mito da democracia racial” cria um falso senso de cordialidade entre brancos e negros, gerando conformismo nas diferenças de acesso à pós-graduação. Essa percepção evidencia a exploração histórica dos negros, mas não altera os padrões educacionais.

A alta gestão reconhece o racismo institucional como perpetuador da desigualdade social, mas acredita que as ações afirmativas não devem focar exclusivamente na questão racial. Em vez disso, a luta deve ser social e política para transformar a realidade da pós-graduação.

No decorrer deste estudo, foi possível identificar que a percepção da alta gestão da educação superior é de que existem, sim, modelos de ensino que atentam para a educação intercultural sendo praticados por algumas IFES, mas falta o reconhecimento, por parte do meio acadêmico, das potencialidades desses modelos para o alcance efetivo da equidade racial no âmbito da pós-graduação *stricto sensu*. Nesse sentido, a percepção dos(as) entrevistados(as) é de que, nesse aspecto, o desafio não repousa na adoção de modelos de educação intercultural, mas, sobretudo, em “desmistificar concepções preconceituosas que permeiam representações e práticas cotidianas opressoras no interior da universidade e permitir que perspectivas epistemológicas interculturais e multirraciais sejam referências” (Passos, 2015, p. 177).

Como a percepção de órgãos federais e da alta gestão da educação superior brasileira sobre ações afirmativas para negros na pós-graduação se relaciona com a criação de uma política nacional? De forma frágil e limitada. Embora a alta gestão apoie políticas de ações afirmativas na pós-graduação, evita discutir ou incentivar ações baseadas exclusivamente na raça. Os entrevistados preferem políticas socioeconômicas ou sociorraciais (Sousa; Portes, 2011), que enfrentam menos resistência no meio acadêmico-científico.

A autonomia universitária e o caráter não compulsório da Lei de Cotas sustentam a percepção da alta gestão de que ações afirmativas socioeconômicas são suficientes para a pós-graduação *stricto sensu*, tornando inviável uma política nacional específica para pessoas negras. Como argumentam Sousa e Portes (2011), políticas sociorraciais e sociais são mais aceitas no meio acadêmico.

De acordo com De Carvalho (2004), o Estado brasileiro é controlado por uma elite branca que não reconhece a realidade racial, refletindo uma academia que não se vê como racializada. A teoria da governança baseada em valores destaca o papel dos gestores públicos na criação de valor público, mas a burocracia e gestão ineficientes prejudicam a discussão sobre desigualdades sociais e raciais (Unbehau *et al.*, 2015). A formulação de políticas afirmativas para negros na pós-graduação depende da interação de vários subsistemas e coalizões de defesa, cada um com seus valores e recursos (Souza, 2006).

Farah (2021) afirma que a democratização incorporou questões de poder e política na análise das políticas públicas no Brasil, destacando a importância de uma abordagem que considera múltiplos discursos e saberes no processo de formulação de políticas públicas. Em resumo, a percepção dos entrevistados é de que ações afirmativas socioeconômicas são suficientes, tornando inviável uma política nacional específica para negros na pós-graduação *stricto sensu*. Este estudo destaca a necessidade de um diálogo que inclua questões materiais e simbólicas para combater a educação baseada em padrões colonialistas e racistas (Felipe, 2022).

O diferencial deste estudo é que ele identificou a percepção da alta gestão da pós-graduação sobre a desigualdade racial no ensino superior e propôs reflexões críticas sobre esse problema público urgente. A pesquisa contribuirá para o fortalecimento do debate sobre a reparação histórica e a eficácia das políticas públicas na pós-graduação.

Este estudo teve limitações, como a dificuldade de entrevistar todos os órgãos da alta gestão da educação superior no Brasil, restringindo a abrangência das entrevistas. Apenas membros do MEC, CAPES e ABPN foram entrevistados, o que pode não refletir a diversidade de opiniões na alta gestão. Futuros estudos devem abordar essas questões de forma mais abrangente e aprofundada.

Como contribuição prática para a sociedade, este estudo serve de subsídio crítico para o processo de formulação de políticas públicas de ações afirmativas para pessoas negras na pós-graduação *stricto sensu*, mas não só. Ele também contribui para a luta antirracista no Brasil e para o estabelecimento de reflexões críticas sobre a desigualdade racial no acesso ao ensino superior, considerando a percepção da alta gestão da educação superior.

A sua originalidade repousa na análise da percepção de um grupo de agentes ainda não explorado pela literatura acadêmica da área de administração pública, o que traz uma nova perspectiva para o debate sobre políticas de ações afirmativas na pós-graduação *stricto sensu*. Nesse sentido, os resultados deste estudo e as discussões propostas destacam a sua relevância para o campo das políticas de ações afirmativas e para a discussão sobre a igualdade racial no acesso à pós-graduação no Brasil.

Por todo o exposto, com este trabalho espera-se que novos estudos sobre o tema sejam estimulados, sobretudo aqueles que se proponham a investigar as desigualdades raciais no ensino superior brasileiro sob uma ótica de desagregação do tema em diferentes aspectos (ou variáveis), isto é, a partir da noção de que a equidade no acesso de pessoas negras ao ambiente da pós-graduação *stricto sensu* depende da construção de novas epistemes no campo universitário, da valorização de saberes e conhecimentos múltiplos, da mobilização de outros projetos educacionais, da exposição de sentidos críticos distintos dos praticados atualmente e do estabelecimento de espaços acadêmicos para participação social ativa de pessoas negras.

REFERÊNCIAS

ACKER, J. Inequality Regimes Gender, Class, and Race in Organizations. *Gender and Society*, v. 20, n. 4, p. 441-464, 2006.

ALMEIDA, S. *Racismo estrutural*. Perdizes, SP: Pólen Produção Editorial Ltda., 2019.

BAO, G; LARSEN, G. L.; MORGAN, D. F.; WANG, X. Além da nova governança pública: uma estrutura global baseada em valores para gestão de desempenho, governança e liderança. *Administration & Society*, v. 45, n. 4, p. 443-467, 2013.

BARBOSA, B. R. Racismo, educação superior e formação antirracista: o caso do curso de pedagogia da universidade estadual de campinas. *Revista Eletrônica Científica Ensino Interdisciplinar*, v. 3, n. 9, 2020.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

BASSO-POLETTTO, D.; EFROM, C.; BEATRIZ-RODRIGUES, M. Ações Afirmativas no Ensino Superior: revisão quantitativa e qualitativa de literatura. *Revista Eletrônica Educare*, v. 1, p. 1-34, 2020.

BERNARDINO-COSTA, J. *et al.* Radiografia das políticas de ação afirmativa na pós- graduação das universidades federais. *Dados*, v. 67, 2023.

BERNARDINO-COSTA, J.; BORGES, A. Um projeto decolonial antirracista: ações afirmativas na pós-graduação da Universidade de Brasília. *Educação & Sociedade*, v. 42, 2021.

BERSANI, H. Racismo estrutural e o direito à educação. *Educação em Perspectiva*, Viçosa, MG, v. 8, n. 3, p. 380–397, 2017.

BONI, V.; QUARESMA, S. J. *Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais*. [S.l.]: [s.n], v. 1, n. 3, 2005.

BORGES, A.; BERNARDINO-COSTA, J. DessenhORIZAR a academia: ações afirmativas na pós-graduação. *Mana*, v. 28, 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1988.

_____. Decreto nº 10.087, de 5 de novembro de 2019. *Diário Oficial da União*: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2019.

_____. Decreto nº 4.228, de 13 de maio de 2022. *Diário Oficial da União*: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2002.

_____. Decreto nº 4.886, de 20 de novembro de 2003. *Diário Oficial da União*: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2003.

_____. Decreto nº 6.872, de 4 de junho de 2009. *Diário Oficial da União*: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2009.

_____. Decreto nº 8.136, de 5 de novembro de 2013. *Diário Oficial da União*: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2013.

_____. Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003. *Diário Oficial da União*: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2003.

_____. Lei nº 11.645, de 10 de março de 2008. *Diário Oficial da União*: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2008.

_____. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. *Diário Oficial da União*: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2010.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. *Diário Oficial da União*: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2011.

_____. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. *Diário Oficial da União*: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2012.

_____. Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. *Diário Oficial da União*: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2013.

_____. Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. *Diário Oficial da União*: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2014.

_____. Lei nº 14.723, de 13 de novembro de 2023. *Diário Oficial da União*: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2023.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Diário Oficial da União*: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1996.

_____. Portaria MEC nº 545, de 16 de junho de 2020. *Diário Oficial da União*: Ministério da Educação. Gabinete do Ministro, 2020.

_____. Portaria MEC nº 559, de 22 de junho de 2020. *Diário Oficial da União*: Ministério da Educação. Gabinete do Ministro, 2020b.

_____. Portaria nº 1.191, de 27 de junho de 2023. *Diário Oficial da União*: Ministério da Educação. Gabinete do Ministro, 2023.

_____. Portaria Normativa MEC nº 13, de 11 de maio de 2016. *Diário Oficial da União*: Ministério da Educação, Gabinete do Ministro, 2016.

_____. Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo nº 283, de 18 de junho de 2020. *Câmara dos Deputados*, 2020.

_____. Projeto de Lei nº 3.402, de 18 de junho de 2020. *Câmara dos Deputados*, 2020.

BRYSON, J. M.; CROSBY, B. C.; BLOOMBERG, L. Governança de valor público: indo além da administração pública tradicional e da nova gestão pública. *The American Review of Public Administration*, v. 74, n. 4, p. 445-456, 2014.

CAMPOS, L. A. Racismo em três dimensões: uma abordagem realista-crítica. *Revista brasileira de ciências sociais*, v. 32, 2017.

CARDOSO, F. H. *A construção da democracia: estudos sobre a política brasileira*. São Paulo: Siciliano, 1993.

CORDEIRO, M. J. de J. A.; DIALLO, C. S.; CORDEIRO, A. L. A. Por que cotas para negros e negras na pós-graduação? REPECULT: *Revista Ensaios e Pesquisas em Educação e Cultura*, v. 4, n. 6, p. 107-123, 2019.

COSTA, S. Desigualdades, interdependência e políticas sociais no Brasil. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Implementando Desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2019, p. 53-77.

CRESWELL, J. W. *Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens*. 3. ed. Porto Alegre, RS: Penso, 2014.

DA SILVA LIMA, F.; FELIPE, D. A. Insurgências e insubordinações negras no ensino superior: as cotas raciais e o tensionamento dos currículos nas universidades. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 8, n. 20, p. 877-904, 2021.

DA SILVA, M. A. B. Políticas e práticas contemporâneas sobre relações raciais e a pós-graduação. *RBPG: Revista Brasileira de Pós-Graduação*, v. 13, n. 30, 2016.

DAFLON, V. T.; FERES JÚNIOR, J. Políticas da igualdade racial no ensino superior. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, 5. ed., p. 31-44, 2014.

DAFLON, V. T.; FERES JÚNIOR, J.; CAMPOS, L. A. Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico. *Cadernos de pesquisa*, v. 43, n. 148, p. 302-327, 2013.

DE CARVALHO, J. J. As ações afirmativas como resposta ao racismo acadêmico e seu impacto nas ciências sociais brasileiras. Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília, 2004. In: *Teoria e pesquisa Revista de Ciência e Pesquisa*, UFSCar, São Carlos, v. 1 n. 42, 2003.

DE GODOI, M. S.; DA SILVA, G. V. L. Ações afirmativas na pós-graduação: o quadro atual nos programas da área do Direito. *Revista de Direito*, v. 13, n. 2, p. 1-29, 2021.

DOMINGUES, P. Ações afirmativas para negros no Brasil: o início de uma reparação histórica. *Revista Brasileira de Educação*, n. 29, p. 164-176, 2005.

DOS SANTOS, A. P. Itinerário das ações afirmativas no ensino superior público brasileiro: dos ecos de Durban à Lei das Cotas. *Revista De Ciências Humanas*: Viçosa, v. 12, n. 2, p. 289- 317, 2012.

FARAH, M. F. S. Administração pública e políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, v. 45, n. 3, p. 813-836, 2011.

_____. Teorias de política pública. *Revista @mbienteeducação*, p. 631-665, 2021.

FELIPE, D. A. Cotas Raciais e Comissões de Heteroidentificação como Direito de Minoria: contexto e desafios. *Escritas do Tempo*, v. 4, n. 10, p. 86-103, 2022.

FELIPE, D. A.; DA SILVA, V. R. R. Os feitos e os Efeitos das Cotas Raciais no Brasil: avanços, desafios e possibilidades. *Escritas do Tempo*, v. 4, n. 10, p. 4-9, 2022.

FERES JÚNIOR, J.; CAMPOS, L. A. Ação afirmativa no Brasil: multiculturalismo ou justiça social? *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, p. 257–293, 2016.

FERES JÚNIOR, J.; CAMPOS, L. A.; DAFLON, V. T.; VENTURINI, A. C. Ações afirmativas na pós-graduação. In: *Ação afirmativa: conceito, história e debates*. Rio de Janeiro: EDUERJ, p. 133-164, 2018.

FERNANDES, F. *A integração do negro na sociedade de classes (o legado da “raça branca”)*. Ensaio de interpretação sociológica. 5. ed. São Paulo: Globo, 2008, v. 1. A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

FERREIRA, A. de J. Teoria racial crítica e letramento racial crítico: narrativas e contranarrativas de identidade racial de professores de línguas. *Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN)*, v. 6, n. 14, p. 236-263, 2014.

FERREIRA, G. L.; QUEIROZ, M. V. L. A trajetória da Teoria Crítica da Raça: história, conceitos e reflexões para pensar o Brasil. *Teoria Jurídica Contemporânea*, v. 3, n. 1, p. 201-229, 2018.

FLEURI, R. *Educação Intercultural e formação de professores*. João Pessoa, PB: Editora do CCTA, 2018.

FRANCO, M. L. P. B. *Análise de conteúdo*. 2. ed. Brasília: Liber Livro Editora, 2005.

FREITAS, M. E. De. Contexto, Políticas Públicas e Práticas Empresariais no Tratamento da Diversidade no Brasil. *RIGS: Revista Interdisciplinar de Gestão Social*, v. 4, n. 3, p. 87-135, 2015.

GOMES, N. L.; SILVA, P. V. B. da.; BRITO, J. E. de. Ações afirmativas de promoção da igualdade racial na educação: lutas, conquistas e desafios. *Educação & Sociedade*, v. 42, p. 1-14, 2021.

GONÇALVES, L. A. O. *et al.* Acesso de negras e negros à pós-graduação. *Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN)*, v. 11, edição especial, p. 176-206, 2019.

GUIMARAES, A. S. A. *Preconceito racial: modos, temas e tempos*. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2017.

GUIMARAES, N. A. Os desafios da equidade: reestruturação e desigualdades de gênero e raça no Brasil. *Cadernos Pagu*, n. 17-18, p. 237-266, 2002.

HALL, S. A identidade cultural na pós-modernidade. 11. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006. In: HOFBAUER, A. Ações afirmativas e o debate sobre racismo no Brasil. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 68, p. 9-56, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Censo demográfico 2022: Identificação étnico-racial da população, por sexo e idade. Resultados do universo*. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

LADSON-BILLINGS, G. Preparing teachers for diverse student populations: a critical race theory perspective. *Review of Research in Education*, v. 24, p. 211-47, 1999.

LIMA, M.; CAMPOS, L. A. Apresentação: inclusão racial no ensino superior. Impactos, consequências e desafios. *Novos estudos CEBRAP*, v. 39, p. 245-254, 2020.

LYNN, M. *et al.* Critical race theory and education: Qualitative research in the new millennium. *Qualitative Inquiry*, v. 8, n. 1, p. 3-6, 2002.

MARSHALL, C; ROSSMAN, G. B. *Desenhando pesquisa qualitativa*. [S.l.]: Publicações Sage, 2014.

MARTINS, T. C. S. Determinações do racismo no mercado de trabalho: implicações na “questão social” brasileira. *Revista Temporalis*, Brasília, ano 14, n. 28, 2014.

MAYORGA, C.; SOUZA, L. M. de. Ação afirmativa na universidade: a permanência em foco. *Revista Psicologia Política*, v. 12, n. 24, p. 263-281, 2012.

MELLO, L. Ações afirmativas para pessoas negras na pós-graduação: ausências, propostas e disputas. *Argumentos-Revista do Departamento de Ciências Sociais da Unimontes*, v. 18, 2021.

MELLO, L.; DOS SANTOS, E. G. A revisão da Lei 12.711/2012: ações afirmativas em disputa no Congresso Nacional. *Revista de Políticas Públicas*, v. 25, n. 2, p. 530-546, 2021.

MELLO, L.; RESENDE, U. P. de. Federal civil servisse examinations for university faculty and affirmative actions for racial equality. *Cadernos De Pesquisa*, v. 50, p. 8-29, 2020.

MERQUIOR, J. G. *O Liberalismo: Antigo e Moderno*. São Paulo: É Realizações, 2014.

MOORE, M. H. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Reino Unido: Harvard University Press, 1997.

MOTTA, P. R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. *Revista de Administração Pública*, v. 41, n. spe, p. 87-96, 2007.

MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 15, n. 4, p. 731-747, 2011.

MUNANGA, K. O mundo e a diversidade: questões em debate. *Estudos Avançados*, v. 36, n. 105, p. 117-129, 2022.

OSORIO, R. G. A classificação de cor ou raça do IBGE revisitada. In: PETRUCCELLI, J. L.; SABOIA, A. L. (Orgs.). *Características étnico-raciais da população*. Classificações e Identidades. Rio de Janeiro: IBGE, 2013, n. 2.

OSORIO, R. G. *Texto para Discussão nº 996: O sistema classificatório de “cor ou raça” do IBGE*. Rio de Janeiro: IPEA, 2003.

PARKER, L.; LYNN, M. What's race got to do with it? Critical race theory's conflicts with and connections to qualitative research methodology and epistemology. *Qualitative Inquiry*, v. 8, n. 1, p. 7-22, 2002.

PASSOS, J. C. dos. Relações raciais, cultura acadêmica e tensionamentos após ações afirmativas. *Educação em Revista*, v. 31, p. 155-182, 2015.

PIOVESAN, F. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. *Cadernos de Pesquisa*, v. 35, n. 124, p. 43-55, 2005.

Ações afirmativas no Brasil: desafios e perspectivas. *Revista Estudos Feministas*, v. 16, n. 3, p. 887-896, 2008.

ROCHA, D; DEUSDARA, B. Análise de conteúdo e análise do discurso: aproximações e afastamentos na (re)construção de uma trajetória. *Alea: Estudos Neolatinos*, v. 7, n. 2, p. 305-322, 2005.

ROSA, A. R. World models as organizational models: global framing and transnational activism in the brazilian black movement. *Revista Organizações & Sociedade*, v. 25, n. 87, p. 704-732, 2018.

ROSEMBERG, F. Ação afirmativa no ensino superior brasileiro: pontos para reflexão. *Racismos: olhares plurais*, UFBA, Salvador, p. 93-127, 2010.

SABATIER, P; JENKINS-SMITH, H. *Policy Change and Learning: The Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press. 1993.

SANTOS, B. de S. Direitos Humanos: o desafio da interculturalidade. *Revista Direitos Humanos*, 2009.

_____. Epistemologies of the South. Justice against Epistemicide. *Boulder/Londres*: Paradigm Publishers, 2014.

_____. Para além do Pensamento Abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes, In: SANTOS, B. de S.; MENESES, M. P. (Orgs.). *Epistemologias do Sul*. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Para uma nova visão da Europa: aprender com o Sul. *Sociologias*, v. 18, n. 43, p. 24-56, 2016.

_____. Para uma pedagogia do conflito. In: SILVA, L. H. da.; AZEVEDO, J. C. de; SANTOS, E. S. dos (Orgs.) *Novos mapas culturais, novas perspectivas educacionais*. Porto Alegre: Sulina, 1996.

SANTOS, J. T. dos. Ações afirmativas e educação superior no Brasil: um balanço crítico da produção. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, p. 401-422, 2012.

SARAIVA, L. A. S.; IRIGARAY, H. A. dos. R. Políticas de Diversidade: Uma Questão de Discurso? RAE: *Revista de Administração de Empresas*, v. 49, p. 337-348, 2009.

SARAVIA, E. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.) *Políticas Públicas: Coletânea*, v. 1, p. 21-42, 2007.

SCHMELKES, S. Multiculturalismo, Educação Interculturais e Universidades. In: TUBINO, F; MANSILLA, K. *Universidad e Interculturalidad: desafíos para América Latina*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Red Internacional de Estudios Interculturales, 2012.

SECCHI, L. *Análise de Políticas Públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SILVA, A. C. C. da *et al.* Ações afirmativas e formas de acesso no ensino superior público: o caso das comissões de heteroidentificação. *Novos estudos CEBRAP*, v. 39, n. 2, p. 329-347, 2020.

_____. Comissões de heteroidentificação e universidade pública: processos, dinâmicas e disputas na implementação das políticas de ação afirmativa. *Mana*, v. 28, 2022.

SILVA, C. M.; SANTIAGO, E. Pensamento negro e educação intercultural no Brasil. *Revista Interterritórios*, v. 2, n. 3, 2016.

SILVA, G. M. D. da. Ações afirmativas no Brasil e na África do Sul. *Tempo Social*, v. 18, n. 2, p. 131-165, 2006.

SOLORZANO, D.; CEJA, M.; YOSSO, T. Critical race theory, racial microaggressions, and campus racial climate: the experiences of African American college students. *Journal of negro education*, p. 60-73, 2000.

SOUSA, L. P.; PORTES, E. A. As propostas de políticas/ações afirmativas das universidades públicas e as políticas/ações de permanência nos ordenamentos legais. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, p. 516-541, 2011.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, p. 20-45, 2006.

STOKER, G. Gestão de valor público: uma nova narrativa para governança em rede? *The American Review of Public Administration*, v. 36, n. 1, p. 41-57, 2006.

TATE, W. F. Critical race theory and education: history, theory, and implications. In: APPLE, M. W. (Ed.). *Review of Research in Education*, Washington, DC: American Educational Research Association, v. 22, p. 195-247, 1997.

TUBINO, F. Formação universitária para o desenvolvimento humano aberto e diversificado. In: TUBINO, F; MANSILLA, K. *Universidad e Interculturalidad: desafíos para América Latina*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Red Internacional de Estudios Interculturales, 2012.

_____. La interculturalidad crítica como proyecto ético-político. In: *Encuentro continental de educadores agustinos*, 2005.

_____. La interculturalidad crítica latinoamericana como proyecto de justicia. *Forum historiae iuris*, 2019.

_____. Las ambivalencias de las acciones afirmativas. In: TUBINO, F. *et al*. Educar en ciudadanía intercultural. Experiencias y retos en la formación de estudiantes universitarios indígenas. *Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, p. 91-110, 2007.

_____. Porque a formação cidadã é necessária na educação intercultural. In: CANDAU, V. M. F. (Org.). *Interculturalizar, descolonizar, democratizar: uma educação “outra”?* Rio de Janeiro: 7 letras, 2016, p. 22-37.

UNBEHAUM, S.; LEÃO, I. V.; CARVALHO, C. M. Ação Afirmativa na Pós-Graduação: um Debate Necessário na Busca de um Conhecimento Emancipatório. *Colóquio Internacional Epistemologias do Sul: aprendizagens globais Sul-Sul, Sul-Norte e Norte-Sul*, p. 349, 2015.

VANALI, A. C.; SILVA, P. V. B. da. Ações afirmativas na pós-graduação *stricto sensu*: análise da Universidade Federal do Paraná. *Cadernos de Pesquisa*, v. 49, n. 171, p. 86-108, 2018.

VENTURINI, A. C. Ação afirmativa em programas de pós-graduação no Brasil: padrões de mudança institucional. *Revista de Administração Pública*, v. 55, p. 1250-1270, 2021.

_____. *Ação afirmativa na pós-graduação: os desafios da expansão de uma política de inclusão*. Tese de doutorado, 2019.

_____. Formulação e implementação da ação afirmativa para pós-graduação do Museu Nacional. *Cadernos de Pesquisa*, v. 47, p. 1292-1313, 2017.

_____. Políticas de inclusão na pós-graduação: os bastidores e o histórico da edição da portaria normativa 13/2016. *Novos estudos CEBRAP*, v. 40, n. 2, p. 261-279, 2021.

VENTURINI, A. C.; FERES JÚNIOR, J. Política de ação afirmativa na pós-graduação: o caso das universidades públicas. *Cadernos de Pesquisa*, v. 50, p. 882–909, 2020.

VINUTO, J. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. *Temáticas*, Campinas, SP, v. 22, n. 44, p. 203-220, 2014.

WALSH, C. *Interculturalidad y (de)colonialidad: diferencia y nación de otro modo*. Livro da Academia da Latinidade. Produção: Textos & Formas Ltda, 2006.

WULF, C. O Outro – Perspectivas da Educação Intercultural. In: MENDES, C.; LARRETA, E. (Orgs.). *Representação e complexidade*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003, p. 201-215.

PERCEPÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DOS CINCO PRIMEIROS MUTIRÕES POPRUAJUD REALIZADOS NO DISTRITO FEDERAL

PERCEPTION OF BENEFICIARIES OF THE FIRST FIVE POPRUAJUD HELD IN THE FEDERAL DISTRICT

João Henrique Cardoso Ribeiro¹

Carla Carvalho da Veiga²

Marjorie Taboada Oliveira³

-
- 1 Mestrado Profissional em Administração Pública (MAP) na Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Especialização em Direito Processual pela Universidade da Amazônia (UNAMA). Especialização em Direito Administrativo e em Direito Ambiental pela Universidade Candido Mendes (UCAM). Graduação em Direito pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Procurador Federal da Advocacia-Geral da União (AGU).
 - 2 Doutora em Engenharia de Produção pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ). Mestre em Sistemas de Gestão pelo Núcleo de Engenharia de Produção da Universidade Federal Fluminense (UFF). Bacharel em Engenharia de Produção pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), com especialização em Gestão de Negócios pela Fundação Dom Cabral. Professora e Pesquisadora pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Coordenadora do curso de Tecnologia em Logística do Instituto de Desenvolvimento Tecnológico da Fundação Getúlio Vargas (IDT/FGV) e professora colaboradora da pós-graduação em Biotecnologia Marinha do Instituto de Estudos do Mar Almirante Paulo Moreira da Universidade Federal Fluminense (IEAPM/UFF).
 - 3 Doutorado em Administração em andamento pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Mestre em Administração pela EBAPE/FGV. Pós-graduado em Estruturas de Concreto e Fundações pela Universidade Paulista (UNIP). Graduado em Engenharia Civil pela Faculdade Multivix Vitória.

SUMÁRIO: Introdução. 1. Referencial teórico. 1.1. Aspectos iniciais da população em situação de rua. 1.2. Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e seus reflexos no Distrito Federal. 2. Metodologia. 3. Resultados da pesquisa. 3.1. Dados da pesquisa realizada no Distrito Federal pelo Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal (IPEDF) e pelo Fundo das Nações Unidas Para a População (UNFPA). 3.2. Dados fornecidos pelo CEJUC/SJDF e pelo INSS. 4. Resultados das entrevistas. Conclusão. Referências.

RESUMO: Trata-se de pesquisa qualitativa baseada na análise exploratória de artigos e documentos sobre população em situação de rua e aspectos relacionados para identificar as percepções geradas pela concessão de benefícios previdenciários ou assistenciais, por meio da Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua, no decorrer dos mutirões do PopRuaJud realizados no Distrito Federal. Utilizou-se de análise documental e dados secundários dos processos de concessão e implantação dos benefícios durante os cinco primeiros mutirões PopRuaJud no Distrito Federal (INSS e Poder Judiciário local), entre 2021 e 2023. Na primeira fase da pesquisa, identificou-se 2.938 pessoas em situação de rua no DF. A segunda fase da pesquisa, referente à análise documental e de dados fornecidos pelo INSS e pelo Poder Judiciário, permitiu identificar que, dentre os 141 benefícios concedidos nos cinco primeiros mutirões PopRuaJud no Distrito Federal, apenas uma implantação pode ser vista como não realizada por conta de atraso no âmbito da Central de Análise de Benefício para Atendimento de Demandas Judiciais (CEAB) do INSS, enquanto 38 implantações não aconteceram por causa da demora do Centro Judiciário de Conciliação da Seção Judiciária do Distrito Federal (CEJUC/SJDF) em efetuar cálculos ou empreender esforços pela intimação da CEAB do INSS para cumprimento da decisão judicial. A terceira fase, concernente às entrevistas com os 14 beneficiários, forneceu um panorama sobre as percepções majoritariamente positivas dos benefícios sobre as vidas dos respectivos beneficiários, com alguns casos de percepções insuficientes e nenhum caso de percepção negativa.

PALAVRAS-CHAVE: Percepção sobre Benefícios. Mutirões PopRuaJud. Análise de Conteúdo. População em Situação de Rua. Políticas Públicas.

ABSTRACT: This qualitative research is based on exploratory analysis of articles and documents on the homeless population and related aspects to identify the perceptions generated by the granting of social security or

assistance benefits, through the National Judicial Policy for Attention to Homeless People, during the PopRuaJud joint efforts held in the Federal District. Documentary analysis and secondary data were used on granting and implementing benefits during the first five PopRuaJud joint efforts in the Federal District (INSS and local Judiciary), between 2021 and 2023. In the first phase of the research, agreements reached 2,938 homeless people in the DF. The second phase of the research, referring to the analysis of documents and data provided by the INSS and the Judiciary, allowed us to identify that, among the 141 benefits granted in the first five PopRuaJud joint efforts in the Federal District, only one implementation can be seen as not carried out due to of delay within the scope of the Benefit Analysis Center for Meeting Judicial Demands (CEAB) of the INSS, while 38 implementations did not take place due to the delay of the Judicial Section of the Federal District (CEJUC/SJDF) in carrying out calculations or making efforts to summon the INSS CEAB to comply with the court decision. The third phase, concerning the interviews with the 14 beneficiaries, provided an overview of the most positive perceptions of the benefits on the lives of the beneficial beneficiaries, with some cases of insufficient perceptions and no cases of negative perceptions.

KEYWORDS: Perception of Benefits. PopRuaJud Joint Efforts. Content Analysis. Homeless Population. Public Policy.

INTRODUÇÃO

O crescimento das pessoas em situação de rua é um fenômeno marcante e atual, principalmente nos grandes centros urbanos, e não há dúvida de que esta parcela da população tem dificuldades de acesso aos apoios sociais (Aguiar; Meireles; Rebelo; Barros, 2020). Uma maior reflexão sobre o assunto é muito importante, especialmente quando lembramos que o abrigo sob um teto é um dos mais elementares instintos dos seres humanos (Sorrentino, 2022). De acordo com Hino, Santos e Rosa (2018, p. 2), a inexistência de uma moradia “não é o único problema vivenciado pelas pessoas que integram esse grupo, essa situação incide no comprometimento de outros fatores socioeconômicos importantes, como a identidade, a segurança, o bem-estar físico e emocional, o sentimento de pertencimento e as raízes”.

A melhoria na implementação de políticas públicas para enfrentamento dessa realidade e uma efetiva redução do seu sofrimento é urgente – isso porque, conforme assevera Tojal (2022), quanto mais tempo uma pessoa se encontra em situação de rua, maior a degradação humana gerada e mais difícil a sua reinserção na convivência em sociedade. Entretanto, é extremamente

complexo afirmar, com certeza, as razões da sua existência, a quantidade e as características das pessoas que se encontram em situação de rua, principalmente diante da relativa escassez de pesquisas realizadas sobre o tema.

O aumento de pessoas em situação de rua e a realidade na qual geralmente se encontram tornaram imprescindível a regulamentação em nível nacional e local – em especial no que se refere à ausência de alinhamento de conceitos básicos entre os agentes institucionais, como União, estados e municípios (De Queiros; Monteiro, 2005) – o que culminou na publicação do Decreto n. 7.053, de 23 de dezembro de 2009 –, e, mais recentemente, na Resolução do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) n. 425/2021, que estabeleceu a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua.

Um dos princípios expressamente previstos na referida Resolução n. 425/2021 diz respeito à “inafastabilidade do acesso à jurisdição de pessoas em situação de rua em função da exclusão digital, falta de identificação civil, ausência de documentos públicos, ausência de residência fixa, dificuldade de comunicação e tratamento burocratizado” (CNJ, 2021b).

Diante disso, empreendeu-se, no âmbito da Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua, um projeto específico para oferecer cuidados à população em situação de rua, que agrupa diversas instituições, dentre as quais o Poder Judiciário, Defensorias Públicas, Ministério Público, Polícias Civil e Militar, Advocacia-Geral da União (AGU), por meio da Procuradoria-Geral Federal (PGF), e Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

De acordo com Sorrentino (2022), a primeira experiência concreta de aplicação da Resolução CNJ n. 425/2021 se deu com o primeiro Mutirão PopRuaJud em Brasília (DF), realizado em 14 de dezembro de 2021. Hoje, há resultados de ao menos cinco mutirões PopRuaJud em Brasília (DF) e Taguatinga (DF), inclusive com indicação da quantidade de benefícios previdenciários e assistenciais concedidos mediante conciliação ou determinação judicial durante esses eventos. Se questiona, no entanto, se os benefícios estão sendo efetivamente usufruídos pelos seus respectivos beneficiários e quais as percepções deste usufruto em suas vidas.

Diante da necessidade de avaliar a adequação dos benefícios concedidos e a percepção dos beneficiários sobre os efeitos da política pública em suas vidas, o objeto principal do estudo é identificar as percepções geradas pelo recebimento de benefícios previdenciários ou assistenciais, concedidos por meio da Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua no decorrer dos mutirões do PopRuaJud realizados no Distrito Federal.

Para tanto, a pesquisa pretende identificar os benefícios concedidos durante os cinco primeiros mutirões PopRuaJud em Brasília (DF) e Taguatinga (DF) (2021 a 2023), mas ainda não implantados pelo INSS

ou que eventualmente tenham sido suspensos ou cessados, bem como as razões pelas quais os referidos benefícios não foram implantados ou foram suspensos ou cessados; e levantar as percepções dos beneficiários em relação aos benefícios assistenciais ou previdenciários decorrentes dos atendimentos nos referidos mutirões PopRuaJud (Brasília/DF e Taguatinga/DF).

Logo, a pesquisa tem potencial para contribuir com a Administração Pública e o Poder Judiciário, quando se busca esclarecer eventuais motivos que dificultam a concretização de uma política pública voltada especificamente a uma parcela tão carente da população. Interessa, ainda, ao INSS, pois tem capacidade de apontar melhorias no serviço prestado a esta camada da sociedade.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

1.1. Aspectos iniciais da população em situação de rua

É incontestável a existência de muitas pessoas que fazem das ruas das cidades em todo o país a sua moradia, principalmente nas grandes metrópoles. E esse quantitativo tende a aumentar, com intensidade maior a partir da segunda metade do século passado, por causa do êxodo das áreas rurais para os centros urbanos. Atualmente, no entanto, é possível traçarmos um panorama que demonstra ser o êxodo muito mais comum entre cidades do que do campo para áreas urbanas (Sicari; Zanella, 2018).

Conforme afirmam Monzelli, Navarro e Cagnin (2023), o drama das condições inerentes à vida nas ruas carrega consigo inúmeras consequências em relação à sobrevivência e ao desenvolvimento dos cidadãos contemporâneos. Exemplos dessas consequências são a redução drástica da expectativa de vida, o surgimento de graves problemas de saúde (tanto física quanto psicológica), violação dos direitos humanos mais básicos, discriminação, preconceito e estigma sociais, além de óbices ao livre acesso a serviços públicos e à disputa por vagas no mercado de trabalho.

Hino, Santos e Rosa (2018) afirmam que a população em situação de rua, no Brasil, tem aumentado por diversas causas, dentre as quais se destacam a extrema pobreza, o desemprego com causa estrutural, dependência psicológica e química de substâncias, migração, além do rompimento de vínculos e/ou conflitos com pessoas da família. Conclusão semelhante é alcançada por Tojal (2022).

Apesar de a população em situação de rua estar despertando interesse de estudiosos e pesquisadores brasileiros, aparentemente ainda há muito que avançar nesta matéria. Por essa razão, afirma-se a necessidade de produção de conhecimento e informação contextualizados, decorrentes de investimentos

em um maior número de investigações sobre o assunto, capazes de embasar a construção e melhoramento de políticas públicas, por meio da construção de indicadores pertinentes à sua implementação (Sicari; Zanella, 2018) – conclusão que também é extraída do Relatório da Relatora Especial sobre moradia adequada como componente do direito a um padrão de vida adequado e sobre o direito à não discriminação nesse contexto (ONU, 2015).

Gouvêa (2019) também destaca que as pesquisas até o momento realizadas no Brasil demonstram que a maioria das pessoas que se encontram em situação de rua mencionaram como uma dentre as diversas causas da sua ida às ruas: 1) a dependência química; 2) o conflito com pessoas da família ou; 3) o desemprego.

Esses fatores preponderantes indicam uma maior facilidade de as pessoas em situação de rua sofrerem discriminação simplesmente por estarem vivendo da maneira que estão. Isso porque, de acordo com estudos de comportamento social (Gouvêa, 2019), a sociedade vê de forma mais natural o tratamento negativo de um grupo de pessoas quando as causas do seu estigma são “controláveis” (como dependência química, escolha própria pela liberdade ou conflitos familiares) do que quando os estigmas são considerados “fora de controle” (como raça, gênero e classe social, por exemplo).

O mesmo autor salienta estudo no qual se identificou que as pessoas em situação de rua deixam de ser percebidas pelos demais cidadãos como verdadeiros seres humanos e explica que isso culmina na criação de preconceito e sentimentos negativos, como desprezo, nojo ou asco. O resultado é a percepção desses seres humanos como objetos, e não como pessoas, o que incrementa a legitimidade de um tratamento desigual, de natural antipatia, e que enseja uma dificuldade ainda maior em se lidar com esse tipo de discriminação (Gouvêa, 2019).

Hallais e Barros (2015), por sua vez, afirmam que a invisibilidade social das pessoas em situação de rua tende a ser reforçada pela ausência de documentos civis de identificação, sem os quais se torna praticamente impossível o acesso a serviços e benefícios a serem fornecidos ou concedidos pelo Estado. Um exemplo de exclusão ou limitação de acessos a serviços públicos é indicado por Brito e Silva (2022), quando tratam dos atendimentos a pessoas em situação de rua nos postos de saúde na cidade do Rio de Janeiro.

Tais fatores comprovam a urgência das políticas públicas de enfrentamento às agruras da população em situação de rua, para que se tornem mais efetivas e sejam ampliadas e tenham um alcance nacional. É interessante destacar, ademais, que os efeitos provenientes da epidemia de COVID-19 passaram a demandar ainda mais cuidados e atenção em relação à população em situação de rua, diante da vulnerabilidade inerente a essa parcela da sociedade, conforme destacam Lima-Silva, Sandim, Magri e Lotta (2020).

A participação da sociedade civil na solução dos gravames inerentes ao enfrentamento da COVID-19 foi fundamental para a sua superação, constituindo elemento que possivelmente alterará a relação entre Estado e organizações civis daqui por diante – ao menos no tocante à implementação de políticas públicas (Andion, 2020).

Não há dúvida de que esse grande percentual de pobreza extrema é um elemento dificultador do desenvolvimento brasileiro, com a estagnação de milhões de pessoas em situação muito mais difícil de ser superada do que a mera condição de pobreza. A política pública de transferência de renda durante a pandemia de COVID-19 reduziu um crescimento constante da pobreza extrema no Brasil, mas não o estancou – do que se depreende a expectativa de que este cenário continue piorando ao longo dos próximos anos (World Bank, 2022).

1.2. Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e seus reflexos no Distrito Federal

Sobre a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua, aprovada pelo órgão colegiado do Conselho Nacional de Justiça e veiculada por meio da Resolução CNJ

n. 425, de 8 de outubro de 2021 (CNJ, 2021), é importante destacar que, de acordo com

Sorrentino (2022), se trata de uma proposição muito mais social do que jurídica, apesar de partir do Poder Judiciário – como decorrência direta da Política Nacional para a População em Situação de Rua, elaborada no já mencionado Decreto n. 7.053, de 23 dezembro de 2009 (Brasil, 2009).

É importante ressaltar que o Distrito Federal foi o primeiro ente da Federação a aderir à Política Nacional para a População em Situação de Rua, no dia 16 de abril de 2013 – e, ademais, o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política para Inclusão Social da População em Situação de Rua do Distrito Federal, conhecido como CIAMP Rua (DF), foi instituído antes mesmo da referida adesão, em 6 de julho de 2012, pelo Decreto distrital n. 33.779 (Pereira, 2019).

Ainda sobre o assunto, Sorrentino (2022) destaca o fato de que essa Política Nacional torna pública a difícil realidade de uma parcela praticamente invisível da nossa população. Ao mesmo tempo, provoca todo o sistema a identificar os obstáculos e principais dificuldades dessas pessoas, em busca de soluções para sua inclusão e adaptação em serviços básicos, como: acesso a documentos de identificação civil; pretensão de benefícios previdenciários ou assistenciais a serem concedidos pela via judicial; e resolução de celeumas familiares mais complexas.

A autora ainda aborda a necessidade de se seguir uma tendência colaborativa entre a sociedade civil e as instituições públicas, em um diálogo constante em busca da construção de caminhos que nos permitam superar os entraves burocráticos e que nos direcionem à formação de uma rede plena e integrada de atendimento a este público tão carente de políticas públicas efetivas (Sorrentino, 2022).

Nos termos da Resolução n. 109/2009, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS, 2009), são considerados serviços de proteção social especial o Serviço Especializado em Abordagem Social, o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua e o Serviço de Acolhimento Institucional – que envolvem, de maneira geral, instituições como abrigos, Residência Inclusiva, Casa-Lar e Casa de Passagem, todas aptas ao atendimento de pessoas em situação de rua (Da Silva; Hack, 2021).

Como consequência natural da aplicação das políticas públicas ligadas às pessoas em situação de rua, surgiram também alguns serviços de amplitude nacional, expressamente voltados ao atendimento dessa parcela da população, com clara perspectiva de fomento ao exercício de direitos e inclusão social. São exemplos desses serviços as equipes de Consultório de Rua e os Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua – Centros Pop (Barbosa, 2018).

Nessa esteira, interessa explicar um pouco melhor o projeto PopRuaJud, que foi pensado como uma maneira pragmática de facilitar a experiência do jurisdicionado em condição de rua e que procura a transformar em algo menos burocrático. A ideia envolve um esforço de humanização no atendimento à parcela da população que se encontra em situação de rua, mediante a manutenção de equipes especializadas e multidisciplinares pelos tribunais, com o uso de estrutura permanente e adaptável àquela realidade, bem como por meio de atividades itinerantes (Sorrentino, 2022).

Trata-se do projeto que deu início à aplicação concreta da Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e interseccionalidades, com a realização do primeiro mutirão PopRuaJud no Distrito Federal, em 14 de dezembro de 2021 (CNJ, 2023b). O PopRuaJud do Distrito Federal envolve a participação de instituições as mais diversas, como o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), as Justiças Federal e Eleitoral, Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal, o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop de Brasília (DF) –, a Polícia Civil do Distrito Federal, a Advocacia-Geral da União (atuação pela Procuradoria-Geral Federal), a Caixa Econômica Federal e o governo do Distrito Federal (pela Secretaria de Desenvolvimento Social – SEDES/DF).

Seguindo aquela mesma linha sobre a importância da participação integrada de instituições, Silva e Hack (2021) afirmam que as políticas

públicas necessariamente têm de apresentar um envolvimento articulado, intersetorial e participativo de todos os entes da Federação (União, estados e municípios, além do Distrito Federal) e Poderes da República, visando a garantia de respostas eficazes às demandas da população em situação de rua.

Especificamente sobre esse assunto, Sorrentino (2022) afirma que esse envolvimento articulado e dinâmico é capaz de gerar uma espécie de inteligência coletiva, que por sua vez é fundamental para o planejamento das políticas públicas voltadas às pessoas em situação de rua, a médio e longo prazo. A atuação sinérgica de diversas instituições proporciona a construção de soluções conjuntas, municiadas pelo interesse comum e efetivo respeito aos direitos fundamentais daquelas pessoas que se encontram em situação de rua – o que, afinal, corresponde ao conceito de intersetorialidade anteriormente mencionado.

2. METODOLOGIA

O estudo abarcou, inicialmente, pesquisa bibliográfica e documental acerca do conceito normativo, doutrinário e social de população em situação de rua, bem como as principais características inerentes a este grupo específico de pessoas: razões pelas quais se encontram em situação de rua, raça, gênero, escolaridade, condições de saúde, vontade de deixar a situação de rua, recebimento de benefícios, dentre outras questões.

Posteriormente, utilizou-se análise documental e de dados secundários para averiguar a relação do Estado com as pessoas em situação de rua. Adiante, buscou-se delimitar essa análise ao Distrito Federal, por meio da concretização da Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua (Resolução CNJ n. 425/2021) – que teve início, nessa localidade, com o 1º mutirão PopRuaJud, realizado no dia 14 de dezembro de 2021.

Os dados secundários foram extraídos dos relatórios elaborados especificamente sobre cada um dos mutirões e disponibilizados na página eletrônica do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT, 2022a, 2022b, 2022c e 2023).

Buscou-se a validação e eventual correção dos dados secundários por meio do encaminhamento de e-mail a ser respondido pelo corpo técnico do Centro Judiciário de Conciliação da Seção Judiciária do Distrito Federal (CEJUC/SJDF). O objetivo desta etapa era receber uma lista completa de todos os beneficiários, com identificação pessoal, dados gerais sobre implantação e número do processo judicial correspondente.

Uma vez recebida a resposta do CEJUC/SJDF, partiu-se para a fase de obtenção de dados secundários, perante o INSS, sobre a atual situação dos benefícios assistenciais ou previdenciários fornecidos aos beneficiários durante

os cinco primeiros mutirões PopRuaJud em Brasília (DF) e Taguatinga (DF). Em seguida, efetuou-se análise documental dos processos de concessão e implantação dos benefícios, de acordo com as informações e dados fornecidos pelo CEJUC/SJDF e pelo INSS.

Paralelamente à análise documental e de dados secundários, realizaram-se entrevistas semiestruturadas com beneficiários, conforme roteiro transcrito no Apêndice I. Salienta-se que o roteiro passou por validação com especialistas (assistentes sociais e profissionais que acompanham especificamente pessoas em situação de rua) e entrevista piloto para identificar necessidades de ajustes. Da mesma forma, houve aprovação do roteiro pelo Comitê de Conformidade Ética em Pesquisas Envolvendo Seres Humanos da Fundação Getulio Vargas (CEPH-FGV), exarada no Parecer n. 119/2023.

Realizaram-se entrevistas com 14 beneficiários agraciados por benefício assistencial ou previdenciário concedido em algum dos cinco primeiros mutirões PopRuaJud no Distrito Federal. Os beneficiários entrevistados foram indicados por assistentes sociais do Centro Pop em Brasília (DF). Procurou-se, com as entrevistas, trazer mais argumentos para a necessidade de superação das dificuldades encontradas para a concessão ou implantação de benefícios assistenciais ou previdenciários à população em situação de rua, bem como para evitar ao máximo as suspensões e cessações posteriores à implantação.

3. RESULTADOS DA PESQUISA

3.1. Dados da pesquisa realizada no Distrito Federal pelo Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal (IPEDF) e pelo Fundo das Nações Unidas Para a População (UNFPA)

O governo do Distrito Federal realizou uma pesquisa abrangente sobre a sua população em situação de rua, com dados colhidos estrategicamente durante o mês de fevereiro de 2022. O estudo foi fruto de uma parceria entre o Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal (IPEDF) e o Fundo das Nações Unidas Para a População (UNFPA) e percorreu todas as 33 regiões administrativas daquele ente da federação. Os resultados corroboram com os dados nacionais existentes sobre as pessoas em situação de rua no restante do país e foram utilizados como norte para embasar o panorama geral da população em situação de rua no Distrito Federal.

De acordo com o levantamento, foram contabilizadas 2.938 pessoas em situação de rua no Distrito Federal, distribuídas em espaços públicos, comunidades de caráter terapêutico ou em locais de serviços de acolhimento. Para o estudo, foram consideradas pessoas em situação de rua aquelas que “dormiram na rua pelo menos uma vez nos últimos sete dias. Assim, aquelas

que trabalham diariamente nos espaços públicos e, ao fim do dia, voltam para casa não foram incluídas na pesquisa” (IPEDF, UNFPA, 2022, p. 20-21).

Das 2.938 pessoas identificadas, 1.767 concordaram em ser entrevistadas pelos pesquisadores – os demais eram 244 crianças ou adolescentes e 929 pessoas devidamente identificadas, mas que se negaram ou não puderam responder aos questionamentos. Ou seja, o estudo apresenta uma amostragem populacional muito extensa, que gira em torno de 60% de toda a população estudada.

De acordo com os dados recolhidos das referidas entrevistas, verificou-se que 44,5% dos entrevistados relataram que o principal motivo que os levou a viver em situação de rua foi a procura de trabalho. Sobre o tempo em situação de rua, 46,3% deles vivem há mais de 5 anos nas ruas, sendo 29,2% por um período superior a 10 anos. Quase 81% são homens e os 19% restantes são mulheres – não se registrou pessoa intersexo. Pouco mais de 71% se declararam como negros, sendo 50,4% pardos e 20,7% pretos. O Quadro 1, a seguir, apresenta os dados relatados pelas pessoas entrevistadas durante o estudo.

Quadro 1: Respostas dos entrevistados em situação de rua

Permanência em situação de rua: respostas fornecidas pelos 1.767 entrevistados, exibidas em percentuais		
Aspectos Tratados	Pontos Positivos	Pontos Negativos
Visão Sobre A Situação De Rua	55,7% Não Veem Qualquer Lado Positivo	6,7% Não Veem Qualquer Lado Negativo
	18,3% Se Sentem Mais Livres	40,7% Sentem Medo Ou Insegurança
Sentimento	5,7% Valorizam A Independência	18,7% Se Sentem Discriminados
		18% Reclamam Da Sujeição Ao Clima (Frios E Chuvas)
Nível Máximo De Satisfação Ou Insatisfação	4,3% Se Sentem Muito Satisfeitas Com Sua Situação De Rua	25,4% Se Sentem Muito Insatisfeitas Com Sua Situação De Rua

Nível De Satisfação Ou Insatisfação	34,6% Se Sentem Satisfeitas Com Sua Situação De Rua	28% Se Sentem Insatisfeitas Com Sua Situação De Rua
Pensam Em Sair Das Ruas	10,4% Nunca Pensam Em Sair Das Ruas	87,7% Pensam Sempre (74%) Ou Às Vezes (13,7%)

Fonte: elaborado pelo autor, com base nos dados do IPEDF e UNFPA (2022).

3.2. Dados fornecidos pelo CEJUC/SJDF e pelo INSS

Os dados apresentados pelo CEJUC/SJDF e pelo INSS foram analisados para que fosse possível identificar os benefícios concedidos durante os cinco primeiros mutirões PopRuaJud em Brasília (DF) e Taguatinga (DF) (2021 a 2023), mas ainda não implantados pelo INSS ou que eventualmente tenham sido suspensos ou cessados, bem como as razões pelas quais os referidos benefícios não foram implantados ou foram suspensos ou cessados.

Não foram fornecidos dados específicos sobre os indivíduos que se tornaram beneficiários após a sua participação nos citados mutirões, de forma que a resposta ao e-mail encaminhado à Corregedoria do INSS foi recebida apenas com os quantitativos gerais e respectivos percentuais, como forma de proteção dos dados dos beneficiários.

De acordo com a resposta, das 141 pessoas listadas como participantes dos mutirões, 101 tiveram seus benefícios implantados (71,6%). Dessas 101 pessoas, 88 estão com seus benefícios ativos e recebendo normalmente (87,1%) – quantidade que, comparada com o total de pessoas listadas, equivale a 62%. Das referidas 141 pessoas, 10 tiveram seus benefícios cessados e três foram suspensos, totalizando 13 benefícios, o que equivale a 9,2%. Ademais, 40 pessoas com benefício concedido não tiveram o benefício com demanda judicial localizado ou implantado, sendo que uma pessoa apresentou CPF inválido.

Da leitura das informações prestadas, é possível concluir que 28,4% dos benefícios concedidos durante os cinco primeiros mutirões PopRuaJud em Brasília (DF) e Taguatinga (DF) sequer foram identificados pelo setor competente do INSS. Disso se depreende que a Central de Análise de Benefícios (CEAB) vinculada ao Distrito Federal (órgão responsável pela implantação de benefícios no âmbito da autarquia previdenciária) ainda não havia sido intimada nos respectivos processos judiciais, na data da resposta ao pedido de informações (28 de agosto de 2023). Dentre os 101 benefícios

implantados, tivemos a cessação de 10 deles e a suspensão de outros três, o que faz com que tenhamos um total de apenas 88 benefícios ativos no momento da resposta apresentada pela autarquia previdenciária – o que corresponde a 62% de todos os benefícios concedidos durante os mutirões analisados.

Por fim, outros 10 benefícios implantados foram cessados pelo INSS, sendo seis deles por óbito do beneficiário, dois por decisões judiciais posteriores e contrárias aos beneficiários (em sede de novas Ações Cíveis Públicas), um por suspensão superior a 180 dias (o beneficiário deixou de sacar o benefício por todo esse período) e um por ter alcançado o limite médico estabelecido em laudo para esta finalidade (vencimento do prazo de concessão do benefício, sem que tenha havido continuação da limitação física que inicialmente o fundamentou).

Sobre os 40 benefícios ainda não implantados, os dados fornecidos pelo CEJUC/SJDF na fase anterior à resposta fornecida pelo INSS indicaram: 1) a necessidade de intimação da CEAB do INSS em Brasília (DF) em 36 processos; 2) em 2 casos, os cálculos ainda não haviam sido realizados para que se procedesse à intimação da CEAB; 3) houve desistência processual por um dos beneficiários; 4) apenas um benefício ainda não havia sido implantado, mesmo após a intimação da CEAB.

Logo, verificou-se que apenas um dentre os 40 benefícios ainda não implantados é fruto de alguma responsabilidade imputável à CEAB do INSS (pela demora na implantação). Os demais benefícios não foram implantados por desistência dos beneficiários (apenas uma pessoa) e, na maior parte (38 procedimentos no total), pela demora do CEJUC/SJDF em proceder aos cálculos dos valores devidos (dois ocasiões) ou em dar andamento à intimação da CEAB do INSS responsável (36 ocasiões).

Por outro lado, a cessação de seis benefícios por causa do óbito dos beneficiários não pode ser imputada a erro ou inadequação do serviço prestado na fase de implantação da política pública. O referido dado (seis mortes dentre 101 beneficiários ou aproximadamente 6% da população estudada) parece corroborar o que se afirmou sobre índice de mortalidade das pessoas em situação de rua: no sentido de que ele é entre 5 a 10 vezes superior ao das pessoas que não estão nessa situação (Honorato, Oliveira, 2020).

Logo, conclui-se que, dentre os 141 benefícios concedidos durante os cinco primeiros mutirões PopRuaJud no Distrito Federal, apenas uma implantação pode ser vista como não ocorrida por conta de atraso no âmbito da CEAB do INSS, enquanto 38 implantações não aconteceram por causa da demora do CEJUC/SJDF em efetuar cálculos ou empreender esforços pela intimação da CEAB do INSS para cumprimento da decisão judicial.

4. RESULTADOS DAS ENTREVISTAS

Foram realizadas 14 entrevistas, a fim de levantar as percepções geradas pelo recebimento de benefícios previdenciários ou assistenciais, concedidos por meio da Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua no decorrer dos cinco primeiros mutirões do PopRuaJud realizados no Distrito Federal.

No que se refere à idade dos entrevistados, obteve-se uma média levemente superior a 48 anos. Quanto ao gênero, grande parte se identifica como masculino (10 dentre os 14 entrevistados), sendo que apenas duas entrevistadas se identificaram como mulheres e outras duas como mulheres trans.

O Quadro 2 apresenta um panorama dos dados coletados nas entrevistas.

Quadro 2: Análise das Categorias Gerais

Categorias Gerais	Nº de respostas relacionadas	Percepção dos Entrevistados
Problemas com a Família	9	“Eu abandonei minha família... me chamavam de ladrão, que tinha roubado o pai...” “ Digamos que... fui desligado da família [...] e fiquei em situação de rua...” “... eu ainda tinha um... um homem, né? Mas ele me batia muito. Aí eu fui embora dele.” “... levei um chifre da mulher [...] Pra não fazer uma besteira... nem eu ir preso e nem ela ir pro cemitério... Vou para a rua.”

Problemas de Saúde	12	“Eu tenho prótese de quadril[...]. Passei três anos sem andar, fui para cadeira de rodas. Foi um desgaste no fêmur de tanto trabalhar na rua, lavando carro, carregando lata de água.” “Eu tenho uma perda de um olho. Isso foi um AVC que eu tive. [...] Isso me causou é... desprezo na empresa [...] social e de amigos” “O médico me enquadrrou como esquizofrênico. [...] ele falou ‘você já tem oito anos de rua, cara, você já tá [sic] meio... [...] perturbado...” “Eu conseguia fazer tratamento pelo CAPS, por deficiência mental e depois já quebrei minha perna. Ficou 22 parafusos na perna [...] porque eu me joguei da ponte porque eu tentei me matar, que eu tava [sic] muito triste[...] Eu tomei até facada [...] na rua.
Realização de Trabalho	14	“Fiquei viúva e fui criar os filhos. Não achava emprego. Fui para estacionamento [...] pegando sol, carregando água [...] trabalhando como flanelinha, guardador de carro.” “... trabalhei com corte de cana [...] não aprendi a ler nem escrever...” “Eu comprava um produto barato, de caixas fechadas, [...] e passava pros pequenos comerciantes [...] e teve uma queda grande [...] se ganhava 100%, caiu para 30. ... o cara que é pequeno, ele vai bolando, [...] tem a prestação do carro ... eu não tinha mais dinheiro pra aluguel... sozinho...” “... vou alugar um ponto. E eu vou montar meu salão novamente.”
Negativa Anterior de Benefício pelo INSS	6	“fiz perícia e eles falou [sic] que eu estava pronta para trabalhar, voltando para o estacionamento...”

Recebimento de Outros Benefícios	7	Alguns exemplos mais mencionados foram o Prato Cheio (distrital), o Passe Livre (federal e/ou distrital), o Auxílio-aluguel (chamado Benefício Excepcional, distrital) e o Auxílio Brasil/Bolsa Família (federal).
Uso de Substâncias entorpecentes	6	“É, por causa da droga, de crack e múltiplas drogas mais anfetamina, né? Eu era motorista, né? Tomava muita rebite, entendeu? Aí, quando eu dei, eu já era viciado em crack e rebite.” “... a bebida, é a pior doença que existe [...] Que mais [...] me empurrou para o poço foi esse problema.”
Experiência negativa com albergues	8	“Ali tem marginal, tem drogado [...] um vagabundo não pode conviver junto com o cidadão. [...] ouvia coisa que não me cabia. ‘Ah, vou manguear’. [...] pedir [...] outros era roubar. Outros puxou não sei quantos anos...” “eu já tentei sair. Morar no albergue. Ai, nossa, Ai que horror [...] fui discriminada...”
Papel do Centro Pop	13	“eu tenho que agradecer [...] o servidor daqui do Centro Pop [...] que foi que me incentivou a eu dar entrada nesse benefício.”

Descontrole Financeiro e criação de dívidas	4	“... eu não tinha como continuar [...] falei ‘Meu Deus, e agora [...]’ Chegou a um ponto de eu passar na rua. Tem um cara deitado lá. Eu falei: ‘Olha, eu não acredito que eu vou entrar nessa situação.’” “Eu fiz um empréstimo sem saber que ia dar esse negócio todo... Uma moça me falou, uma moça nova, uma balconista que atende no banco...” “...tristeza, porque a gente é muito enrolado [...] pelas pessoas...” “... tá [sic] dando só pra pagar alguns bancos que eu tô [sic] devendo e algumas continhas particulares que eu fiz [...] tem muito agiotinha por aqui...”
Forma de Dispendio dos Valores recebidos		
Aluguel	13	“... agora eu tenho um chuveiro também.”
Remédios	5	“comprar o remédio e comprar alguma coisa que eu preciso...”
Vestuário	8	“Hoje eu posso comprar minha camisa...”
Alimentação	12	“Quando você tem os seus [...] você cozinha e faz da maneira que você pode se alimentar [...] melhorou demais.”
Eletrodomésticos	6	“Eu tenho o meu fogão para [...] fazer uma comida [...] uma geladeira para gelar [sic] minha água...”
Dívidas	7	“Paguei minhas dividas.”

Permanência nas Ruas	3	1 prefere permanecer nas ruas e utilizar o dinheiro recebido para se alimentar melhor. 2 contraíram empréstimos bancários e recebem valores que alegam ser insuficientes para pagar aluguel.
Planos para o Futuro	12	“... quero finalizar o ensino médio.” “... sair da rua.”
Sentimento Positivo	10	“... foi uma bênção.” “eu tô [sic] feliz”
Sentimento Negativo	4	“Mixaria....”

Fonte: elaborado pelo autor.

Dentre os 14 entrevistados, nove relataram algum tipo de problema com a família, antes, durante e/ou depois de estarem em situação de rua – o que corrobora a análise das características principais externadas por Hino, Santos e Rosa (2018) e Gouvêa (2019). Ademais, 12 dentre os entrevistados relataram os mais diversos problemas de saúde, em sua maioria causados ou exacerbados durante o período em que estavam em situação de rua.

As entrevistas também trouxeram maior clareza sobre as tentativas de obtenção de benefícios assistenciais ou previdenciários, pois seis dentre os entrevistados relataram a negativa anterior de benefício pelo INSS, ou a sua cessação/suspensão por motivos desconhecidos. O fato desses mesmos indivíduos receberem benefícios assistenciais ou previdenciários por causa da sua participação nos mutirões PopRuaJud no Distrito Federal demonstra a importância da política pública.

Ao todo, sete dos entrevistados afirmaram receber ou haver recebido algum outro tipo de benefício social, o que vai ao encontro do quanto foi afirmado na pesquisa realizada no Distrito Federal em 2022 (IPEDF, UNFPA, 2022). Na mesma esteira, quatro dos entrevistados relataram estar inscritos no Programa CODHAB e aguardam na lista para obter suas respectivas moradias permanentes.

Seis dentre os entrevistados relataram ter tido ou ainda terem problemas causados pelo uso de drogas (álcool ou ilícitas), como perda, furto ou roubo de objetos. O uso de substâncias entorpecentes também está listado dentre as causas mais comuns dentre aquelas que culminam com a ida das pessoas para as ruas, de acordo com a pesquisa realizada no Distrito Federal em

2022 (IPEDF, UNFPA, 2022). A conclusão também é mencionada por Hino, Santos e Rosa (2018) e por Gouvêa (2019).

Alguns entrevistados fizeram menção ao gasto desproporcional da renda mensal do benefício recebido com o valor do aluguel, confirmando algumas das pesquisas mencionadas no referencial teórico (Da Silva; Hack, 2021). É interessante frisar que o salário-mínimo atual (1.412 reais) corresponde a aproximadamente 40% do valor da média de aluguéis encontrados pelos entrevistados no Distrito Federal (algo entre 500 e 600 reais).

Percebeu-se que estudar a destinação do dinheiro proveniente dos benefícios se mostrou uma maneira bastante profícua de análise da percepção da política pública sobre a vida dessas pessoas que estiveram ou ainda estão em situação de rua. Dois entrevistados afirmaram que recebem valores insuficientes para pagar aluguel e arcar com seus demais gastos, razão pela qual continuam em situação de rua. Esses mesmos entrevistados apresentaram maior incidência de sentimentos negativos em relação ao recebimento dos benefícios.

O Quadro 3 apresenta as categorias intermediárias, identificadas no corpo do roteiro semiestruturado de entrevista.

Quadro 3: Análise das Categorias Intermediárias

Categorias Intermediárias	Análise realizada
Alcance da política pública	A participação de todos os entrevistados nos mutirões já era esperada e foi devidamente confirmada em suas respostas. No entanto, dois dos entrevistados ainda não tinham acesso aos proventos dos seus benefícios no momento das respectivas entrevistas, porque deixaram de comparecer à perícia.
Efetividade da política pública	Nove entrevistados relataram não terem tido problemas com o recebimento do dinheiro em suas contas bancárias; e dois apresentam problemas para receber os valores correspondentes às parcelas atrasadas.
Continuidade da política pública	Não houve relato de interrupção, suspensão ou cessação de benefício em desfavor dos entrevistados.

Fonte: elaborado pelo autor.

Os problemas com o alcance da política pública, no que se refere aos entrevistados, se deram por conta da impossibilidade de acompanhamento

do processo (falta de acesso e traquejo com a tecnologia necessária) ou apresentação para realização de perícia médica (lapso oriundo de viagem do beneficiário para outro estado e permanência por mais tempo do que inicialmente previsto). Quanto à efetividade da política pública, apenas dois dos entrevistados apresentam, de fato, problemas para receber os valores correspondentes às parcelas atrasadas. Não houve relato de interrupção, suspensão ou cessação de benefício em desfavor dos entrevistados.

Em relação às Categorias Finais, as percepções positivas foram predominantes entre os entrevistados, que ressaltaram a possibilidade de se pagar por moradia na região do Distrito Federal (aluguel entre 500 e 600 reais, de acordo com as informações dos próprios entrevistados) e ainda sobrar dinheiro para que se adquira vestimentas, remédios, alimentos, eletrodomésticos, móveis e outros bens e serviços.

No entanto, as percepções positivas não foram unanimidade. As percepções insuficientes foram identificadas por três entrevistados, que fizeram reclamações e constataram que a vida não foi tão fortemente alterada após o recebimento de seus respectivos benefícios – o que aconteceu com aqueles entrevistados que apresentaram um quadro de endividamento mais acentuado.

Não se constatou a ocorrência de percepções verdadeiramente negativas.

CONCLUSÃO

O estudo buscou fundamentar, inicialmente, a importância da implementação de políticas públicas efetivas em prol de uma parcela da sociedade que sofre com agruras profundas, ligadas à extrema pobreza e que possuem as mais diversas causas. É importante destacar que a quantidade de pessoas em situação de rua no Distrito Federal foi definida em um total de 2.938, em estudo realizado pelo IPEDF e UNFPA (2022), ao mesmo tempo que os atendimentos efetuados pelos cinco primeiros mutirões PopRuaJud (de dezembro de 2021 até maio de 2023) alcançaram apenas 141 interessados – o que se traduz em uma parcela inferior a 5% dessa população.

Nesse ponto, é importante destacar mais uma vez que, daquelas 141 pessoas atendidas durante os mutirões, 40 beneficiários ainda não haviam começado a receber os seus respectivos benefícios, após um lapso superior a três meses desde o último mutirão. Em relação a esse extenso prazo entre a concessão e a implantação dos benefícios, poderíamos vislumbrar a possibilidade de ruído de comunicação dos representantes judiciais da autarquia previdenciária (membros da PGF que atuam nos referidos mutirões), com o próprio Poder Judiciário (na figura do juiz ou conciliador presente nos mutirões) e a CEAB do INSS em Brasília (DF), que é o órgão responsável

pelo cumprimento das decisões judiciais (como a implantação dos benefícios em favor dos participantes dos mutirões).

Entretanto, conforme visto no capítulo sobre os resultados, os dados fornecidos pelo CEJUC/SJDF na fase anterior à resposta fornecida pelo INSS demonstram que a demora na implantação dos benefícios dos 40 beneficiários ainda não alcançados se deve aos seguintes fatores: a) informou-se a necessidade de intimação da CEAB do INSS em Brasília (DF) em 36 processos; b) em dois casos, os cálculos ainda não haviam sido realizados para que se procedesse à intimação da CEAB; c) houve desistência processual por um dos beneficiários; d) apenas um benefício ainda não havia sido implantado, mesmo após a intimação da CEAB.

Por outro lado, 38 implantações não foram concretizadas em prazo razoável por causa da demora do CEJUC/SJDF em efetuar os cálculos devidos ou empreender esforços pela intimação da CEAB para cumprimento da decisão judicial. Houve, ainda, uma desistência por parte de um beneficiário. Apesar de haver, com isso, uma demonstração de que o órgão do INSS não é o maior responsável pela demora na implantação de benefícios concedidos durante os mutirões PopRuaJud no Distrito Federal, no decorrer da pesquisa ficou clara a necessidade de se incentivar um melhor preparo, estudo e sensibilização dos servidores públicos em geral sobre as questões envolvendo população em situação de rua e sobre a Resolução CNJ n. 425/2021.

Em relação às implantações concretizadas, as exposições dos entrevistados transparecem inegáveis percepções positivas provenientes da concessão dos referidos benefícios.

No entanto, os dados encontrados durante a pesquisa, em conjunto com as falas dos entrevistados, foram capazes de demonstrar algumas falhas muito graves no que concerne ao fluxo atual de concessão e usufruto de benefícios previdenciários ou assistenciais pela população em situação de rua no Distrito Federal. Isso considerando que 40 benefícios, correspondentes a 28,4% de benefícios concedidos durante os mutirões, ainda não haviam sido implantados ou localizados no momento da apresentação da resposta pelo INSS – o que constitui, sem dúvida, um patamar muito alto de ineficiência para execução da política pública em favor de pessoas em situação de extrema pobreza e vulnerabilidade social elevada.

Pode-se concluir, portanto, pela urgência e imprescindibilidade da busca por melhorias nesta implantação de benefícios e até mesmo na procura por um incremento no quantitativo de concessões administrativas pelos órgãos responsáveis pela análise de requisitos legais. Trata-se de um desafio que também pode ser enfrentado com um incremento da participação dos servidores envolvidos, o que daria ensejo até mesmo à realização de estudo sobre a sua percepção com relação ao tema.

Outro ponto que merece destaque nesta discussão é a percepção clara no sentido de que o valor dos benefícios concedidos durante os mutirões (o menor montante corresponde a um salário-mínimo) é um grande diferencial para a saída das pessoas das ruas e a concomitante melhoria em outros aspectos das suas vidas – percepção que não é abarcada pelos demais benefícios sociais, de acordo com relatos dos próprios entrevistados.

A percepção de um benefício correspondente a pelo menos um salário-mínimo possibilita que se gaste algo em torno de 40% da quantia mensal com aluguel. O restante pode ser dispendido de outra maneira, de acordo com a vontade do beneficiário, e geralmente se direciona para a aquisição de alimentos, vestuário, eletrodomésticos, remédios e para a quitação de eventuais dívidas – o que se extrai das entrevistas realizadas durante a pesquisa.

O efeito negativo causado pela contração de dívida pelos beneficiários também foi identificado no decorrer das entrevistas. Trata-se do principal motivo para que três entrevistados ainda permaneçam nas ruas, mesmo depois de terem sido agraciados com a implantação de benefícios assistenciais ou previdenciários pelo INSS.

Alguns elementos para reflexão e futuros estudos também podem ser extraídos da pesquisa, como, por exemplo, a necessidade de um esforço para maior divulgação e alcance dos próximos mutirões PopRuaJud – pois, como visto, até o momento houve o atendimento de menos do que 5% das pessoas em situação de rua no Distrito Federal – dado que deve se repetir no restante do país, em uma leitura otimista. Este ponto também se comunica diretamente com os elementos destacados por Sorrentino (2022), ao tratar da participação dos stakeholders na elaboração da política e na conciliação durante os mutirões.

Outra particularidade levantada pelo estudo, e que se vincula a esta última, é a sugestão para que servidores do INSS, do Poder Judiciário e do governo do Distrito Federal, bem como Procuradores Federais, sejam mais bem treinados e educados quanto ao atendimento da população em situação de rua. A especialização de um corpo de servidores e a manutenção de equipes por eles compostas seria uma medida provavelmente efetiva para a melhoria do atendimento, maior celeridade e eficácia de benefícios previdenciários ou assistenciais, principalmente aqueles concedidos durante os mutirões PopRuaJud.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Ana; MEIRELES, Paula, REBELO; Raquel, BARROS, Henrique. *Covid-19 e as pessoas em situação de sem-abrigo: ninguém pode ser deixado para trás.*

2020. Disponível em: <http://asset.youoncdn.com/ab296ab30c207ac641882479782c6c34/7c7b39d50c8250c4b32f991c3245e5f7.pdf>. Acesso em: 10 out. 2023.

ANDION, Carolina. Atuação da sociedade civil no enfrentamento dos efeitos da COVID-19 no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 54, p. 936-951, 2020.

BARBOSA, José Carlos Gomes. Implementação das políticas públicas voltadas para a população em situação de rua: desafios e aprendizados. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Dissertação de Mestrado. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 out. 2023.

BRITO, Cláudia; SILVA, Lenir Nascimento da. População em situação de rua: estigmas, preconceitos e estratégias de cuidado em saúde. *Ciencia & Saúde Coletiva*, v. 27, p. 151-160, 2022.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CNAS. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. *Diário Oficial da União*, 2009.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. *Política Nacional de Atenção às Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades*. Brasília: CNJ, 2023a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoess/direitos-humanos/politica-nacional-de-atencao-as-pessoas-em-situacao-de-rua-e-suas-interseccionalidades/>. Acesso em: 30 jan. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. *Publicações PopRuaJud*. Brasília: CNJ, 2023b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoess/direitos-humanos/politica-nacional-de-atencao-as-pessoas-em-situacao-de-rua-e-suas-interseccionalidades/publicacoes/>. Acesso em: 30 jan. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. *Relatório de atividades popruajud*. Brasília: CNJ, 2021a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/02/relatorio-pop-rua-v2-2022-02-03.pdf>. Acesso em: 10 out. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. *Resolução 425, de 08 de outubro de 2021*. Brasília: CNJ, 2021b. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4169>. Acesso em: 10 out. 2023.

DA SILVA, Neuza Ferreira; HACK, Neiva Silvana. População em situação de rua e a questão da moradia. *Humanidades em Perspectivas*, v. 3, n. 6, p. 58-71, 2021.

DE QUEIROS, José Maestro; MONTEIRO, Gilberto José. “Intercessão social enquanto prática cotidiana”: uma experiência de psicodrama público com a população em situação de rua. *Revista de Administração Pública*, v. 39, n. 3, p. 671 a 686-671 a 686, 2005.

DISTRITO FEDERAL. Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB). Site da internet. 2024. Disponível em: <https://www.codhab.df.gov.br/>. Acesso em: 3 jan. 2024.

DISTRITO FEDERAL. *Decreto n. 33.779, de 6 de julho de 2012*. Institui a Política para Inclusão Social da População em Situação de Rua do Distrito Federal e dá outras providências. Governo do Distrito Federal. 2012. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/72258/exec_dec_33779_2017.html. Acesso em: 10 out. 2023.

GOUVÊA, Breno Vieira de. *Como incrementar prosocial behavior para pessoas em situação de rua? Um estudo experimental envolvendo realidade virtual e a conexão do homem com cães*. (Dissertação de Mestrado). Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública, da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas, FGV/EBAPE, Rio de Janeiro, 2019.

HALLAIS, Janaína Alves da Silveira; BARROS, Nelson Filice de. Consultório na Rua: visibilidades, invisibilidades e hipervisibilidade. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 31, p. 1497- 1504, 2015.

HINO, Paula; SANTOS, Jaqueline de Oliveira; ROSA, Anderson da Silva. Pessoas que vivenciam situação de rua sob o olhar da saúde. *Revista Brasileira de Enfermagem*, v. 71, p. 684-692, 2018.

HONORATO, Bruno Eduardo Freitas; OLIVEIRA, Ana Carolina S. População em situação de rua e COVID-19. *Revista de Administração Pública*, v. 54, p. 1064-1078, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Tábuas completas de mortalidade*. Site da internet. 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9126-tabuas-completas-de-mortalidade.html>. Acesso em: 12 out. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais*. Site da internet. 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov>.

br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e- pobreza/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html. Acesso em: 28 jan. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTATÍSTICA DO DISTRITO FEDERAL – IBGE; FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A POPULAÇÃO – UNFPA. *Pesquisa Pop Rua*. Brasília. Autores. Brasília, 2022.

INSTITUTE OF GLOBAL HOMELESSNESS – IGH. *Homelessness*. 2019. Disponível em: <https://ighomelessness.org/igh-announces-the-first-global-framework-on-homelessness/>. Acesso em: 23 jan. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. *População em situação de rua supera 281,4 mil pessoas no Brasil*. Site da internet. 2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13457-populacao-em-situacao-de-rua-supera-281-4-mil-pessoas-no-brasil>. Acesso em: 26 jan. 2024.

LIMA-SILVA, Fernanda; SANDIM, Tatiana Lemos; MAGRI, Giordano Morangueira; LOTTA, Gabriela. O nível de rua na pandemia: a percepção de profissionais da linha de frente da assistência social sobre a implementação de políticas. *Revista de Administração Pública*, v. 54, p. 1458-1471, 2020.

MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA – MDHC. *Projeto Moradia Primeiro*. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/acoes-e-programas/moradia-primeiro>. Acesso em: 10 out. 2023.

MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA – MDHC. *Distrito Federal assina adesão à Política Nacional para População em Situação de Rua nesta terça-feira (16)*. 2018. Disponível em: Distrito Federal assina adesão à Política Nacional para População em Situação de Rua nesta terça-feira (16) — Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (www.gov.br). Acesso em: 12 out. 2023.

MONZELLI, Arthur Guilherme; NAVARRO, Érica Zavanella; CAGNIN, José Guilherme. População em situação de rua em meio à crise estrutural do capital. *Revista Katálisis*, v. 26, p. 202-211, 2023.

MINISTÉRIO DA SAÚDE – MS. *Painel de Monitoramento da Equidade em Saúde*. 2023. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=yJrlJoiZGExMzYzY2EtZGI5Zi00MDU0LTk0OGEtMTM5ZjFhYzQzOTdlIiwidCI6IjNhNTU0YWQzLWl1MmItNDg2Mi1hMzZmLTg0ZDg5MWU1YzcxNSJ9&pageName=ReportSectionb0fd3e6987be88524745>. Acesso em: 10 out. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. 2023a. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/1>. Acesso em: 21 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil*. 2023b. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 28 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Relatório da Relatora Especial sobre Moradia Adequada como Componente do Direito a Um Padrão de Vida Adequado e sobre o Direito a Não-Discriminação neste Contexto*. Geneva: Office of the High Commissioner of United Nations for Human Rights. 2015. Disponível em: https://terradedireitos.org.br/wp-Relatório_População--em-situação-de-rua.pdf. Acesso em: 11 out. 2023.

PEREIRA, Fabrícia da Hora. *Política Nacional para a População em Situação de Rua: Adesão e Desdobramentos no Contexto do Distrito Federal*. Curitiba, PR: Editora Appris, 2019.

SANTOS, Sergio Del Porto; CANDIOTA, Luiz Roberto Salgado. Sociedade de crédito imobiliário: o único setor financeiro cuja expansão e rentabilidade estão garantidas por décadas. *Revista de Administração de Empresas*, v. 14, p. 69-78, 1974.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL – SEDES/DF. *Benefício Excepcional*. 2023a. Disponível em: <https://www.sedes.df.gov.br/beneficio-excepcional/>. Acesso em: 20 dez. 2023.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL – SEDES/DF. *Programas de Provimento Alimentar Direto*. 2023b. Disponível em: <https://www.sedes.df.gov.br/programas-de-provimento-alimentardireto/>. Acesso em: 20 dez. 2023.

SERVIÇOS E INFORMAÇÕES DO BRASIL – SIB. *Governo Federal reajusta as faixas de extrema pobreza e de pobreza e aumenta o valor dos benefícios assistenciais pagos a essas famílias*. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2021/11/governo-federal-reajusta-as-faixas-de-extrema-pobreza-e-de-pobreza-e-aumenta-o-valor-dos-beneficios-assistenciais-pagos-a-essas-familias#:~:text=Fam%C3%ADlias%20com%20renda%20per%20capita%20de%20at%C3%A9%20R%24,R%24%20200%20ser%C3%A3o%20consideradas%20em%20condi%C3%A7%C3%A3o%20de%20pobreza>. Acesso em: 27 jan. 2024.

SICARI, Aline Amaral; ZANELLA, Andrea Vieira. Pessoas em situação de rua no Brasil: revisão sistemática. *Psicologia: ciência e profissão*, v. 38, p. 662-679, 2018.

SILVA, Cátia Fernanda da; ALVES, Tiago Wickstrom. Dinâmica dos financiamentos habitacionais nos municípios do Rio Grande do Sul de 2006 a 2010: uma avaliação do Programa “Minha Casa, Minha Vida”. *Revista de Administração Pública*, v. 48, p. 27-54, 2014.

SORRENTINO, Luciana Yuki F. Acesso à justiça para os invisíveis: a política nacional judicial de atenção a pessoas em situação de rua. *Revista Eletrônica Direito Exponencial-DIEX*, v. 1, n. 1, p. 1-18, 2022.

TOJAL, Ana. População em situação de rua no Brasil e no mundo: Imprensa da Universidade de Coimbra. In: ABRANTES, Pedro; LECHNER, Elsa. *Nós Globais: Investigações em curso sobre Questões da Globalização*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2022, p. 171.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS – TJDF. Brasília, 2022a. *Relatório de atividades do 1º PopRuaJud – DF*. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/administracao-superior/vice-presidencia/centro-de-inteligencia/popruajud>. Acesso em: 10 out. 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS – TJDF. Brasília, 2022b. *Relatório de atividades do 2º PopRuaJud – DF*. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/administracao-superior/vice-presidencia/centro-de-inteligencia/popruajud>. Acesso em: 10 out. 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS – TJDF. Brasília, 2022c. *Relatório de atividades do 3º PopRuaJud – DF*. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/administracao-superior/vice-presidencia/centro-de-inteligencia/popruajud>. Acesso em: 10 out. 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS – TJDF. Brasília, 2023. *Relatório de atividades do 5º PopRuaJud – DF*. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/administracao-superior/vice-presidencia/centro-de-inteligencia/popruajud>. Acesso em: 10 out. 2023.

WORLD BANK. *Brazil Poverty and Equity Assessment: Looking Ahead of Two Crises*. [S.l.]: [s.n.], 2022.

APÊNDICE I

Perguntas que guiarão a entrevista semiestruturada:

Fale um pouco sobre o(a) senhor(a). (Busca-se delimitar idade e gênero do(a) entrevistado(a), cujo nome será mantido em sigilo).

Você participou de algum mutirão do PopRuaJud em Brasília (DF)? (alcance da política pública).

Recebeu ou está recebendo algum benefício concedido durante o mutirão? (alcance da política pública).

Se não recebeu, saberia dizer por qual razão não foi concedido? (alcance da política pública).

Em caso positivo, poderia descrever como era o seu dia a dia antes de receber o benefício? (Questão aberta, com o objetivo de identificar como era a realidade do entrevistado antes de receber o benefício, principalmente em relação à sua alimentação, bens, saúde, vestimenta etc.) (população em situação de rua).

Após a concessão do benefício, houve alguma dificuldade quanto ao saque ou recebimento da quantia? Se sim, poderia descrever? (efetividade da política pública).

De alguma maneira a sua vida mudou após receber o benefício? (Questão aberta, orientada à colheita de informações sobre as possíveis alterações trazidas à vida do entrevistado após o recebimento do benefício assistencial ou previdenciário) (impacto da política pública).

Se pudesse relatar seus sentimentos em relação ao recebimento do benefício, em cinco palavras, quais seriam? (impacto da política pública).

Continua recebendo o benefício? Se não, sabe dizer por qual razão deixou de receber?

(continuidade da política pública).

VALOR PÚBLICO E IDENTIDADE ORGANIZACIONAL: UM ESTUDO SOBRE A DESTERRITORIALIZAÇÃO NA PROCURADORIA REGIONAL DA UNIÃO DA 5ª REGIÃO

*PUBLIC VALUE AND ORGANIZATIONAL IDENTITY: A STUDY
ON THE DETERRITORIALIZATION IN THE REGIONAL
ATTORNEY'S OFFICE OF THE UNION OF THE 5TH REGION*

*William Tavares dos Santos¹
Aline Brêtas de Menezes²
Bianca Sá³*

-
- 1 Mestrado Profissional em Administração Pública (MAP) na Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Especialização em Gestão Pública pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Graduação em Administração de Empresas UFS Universidade Federal de Sergipe. Professor e Coordenador do curso de Administração de Empresas na Faculdade do Nordeste da Bahia (FANEBA). Servidor do cargo Administrador da Advocacia-Geral da União (AGU).
 - 2 Doutora em Administração e Mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Foi Coordenadora do Mestrado Profissional em Administração Pública da EBAPE/FGV. Atuou no serviço público federal como Oficial Intendente da Força Aérea Brasileira.
 - 3 Pós-doutoranda pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Pesquisadora do Center for Behavioral Research in Rio. PhD em Administração pela EBAPE/FGV. Mestre em Administração de Empresas pelo Ibmecc/RJ. MBA em Gestão de Negócios também pelo Ibmecc/RJ.

SUMÁRIO: Introdução. 1. Valor público. 2. Valores organizacionais. 3. Identidade organizacional. 4. Contexto. 5. Metodologia. 6. Resultados. 7. Discussão. Conclusões. Referências

RESUMO: Este estudo visa identificar os valores compartilhados entre os membros da Procuradoria Regional da União da 5ª Região (PRU5) e avaliar como a desterritorialização sustenta esses valores. Utiliza dados secundários de portarias, atos normativos e dados estatísticos, juntamente com dados primários de 20 entrevistas semiestruturadas. A análise de dados produziu tabelas de frequência de palavras, nuvens de palavras e uma matriz de citações relevantes. Os resultados indicam que os membros da PRU5 compartilham valores alinhados com a missão da Advocacia-Geral da União (AGU), como transparência, interesse público, compromisso e inovação. A desterritorialização manteve esses valores ao fomentar a adaptação e integração das equipes, aumentando o senso de pertencimento dos membros e reforçando traços da identidade organizacional, como responsabilidade e compartilhamento de conhecimento. No entanto, o pequeno tamanho da amostra do estudo (20 entrevistados de um total de mais de 300 membros da PRU5) e a amostragem não probabilística limitam o rigor estatístico, dificultando a generalização dos resultados. Apesar disso, a pesquisa oferece insights valiosos para a gestão da PRU5 e outras unidades regionais da AGU, auxiliando na obtenção de melhores resultados e na melhoria do processo de desterritorialização. Em última análise, o estudo fornece uma estrutura para entender como as mudanças organizacionais influenciam a percepção dos servidores públicos sobre valores e valor público, impactando o clima organizacional, as relações internas, a motivação e a produtividade.

PALAVRAS-CHAVE: Valor público. Identidade organizacional. Desterritorialização. Administração Pública. Advocacia-Geral da União.

ABSTRACT: This study aims to identify the shared values among members of the Federal Prosecutor's Office of the 5th Region (PRU5) and evaluate how deterritorialization sustains these values. It utilizes secondary data from ordinances, normative acts, and statistical data, along with primary data from 20 semi-structured interviews. Data analysis produced word frequency tables, word clouds, and a matrix of relevant quotes. Findings indicate that PRU5 members share values aligned with the Attorney General's Office (AGU) mission, such as transparency, public interest, commitment, and innovation. Deterritorialization upheld these values by fostering team adaptation and integration, enhancing members' sense of belonging, and

reinforcing organizational identity traits like responsibility and knowledge sharing. However, the study's small sample size (20 interviewees out of over 300 PRU5 members) and non-probabilistic sampling limit the statistical rigor, making generalization challenging. Despite this, the research offers valuable insights for PRU5 management and other AGU regional units, aiding in better results and improving the deterritorialization process. Ultimately, the study provides a framework for understanding how organizational changes influence public servants' perceptions of values and public value, impacting organizational climate, internal relationships, motivation, and productivity.

KEYWORDS: Public value. Organizational identity. Deterritorialization, Public Administration. Attorney General's Office.

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento tecnológico da comunicação e dos sistemas de informação vem alterando as relações sociais de forma geral, e, especialmente, os processos de trabalho. Nesse contexto, as organizações estão passando por mudanças estruturais e tecnológicas a fim de conferir flexibilidade às suas rotinas de trabalho.

Diante da necessidade de adaptação às novas formas de realização do trabalho, frente aos desafios da alocação dos servidores públicos para o atendimento ao crescente surgimento de demandas, a Advocacia-Geral da União (AGU) promoveu a governança da Procuradoria-Geral da União (PGU) mediante a coordenação, a especialização e a desterritorialização da representação judicial da União no âmbito de suas competências. Por meio da desterritorialização foi possível organizar a força de trabalho das Procuradorias de cada estado, dentro de uma mesma região, e, por meio da formação de equipes temáticas, os servidores passaram a trabalhar em processos dos diversos estados, constituindo assim, como instrumento de equalização permanente do volume de trabalho, não promovendo a alteração da lotação ou do exercício dos servidores.

Como observado por Souza (2022), por meio da desterritorialização, o poder decisório antes presente nas Procuradorias Estaduais ou Seccionais foi deslocado para outro órgão ou instância superior, revelando um esvaziamento de atribuições das unidades locais, como também, um distanciamento do relacionamento interpessoal agravado pelo período de isolamento social imposto pela pandemia do COVID-19 a partir de março de 2020.

A atuação das unidades estaduais e regionais foi transformada por meio da formação de equipes especializadas, como também, pela padronização da atuação jurídica. Houve portanto, a incorporação de novos valores em

detrimento de uma atuação local consolidada ao longo de quase trinta anos, desde a criação da AGU.

Os valores podem servir para compreender e até mesmo explicar mudanças nas sociedades, instituições, organizações, grupos e indivíduos. Representam a perspectiva que nos permite encarar a realidade como algo bom ou mau, desejável ou aceitável, conforme o prisma utilizado para enxergar a verdade ou o erro. Valores são critérios, crenças, pressupostos básicos suscetíveis de hierarquização, que orientam as ações dos indivíduos e sociedades contribuindo para a constituição de uma identidade (Correia; Bilhim, 2017).

A ideia de Identidade Organizacional traz como implicação a sensação de “agrupamento psicológico”, no qual os indivíduos se percebem pertencentes a uma mesma categoria social e se autodefinem como membros integrantes daquele determinado grupo. De acordo com Ashforth e Mael (1989), esse processo proporciona o desenvolvimento de sentimentos de pertencimento do sujeito a determinados grupos sociais, como também, viabiliza sua autodefinição e a formação de sua autoestima.

O distanciamento territorial e o afastamento das equipes do trabalho realizado localmente têm reflexos no comportamento dos indivíduos e na percepção dos valores organizacionais, como também, da identidade dos servidores com a instituição. A execução do trabalho de forma presencial e o atendimento de demandas de nível local proporcionaram, ao longo de anos, a proximidade entre servidores e membros da AGU com seu público e partes interessadas e permitiu uma certa autonomia na tomada de decisões dentro de suas atribuições, características que caminham em direção oposta com a desterritorialização.

Diante desse contexto, o objetivo principal do estudo consistiu em identificar os valores compartilhados pelos integrantes da Procuradoria Regional da União da 5ª Região e em que medida a desterritorialização mantém esses valores. Permitindo, então, a compreensão de como mudanças tecnológicas, estruturais e organizacionais de uma instituição podem fazer com que os servidores reavaliem seus conceitos sobre valores organizacionais e valor público, gerando efeitos que podem ser positivos (identificação) ou negativos (frustração) para a organização, quanto ao clima organizacional, relacionamento interno, motivação e produtividade.

O estudo está delimitado ao período que compreende as fases do trabalho presencial no ano de 2019, teletrabalho emergencial em virtude da pandemia no ano de 2020, processo de desterritorialização em 2021, e programa de gestão do ano de 2022 aos dias atuais, no âmbito da Procuradoria Regional da União da 5ª Região, estando circunscrito no levantamento das etapas ocorridas para sua concretização, como também na coleta de dados

com os servidores, que refletirá apenas as percepções desse ponto no tempo e referentes à instituição específica.

Cumprе salientar que a pesquisa foi realizada em um contexto pós isolamento social decorrente da pandemia de COVID-19 e suas variantes, o que confere variáveis externas que a metodologia utilizada não será capaz de isolar, como, por exemplo, a rotina de trabalho dentro do domicílio, que pode favorecer à quebra de resistência ao regime de trabalho remoto.

1. VALOR PÚBLICO

Segundo o principal autor da teoria do valor público, Mark Moore, o valor público compreende “a gestão eficiente de recursos na provisão de serviços públicos mediante escolhas identificadas como valor pelo cidadão”. O setor público possui o propósito estratégico de geração de valor público, sendo fundamental delimitar os meios de execução e se tal intuito está sendo continuamente buscado. Nesse sentido, os resultados gerados pela ação do Estado devem representar o que a sociedade considera como valor, transpassando a garantia de bons resultados pela alocação eficiente de recursos e garantindo o atendimento do interesse público a longo prazo (Saad, 2015).

O valor público foi descrito por Moore (1995) como “uma ampla abordagem para pensar a gestão pública e sobre a melhoria contínua dos serviços públicos”. Afirma que os cidadãos desejam dos governos uma boa combinação de fatores que abranjam o valor público, sendo eles: (1) burocracias a serviços de alto desempenho, (2) organizações públicas eficientes e eficazes e que (3) operem de forma justa e conduzam a sociedade na direção de condições justas e equitativas (Bryson *et al.*, 2014).

A teoria do valor público elege o atingimento de expectativas dos cidadãos como parâmetro de análise e avaliação dos serviços públicos (Saad, 2015), e dessa forma, o valor público poderá ser um critério de avaliação do desenvolvimento das organizações públicas na prestação de serviços, tendo como ponto de partida a comparação dos desejos da sociedade com os resultados entregues (Mimbi; Bankole, 2016).

O foco da teoria de Moore se concentra no trabalho dos gestores públicos, para quais recomenda a utilização de um triângulo estratégico, no qual a estratégia deverá ser (1) destinada a alcançar aquilo que seja realmente valioso, (2) legítimo e politicamente sustentável, além de ser (3) viável operacional e administrativamente. Nesse ponto, nota-se na teoria apresentado o critério de perenidade, ou seja, o resultado gerado deve ser duradouro perpassando as gestões de plantão (Bryson *et al.*, 2014).

O triângulo estratégico é uma representação do papel fundamental que os gestores têm na coordenação dos interesses entre Estado, mercado e sociedade civil na formulação de políticas públicas. O valor público é gerado com a interação coordenada desses atores, a partir dos três processos essenciais que compõe a estrutura do triângulo, que são a definição de propósitos valiosos para os cidadãos, a criação de um ambiente autorizador e a construção de capacidades operacionais para a geração de valor público (Saad, 2015).

A coordenação de expectativas entre *stakeholders* estratégicos demanda intervenção do gestor público, ao longo da promoção de públicas, especialmente na negociação de escolhas por interesses conflitantes entre eles. O valor então, deve ser considerado em duas dimensões: quando adiciona valor à esfera pública, numa visão de longo prazo e sistêmica; e quando considera aquilo que a sociedade considera como valioso, numa visão de curto/médio prazo que incentiva a participação e o diálogo com a comunidade (Saad, 2015).

Dentre a literatura disponível sobre o valor público e como mensurá-lo, o trabalho de autoria de Faulkner e Kaufman (2018) identifica quatro componentes-chave para compreensão do valor público em diversos contextos políticos e nacionais: (1) realização de resultados; (2) confiança e legitimidade; (3) prestação de serviço de qualidade; e (4) eficiência.

A realização de resultados está relacionada à medida em que um órgão público melhora os resultados de valor público numa grande amplitude de áreas, como segurança nacional, saúde humana e acesso ao conhecimento. Confiança e legitimidade compreende a medida da confiabilidade na qual uma organização e suas atividades são percebidas como legítimas pela sociedade, ou ainda até que ponto o público confia na instituição (Faulkner; Kaufman, 2018). Com relação à qualidade e prestação de serviços, a métrica compreende o quanto que os cidadãos que interagem com os serviços estão satisfeitos, percebendo que atendem suas necessidades, sendo acessíveis, convenientes e proporcionando o nível de envolvimento suficiente. Quanto à eficiência, trata-se da medida do quanto a organização consegue realizar otimizando os recursos disponíveis, ou seja, maximizando os benefícios em detrimento da redução dos custos envolvidos (Faulkner; Kaufman, 2018).

2. VALORES ORGANIZACIONAIS

Correia e Bilhim (2017) argumentam que os valores “representam a perspectiva por meio da qual encaramos a realidade como bom ou mal, belo ou feio, desejável ou detestável, consoante o ângulo que vemos a verdade ou o erro”. Desse modo, valores são critérios, crenças e pressupostos básicos

que podem ser hierarquizados, e que perpassam diferentes acontecimentos, orientando a ação de pessoas, grupos, organizações e sociedades.

Os sistemas de valores podem estar estruturados no nível geral, amplo e abstrato, quando relacionados a todos os aspectos da vida, e no nível específico, quando associados a contextos como família ou trabalho e aplicados na tomada de decisão concreta, em situações diárias (Porto; Tamayo, 2003). Sendo o trabalho o ambiente principal para obtenção de renda, como também local de participação social, status, realização, entre outros, trata-se de contexto específico importante para o estudo dos valores.

A partir dos estudos dos autores Schwartz (1992) e Ros *et al.* (1999), Porto e Tamayo (2003) apresentaram uma classificação de valores relativos ao trabalho baseada em quatro tipos: Intrínseco, relacionado às metas geradas pelo conteúdo do trabalho; Extrínseco, metas geradas pelos resultados do trabalho; Sociais, ligados a metas relacionais; e Prestígio, referentes à busca de prestígio e poder por meio do trabalho.

Buscaram então, validar uma escala de valores relativos ao trabalho, a partir de levantamentos de instrumentos anteriores, como também, por meio de entrevistas e questionários, e, com os dados obtidos e análise estatística, obtiveram quatro fatores aplicáveis à realidade brasileira, assim denominados: Realização no trabalho – busca de prazer, realização pessoal e profissional, autonomia e criatividade; Relações sociais – relacionamentos positivos no trabalho e contribuição positiva para a sociedade; Prestígio – busca de autoridade, sucesso profissional e poder de influência; Estabilidade – segurança, ordem na vida, satisfação de necessidades materiais (Porto; Tamayo, 2003).

3. IDENTIDADE ORGANIZACIONAL

A identidade organizacional foi um conceito proposto inicialmente por Albert e Whetten (1985) para explicar como uma organização define a si mesma. A identidade organizacional “compreende o processo, atividade e acontecimento por meio do qual a organização torna-se específica na mente de seus integrantes”, englobando as crenças partilhadas pelos membros da organização sobre o que é central, o que a distingue e é duradouro na organização (Scott; Lane, 2000).

A organização é representada por seus membros por meio de comportamentos, comunicação e simbolismo. Fantasia e idealização fazem parte desse processo e apontam a tendência das pessoas se identificarem com as organizações quando estas representam uma forma de conexão com seus desejos pessoais e atributos, nessa perspectiva, tem uma associação linear

e positiva com a realização de desejos. Os objetivos, a missão, as práticas e os valores formadores de uma organização contribuem também para dar forma às identidades organizacionais, diferenciando uma organização da outra, sob o ponto de vista de seus membros (Ashforth; Mael, 1989).

Segundo a definição de Albert e Whetten (1985, p. 265), a identidade organizacional é composta por três elementos-chave: centralidade, distinção e continuidade temporal. Centralidade compreende a identificação das características essenciais da organização; a distinção engloba os elementos que diferenciam uma organização de outras, que possuem características semelhantes permitindo a comparação; e, finalmente, a continuidade temporal enaltece as características que dão estabilidade à organização ao longo do tempo. Considerando o elemento da continuidade, os autores afirmam que uma mudança ou perda de sua identidade poderia se tornar uma causa de grande sofrimento para a organização. Contudo, em determinadas situações, essas mudanças são necessárias devido a pressões ambientais, mudanças tecnológicas ou mesmo questões de ordem governamental.

Em situações como essas, ao longo de sua história, uma organização pode assumir diferentes ou identidades, substituindo a identidade anterior ou adicionando mais um “papel” à identidade existente, adaptando-se assim, à sua nova realidade (Albert; Whetten, 1985).

O conceito de Identidade organizacional traz como implicação a sensação de “agrupamento psicológico”, no qual os indivíduos se percebem pertencentes a uma mesma categoria social e se autodefinem como membros integrantes daquele determinado grupo. De acordo com Ashforth e Mael (1989), esse processo proporciona o desenvolvimento de sentimentos de pertencimento do sujeito a determinados grupos sociais, como também viabiliza sua autodefinição e a formação de sua autoestima.

Na medida que as pessoas se identificam com um grupo, elas se vinculam psicologicamente a ele e às suas práticas, compartilhando experiências positivas e negativas, sucessos e fracassos, por meio do senso de pertencimento. Este sentimento em relação ao grupo é reforçado na medida em que os indivíduos percebem características grupais que sejam compatíveis com as suas próprias características individuais, influenciando fortemente na construção da identidade dos membros do grupo e proporcionando uma forte coesão interna (Child; Rodrigues, 2002).

O processo de identificação do indivíduo para com a organização pode acontecer de duas formas diferentes: por meio da afinidade, quando o indivíduo e a organização possuem valores parecidos, ou por meio da emulação, ocorrida quando o indivíduo altera seu autoconceito para se tornar semelhante aos valores e crenças da organização (Pratt, 1998).

De acordo com Nunes *et al.* (2014), “a identificação ampliada acarreta comportamentos pró-organização”. As consequências de uma identificação forte podem ser percebidas por meio de uma maior motivação intrínseca, melhoria no desempenho e na produtividade, compartilhamento de informações facilitado e fortalecimento do sentimento de lealdade, como resultado do sentido de pertencimento.

4. CONTEXTO

A AGU é uma instituição prevista pela Constituição Federal que atua de maneira contenciosa e consultiva, realizando consultoria, assessoramento e representação judicial e extrajudicial dos três poderes do Estado brasileiro, como também dos órgãos que exercem as Funções Essenciais à Justiça. Nos diversos estados da Federação, a AGU atua por intermédio das Procuradorias Regionais, Procuradorias nos estados, Procuradorias Seccionais nas cidades do interior e Consultorias Jurídicas.

A missão da AGU, de acordo com o seu planejamento estratégico 2020-2023, é “Promover a proteção jurídica do Estado brasileiro em benefício da sociedade”, como visão, deseja “Ser reconhecida como função essencial à Justiça que promove soluções jurídicas seguras efetivas e inovadoras para o Estado brasileiro”. Os valores declarados pela instituição são a integridade, eficiência, inovação, integração, interesse público, uniformidade de atuação, independência técnica, comprometimento, transparência e sustentabilidade.

A PGU é o órgão integrante da direção superior da AGU responsável pela representação judicial da Administração Direta da União. Nos estados, a atuação da PGU se dá por meio das Procuradorias Regionais, Procuradorias nos estados e Procuradorias Seccionais nas cidades do interior, sendo que os órgãos regionais estão sediados nas mesmas capitais em que se encontram os Tribunais Regionais Federais.

A Procuradoria Regional da União na 5ª Região abrange os estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Sergipe, estando sediada na cidade de Recife (PE). Sua força de trabalho compreende atualmente 140 advogados da União e 175 servidores administrativos, sendo atualmente 57 advogados da União e 45 servidores administrativos, que trabalham de forma desterritorializada.

A partir da Portaria n. 26, de 14 de outubro de 2020, houve o início do processo de desterritorialização das atividades de representação judicial, que alterou a organização da força de trabalho nas procuradorias de cada estado, por meio da criação de Coordenações Regionais Finalísticas, nas quais os servidores e membros foram reorganizados e agrupados por tema da coordenação, ou atividades específicas como distribuição de processos,

independentemente do Estado de lotação. Assim, conforme matérias e procedimentos previstos no art. 21 da Portaria PGU no 6 de 18 de agosto de 2021, foram definidas as coordenações: CORESE – Servidores Cíveis, COREM – Servidores Militares, COREPAM – Patrimônio, CORESP – Serviço Público, COREJEF – Juizado Especial Federal, CRN – Negociação, CORETRAB – Trabalhista, CORAT – Recuperação de Ativos e COREPRO – Defesa da Probidade.

O termo “desterritorialização”, consiste na execução das demandas de trabalho de forma desvinculada da unidade de lotação do servidor, ou seja, por meio das ferramentas de Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC), o trabalhador, mesmo não estando na localidade de origem ou tramitação de processos administrativos ou judiciais, pode atuar de forma remota em atividades de estados distintos.

Diante da necessidade de adaptação às novas formas de realização do trabalho, frente aos desafios da alocação dos servidores públicos para o atendimento ao crescente surgimento de demandas, a AGU promoveu a governança da PGU mediante a coordenação, a especialização e a desterritorialização da representação judicial da União no âmbito de suas competências.

Por meio da desterritorialização, foi possível organizar a força de trabalho das Procuradorias de cada estado, dentro de uma mesma região, e, por meio da formação de equipes temáticas, os advogados da União e os servidores administrativos passaram a trabalhar em processos dos diversos estados, constituindo-se, assim, como instrumento de equalização permanente do volume de trabalho, não promovendo a alteração da lotação ou do exercício dos servidores.

A Portaria n. 26, de 14 de outubro de 2020, no inciso VI do art. 3º, especifica que a desterritorialização possibilita a “equalização do volume de trabalho”, pois, considerando um cenário no qual o quadro de servidores está sempre se reduzindo por aposentadorias e outros acontecimentos, a limitação para a realização de concursos públicos para a recomposição do quadro de recursos humanos faz com que se tenha, em alguns estados, a quantidade e qualificação de servidores consideradas adequadas, ao passo que, em outros, ocorra escassez. Portanto, a desterritorialização é uma das estratégias escolhidas pela AGU para tentar minimizar a limitação no quadro de pessoal com o balanceamento da força de trabalho.

5. METODOLOGIA

Esta é uma qualitativa-descritiva, por meio da mensuração de fatos sociais ocorridos no contexto de trabalho da PRU5, e os resultados deste estudo focam na percepção dos entrevistados sobre os valores e a identidade organizacional.

A pesquisa teve como lócus a Procuradoria Regional da União da 5ª Região, que a partir da desterritorialização ocorrida no final do ano de 2020, reorganizou a força de trabalho lotada nos estados do Nordeste do Brasil, componentes da 5ª Região (Sergipe ao Ceará), compondo equipes regionais temáticas, a partir da análise das características e atividades exercidas até então por cada integrante.

O desenvolvimento desta pesquisa foi realizado por meio de coleta de dados em duas fases. A primeira, por meio de dados secundários, com a seleção e leitura das portarias e normativas referentes ao processo de desterritorialização na AGU e, especificamente na PRU5, como também por meio de pesquisa em artigos científicos e dissertações sobre o tema de Valores Organizacionais e Valor Público. Posteriormente, em uma segunda fase, foi realizada a coleta de dados primários por meio de pesquisa de campo, que consistiu na aplicação de entrevista semiestruturada, conforme roteiro previamente elaborado.

Foram escolhidos inicialmente um representante para cada coordenação temática, que totalizaram 12 respondentes, e os participantes foram selecionados pelo critério da acessibilidade (Vergara, 2009). Posteriormente, foi adotada a amostragem por meio de técnica de bola de neve (*snowball*), na qual os participantes indicaram pessoas com um perfil adequado à obtenção de dados pertinentes ao objeto da pesquisa, como próximo entrevistado, e assim sucessivamente até o atingimento do ponto de saturação (Vinuto, 2014), atingido com 20 entrevistas.

Dentre os entrevistados, buscou-se selecionar pessoas que acompanharam toda a alteração das rotinas de trabalho desde o trabalho local e presencial anterior a 2019 até os dias atuais, pós-desterritorialização. A amostra foi composta por advogados da União e servidores administrativos, não incluindo trabalhadores terceirizados e estagiários, em razão da transitoriedade no exercício de suas atividades. As entrevistas foram realizadas no período de 3 a 21 de julho de 2023 pelo aplicativo Microsoft Teams e tiveram duração entre 15 e 70 minutos.

Após as entrevistas, realizou-se a análise de conteúdo (Bardin, 2009), onde foram identificadas as unidades de significado relacionadas a núcleos temáticos relevantes para a compreensão de como os valores organizacionais foram influenciados durante o processo de desterritorialização.

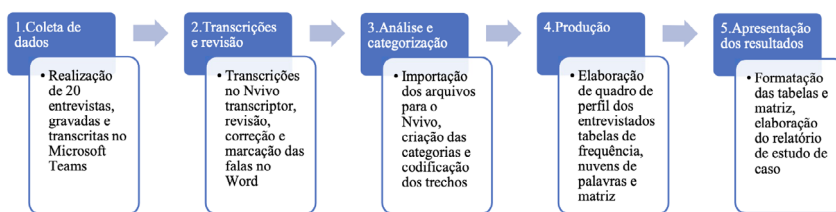
A análise de conteúdo permitiu transformar dados qualitativos em dados quantitativos, por meio do procedimento de contagem de palavras. Embora a quantificação não seja um critério definidor na análise de conteúdo, a elaboração de frequência de elementos importantes do texto foi conveniente e permitiu a representação gráfica por meio de tabelas dos achados para cada pergunta, porém, não é requisito para obtenção de respostas válidas, pois

o texto é um elemento qualitativo e uma análise de conteúdo terá como resultado falas verbais para os questionamentos (Krippendorff, 2004).

A interpretação do conteúdo é feita com a exploração dos significados contidos nas categorias de análise a partir de uma fundamentação teórica anteriormente definida ou por meio da construção da teoria a partir dos dados e nas categorias de análise (Bardin, 2009).

O tratamento dos dados está ilustrado na Figura 1.

Figura 1 – Tratamento dos dados



Fonte: elaborado pelos autores.

6. RESULTADOS

Com as transcrições obtidas por meio do software NVIVO na função Transcription, foi executada a etapa de revisão das entrevistas e marcação das falas. A partir de então, com o auxílio do software NVIVO (Versão Release 14.23.2 – 46), foram identificados os termos mais frequentes mencionados em cada questionamento, por meio da funcionalidade “consulta da frequência de palavras por código”, o que possibilitou representá-los visualmente por meio de nuvens de palavras. Para realização da contagem de palavras, optou-se por selecionar as 20 palavras mais citadas em cada código, aplicando-se filtros para limitar o tamanho a partir de cinco caracteres, excluindo-se conjunções, advérbios e pronomes.

Os entrevistados consideram como mais importante no trabalho o compromisso com o interesse público, com a defesa das políticas públicas e do patrimônio que é de todos. Além disso, foi enfatizada por alguns respondentes a importância do trabalho em equipe e de um bom relacionamento com os colegas, para a prestação de serviço de qualidade, que é um dos elementos constituintes do valor público.

Quando questionados sobre o sentido do trabalho, os respondentes indicaram o senso de responsabilidade, a possibilidade de ajudar pessoas e de entregar um resultado à sociedade o que denota uma preocupação do servidor com o impacto de suas atividades para a promoção do bem comum.

Vale ressaltar também as afirmações do trabalho enquanto meio de obtenção do sustento familiar e como fonte de realização e motivação.

No que se refere aos principais valores da AGU, infere-se que os entrevistados consideram a responsabilidade, a transparência e o comprometimento como sendo característicos da instituição no cumprimento de sua missão de proteção jurídica do Estado brasileiro. A desterritorialização contribuiu decisivamente para uma maior transparência na PRU5 quanto à distribuição do trabalho, atividades desempenhadas, quantitativo de processos e resultados alcançados em cada coordenação, com a utilização de ferramentas de controle e monitoramento baseada nos dados coletados no sistema Sapiens.

SPEAKER1: “Acredito que é a responsabilidade no atendimento das demandas. A agilidade e o nosso conhecimento”.

SPEAKER6: “Independência técnica. transparência. Qualidade técnica, transparência de informação e unificação de padrões”.

Os valores pessoais, trazidos da formação de cada indivíduo, são componentes que permitem a vinculação à determinados grupos, por meio de um senso de pertencimento, onde características grupais que sejam compatíveis com as suas próprias características individuais reforçam a identificação do indivíduo com a organização. Nesse sentido, comprometimento, integridade, eficiência, conhecimento e honestidade foram indicados como os principais valores pessoais que estão em sintonia com a AGU.

Para a maioria dos entrevistados, a realização no trabalho foi descrita como “fazer o que gosta” ou mesmo em poder enxergar resultados do “serviço entregue à sociedade”. Outro ponto importante nesse quesito refere-se às pessoas que integram a equipe de trabalho e reforçam o comprometimento nas atividades de trabalho, revelando que a realização também é obtida por meio das boas relações interpessoais.

Contudo, em menor frequência, foram indicados pontos que prejudicam esse sentimento de realização, relacionados ao trabalho em atividades não adequadas ao perfil profissional do respondente ou mesmo algum tipo de frustração pessoal, como pode ser notado nas citações a seguir:

SPEAKER20 “Não sinto. Não. Cada dia eu me sinto mais inquieta. Não é meu perfil. É muito sistematizado. Eu sou uma pessoa de comunicação, eu sou uma pessoa de inovação, sou uma pessoa de trazer alguma coisa e ter voz no processo. Então eu me sinto um elemento do Sapiens”.

SPEAKER9 “Não, claro que não. Mas aí é um problema meu, pessoal. Tá, meu pessoal. Claro que não. Eu não estudei para isso. Eu não gastei uma fortuna para ser chefe de divisão da AGU”.

O senso de realização está relacionado com a busca de prazer e realização pessoal, como também pela independência de pensamento e ação no trabalho, por meio da criatividade e autonomia intelectual. No processo de formação das equipes virtuais, o perfil profissional e as competências de cada servidor certamente foram considerados para a alocação nas novas atribuições.

Entretanto, nem sempre é possível conciliar as aspirações pessoais com os objetivos organizacionais, ocorrendo insatisfações ou frustrações. Considerando a escala de valores relativos ao trabalho, aplicáveis à realidade brasileira, proposta por Porto e Tamayo (2003), os participantes indicaram, diante de quatro fatores, o que consideram mais importante. Entre realização profissional, relações sociais, prestígio e estabilidade, elegeram a estabilidade primeiramente e, em seguida, realização profissional como os principais. Sobre a estabilidade, as manifestações colhidas revelaram duas vertentes importantes: uma relacionada ao sustento e segurança e outra considerando a independência de atuação profissional, ou seja, a garantia de não sofrer interferências no trabalho por motivações pessoais ou políticas, como nota-se nas seguintes citações:

SPEAKER9: “Estabilidade, sem dúvida. Ainda mais no país que como a gente vive. A estabilidade, nos permite, sei lá, comprar uma televisão, o Notebook um não sei o que em dez vezes e ter certeza que vai poder pagar coisa que os outros indivíduos da iniciativa privada não, né?”.

SPEAKER6: “A estabilidade é um mal necessário. Se você tirar o poder da estabilidade, você fica sob o poder da opressão diretamente de gestores que são nomeados politicamente e que isso pode tirar uma condição técnica...”.

A respeito da desterritorialização, que é em essência um instrumento de equalização do volume trabalho, as respostas indicam que houve melhoria da atuação da AGU, por meio da especialização da atuação, amplamente mencionada, como também, pelo alinhamento e padronização das rotinas de trabalho e teses jurídicas, e melhor distribuição do trabalho. Outro ponto importante foi a ampliação da rede de contatos, por meio dos relacionamentos criados entre pessoas de estados distintos e a disseminação de conhecimento entre as equipes.

SPEAKER19: “A desterritorialização foi uma medida de gestão muito inteligente, porque, a um só tempo você conseguiu reduzir as diferenças de volume de trabalho e também colaborou para o aumento da especialização”.

Sobre a imagem da AGU perante à sociedade e órgãos clientes, as respostas indicaram que a instituição está mais conhecida pelo fato de uma maior exposição nas grandes mídias e redes sociais, ou seja, as pessoas ouvem falar cada vez mais sobre a AGU, fato que não está relacionado ao processo de desterritorialização. Por outro lado, com relação os órgãos que demandam a atuação da AGU cotidianamente, algumas falas mencionam que foi necessária uma adaptação, pelo motivo do contato deixar de ser feito localmente, gerando uma certa quebra na “relação de proximidade” existente.

SPEAKER12: “A gente tinha aquela relação de muita proximidade e com a desterritorialização eles sentiram. Tanto é que até hoje eu faço muita ponte entre, porque cria esse vínculo. Mas acho que também teve oportunidade de se relacionar com pessoas que a gente não tinha nenhuma relação”.

SPEAKER19: “Esse é o aspecto negativo principal que eu acredito que tenha ocorrido foi essa relação com os órgãos representados”.

Com a desterritorialização e a formação das coordenações temáticas especializadas, a organização do trabalho dos servidores sofreu grandes alterações, uma vez que deixaram de atuar por estado, atendendo demandas de naturezas diversas para atuar regionalmente e direcionados nos processos de determinado objeto. Essa nova experiência de trabalho aproximou os servidores da instituição na medida em que promoveu um maior contato entre os colegas e a interação entre as unidades (Procuradorias) em torno da PRU5, gerando uma percepção de vinculação a uma unidade maior, que antes se apresentava distante.

SPEAKER12: “Muito. Tornou muito. Primeiro porque você tem a dimensão da instituição de forma regionalizada. Antes a gente era muito ali, só o estado e cada estado fazia e trabalhava de um jeito, hoje você tem mais uma uniformidade”.

SPEAKER15: “Curiosamente, eu acho que sim. Com a desterritorialização, com a pandemia e o teletrabalho permitiu que entrasse contato com muito mais gente, sobretudo inicialmente, muita gente de Brasília. Isso me permitiu conhecer outros setores, conhecer outras unidades e acabou tendo essa noção melhor da AGU como todo”.

Por outro lado, para alguns respondentes, a proximidade com a AGU ainda está ligada com o contato pessoal e as relações desenvolvidas no cotidiano dentro do espaço físico das Procuradorias nos estados.

SPEAKER14: “Com a desterritorialização você é obrigado a trabalhar tudo online, então afasta um pouco a parte física das pessoas. Não acho que a gente se sinta mais dentro da AGU não... é como se fosse um terceirizado que fizesse o mesmo serviço da gente”.

SPEAKER20: “Eu acho que que a desterritorialização me trouxe próxima da questão de tecnologia. Eu desenvolvi muito, eu aprendi muito a trabalhar, mas em termos de identidade funcional não. Tem horas que eu acho até que eu estou aposentada, trabalhando em qualquer local”.

O impacto das informações trazidas pelo modo de atuação e demandas de cada estado aumentou a percepção sobre a importância do trabalho realizado, agregando uma visão do que é urgente e prioritário como demanda judicial de cada localidade, permitindo o compartilhamento do conhecimento entre os advogados e um enriquecimento das peças jurídicas. Nas citações a seguir, fica evidente que houve uma ampliação do conhecimento interno.

SPEAKER4: “Eu acho que trabalhar com estados diferentes enriquece as minhas petições, enriquece o meu direito e a minha forma de agir, porque você tem o contato com várias experiências distintas. Eu acho que a gente conseguiu com isso uma pluralidade”.

O senso de pertencimento é reforçado pelo compartilhamento de experiências por um grupo de pessoas que identificam comportamentos pessoais que estão em sintonia com aquela coletividade. Nesse ponto, o contato com os colegas reforça a sensação de pertencimento à instituição. A forma como cada pessoa lida com essa relação virtual pode ser percebida como motivo de maior engajamento entre a equipe e consequente reforço do pertencimento, ou de afastamento da instituição, como se nota nas falas seguintes.

SPEAKER8: “Eu acho que afastou um pouco em relação ao trabalho remoto, principalmente. Você não vê mais os colegas. Eu acho que em relação a AGU, a gente ficou um pouco ‘peça da máquina’”.

SPEAKER16: “Eu me sinto ainda mais envolvido do que quando não era desterritorializado. Eu penso a instituição muito mais do que a minha sala de trabalho. Isso gera um engajamento e uma noção de pertencimento maior. As vitórias e as derrotas são coletivizadas”.

A partir dos resultados, observa-se que a regionalização permitiu uma maior transparência, na medida em que vem uniformizando a atuação das Procuradorias e gerando um senso de unidade regional por meio do trabalho das coordenações temáticas. O uso de ferramentas de compartilhamento

de dados, como Power BI e SharePoint, contribuiu para a apresentação de dados atualizados sobre a atuação da PRU5 e volume de trabalho de cada equipe, permitindo o monitoramento, o controle e os ajustes necessários.

SPEAKER16: “Muito positiva por várias situações, tanto do engajamento pessoal dos colegas, do conhecimento e do envolvimento entre colegas, membros e servidores. Nós pensamos coletivamente em soluções, reorganizações e estruturas de governança. A desterritorialização teve uma coisa muito positiva, que foi a transparência que ela gerou. Conseguiu profissionalizar no sentido de institucionalizar procedimentos”.

7. DISCUSSÃO

Inicialmente, questionados sobre o que consideravam mais importante no trabalho, os respondentes indicaram termos como qualidade na prestação de serviços e eficiência, que fazem parte daqueles apontados por Faulkner e Kaufman (2018) como componentes-chave para a compreensão do valor público. Afirmarções como “impactar positivamente a vida das pessoas” ou “minha responsabilidade com o bem público” revelam o comprometimento dos servidores para que sua atividade gere resultados que contribuam com a concretização da missão da AGU na defesa do patrimônio público e do Estado brasileiro.

Sobre o sentido do trabalho nota-se nos entrevistados uma preocupação com o retorno que as atividades geram na sociedade, ou seja, o trabalho ganha sentido quando proporciona a percepção de que contribuem de alguma forma para agregar valor para o atingimento da finalidade da AGU, ou, como dito em uma das citações, a “noção do dever cumprido”. Os aspectos financeiros, de garantia das necessidades, e de realização profissional são elencados como importantes.

A AGU, em seu planejamento estratégico 2020-2023, descreveu como valores: integridade, eficiência, inovação, integração, interesse público, uniformidade de atuação, independência técnica, comprometimento, transparência e sustentabilidade. Nas respostas obtidas observa-se que a transparência, interesse público, comprometimento, eficiência e inovação foram mais lembrados pelos participantes, de modo que são esses os valores identificáveis no desempenho de suas atividades. Apesar de não escrito no planejamento estratégico, o valor da responsabilidade foi amplamente citado e relacionado com seriedade e impessoalidade.

A transformação digital vivenciada nos últimos anos proporcionou a transição de uma forma de trabalho do meio físico para o virtual, impulsionada pela implantação dos processos eletrônicos e utilização

crescente do sistema Sapiens, desenvolvido na AGU para ser um grande gerenciador eletrônico de documentos (GED) e que atualmente está sendo utilizado por outros órgãos do poder executivo. Tudo isso demonstra o valor da inovação ao se criar uma ferramenta que alterou a forma de realizar o trabalho e contribuiu para adaptação da instituição aos tempos de distanciamento social e teletrabalho.

A integridade e o companheirismo também citados nas falas, revelam a fundamental participação das pessoas na construção da AGU, como também na formação e transmissão desses valores.

A realização com o trabalho figura entre os elementos que compõe a escala de valores relativos trabalho proposta no trabalho de Porto e Tamayo (2003). Segundo os autores essa realização refere-se à busca de prazer e realização pessoal e profissional, bem como independência de pensamento, por meio de autonomia e criatividade. Percebe-se que os participantes, em grande maioria, se sentem realizados com o trabalho que executam tanto por gostar do que fazem como por conseguir enxergar os resultados gerados com o trabalho.

Utilizando-se dessa mesma escala, composta pelos elementos: realização profissional, relações sociais prestígio e estabilidade, os respondentes indicaram a estabilidade como mais importante dentre esses valores do trabalho, e nota-se, nas citações, que essa estabilidade está ligada à satisfação de necessidades materiais e segurança.

Outro ponto levantado sobre a estabilidade foi a preocupação com a eficiência no serviço público, o que releva uma preocupação com a qualidade do serviço prestado e uma nova visão sobre o próprio trabalho realizado pelo servidor, consoantes com a teoria do valor público que preceitua a melhoria contínua nos serviços públicos. É perceptível uma evolução de um modelo de servidor público “cumpridor de horário”, que talvez seja um “resquício dessa transição democrática do Brasil, da Constituição de 88” para uma mentalidade de entrega de resultados, de criação de valor.

Decorridos mais de dois anos da desterritorialização na PRU5 e passado o impacto inicial da transição do trabalho local para o regional, como também, da adaptação à novas rotinas de distribuição de serviço, da especialização por temas e do nivelamento de conhecimento entre as pessoas nas coordenações, as avaliações indicam que houve uma melhora na atuação da AGU. Nos pontos que confirmam essa afirmação, destacam-se a melhor utilização da força de trabalho, compartilhamento das responsabilidades, equilíbrio no volume de serviço, e, não menos importante, o aprendizado proporcionado.

Os pontos negativos apontados foram o aumento da quantidade de serviço em algumas coordenações específicas, como também o distanciamento

social originado nos tempos de pandemia de COVID-19 e reforçado pela adoção dos sistemas de teletrabalho e trabalho semipresencial.

Em 16 de julho de 2021, houve a publicação da Portaria Normativa AGU n. 17 que autorizou e implementou o Programa de Gestão, e com isso o teletrabalho passou a ser possível em tempo parcial ou integral. Tal inovação tornou-se possível devido ao êxito na adaptação com o trabalho remoto durante a pandemia e trouxe benefícios à instituição em termos de redução de custos, bem como para os servidores com a promoção da qualidade de vida e redução de deslocamentos.

A desterritorialização, como medida de gestão que redesenhou a forma de trabalho e organização das Procuradorias nos seis estados componentes da quinta região, proporcionou uma grande integração regional, conferindo unidade na representação da União. Essa transformação interna refletiu na imagem da instituição perante órgãos representados, ou seja, aqueles que demandam diariamente os serviços de representação judicial, bem como o próprio poder judiciário, que notaram um certo distanciamento inicial que foi superado com a criação de novos vínculos.

A identidade organizacional é um conceito que permite compreender como uma organização distingue-se das demais, tornando-se específica na mente das pessoas, de modo que, ao pensar em AGU, possam rememorar atributos centrais e duradouros. O afastamento da realidade local e presencial gera um impacto negativo na reafirmação de crenças e atitudes que reforçam as características do grupo. Apesar do distanciamento social, o sentimento de proximidade com a instituição, foi considerado maior, decorrente da integração gerada entre as unidades.

A integração de pessoas de diferentes localidades em equipes virtuais trouxe o sentido de pertencimento a uma instituição maior que a unidade local, na medida em que proporciona o compartilhamento de conhecimentos e padronização de atuação, agregados à experiência e dedicação demonstrados durante anos de serviço público. O elemento continuidade, que são “as características que dão estabilidade à organização ao longo de tempo”, é um componente da identidade organizacional que serve como guia na direção e persistência de comportamentos.

Considerando que o ambiente de trabalho é uma variável importante para a construção da identidade, tendo em vista que é um dos principais ambientes em que as pessoas interagem e pela grande parte de tempo em que estão despendendo suas energias, o afastamento da execução do trabalho nos estados, promovido pela desterritorialização, teve um efeito atenuador na construção e reafirmação da identificação por parte de alguns servidores com a AGU.

Valores como responsabilidade, comprometimento e compartilhamento de conhecimento sempre estiveram presentes desde os primeiros dias de formação da AGU e permanecem presentes, porém, as Procuradorias nos estados atuavam de forma bastante particular e com pouca integração regional. Atuar com processos de estados diferentes trouxe a preocupação com a importância do alinhamento das teses, padronização das rotinas de trabalho e institucionalização de procedimentos, gerando como resultado uma verdadeira integração da representação da União na quinta região.

Segundo as ideias de Albert, Ashforth e Dutton (2000), as organizações precisam se adaptar a um ambiente cada vez mais dinâmico e complexo, tornando-se flexíveis e formando equipes que possam se autogerenciar. Como dito pelos autores, “a organização deve residir nas cabeças e corações de seus membros”, e, nesse ponto, o senso de pertencimento é determinante para que mesmo distantes fisicamente as pessoas não estejam dispersas e tenham plena consciência de que integram uma grande instituição.

O ambiente da sede de uma instituição pública não é somente uma instalação física, é um elemento simbólico que representa a presença daquele ente no estado. Para os servidores que compartilhavam do espaço diariamente, é um lugar de memória, vivência e aprendizado, principalmente para aqueles que estiveram desde o início em Procuradorias implantadas há quase 30 anos. Os trechos apresentados a seguir ilustram como o senso de pertencimento era reforçado pelo convívio com os colegas, portanto, constata-se que a desterritorialização e o teletrabalho geraram o afastamento no sentido de realidade local.

De acordo com Gonçalves (2020), as mudanças organizacionais são necessárias para a adaptação e sobrevivência das organizações nos cenários dinâmicos dos tempos atuais. De forma geral, o serviço público tem passado por mudanças organizacionais, a fim de melhorar os serviços prestados à sociedade (Osborne; Gaebler, 1994), sendo elas de natureza estratégica, cultural, humana e até mesmo estrutural, tal como tem ocorrido com a AGU no processo de desterritorialização de sua atuação, uma profunda alteração organizacional junto à estrutura formal da organização.

É essencial que os servidores sejam engajados, a fim de acreditar que a mudança será positiva, ao final, sob pena de se dificultar a adaptação e o seu progresso (Seijts; Roberts, 2011). Nenhuma alteração na estrutura organizacional terá sucesso sem o apoio de seus trabalhadores (Kim *et al.*, 2011). Percebe-se que houve uma colaboração ativa dos servidores da PRU5 durante o processo de desterritorialização e essa participação aliada aos valores do comprometimento e responsabilidade.

CONCLUSÕES

Com o desenvolver deste trabalho, evidencia-se que os achados empíricos descritos nos resultados, demonstram a sua importância prática como subsídio para a comunidade acadêmica sobre a teoria do valor público e como os valores compartilhados reforçam o sentido de pertencimento e reafirmam a identidade de uma organização.

A definição de Albert, Ashforth e Dutton (2000) de que “o senso de identidade serve como leme para navegar em águas difíceis” pode ser comprovada em diversas citações selecionadas, demonstrando que os desafios vivenciados nos últimos anos da PRU5, com a transição do trabalho presencial e local para o trabalho virtual e desterritorializado, foram úteis para mobilização das pessoas, desenvolvimento de competências e reafirmação do comprometimento, responsabilidade e transparência como valores característicos da instituição.

Desse modo, para responder ao objetivo principal do estudo, buscou-se primeiramente avaliar o que as pessoas entendem por trabalho e o sentido fundamental que tem nas suas vidas para além do sustento e provisão de recursos materiais. Nota-se que a percepção sobre trabalho se confunde com as próprias características das atividades executadas, nas quais prevalecem o zelo, a responsabilidade e a possibilidade de impactar positivamente a sociedade por meio dos resultados atingidos pela AGU.

Comparando os valores declarados pela AGU no seu planejamento estratégico com aqueles citados pelos entrevistados como característicos da instituição, percebe-se que sobressaem como mais citados o comprometimento, a transparência e o interesse público.

O processo de desterritorialização contribuiu para o fortalecimento de valores como o comprometimento e a inovação, demonstrados nas respostas positivas quanto à adaptação das pessoas às novas rotinas de trabalho e à utilização das ferramentas de tecnologia essenciais ao trabalho de equipes virtualizadas. A transparência, no sentido de garantir o acesso às informações, da visibilidade às ações promovidas pela gestão, assim como publicizar o trabalho desenvolvido pelas unidades da PRU5, foi um valor potencializado com a desterritorialização, a partir da adoção da padronização de procedimentos e divulgação de dados estatísticos do trabalho desenvolvido nas coordenações.

Para estudos futuros sugere-se uma amostra maior de participantes, que possa abranger também servidores que continuaram atuando localmente nas Procuradorias e trabalhadores terceirizados, utilizando metodologia quantitativa a fim de que hipóteses possam ser validadas por meio de testes estatísticos.

A desterritorialização é uma inovação gerencial possibilitada pelo avanço na utilização dos meios tecnológicos, e que não se restringe apenas à AGU, sendo adotada por diversos órgãos do serviço público federal. O trabalho passou a ser virtualizado e a adoção do teletrabalho, impulsionada pelos tempos de pandemia, permitiu a regionalização de atividades e um melhor aproveitamento da força de trabalho, por meio da equalização do volume de demandas. Todo esse processo tem gerado grandes mudanças que ainda estão em curso, sejam elas no desenho organizacional, atribuições de cargos, redefinição de competências, utilização dos espaços físicos das procuradorias, redução de custos, gestão de competências, qualidade de vida e saúde dos servidores em *home office*, e são exemplos de demandas não tangenciadas pela presente pesquisa e que merecem ser objeto de estudos mais elaborados.

REFERÊNCIAS

ALBERT, S.; WHETTEN, D. A. Organizational identity. In: CUMMINS, L. L.; STAW, B. M. (Orgs.). *Research in organizational behavior*. Greenwich: JAI Press, 1985, v. 7.

ALBERT, Stuart; ASHFORTH Blake E., DUTTON, Jane E. Organizational Identity and Identification: Charting New Waters and Building New. *The Academy of Management Review*, v. 25, n. 1, jan. 2000. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/259260>. Acesso em: 9 maio 2023.

ASHFORTH, B. E.; MAEL, F. A. Social identity theory and the organization. *Academy of Management Review*, n. 14, p. 20-39, 1989.

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. Edição revista e ampliada. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. Portaria N° 26, de 14 de outubro de 2020. Promove a governança da Procuradoria- Geral da União mediante a coordenação, a especialização e a desterritorialização da representação judicial da União no âmbito de suas competências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, ed. 198, seção 1, p. 9, 15 out. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-26-de-14-de-outubro-de-2020-282696474>. Acesso em: 15 fev. 2022.

BRYSON, John M.; CROSBY, Barbara C.; BLOOMBERG, Laura. Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, v. 74, n. 4, 2014, p. 445-456. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/24029426>. Acesso em: 15 jul. 2023.

CALDAS, M. P.; WOORD JR., T. Identidade Organizacional. *Revista de Administração de Empresas*, v. 37, n. 1, p. 6-17, 1997.

CASTELLS, M. O espaço dos fluxos. In: *A sociedade em rede*. ed. 17. São Paulo: Paz e Terra, 2016, p. 463-512.

CHILD, J.; RODRIGUES, S. Social identity and organizational learning. In: EASTERBY-SMITH, M.; LYLES, M. A. (Ed.). *Handbook of organizational learning*. Oxford: Blackwell, 2002.

CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro; BILHIM, João Abreu de Faria. Diferenças nas percepções dos valores organizacionais dos gestores públicos em Portugal. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 6, p. 987-1004, nov./dez. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612168818>. Acesso em: 20 abr. 2023.

FAULKNER, N.; KAUFMAN, S. Avoiding theoretical stagnation: a systematic review and framework for measuring public value. *Australian Journal of Public Administration*, n. 77, p. 69-86, 2018. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/317011003>. Acesso em: 15 ago. 2023.

GONÇALVES, G. de O. *Teletrabalho e mudança organizacional: percepção de gestores da ANVISA*. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Fundação Getulio Vargas (FGV), Brasília, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/30065>. Acesso em: 21 jan. 2022.

KIM, T G.; HORNUNG, S; ROUSSEAU, D M. Change-supportive employee behavior: antecedents and the moderating role of time. *Journal of Management*, v. 37, n. 6, p. 1664- 1693, 2011.

KRIPPENDORFF, Klaus. *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*. 2. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2004.

MIMBI, L.; BANKOLE, F. O. ICT and public service value creation in Africa: efficiency assessment using DEA approach. In: *Australasian Conference on Information Systems*. Sydney, Australia: AIS, 2016. Disponível em: <https://ro.uow.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1017&context=acis> 2016. Acesso em: 13 jul. 2023.

MOORE, Mark H. Criando Valor Público: Gestão Estratégica no Governo. *Harvard University Press*, Cambridge, MA, 1995.

NORD, W. R.; BRIEF, A. P.; ATIEH, J. M.; DOHERTY, E. M. Work values and the conduct of organizational behavior. In: CUMMINGS, L. L.; STAW, B. M. (Org.). *Research in Organizational Behavior*, England, JaiPress Inc., v. 10, p. 1-42, 1988.

NUNES, F. et al. Os significados de lealdade em Hirschman: o papel da identidade organizacional. *Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão*, v. 13, n. 3, p. 48-61, 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbpg/article/view/78708>. Acesso em: 15 maio 2023.

OSBORNE, D; GAEBLER, T. *Reinventando o governo: como o governo empreendedor está transformando o setor público*. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PRATT, M. G. To be or not to be: central questions in organizational identification. In: WHETTEN, D. A.; GODFREY, P. C. (Ed.). *Identity in organizations: building theory through conversations*. Thousand Oaks: SAGE Publications, 1998. p. 171-207.

PORTO, Juliana Barreiros; TAMAYO, Álvaro. Escala de valores relativos ao trabalho: EVT. *Psicologia: teoria e pesquisa*, v. 19, p. 145-152, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-37722003000200006>. Acesso em: 10 maio 2023.

PORTO, Juliana Barreiros; FERREIRA, Maria Cristina. Uma Escala de Valores Organizacionais com base na Teoria de Valores Culturais de Schwartz. *Psicologia: teoria e pesquisa*, v. 32, p. 1-110, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ptp/a/q7jcrxgHxK8stjRwm3xhjZf/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 maio 2023

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. *Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

ROS, M.; SCHWARTZ, S. H.; SURKISS, S. Basic individual values, work values, and the meaning of work. *Applied Psychology: An International Review*, v. 48, p. 49-71, 1999. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/228079327_Basic_Individual_Values_Work_Values_and_the_Meaning_of_Work. Acesso em: 17 maio 2023.

SAAD, Maria Ligia Migliorato. Governos eficientes e serviços públicos efetivos: contribuições a partir da teoria do valor público. *EAESP*, São Paulo, 2015. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/14169>. Acesso em: 15 jul. 2023.

SCOTT, S. G.; LANE, V.R. A Stakeholder approach to organizational identity. *Academy of Management Review*, v. 25, n. 1, p. 43-62, 2000.

SCHWARTZ, S. H. Universals in the content and structure of values: Theoretical advances and empirical tests in 20 countries. In: ZANNA, M. P. (Ed.). *Advances in Experimental Social Psychology*. San Diego: Academic, p. 1-65, v. 25, 1992. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/230557790>. Acesso em: 17 maio 2023.

SEIJTS, G. H.; ROBERTS, M. The impact of employee perceptions on change in a municipal government. *Leadership & Organization Development Journal*, v. 32, n. 2, p. 190-213, 2011.

SOUZA, Sandro Monteiro de. *Desterritorialização do trabalho e esvaziamento do poder decisório nas unidades descentralizadas dos órgãos jurídicos da união: a percepção dos procuradores seccionais da Fazenda Nacional no Paraná*. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2022.

THIRY-CHERQUES, H. R. Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. *Revista PMKT*, n. 3, p. 20-27, 2009.

VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

VINUTO, Juliana. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. *Temáticas*, Campinas, v. 22, n. 44, p. 203-220, ago/dez. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.20396/tematicas.v22i44.10977>. Acesso em: 10 fev. 2023.

FAZER O BEM OLHANDO A QUEM: ANÁLISE DA TRANSAÇÃO EXCEPCIONAL OFERTADA PELA PROCURADORIA- GERAL DA FAZENDA NACIONAL DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19

*DOING GOOD REGARDING WHOM: ANALYSIS OF THE
EXCEPTIONAL TAX SETTLEMENT OFFERED BY THE
ATTORNEY GENERAL FOR THE NATIONAL TREASURY'S
OFFICE DURING THE COVID-19 PANDEMIC*

*Antonio Leonardo Silva Lindoso¹
Ludwig Miguel Agurto Berdejo²*

SUMÁRIO: Introdução. 1. Noções gerais sobre a avaliação de políticas públicas. 2. A transação excepcional e a pandemia da COVID-19. 2.1. A transação no Direito Tributário. 2.2. A transação na Lei n. 13.988, de 2020. 2.3. Transação não é Refis. 2.4. Transação e Justiça Fiscal. 2.5. COVID-19: consequências econômicas e medidas

1 Mestrado Profissional em Administração Pública (MAP) na Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Procurador da Fazenda Nacional.

2 Doutor em Administração de Empresas na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Mestre em Contabilidade e Controladoria pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP). Professor da área de contabilidade, controladoria, otimização, simulação e análise de investimento.

de apoio. 3. Avaliação da transação excepcional. 3.1. Análise e tratamento dos dados. 3.2. Discussão dos principais achados. Conclusão. Referências.

RESUMO: Este artigo investiga se há indicativos de que a transação excepcional, ofertada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional durante a pandemia da COVID-19, atingiu os objetivos pretendidos de contribuir para a manutenção do emprego e da renda dos trabalhadores. Para tanto, foram obtidos dados de mais de 47 mil empresas de portes distintos, relacionados à quantidade de empregados e ao volume de rendimentos pagos entre 2017 e 2022, e aplicou-se a metodologia de análise de séries temporais interrompidas para avaliar se a adesão à transação excepcional produziu algum efeito. Os resultados indicaram que as empresas optantes apresentaram resultados melhores do que os projetados para o cenário em que não tivessem aderido. Além disso, empresas de pequeno porte e microempresas se mostraram mais sensíveis tanto aos efeitos negativos da pandemia quanto à intervenção estatal.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas. Avaliação. COVID-19. Crise Econômica. Transação. Empregos.

ABSTRACT: This article investigates whether the exceptional tax settlement offered by the Attorney General of the National Treasury during the COVID-19 pandemic achieved its intended goals of contributing to the maintenance of employment and worker income. Data from more than 47,000 companies of various sizes were collected, including the number of employees and the volume of earnings paid between 2017 and 2022. The interrupted time series analysis methodology was applied to evaluate whether adherence to the exceptional tax settlement produced any effect. The results indicated that the opting companies showed better outcomes than those projected for the scenario in which they had not adhered. Additionally, small and micro-enterprises were more sensitive to both the negative effects of the pandemic and state intervention.

KEYWORDS: Public policies. Evaluation. COVID-19. Economic crisis. Tax settlement. Employment.

INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas duas décadas, a política de recuperação de créditos tributários inadimplidos no Brasil tem sido marcada pela sucessiva abertura de programas de recuperação fiscal, que previram, na larga maioria dos casos, prazos excepcionalmente dilatados e descontos generosos – que, por vezes, chegam a 100% (cem por cento) – sobre parcelas do crédito público.

Até 2017, já haviam sido criados aproximadamente 30 programas de recuperação desse tipo (Brasil, 2017). Mais recentemente, o número ultrapassou a marca de 40 programas de recuperação, dos quais pelo menos sete de amplo alcance, ou seja, com adesão facultada aos contribuintes em geral, e os demais com foco em algum grupo ou setor econômico específico (e.g., instituições de ensino superior, entidades desportivas de futebol). Subjacentes a todos eles, encontram-se duas justificativas principais: o interesse em melhorar a arrecadação imediata e a necessidade de apoiar a recuperação fiscal de contribuintes, pessoas físicas ou jurídicas, em momentos de crise econômica (Rodrigues, 2020).

Ocorre que a concessão sucessiva e periódica de benesses fiscais nesses moldes acabou produzindo, no médio e longo prazo, um efeito negativo para a arrecadação de tributos e para a conformidade fiscal dos contribuintes em geral (Baer; Le Borgne, 2008), pois a expectativa da iminente abertura de um novo programa compromete a arrecadação e influencia os agentes econômicos a usarem a evasão ou mesmo a sonegação fiscal como estratégia de negócio para potencialização do lucro, inclusive com prejuízo ao equilíbrio da concorrência, na confiança de que, dentro em breve, o Estado irá facultar uma via barata e vantajosa para que possam se regularizar novamente (Faber; Silva, 2016).

Apenas para exemplificar, estudo realizado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) para analisar os efeitos dos parcelamentos especiais deferidos no ano de 2017 sobre a recuperação de créditos no ano de 2018 constatou que aproximadamente 83% (oitenta e três por cento) dos débitos incluídos nesses programas de recuperação eram classificados como de alta ou média perspectiva de recuperação – rating A ou B, na categorização da Portaria MF n. 293, de 12 de junho de 2017 – e apontou que a concessão de benefícios fiscais sem considerar a capacidade de pagamento afetou negativamente a recuperação de créditos inscritos em dívida ativa da União no ano subsequente (Brasil, 2018b).

Na tentativa de mudar esse cenário, em que devedores com capacidade de pagamento média e alta se beneficiavam de programas de recuperação fiscal, o Governo do Brasil decidiu regulamentar um instituto previsto há décadas no CTN: a transação tributária. Para tanto, editou a MP n. 899, de

2019, posteriormente convertida na Lei n. 13.988, de 2020, cuja exposição de motivos declara o objetivo de esvaziar “a prática comprovadamente nociva de criação periódica de parcelamentos especiais, com concessão de prazos e descontos excessivos a todos aqueles que se enquadram na norma”, mesmo que possuam capacidade de pagamento integral da dívida (Brasil, 2019). Nessa linha, o diploma autorizou a concessão de descontos, no bojo de um programa de transação, apenas para créditos classificados pela autoridade fazendária como irrecuperáveis ou de difícil recuperação. Ou seja, reduções concedidas apenas para os devedores que, comprovadamente, não tenham capacidade para satisfazer suas obrigações fiscais.

Dois meses depois da edição da MP n. 899, registraram-se os primeiros casos da COVID-19. As restrições de mobilidade, os lockdowns e as demais medidas de saúde necessárias para o enfrentamento da pandemia provocaram a maior crise econômica em mais de um século, desencadeando um conjunto de respostas governamentais abrangentes para minimizar esses efeitos, muitas das quais envolveram ferramentas de política pública totalmente novas ou nunca usadas em larga escala (World Bank, 2022).

É precisamente nesse cenário que se enquadram os programas de transação lançados pela PGFN no contexto da pandemia. Não é incorreto afirmar que a primeira aplicação de grande alcance do instituto se deu, justamente, com a publicação da Portaria PGFN n. 7.820, de 18 de março de 2020, que instituiu a transação extraordinária, antes mesmo do reconhecimento do estado de calamidade pública pelo Decreto Legislativo n. 6, de 20 de março de 2020. Outros programas se seguiram, dentre eles a transação excepcional (Portaria PGFN n. 14.402, de 16 de junho de 2020), que foi a primeira modalidade de amplo alcance a incorporar a mensuração do grau de recuperabilidade como parâmetro para a concessão de descontos e de ajuste da perspectiva de recebimento dos créditos inscritos aos efeitos econômicos da pandemia.

Considerando, portanto, que a regulamentação da transação, no âmbito federal, é relativamente recente e teve como um de seus objetivos romper com a prática tradicional dos programas de recuperação fiscal de conceder benefícios e reduções indistintamente, entende-se importante investigar, com o apoio de elementos das técnicas de avaliação de impacto de políticas públicas, se há alguma correlação entre a adesão das empresas à transação excepcional e a manutenção do emprego e da renda dos trabalhadores.

1. NOÇÕES GERAIS SOBRE A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Secchi (2020, p. 19) afirma que “uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Em sentido semelhante, o

Guia Prático de Análise ex-post elaborado pelo governo brasileiro (Brasil, 2018a), define políticas públicas como um “conjunto de programas ou ações governamentais necessárias e suficientes, integradas e articuladas para a provisão de bens ou serviços à sociedade, financiadas por recursos orçamentários ou por benefícios de natureza tributária, creditícia e financeira”. Na essência, trata-se de uma ação estatal voltada a intervir na realidade e modificá-la, para solucionar um problema público.

Como os recursos estatais são escassos, convém aplicá-los de forma eficiente, o que, na seara das políticas públicas, corresponde não só a racionalizar as despesas como também a maximizar os resultados. É nessa esteira que se encaixa a ideia de políticas públicas baseadas em evidências, que ganhou impulso a partir dos anos 1990, tendo como um de seus primeiros marcos o documento *Modernising Government*, produzido pelo Governo do Reino Unido, preconizando que, para atender às crescentes demandas da sociedade, o governo precisa estar disposto a constantemente reavaliar suas ações de modo a produzir políticas que realmente lidem com os problemas, que sejam baseadas em evidências, e não uma resposta a pressões de curto prazo, e que enfrentem as causas e não os sintomas, em um processo contínuo de aprendizado e melhoria (United Kingdom, 1999). Cresce, assim, a preocupação em se avaliarem os resultados das políticas em termos de melhoria do bem-estar da sociedade, como meio de garantir maior transparência, prestação de contas (no sentido mais material, de *accountability*) e, em última instância, a própria legitimidade da ação estatal (Gertler *et al.*, 2018).

Um tipo específico de avaliação de políticas públicas é a avaliação de impacto, que busca estimar as mudanças no bem-estar dos indivíduos que podem ser atribuídas a um projeto, política pública ou programa específico (Gertler *et al.*, 2018). Por óbvio, a avaliação de resultados pressupõe a identificação clara dos objetivos a que o programa avaliado se destina. Além disso, ocupa lugar central na avaliação de impacto o conceito de atribuição, entendido como a possibilidade de se vincularem os resultados verificados diretamente ao programa avaliado. Ao seu lado, outra ideia assume grande relevância: o contrafactual, ou seja, “qual teria sido o resultado para os participantes do programa se eles não tivessem participado do programa” (Gertler *et al.*, 2018, p. 9).

É precisamente no contrafactual que residem algumas das maiores dificuldades das avaliações de impacto. Idealmente, para mensurar o efeito de uma determinada política e as relações causais entre ela e as mudanças produzidas na realidade, seria necessário comparar os atributos dos beneficiários participando e não participando do programa ao mesmo tempo – o que, naturalmente, é uma impossibilidade material. Aliás, a

própria expressão “contrafactual” decorre dessa circunstância, ao refletir a busca, para fins de comparação, por um resultado que é contrário aos fatos (Reichardt, 2019, p. 15).

Assim, é necessário estimar o contrafactual a partir de métodos estatísticos que permitam verificar, tanto quanto possível, o que teria acontecido caso os participantes analisados não tivessem participado do programa. Isso é feito, por exemplo, a partir da seleção de um grupo de comparação, não beneficiado pela política, mas com características suficientemente similares às dos beneficiários participantes, que constituem o grupo de tratamento (IJSN, 2018).

A estimativa precisa do contrafactual, portanto, serve não apenas à identificação do impacto como à atribuição deste ao programa analisado. A tarefa, contudo, é tão importante quanto complexa e falhas no método podem comprometer ou mesmo inutilizar as avaliações.

O primeiro risco que se corre é o de simplesmente analisar-se o estado do grupo de beneficiários antes e depois da intervenção (avaliação pré-pós), presumindo-se que a diferença verificada antes e depois da participação no programa seria decorrente da política: desconsiderar as potenciais interferências de outros programas ou fatores põe em cheque o pilar da atribuição, dado que a alteração de estado posterior à implantação do programa pode decorrer, em parte ou totalmente, de fatores externos e não controlados por ele.

Outro equívoco frequente é comparar um grupo de indivíduos que se inscreveu voluntariamente para participar do programa com um grupo que optou por não participar – em outros termos, grupos autosselecionados (Gertler *et al.*, 2018). O problema, aqui, é que a decisão em participar ou não decorre de características ou preferências que podem interferir nos próprios resultados do programa. Nessa perspectiva, avaliar as diferenças simples entre inscritos e não inscritos compromete a premissa de que os grupos de tratamento e de comparação devem ter características estatisticamente idênticas antes da intervenção.

Outro cuidado indispensável, também relacionado à atribuição, é atentar para a distinção entre correlação e causalidade. Por vezes, variáveis revelam uma relação de interdependência, porém sem relação direta de causa e efeito entre elas. As avaliações de impacto têm, assim, a importância de determinar “até que ponto um programa – e somente esse programa – contribuiu para a mudança de um resultado” (Gertler *et al.*, 2018, p. 54), buscando, para tanto, técnicas que permitam descartar a possibilidade de que o resultado seja explicado por qualquer outro fator além da intervenção.

As diferentes modelagens estatísticas para aferição do contrafactual resultam em uma multiplicidade de métodos de avaliação de impacto, cada

um com seus pontos fortes e fracos e cuja precisão pode variar de acordo com as características do programa a ser avaliado. Isso não significa, contudo, que não seja possível estimar com grau estatisticamente aceitável esses efeitos, sobretudo em um cenário de crescente tendência da prática de políticas públicas baseadas em evidências.

2. A TRANSAÇÃO EXCEPCIONAL E A PANDEMIA DA COVID-19

2.1. A transação no Direito Tributário

Transação é um meio de autocomposição de litígios, pelo qual as partes acordam, mediante concessões mútuas, em encerrar a disputa. Nas palavras de Conrado e Araújo (2022, p. 22), trata-se de um instituto que integra “o altoplano jurídico, operando efeitos em suas diversas searas”, inclusive na área penal.

Especificamente em matéria tributária, a transação é empregada há tempos e em diversos países. Oliveira (2013) destaca que, no Direito francês, o acordo entre Estado e contribuintes para encerramento de contendas fiscais tem previsão legal desde 1822, admitindo, na sua conformação recente, redução apenas dos acessórios do tributo devido (penalidades e juros) e somente durante o contencioso administrativo de constituição do crédito. O Direito italiano, por sua vez, contempla a possibilidade de acordos tanto na fase administrativa do lançamento tributário, o chamado *accertamento con adesione*, quanto na fase judicial, a *conciliazione giudiziale* (Oliveira, 2013).

A experiência dos Estados Unidos também é das mais antigas. Embora a sua aplicação em larga escala tenha se difundido apenas a partir da década de 1990, a regulamentação do instituto remonta a uma lei promulgada em 1868, tendo, desde a origem, uma concepção bastante aberta, admitindo a conciliação em qualquer caso que envolvesse a legislação tributária federal (Silva Neto, 2021). Oliveira (2013) destaca duas modalidades de acordo em matéria tributária no direito norte-americano: os *closing agreements*, que são acordos para pôr fim à controvérsia antes da sua judicialização, e os *offers in compromise*, por meio dos quais o contribuinte faz uma oferta de pagamento em valor inferior ao montante do débito para encerrar a discussão.

Depreende-se, do quadro narrado acima, que a transação é um instrumento de política fiscal e de relacionamento Estado-cidadão já consolidado em diversos países de cultura jurídica e/ou econômica não tão distantes da realidade brasileira. Constata-se, ainda, que o emprego do instituto tem, basicamente, dois propósitos principais: a redução da litigiosidade, por meio do encerramento consensual das discussões, e o aprimoramento da recuperação dos créditos, buscando assegurar o ingresso de recursos aos

cofres públicos ao tempo em que busca conciliar o interesse da arrecadação com a realidade econômica do contribuinte e com os ditames da justiça fiscal.

Naturalmente, alguma margem de discricionariedade é ínsita ao instituto, já que a avaliação da extensão das concessões admissíveis pode variar de acordo com as circunstâncias de cada caso concreto. Essa característica pode lançar dúvidas quanto à garantia de isonomia nos casos em que a administração tributária tenha poderes mais amplos para decidir transigir ou não ou para fazê-lo com um e não com outro (Machado Segundo, 2021).

Muito embora se saiba – até em decorrência do princípio da legalidade, que, no Brasil, tem estatura constitucional – que a discricionariedade administrativa somente pode ser exercida dentro dos parâmetros e diretrizes previamente estabelecidos pela lei e que o agente público não está livre para pactuar o que bem entender (Oliveira, 2013), há quem questione a própria compatibilidade da transação com o caráter vinculante do lançamento e da cobrança do crédito tributário, notadamente com o princípio da indisponibilidade do interesse público (Diniz, 2021), que não comportaria qualquer análise de conveniência e oportunidade.

Além disso, há a questão do efeito que a perspectiva de transacionar os débitos fiscais, com reduções, pode acarretar sobre o comportamento em geral dos contribuintes. Dito de outra forma, questiona-se se o contribuinte que cumpre suas obrigações tributárias tempestivamente continuaria a se comportar dessa maneira diante da possibilidade de celebrar futuramente uma transação com o Fisco que acarrete a redução do montante devido (Mendes, 2014).

Essas preocupações podem explicar por que, no Direito Tributário brasileiro, os debates sobre a transação estiveram, por décadas, reduzidos ao plano exclusivamente teórico. Embora previsto no Código Tributário Nacional desde 1966, foi necessário mais de meio século para que a regulamentação legal do instituto permitisse a sua aplicação concreta, muito em razão do “entendimento, algo generalizado, de que a figura é incompatível com o regime de direito público” (Costa, 2020, p. 209).

Um dos pilares dessa posição mais defensiva em relação à transação tributária é a tradicional visão de que o interesse público, na seara fiscal, somente é alcançado com a satisfação integral do crédito tal como definitivamente constituído e sem qualquer margem para flexibilização, independentemente das circunstâncias (Diniz, 2021). Ocorre que foi justamente essa percepção intransigente a responsável por, como aponta Diniz (2021), canalizar as controvérsias entre o Fisco e os contribuintes para o Poder Judiciário como única via de solução de conflitos, com as já conhecidas e nefastas consequências de congestionamento de processos, comprometimento da eficiência da

prestação jurisdicional e das atividades de arrecadação e recuperação de créditos quando, na verdade, “por vezes, a transação revelar-se-á mais vantajosa ao interesse público do que o prolongamento ou a eternização do conflito” (Costa, 2020, p. 299).

Isso não quer dizer que as concessões admitidas pelo ente tributante no bojo de uma transação são uma flexibilização do interesse público. Trata-se, ao revés, de ressignificar esse dogma, de modo a que o interesse público passe a ser compreendido em uma perspectiva mais ampla, para além do interesse meramente patrimonial do Estado. Essa visão, mais consentânea com a realidade atual, envolve necessariamente a aferição da vantajosidade do acordo, considerando a perspectiva de recuperação do crédito, os custos de administração e cobrança, da postergação da discussão, o entendimento jurisprudencial sobre os temas envolvidos e, não menos importantes, os impactos sociais e econômicos da política sobre, por exemplo, a manutenção de empregos e da atividade produtiva e a regularização fiscal dos contribuintes.

Essa avaliação de vantajosidade encerra, naturalmente, um juízo de conveniência e oportunidade típicos da discricionariedade administrativa – obviamente, uma discricionariedade regrada, porque vinculada tanto ao interesse público, nessa perspectiva mais ampla que se vem de mencionar, quanto aos critérios, limites e parâmetros definidos pela lei (Diniz, 2021). Esses últimos elementos servem para mitigar, se não eliminar, o risco de arbítrio e de tratamento anti-isonômico entre contribuintes na mesma situação fática e jurídica. Outro eficaz antídoto contra potencial ofensa à isonomia é o dever de transparência e publicidade em todos os atos que envolvam as transações (Machado Segundo, 2021), viabilizando a fiscalização não apenas pelos órgãos de controle institucionais, mas também o controle social.

Finalmente, surge a questão relativa ao chamado risco moral, ou seja, ao efeito que a possibilidade de transacionar com o Poder Público pode acarretar sobre o comportamento dos contribuintes, mitigado quando o valor final da transação reflete, da maneira mais precisa possível, a real capacidade de pagamento do devedor, apurada com rigor pela Administração tributária, para que ele sinta que efetivamente pagou tudo o que poderia pagar (Silva Neto, 2021). Além disso, o rol de exigências imposto pelo Fisco – especialmente as relacionadas à abertura de sigilo, à prestação de informações detalhadas sobre a situação econômico-fiscal, ao risco de cancelamento dos benefícios e de retomada da cobrança, à possibilidade de submissão a auditorias e monitoramento e às consequências de ordem penal – acabam por desestimular que devedores com alta capacidade de pagamento adiram a acordos de transação (Morais, 2021).

2.2. A transação na Lei n. 13.988, de 2020

Autores como Conrado e Araújo (2022), Diniz (2021) e Silva (2022) creditam a recente regulamentação ao momento histórico e ao contexto normativo que se passou a experimentar na última década, particularmente a partir da edição do CPC/2015. A crise de efetividade da jurisdição tradicional decorrente do elevado grau de litigiosidade e do enorme volume de processos impulsionou o legislador a adotar diversas iniciativas tendentes a estimular soluções consensuais e acessórias ou alternativas ao Judiciário, inclusive e especialmente pelas Fazendas Públicas (Conrado; Araújo, 2022, p. 23).

No âmbito da PGFN, verificou-se, de fato, uma inflexão no sentido da consensualidade e das soluções alternativas de resolução de conflitos, sobretudo a partir da implementação do chamado Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos (RDCC), instituído pela Portaria n. 396, de 2016, que prioriza as ações de cobrança administrativa e reserva a cobrança judicial como última medida, e pela regulamentação dos negócios jurídicos processuais (Portarias n. 360 e 742, ambas de 2018). Essa postura institucional, que traduz a ruptura com o modelo tradicional de relação adversarial com o contribuinte e busca instaurar uma relação baseada na confiança mútua, bem como a constatação da necessidade de promover mais racionalidade na cobrança dos créditos (Silva, 2022), acabou tornando quase natural o passo seguinte: a implementação da transação fiscal pela MP n. 899, convertida na Lei n. 13.988.

Na conformação vigente, a Lei n. 13.988 prevê três modalidades de transação. A primeira é a que se dá, por proposta individual ou por adesão a modelos predefinidos pela Administração, na cobrança de créditos inscritos em dívida ativa da União ou de suas autarquias e fundações, ou que estejam em cobrança pela Procuradoria-Geral da União ou, ainda, em contencioso administrativo fiscal. É a transação que tem por foco litígios instaurados por iniciativa do Fisco para exigir o adimplemento de um crédito e que, por isso, está mais diretamente ligada à sua recuperabilidade, podendo envolver o oferecimento de prazos e formas de pagamento diferenciados, a oferta ou substituição de garantias e a concessão de descontos sobre parcelas acessórias de créditos classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação a partir da avaliação da capacidade de pagamento dos devedores.

A segunda modalidade tem por objetivo solucionar uma controvérsia na relação jurídica tributária, porém na direção inversa: destina-se a encerrar litígios instaurados por iniciativa do contribuinte para se opor ao cumprimento de determinada obrigação fiscal. Focada no contencioso judicial ou administrativo tributário, essa modalidade de transação tem

como pressuposto a existência de uma controvérsia jurídica relevante e disseminada, assim entendida, nos termos da lei, como aquela que ultrapasse os interesses subjetivos da causa.

Por fim, tem-se a transação no contencioso administrativo de pequeno valor, assim entendido aquele cujo lançamento ou controvérsia não supere 60 salários-mínimos e que tenha como sujeito passivo pessoa natural, microempresa ou empresa de pequeno porte. Se, nas modalidades anteriores, o foco maior recaía diretamente sobre a relação fisco-contribuinte, ora sob a perspectiva da cobrança/recuperação do crédito, ora sob o prisma da própria legalidade e certeza da obrigação, a transação de pequeno valor tem como princípios fundamentais a racionalidade, a economicidade e a eficiência da administração tributária.

Para os objetivos desta pesquisa, interessa analisar mais profundamente a primeira modalidade – transação na cobrança –, que é a mais sujeita a sofrer influência direta de fatores econômicos que impactem a atividade de recuperação e/ou a capacidade de pagamento do contribuinte, como foi o caso da pandemia da COVID-19, e que autoriza a aplicação de condições especiais para o cumprimento das obrigações, tais como a dilação de prazos e, notadamente, a concessão de reduções e descontos relacionados aos créditos classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação.

2.3. Transação não é Refis

Sob essa última perspectiva, relacionada à dilação de prazos, à viabilização de formas de pagamento especiais e, especialmente, à concessão de descontos nos acessórios do crédito, a transação na cobrança parece assumir as feições de um parcelamento. De fato, como lembra Machado Segundo (2021), embora a transação não se confunda com parcelamento, anistia ou remissão, pode envolver um ou mais desses institutos. Uma das principais distinções, contudo, é que, no parcelamento “puro” tradicional, não há espaço para juízo de discricionariedade pela autoridade administrativa: todos os aspectos do programa estão definidos na lei e, uma vez atendidos os requisitos pelo contribuinte, é imperioso o deferimento da sua adesão (Jabur Neto, 2022).

Para além do parcelamento ordinário, que está sempre disponível, tem regras previsíveis, estáveis e não prevê reduções ou descontos, a história recente mostra que momentos de crise econômica vêm sendo sucessivamente utilizados como fundamento para a abertura dos chamados “parcelamentos especiais”. Desde a Lei n. 9.964, de 1999, que implementou o primeiro programa de Recuperação Fiscal (Refis), foram abertos cerca de 40 programas de renegociação de débitos (Rodrigues, 2020).

Analisando o impacto desse tipo de programa de adesão ampla e sem qualquer avaliação quanto às características do optante sobre o comportamento dos contribuintes, Faber e Silva (2016) constataram que há uma influência negativa na arrecadação, que ocorre principalmente pela expectativa de abertura de um novo Refis, e concluíram que o alívio financeiro proporcionado por essas iniciativas, aliado à redução do risco de inadimplência em razão das sucessivas aberturas de novos parcelamentos especiais, poderia estimular os agentes econômicos a reduzir o pagamento de tributos para maximização dos lucros.

Paes (2014), a seu turno, aponta que a oferta de parcelamentos nesses moldes aumenta a evasão fiscal, que chega a atingir proporções superiores a 30% (trinta por cento) e aponta que a literatura é unânime no sentido de que a medida não é adequada do ponto de vista da política tributária, seja pelo impacto negativo no cumprimento espontâneo das obrigações, seja pela ineficiência e pouco resultado arrecadatário.

Essa circunstância não passou despercebida pela administração tributária e esse foi, justamente, um dos fundamentos que embasaram a edição da MP n. 899, conforme se lê na exposição de motivos:

A transação na cobrança da dívida ativa da União acarretará redução do estoque desses créditos, limitados àqueles classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, incrementará a arrecadação e esvaziará a prática comprovadamente nociva de criação periódica de parcelamentos especiais, com concessão de prazos e descontos excessivos a todos aqueles que se enquadram na norma (mesmo aqueles com plena capacidade de pagamento integral da dívida). O modelo ora proposto possui bastante similaridade com o instituto do “Offer in Compromise”, praticado pelo Internal Revenue Service (IRS), dos Estados Unidos da América. Em suma, afasta-se do modelo que considera exclusivamente o interesse privado, sem qualquer análise casuística do perfil de cada devedor e, consequentemente, aproxima-se de diretriz alinhada à justiça fiscal, pautando o instituto sob o viés da conveniência e da ótica do interesse da arrecadação e do interesse público (Brasil, 2019, grifo nosso).

Surge como elemento central do modelo a avaliação do potencial de recuperabilidade do crédito, que, por sua vez, está diretamente ligada à capacidade de pagamento do sujeito passivo. Essa, talvez, seja a diferença mais importante entre a transação e os parcelamentos especiais: o fato de que os programas do tipo Refis não fazem qualquer distinção relativa à capacidade de pagamento dos optantes, tratando a todos indistintamente. A transação, por outro lado, está intrinsecamente ligada a conceitos como o

rating da dívida, a perspectiva de recuperabilidade do crédito e a capacidade de pagamento.

2.4. Transação e Justiça Fiscal

Como destaca Morais (2021), a grande maioria dos optantes pelo último parcelamento especial de amplo alcance, o chamado Programa Especial de Regularização Tributária (PERT), instituído em 2017, era de contribuintes com alta capacidade de pagamento, suficiente para quitar toda a dívida sem reduções; paradoxalmente, um grande contingente de contribuintes com situação financeira efetivamente degradada e com dívidas classificáveis como de baixa perspectiva de recuperação sequer se beneficiou da política, porque não conseguiu cumprir as condições de entrada ou, tendo-as cumprido, não conseguiu se manter adimplente no programa e foi excluído logo depois.

Essa situação mostra como o sistema de parcelamentos especiais pode ser duplamente injusto com os contribuintes em situação econômica verdadeiramente frágil: por um lado, eles são normalmente utilizados como justificativa para a abertura de um Refis, mas, por outro, a grande maioria sequer consegue efetivamente se beneficiar dos programas, seja porque não cumprem os requisitos para validar a adesão, seja porque acabam excluídos em curto espaço de tempo (Morais, 2021).

A constatação põe em xeque o próprio respaldo moral da legislação instituidora dos parcelamentos dessa natureza e contraria uma ideia que remonta à Antiguidade, de que justiça é dar a cada um segundo seu merecimento ou necessidade. Sem entrar em digressões mais aprofundadas sobre o conceito de mérito ou merecimento, parece suficiente para os fins desta pesquisa considerar que, na presente perspectiva, merecem maior suporte fiscal do Estado aqueles que têm condições financeiras mais precárias. Trata-se, na verdade, de um princípio elementar do Direito Tributário, qual seja, o da capacidade contributiva.

No contexto da transação tributária, o instrumento central para a realização do princípio da isonomia é a capacidade de pagamento. Essa aferição, baseada predominantemente em dados já disponibilizados à Administração quando do cumprimento de obrigações acessórias e por meio dos quais o Fisco estima o fôlego patrimonial, econômico e financeiro dos contribuintes, é o mecanismo que permite a customização da negociação de acordo com o perfil econômico dos devedores. Ao contrário dos tradicionais programas de parcelamento especial, que franqueiam descontos e benefícios indistintamente mesmo a devedores que ostentam condições de liquidar integralmente os seus débitos, o novo paradigma introduzido pela transação gradua as concessões da Administração à efetiva necessidade do contribuinte.

Daí porque Machado Segundo afirma – talvez com alguma dose de exagero – que a transação na cobrança de créditos representa “um REFIS para quem a Administração Tributária considerar merecedor (...) levando a uma utilização mais eficiente do instituto (concedido apenas a quem ‘merecer’)” (2021, p. 260-261).

Dado que a Capag é estimada a partir das condições de cada sujeito passivo, um outro ponto, também decorrente do princípio da isonomia e da Justiça Fiscal, surge: a necessidade de assegurar benefícios equivalentes a contribuintes que se encontrem em condições econômico-financeiras semelhantes. Para tanto, o legislador adotou como regra a transparência dos acordos, que devem ser publicados em meio eletrônico de modo a garantir, a um só tempo, o controle sobre os acordos celebrados e a observância da isonomia entre os contribuintes. Ademais, faculta-se ao interessado formular proposta de transação individual por iniciativa própria, cabendo-lhe, se for o caso, demonstrar que contribuintes outros, em condições semelhantes, já obtiveram do Fisco acordos firmados em parâmetros similares ao pretendido.

Em resumo, pode-se afirmar que a Capag nada mais é do que uma expressão da capacidade contributiva aplicável à fase de cobrança, instrumento de implementação do princípio da isonomia e de materialização da Justiça fiscal. Além disso, por ser reflexo da situação econômica do contribuinte, é de se esperar que ela seja vulnerável à influência de fatores inesperados – como, por exemplo, uma pandemia de proporções históricas.

2.5. COVID-19: consequências econômicas e medidas de apoio

Como já mencionado, a MP n. 899 foi editada em outubro de 2019. Os primeiros editais de transação por adesão, com escopo ainda bastante restrito, foram lançados pela PGFN em dezembro daquele ano. Paralelamente, naquele mesmo mês, foram registrados os primeiros casos de COVID-19, que rapidamente evoluiu até ser reconhecida como uma pandemia de proporções históricas.

Parte significativa das consequências econômicas adveio das chamadas intervenções não farmacológicas de enfrentamento da pandemia, dentre as quais medidas de distanciamento social, suspensão de eventos públicos e privados, de atividades educacionais, fechamento de centros comerciais e estabelecimentos como academias, restaurantes e bares, suspensão de atividades não essenciais, restrições ao transporte público e à própria circulação de pessoas, entre outras.

Uma situação como essa tende a promover um choque generalizado na economia, devido à queda na demanda, às interrupções nas cadeias

nacionais e internacionais de suprimentos e à redução de fluxo de caixa, fazendo surgir a necessidade de que os governos desenvolvam políticas públicas de apoio aos contribuintes dos setores mais afetados (OCDE, 2020a). Tanto é assim que, ainda em março de 2020, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) listou uma série de sugestões de medidas de apoio aos contribuintes em resposta ao contexto da COVID-19, tais como a extensão de prazos de pagamentos, a anistia ou a remissão de multas e juros, a suspensão de medidas de cobrança, a aceleração de processos de restituição etc. (OCDE, 2020b).

No Brasil, diversas medidas de apoio econômico também foram adotadas nos três níveis de governo. No plano federal, o Congresso Nacional reconheceu o estado de calamidade pública decorrente da pandemia e dispensou excepcionalmente o cumprimento das regras fiscais, por meio do Decreto Legislativo n. 6, de 2020, e da Emenda Constitucional n. 106, de 2020. Com base nesses permissivos, foram implementadas diversas políticas públicas, como a prorrogação do prazo de validade de certidões de regularidade fiscal por meio da Portaria Conjunta n. 555, de 2020; o auxílio emergencial de R\$ 600 (seiscentos reais), regulado pela Lei n. 13.982, de 2020; a redução a zero de alíquotas de importação de produtos farmacêuticos e médico-hospitalares; o Programa Emergencial de Suporte a Empregos, regido pela Lei n. 14.043, de 2020; o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, de que trata a Lei n. 14.020, de 2020; o Programa Emergencial de Acesso a Crédito, previsto na Lei n. 14.042, de 2020; o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), instituído pela Lei n. 13.999, de 2020; e o Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse), regido pela Lei n. 14.148, de 2021, entre outros.

No âmbito da cobrança da dívida ativa da União, diante de um cenário tão grave quanto inédito, a PGFN decidiu utilizar o novo instituto para adotar ações como a suspensão temporária de medidas de cobrança administrativa e a abertura do primeiro programa de transação franqueado ao grande público, a transação extraordinária (Portaria n. 7.820, de 18 de março de 2020), que contemplava o alongamento dos prazos de pagamento, mas sem conceder descontos sobre o montante devido.

O agravamento da crise econômica, contudo, tornou necessário um programa mais profundo, motivando a edição da Portaria PGFN n. 14.402, de 2020, que instituiu a transação excepcional – agora, sim, calcada na aferição da capacidade de pagamento, na mensuração do grau de recuperabilidade e na concessão de descontos. O regime foi posteriormente estendido aos débitos apurados na forma do Simples Nacional (Portaria PGFN n. 18.731, de 2020).

A crise econômica da COVID-19 representou, assim, um grande teste para o recém-regulamentado instituto, que, ao menos em teoria, se mostrava predisposto a ser uma ferramenta eficaz de apoio aos contribuintes com capacidade de pagamento afetada. A formalização da negociação garantia ao devedor situação de regularidade fiscal, bem como a suspensão de medidas de cobrança administrativa e judicial. Com isso, esperava-se que a renegociação proporcionasse ao contribuinte fôlego para fortalecer ou recuperar sua capacidade de exercer atividade produtiva. Esse alívio da pressão sobre o caixa das empresas permitiria, em tese, o direcionamento de recursos para a manutenção das suas operações e, eventualmente, estimular investimentos para expansão da produção. Finalmente, a negociação em condições favorecidas poderia representar uma oportunidade para as empresas se reestruturarem, evitando a falência e mantendo os empregos existentes, bem como preservando a massa salarial.

Assim, interessa avaliar se a transação excepcional foi eficaz para assegurar a consecução dos objetivos declarados. Dito de outra forma, cabe indagar: há indícios de que a adesão à transação excepcional contribuiu para a manutenção do emprego e da renda dos trabalhadores?

3. AVALIAÇÃO DA TRANSAÇÃO EXCEPCIONAL

3.1. Análise e tratamento dos dados

São objetivos declarados da transação excepcional viabilizar a superação da crise econômico-financeira decorrente da COVID-19, permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego e da renda dos trabalhadores e assegurar que a cobrança dos créditos inscritos seja realizada de modo a ajustar a perspectiva de recebimento e a capacidade de geração de resultados dos devedores.

Considerando a disponibilidade de dados, elegeu-se como foco o objetivo relacionado à manutenção do emprego e da renda, por se tratar de variáveis com conceito bem delimitado e de mensuração quantitativa relativamente simples e por serem informações sobre as quais existe uma quantidade significativa de dados. Optou-se por consultar as informações consolidadas a partir de uma única fonte, até como forma de dar mais consistência aos dados analisados: a Declaração do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (Dirf), transmitida pelas fontes pagadoras e que contém, entre outras informações, os rendimentos pagos a pessoas físicas domiciliadas no país.³

3 A utilização para fins de pesquisa foi expressamente autorizada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Ademais, somente foram consultados dados agregados e/ou anonimizados, sem a identificação de nenhum contribuinte em particular.

Finalmente, elegeu-se como grupo de tratamento o conjunto de contribuintes que aderiu à transação excepcional até dezembro de 2020, prazo final originalmente fixado na Portaria PGFN n. 14.402, de 2020. Embora esse prazo tenha sido sucessivamente prorrogado até findar em dezembro de 2022, optou-se por avaliar apenas o comportamento do grupo de contribuintes que aderiu nessa primeira janela de oportunidade pela necessidade de se obter um período temporal minimamente razoável após a adesão para o acompanhamento dos possíveis efeitos.

Os conjuntos de dados utilizados para consulta na base de dados de declarantes da Dirf resultaram nas seguintes amostras, segmentadas por porte da pessoa jurídica (microempresa, empresa de pequeno porte e demais pessoas jurídicas):

Tabela 1 – Distribuição do grupo de tratamento

Grupo de Tratamento		
Porte	Quantidade de devedores	Valor consolidado da dívida (dez/2020)
Microempresa – ME	30.701	R\$ 13.824.919.621,74
Empresa de Pequeno Porte – EPP	8.843	R\$ 9.859.304.432,98
Demais	7.999	R\$ 67.364.471.612,11

Fonte: elaborada com dados da pesquisa.

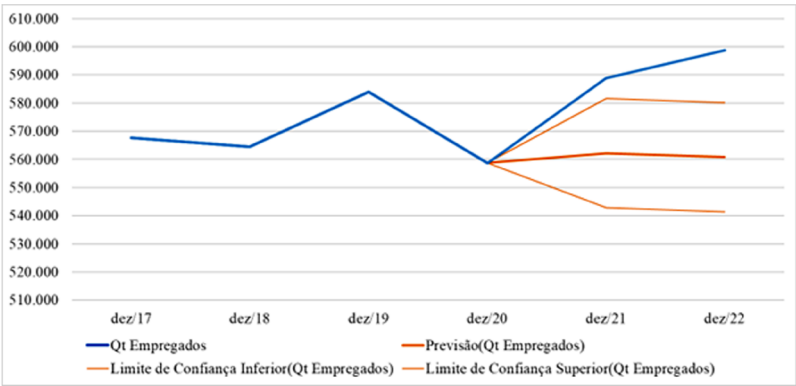
Fixadas essas premissas, definiu-se como método mais adequado ao estudo a análise de séries temporais interrompidas (*Interrupted Time Series* – ITS), que coleta múltiplas observações antes e depois da introdução da política/programa, permitindo que o seu efeito seja estimado projetando-se para frente na linha do tempo a tendência das observações antes da implantação e comparando-se essa projeção com a tendência real das observações verificadas após a intervenção – assim, o impacto estimado é a diferença entre a projeção futura das observações passadas e os resultados efetivamente verificados (Reichardt, 2019). É esperada, caso a intervenção, de fato, tenha algum efeito, alguma mudança ou interrupção na tendência após a implementação – daí o nome da abordagem (Reichardt, 2019).

Para a análise, foram extraídos dados das pessoas jurídicas optantes localizadas na base da Dirf relativos à quantidade de empregados e à massa salarial declaradas, referentes aos exercícios de 2017 a 2022, intervalo que permite uma janela razoável de comparação do estado do

grupo antes e após a intervenção (2020). Tendo em vista que os efeitos econômicos da pandemia tiveram início em 2020 e que a política analisada foi implementada no mesmo ano, utilizaram-se os dados apurados para os anos de 2017 a 2020 para subsidiar a projeção de comportamento do grupo de optantes para os dois exercícios seguintes, 2021 e 2022, que foi estimada com o auxílio da funcionalidade “planilha de previsão” do Microsoft Excel.

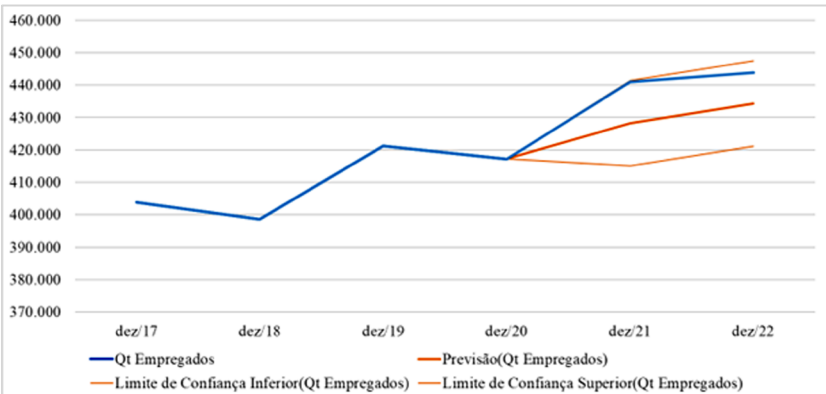
Com relação à quantidade de empregados declarada, os resultados foram os seguintes:

Gráfico 1 – Quantidade de empregados – Projeção X Real – Todos os portes



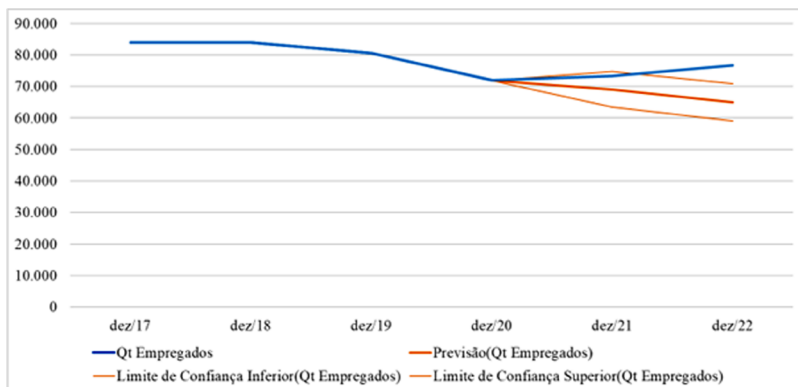
Fonte: elaborado com dados da pesquisa.

Gráfico 2 – Quantidade de empregados – Projeção X Real – Porte: Demais



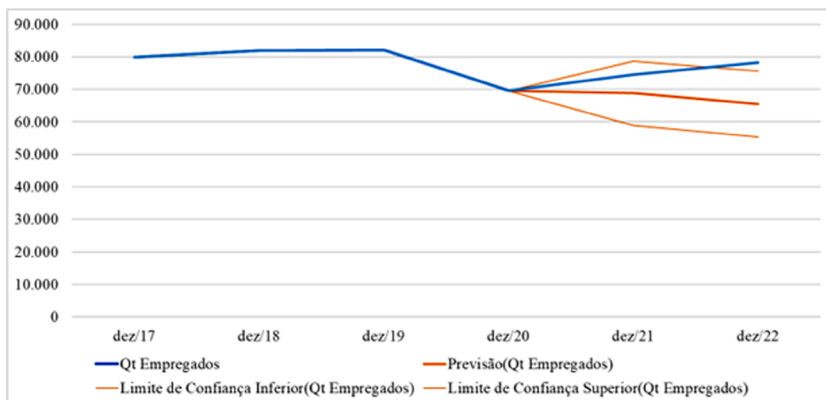
Fonte: elaborado com dados da pesquisa.

Gráfico 3 – Quantidade de empregados – Projeção X Real – Porte: EPP



Fonte: elaborado com dados da pesquisa.

Gráfico 4 – Quantidade de empregados – Projeção X Real – Porte: ME



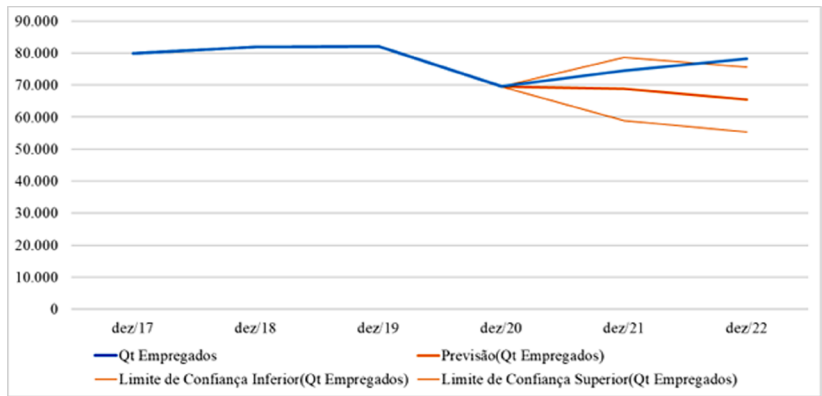
Fonte: elaborado com dados da pesquisa.

Verifica-se que o conjunto de todos os optantes apresentou um resultado bastante acima da projeção estatística. Quando segmentada a análise por porte da empresa, observa-se que o subgrupo “Demais” apresentou um resultado superior ao centro da projeção e bem próximo do limite de confiança superior. Os subgrupos EPP e ME, por sua vez, apresentaram um comportamento ainda melhor, ambos finalizando o período de análise com um resultado acima do limite superior da projeção. Todos os três subgrupos tiveram aumento da quantidade de empregados a partir de 2021. Ainda, conforme se extrai do Gráfico 1, o conjunto dos optantes vinha apresentando uma tendência de queda no intervalo 2017-2018, recuperando-se no intervalo 2018-2019 e voltando a cair em 2020, ano da decretação da pandemia. Após a intervenção, o grupo

apresentou uma forte recuperação, atingindo, ao final de 2022, o melhor resultado (maior quantidade de empregados) de toda a série histórica analisada.

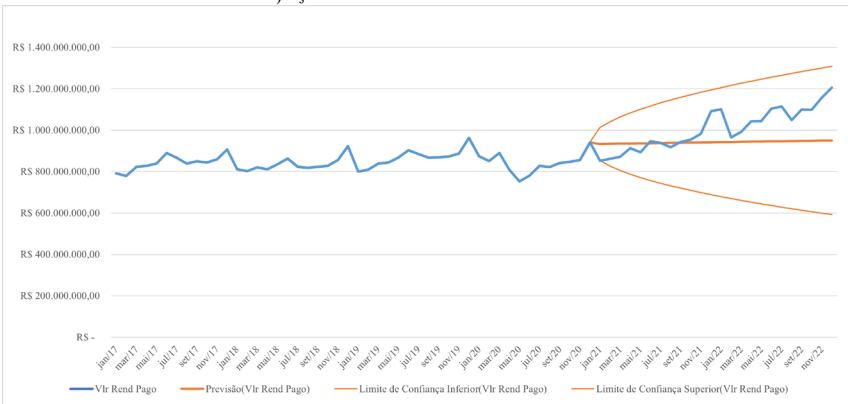
Para a análise da massa salarial, foram usadas as informações mensais constantes da Dirf. Usando a mesma sistemática, estimou-se a projeção para o conjunto de todos os optantes compreendidos na amostra, bem como dos três subgrupos segmentados por porte da empresa, também com o auxílio da ferramenta “planilha de previsão” do software Microsoft Excel. Esses foram os resultados:

Gráfico 5 – Evolução dos rendimentos pagos (milhares de reais) –
Projeção X Real – Todos os portes



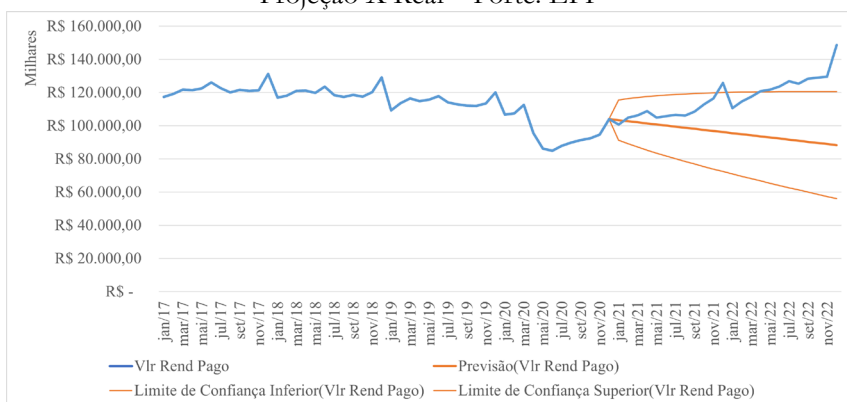
Fonte: elaborado com dados da pesquisa.

Gráfico 6 – Evolução dos rendimentos pagos (milhares de reais) –
Projeção X Real – Porte: Demais



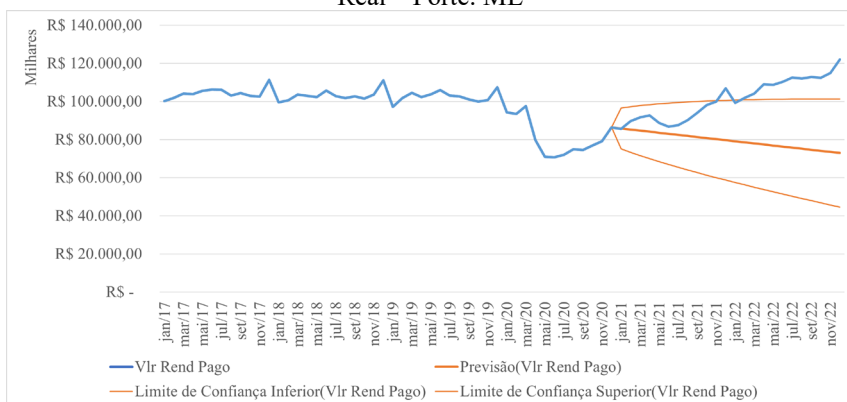
Fonte: elaborado com dados da pesquisa.

**Gráfico 7 – Evolução dos rendimentos pagos (milhares de reais) –
Projeção X Real – Porte: EPP**



Fonte: elaborado com dados da pesquisa.

**Gráfico 8 – Evolução dos rendimentos pagos (milhares de reais) – Projeção X
Real – Porte: ME**



Fonte: elaborado com dados da pesquisa.

O resultado total do conjunto de optantes (Gráfico 5), embora muito próximo do limite superior, está dentro da projeção estatística, para o que foi determinante o peso do subgrupo das Demais pessoas jurídicas: vale observar que as linhas de evolução dos Gráficos 5 e 6 são bastante semelhantes, o que evidencia a participação desse subgrupo no total.

Por outro lado, os subgrupos EPP e ME, se analisados isoladamente, tiveram um desempenho muito acima do limite de confiança da projeção, finalizando a série histórica no maior patamar registrado. É interessante notar,

ainda, que todos os subgrupos atingiram o seu pior nível simultaneamente em maio de 2020, momento em que as medidas de distanciamento social estavam em nível máximo, com restrições de aglomerações, deslocamentos, viagens, proibições de eventos, fechamento de estabelecimentos comerciais etc., comprovando cabalmente o impacto direto da pandemia na atividade econômica. A partir de então, todos iniciaram um movimento de recuperação, mas com os subgrupos ME e EPP ostentando um resultado proporcionalmente melhor.

3.2. Discussão dos principais achados

Os resultados alcançados com a pesquisa fornecem indícios de haver uma correlação entre a adesão à transação excepcional e a manutenção do emprego e da renda dos trabalhadores empregados nas empresas que optaram pelo programa.

Com relação à quantidade de empregos, houve uma melhora a partir do final de 2020, termo final da primeira fase de adesões e corte temporal escolhido neste estudo, que se refletiu não apenas na diminuição do ritmo de demissões, mas em efetivo aumento na quantidade de empregados – admissões, portanto.

Digna de nota também é a consistente queda no volume de rendimentos pagos pelas EPP e ME a partir de janeiro de 2020. Levando-se em conta que essas duas categorias constituem, ao menos numericamente, a maior quantidade de pessoas jurídicas na amostra analisada, o resultado revela uma face devastadora da pandemia sobre os pequenos negócios. Por outro lado, esse mesmo grupo acabou fechando a série analisada com o maior volume de rendimentos pagos no intervalo, a despeito de terem experimentado uma queda altamente significativa no momento mais crítico. Esse resultado parece demonstrar que o grupo de micro e pequenas empresas é mais sensível às oscilações do mercado, aos impactos na economia e às intervenções de apoio estatal.

A pesquisa evidenciou a dificuldade de avaliar o impacto de uma política pública, que se deve a diversos fatores, a começar pelo fato de que a realidade é multifacetada e afetada por diversos fenômenos que ocorrem simultaneamente e impactam sujeitos que, por sua vez, também apresentam características próprias que lhes conferem variados graus de sensibilidade a determinada intervenção estatal.

Importante considerar que, no caso analisado, a transação excepcional foi apenas uma medida dentro de uma cesta de iniciativas adotadas pelos três níveis de governo para apoiar os cidadãos e as empresas durante a crise econômica atrelada à pandemia. A impossibilidade de estimar o seu impacto efetivo se revela, inclusive, na sensível, mas significativa alteração na enunciação do objetivo relacionado à manutenção do emprego e da

renda promovida pela PGFN entre as Portarias n. 14.402 e 18.731. Editada menos de dois meses após a primeira, que declarava o objetivo de “permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego e da renda dos trabalhadores”, esta última passou a falar em “estimular a melhoria do ambiente de negócios das micro e pequenas empresas, com manutenção da fonte produtora, do emprego e da renda”, em aparente reconhecimento, proposital ou não, da dificuldade de que uma ação estatal possa ter um efeito determinante de permitir ou não esse propósito.

CONCLUSÃO

Com base nos resultados obtidos, é possível afirmar que a adesão à transação excepcional apresenta correlação positiva com a preservação de empregos e da renda dos trabalhadores afetados pela crise econômica da pandemia da COVID-19.

A avaliação de políticas públicas é uma atividade tão importante quanto desafiadora. Apesar de se valer de técnicas estatísticas, está longe de ser uma ciência exata, porque se debruça sobre fatos, fenômenos e seres sociais. Além disso, trabalhar o ciclo de políticas públicas com base em evidências esbarra em outro obstáculo essencial, que é a obtenção da matéria-prima: dados. De todo modo, em razão da importância social, econômica e jurídica do instituto, entende-se que este artigo pode contribuir para uma melhor compreensão do regime e das potencialidades da transação fiscal, sobretudo quando a política foi institucionalmente apresentada como uma ruptura de paradigma e uma alternativa institucional mais moderna e justa que os tradicionais modelos de programas do tipo Refis.

Aliás, um ponto que parece sinalizar o êxito da política é justamente o fato de que, mesmo com a crise econômica sem precedentes, a pandemia transcorreu sem que fosse aprovado pelo Congresso Nacional um programa de renegociação de amplo alcance nos moldes do Refis.

Estudos futuros poderão aprofundar as análises aqui empreendidas aumentando o período de análise (inclusive quando mais tempo tiver se passado desde a implementação da política) ou o escopo de avaliação para analisar a política da transação como um todo, tanto sob a ótica da eficiência da recuperação de créditos, quanto da redução de litigiosidade. Outra “avenida aberta” para pesquisa é a avaliação do impacto segmentando-se o público conforme a capacidade de pagamento, um dos pilares do instituto da transação na cobrança da dívida ativa.

Além disso, é interessante notar que a regulamentação das modalidades de negociação analisadas mostra uma preocupação da PGFN não apenas

em identificar os objetivos e resultados da política, mas também em declará-los expressamente. Tanto as Portarias n. 14.402 e 18.731, que regulam, respectivamente, a transação excepcional e a transação excepcional do Simples Nacional, quanto a Portaria n. 21.562, que instituiu o Programa de Retomada Fiscal, declaram de forma ostensiva os objetivos a que se propõem. O mesmo cuidado se verifica em atos que regulamentam outras modalidades de transação.

Como dito anteriormente, a definição de objetivos claros é um dos principais passos no desenho de uma política pública de qualidade, não apenas por orientar a sua implementação, dando-lhe sentido e finalidade, mas por possibilitar o monitoramento de sua execução e a avaliação de impacto. Desse modo, a declaração de objetivos dos programas de negociação analisados é um ponto positivo e digno de registro. Também merece destaque o papel da transparência para a boa governança da política pública de transação: não por outra razão, o legislador a reconheceu como o instrumento garantidor da isonomia e do controle dos acordos.

Finalmente, é importante ressaltar que a conclusão ora firmada, de haver indícios de que a transação excepcional contribuiu para a manutenção do emprego e da renda no contexto da crise econômica da pandemia, não significa, em absoluto, que o resultado positivo verificado seja exclusivamente decorrente dessa política, haja vista que o cenário sanitário, social e econômico sem precedentes na história recente detonou uma série de iniciativas de estímulo, todas potencialmente aptas a apoiar, em algum grau, empresas e pessoas.

A avaliação de políticas públicas é um processo cumulativo, em que diferentes análises e perspectivas se somam para compor um quadro mais preciso acerca do funcionamento, da eficácia e da efetividade dos programas. Espera-se, com este artigo, ter contribuído em alguma medida para a fase inicial dos debates quanto ao impacto da transação fiscal.

REFERÊNCIAS:

BAER, Katherine; LE BORGNE, Eric. *Tax amnesties: theory, trends and some alternatives*. Washington, DC: International Monetary Fund, 2008.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal do Brasil. *Estudo sobre impactos dos parcelamentos especiais*. Brasília: RFB, 29 dez. 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/arquivos-e-imagens/20171229-estudo-parcelamentos-especiais.pdf/view>. Acesso em: 13 abr. 2024.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018^a, v. 2. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guiaexpost.pdf/>. Acesso em: 17 abr. 2024.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. *Nota SEI n. 58/2018/PGDAU-CDA-COAGED*. Brasília: PGFN, 14 dez. 2018b. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/estudos-sobre-a-dau/nota-sei-n-58-2018-pgdau-cda-coaged-pgdau-cda-pgdau-pgfn-mf-analisa-efeitos-dos-parcelamentos-3.pdf>. Acesso em: 1º mar. 2024.

BRASIL. Exposição de Motivos Interministerial n. 00268/2019/ME/AGU, de 6 de setembro de 2019. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-899-19.pdf. Acesso em: 17 dez. 2023.

CONRADO, Paulo César; ARAUJO, Juliana Furtado Costa. Transação Tributária no Direito Brasileiro e seus principais aspectos à luz da Lei n. 13.988/2020. In: CONRADO, Paulo César; ARAUJO, Juliana Furtado Costa. *Transação Tributária na prática da Lei n. 13.988/2020*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

COSTA, Regina Helena. *Curso de Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 2020.

DINIZ, Geila Lúcia Barreto Barbosa. A transação na Lei n. 13.988/2020: o novo modelo de solução de conflitos tributários e suas interações com o sistema de precedentes do CPC/2015. In: SEEFELDER FILHO, Claudio Xavier *et al.* (Coord.). *Comentários sobre transação tributária: à luz da Lei 13.988/2020 e outras alternativas de extinção do passivo tributário*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

FABER, Frederico Igor Leite; SILVA, João Paulo Ramos Fachada Martins da. Parcelamentos tributários: análise de comportamento e impacto. *Revista da Receita Federal: estudos tributários e aduaneiros*, Brasília, v. 3, n. 1-2, jan./dez. 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/revistas/revista-da-receita-federal/2016-revista-de-estudos-tributarios-e-aduaneiros-da-receita-federal.pdf/view>. Acesso em: 17 dez. 2023.

GERTLER, Paul *et al.* *Avaliação de Impacto na prática*. 2. ed. Washington DC: Banco Mundial, 2018. Disponível em: <https://publications.iadb.org/pt/avaliacao-de-impacto-na-pratica-segunda-edicao>. Acesso em: 17 abr. 2024.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES – IJSN. *E quando a política está em andamento? Avaliação ex post!* Vitória, 2018. Disponível em https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/livros/IJSN_SiMAPP_Volume-04.pdf. Acesso em 17 abr. 2024.

JABUR NETO, Mario. Breve paralelo entre parcelamento, plano de amortização convencionado em negócio jurídico processual e transação e seu denominador comum. In: CONRADO, Paulo César; ARAUJO, Juliana Furtado Costa. *Transação Tributária na prática da Lei n. 13.988/2020*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Breves notas sobre a transação tributária no âmbito federal (Lei n. 13.988/2020). In: SEEFELDER FILHO, Claudio Xavier *et al.* (coord.). *Comentários sobre transação tributária: à luz da Lei 13.988/2020 e outras alternativas de extinção do passivo tributário*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MENDES, Guilherme Adolfo. Transação. In: MARTINS, Yves Gandra da Silva; BRITO, Edvaldo (org.). *Direito Tributário: crédito tributário*. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 2014.

MORAIS, Cristiano Neuenschwander Lins de. *Cobrança e renegociação de tributos em atraso no Brasil: análise da estrutura de incentivos do programa de transação tributária da Lei n. 13.988, de 2020*. 73 f. Dissertação (Mestrado) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Políticas Públicas e Governo, Brasília, 2021. Orientador: Gil Riella.

OLIVEIRA, Phelippe Toledo Pires de. *A transação em matéria tributária*. Dissertação (Mestrado em Direito). 245 f. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Orientador: Gerd Willi Rothman. Disponível em <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-03042017-140125/pt-br.php>. Acesso em: 1º mar. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. *Respostas da administração tributária à COVID-19: Considerações sobre a continuidade dos serviços*. Publicado em: 7 abr. 2020a. Disponível em <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/respostas-da-administracao-tributaria-a-covid-19-consideracoes-sobre-a-continuidade-dos-servicos-7ffd3180/>. Acesso em: 17 dez. 2022.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. *Tax administration responses to COVID-19: Support for taxpayers*. Publicado em 16 mar 2020b. Disponível em: <https://read.oecd-ilibrary.org>.

org/view/?ref=119_119698-4f8bfnegoj&title=Tax_administration_responses_to_Covid-19_Support_for_taxpayers. Acesso em: 17 dez. 2023.

PAES, Nelson Leitão. Os Efeitos dos Parcelamentos sobre a Arrecadação Tributária. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 44, n. 2, p. 323–350, 2014. Disponível em <https://www.revistas.usp.br/ee/article/view/47002/85395>. Acesso em: 1º mar. 2024.

REICHARDT, Charles S. *Quasi-Experimentation: a guide to design and analysis*. New York: The Guilford Press, 2019.

RODRIGUES, Natália Ferreira de Carvalho. *A renúncia dos benefícios: transparência e avaliação dos programas de recuperação fiscal no Brasil*. 101 f. Dissertação (Mestrado). Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Rio de Janeiro, 2020. Orientador: Robert Gregory Michener.

SECCHI, Leonardo. *Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. São Paulo: Cengage Learning, 2020.

SILVA NETO, Clóvis Monteiro. A transação tributária nos Estados Unidos: estrutura normativa e análise econômica. In: SEEFELDER FILHO, Claudio Xavier *et al.* (Coord.). *Comentários sobre transação tributária: à luz da Lei 13.988/2020 e outras alternativas de extinção do passivo tributário*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

SILVA, Eduardo Sousa Pacheco Cruz. *Transação Tributária Federal: análise de impacto legislativo da Lei n. 13.988/2020*. São Paulo: Dialética, 2022.

UNITED KINGDOM. *Modernising government*. Londres: Stationery Office, 1999. Disponível em: <https://ntouk.files.wordpress.com/2015/06/modgov.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2024.

WORLD BANK. *World Development Report 2022: Finance for an Equitable Recovery*. Washington, DC: World Bank. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2022#Downloads>. Acesso em: 1º mar. 2024.

ESTRATÉGIA INOVADORA DO LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO, INTELIGÊNCIA E OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

*INNOVATIVE STRATEGY OF LABORATORY OF INNOVATION,
INTELLIGENCE, AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS
AT THE NATIONAL COUNCIL OF JUSTICE*

*Ruy Mariano Silva Carvalho¹
Jefferson de Barros Santos²
Ricardo dos Santos Dias³*

-
- 1 Mestrado Profissional em Administração Pública (MAP) na Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). MBA em Gestão Pública pela FGV. Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Procurador Federal na Advocacia-Geral da União (AGU).
 - 2 Doutor em Informática pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), com período sanduíche de 4 meses no Institut National de Recherche en Informatique et en Automatique (INRIA), na França, por meio do Programa STIC AmSud, tendo a CAPES como instituição de fomento. Membro colaborador do Laboratório de Tecnologias em Métodos Formais (TecMF) da PUC-Rio. Coordenador do Núcleo de Computação da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Professor de graduação e mestrado pela EBAPE/FGV.
 - 3 Doutor em Estratégia pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Mestrado em Contabilidade Financeira pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes).

SUMÁRIO: Introdução. 1. referencial teórico. 2. Metodologia de pesquisa. 3. Descrição do caso. 4. Coleta de dados e análise de dados. 5. Tratamento dos dados. 6. Análise e discussão. 7. Resultados alcançados pelo LIODS perícias médicas paralisadas. Considerações finais. Referências.

RESUMO: Esta pesquisa busca compreender como a estrutura organizacional, os recursos e as estratégias do Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (LIODS) impactam a capacidade do Poder Judiciário de desenvolver e implementar novos fluxos de trabalho. A metodologia adotada inclui uma análise de conteúdo das ações conduzidas pelo LIODS, com ênfase no papel do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) como formulador de políticas públicas para o Judiciário. Além disso, uma análise documental destaca a integração da Agenda 2030 no contexto do Judiciário, e um estudo de caso foca nas iniciativas do LIODS, revelando sua importância para o objeto de pesquisa. Os resultados mostram que a estrutura organizacional, os recursos e as estratégias do LIODS podem influenciar positivamente a inovação no Judiciário, de acordo com a definição de inovação do Manual de Oslo (OCDE, 2018), que envolve a implementação de novas ideias por meio de produtos, serviços ou processos inovadores. Contudo, a pesquisa tem limitações ao se concentrar exclusivamente nos LIODS no contexto do CNJ, o que pode restringir a generalização dos resultados para outras esferas do governo brasileiro. Mesmo assim, os resultados oferecem insights valiosos para políticas de inovação em outras instituições públicas. A aplicabilidade do estudo reside em auxiliar gestores na escolha de estratégias de inovação que aumentem a eficiência em organizações públicas, demonstrando que os Laboratórios de Inovação podem promover melhorias na Gestão Pública.

PALAVRAS-CHAVE: Inovação. Desenvolvimento Sustentável. Agenda 2030. Conselho Nacional de Justiça. Administração Pública.

ABSTRACT: This research seeks to understand how the organizational structure, resources, and strategies of the Laboratory of Innovation, Intelligence, and Sustainable Development Goals (LIODS) impact the Judiciary's ability to develop and implement new workflows. The methodology includes content analysis of the actions carried out by LIODS, with an emphasis on the role of the National Council of Justice (CNJ) as a policymaker for the Judiciary. Additionally, a documentary analysis highlights the integration of the 2030 Agenda within the Judiciary, and a case study

focuses on LIODS initiatives, revealing their importance for the research subject. The results show that LIODS's organizational structure, resources, and strategies can positively influence innovation in the Judiciary, according to the definition of innovation from the Oslo Manual (OECD, 2018), which involves implementing new ideas through innovative products, services, or processes. However, the research has limitations by focusing exclusively on LIODS within the CNJ context, which may restrict the generalization of results to other areas of the Brazilian government. Nevertheless, the findings provide valuable insights for innovation policies in other public institutions. The study's applicability lies in assisting managers in choosing innovation strategies that enhance efficiency in public organizations, demonstrating that Innovation Laboratories can promote improvements in Public Management.

KEYWORDS: Innovation. Sustainable Development. 2030 Agenda. National Council of Justice. Public Administration.

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa visou investigar os efeitos da adoção das diretrizes dos Laboratórios de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (LIODS) no contexto da Administração Pública brasileira. O foco da pesquisa foi analisar a relação entre os princípios da inovação e da boa governança pública e seus reflexos no modelo de gestão do Poder Judiciário, com destaque para os LIODS como uma iniciativa que demonstra a sobreposição entre esses princípios e as políticas de inovação.

O Poder Judiciário, no Brasil, realiza, no escopo de sua atuação, um trabalho inédito de institucionalização da Agenda 2030 das Nações Unidas. A Agenda 2030 é um plano de ação que reúne esforços de vários países signatários da Organização das Nações Unidas (ONU), dentre eles o Brasil – a fim de garantir a sustentabilidade para as pessoas.

Sob outro enfoque, a Reforma Administrativa traz relevantes mudanças, em especial no que concerne aos novos princípios da inovação e da boa governança pública e seus reflexos nas políticas públicas. Uma das iniciativas que demonstram a sobreposição entre os referidos princípios – inovação e boa governança pública – e as referidas políticas, como retornos táticos, são os LIODS.

Os LIODS representam um programa que desenha as diretrizes para a gestão da inovação no âmbito do Poder Público. Esse conceito transcende a mera definição de um espaço físico ou virtual; ele configura-se como um ambiente de cooperação, integração e cocriação que reúne conhecimento

institucional, inovação e participação da sociedade em um esforço conjunto. Trata-se, portanto, de uma abordagem holística que busca promover a transformação e o aprimoramento das políticas públicas judiciárias.

O LIODS, sob a égide do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), estabelece-se como um fórum de diálogo horizontal entre o setor público, o Poder Judiciário, atores do sistema de justiça e a sociedade civil. Essa estrutura administrativa visa a promover a paz, a justiça e a eficiência institucional.

Ao coordenar a Rede de Laboratórios de Inovação, o LIODS reúne as atividades de diversos laboratórios distribuídos em diferentes segmentos do Poder Judiciário. Esses laboratórios são laboratórios de ideias, nos quais as soluções são cocriadas por meio da colaboração entre especialistas, stakeholders e a sociedade em geral. Essa abordagem busca aprimorar a prestação de serviços públicos e jurisdicionais por meio da introdução de ferramentas tecnológicas, como as iniciativas de teleaudiências e teleperícias mencionadas nos textos-base.

Portanto, os LIODS constituem-se como um programa que transcende os limites físicos e virtuais, estabelecendo-se como um modelo de gestão da inovação que promove a colaboração entre os diferentes atores do sistema de justiça e da sociedade, alinhado com os princípios dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 das Nações Unidas, com foco na promoção da justiça, da eficiência institucional e da consecução de um mundo mais sustentável e equitativo.

Nesse contexto, a formalização dos Laboratórios de Inovação no CNJ, por meio da criação do LIODS, teve como proposta fomentar políticas judiciárias para promoção do Desenvolvimento Sustentável. Em adição, foram associados à referida institucionalização os ODS da Agenda 2030, da ONU.

No entanto, é importante ressaltar que esta pesquisa apresenta algumas limitações e delimitações. Uma das limitações é o escopo da pesquisa, que se concentrará nos LIODS como um caso específico de Laboratório de Inovação na Administração Pública brasileira. Além disso, a pesquisa não cogita esgotar todas as questões relacionadas à inovação na Administração Pública, mas, sim, fornecer uma análise aprofundada dos efeitos das diretrizes dos LIODS na geração de inovação, tendo como resultado a possível promoção do Desenvolvimento Sustentável.

Outra limitação é que a pesquisa será conduzida em um contexto específico, no CNJ, o que pode limitar a generalização dos resultados para outras esferas da Administração Pública brasileira. No entanto, o CNJ é um órgão de destaque na Administração Pública brasileira e a pesquisa poderá fornecer resultados importantes para a adoção de políticas de inovação em outras instituições. Diante dessas limitações e delimitações, esta pesquisa visa

contribuir para o desenvolvimento de políticas de inovação, em particular, na Administração Pública brasileira e, em última análise, para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 das Nações Unidas.

Dessa forma, podemos enunciar o seguinte problema de pesquisa: Como a estrutura organizacional, os recursos e as estratégias de atuação do LIODS podem desenvolver e implementar novos fluxos de trabalho no Poder Judiciário?

1. REFERENCIAL TEÓRICO

A partir do começo dos anos 80, o termo “inovação” se tornou popular e amplamente discutido no setor público, sendo difícil argumentar contra sua importância (Osborne; Brown, 2011). Na década de 90, a inovação foi relacionada às práticas da Nova Gestão Pública (Borins, 2001; Hansen, 2011) e, mais recentemente, com o avanço da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) e do Governo Digital. Atualmente, a inovação continua a ser um tema de grande relevância para o setor público (Torfing; Triantafilou, 2016).

Inicialmente, a busca por inovação no setor público envolveu a compreensão do próprio fenômeno em si. A comparação com o setor privado foi inevitável, já que a inovação é crucial para as empresas, mas não há estudos conclusivos sobre qual setor é mais inovador (Koch et al., 2005; Hartley, 2013).

Os debates avançaram no sentido de analisar as semelhanças e diferenças na abordagem de inovação em ambos os setores (Pinho; Santana, 1998; Halvorsen; Hauknes; Miles; Røste, 2005; Hartley, 2013), sendo uma das principais diferenças que as empresas operam em uma lógica de mercado e buscam maximizar lucros.

A competição entre empresas é o principal motor da inovação, levando a um processo de destruição criativa (Schumpeter, 1984). Como essas características não são as mesmas que impulsionam o setor público, há limitações na transferência simples de conceitos de um setor para outro, embora essa transposição já tenha sido identificada em outros estudos (Albury, 2005; Hartley, 2005; Osborne; Brown, 2011).

Segundo o artigo de Mulgan e Albury (2003, p. 3), a inovação no setor público pode ser classificada em três graus diferentes:

Inovação incremental: refere-se a melhorias graduais e contínuas em produtos, processos ou serviços existentes. Geralmente envolve ajustes incrementais nas práticas existentes, visando melhorar a eficiência e a eficácia;

Inovação radical: refere-se a mudanças significativas e transformadoras nos produtos, processos ou serviços existentes. Geralmente envolve a introdução de novas tecnologias, processos e práticas que podem transformar radicalmente como as organizações operam;

Transformacional ou Sistêmica: A introdução de tecnologias inovadoras fundamenta essa abordagem. Estruturas laborais e organizacionais renovadas emergem, assim como distintas formas de interação entre as entidades corporativas. Esta mudança propicia uma elevação notável no padrão de desempenho.

Os mesmos autores explicam que adicionalmente existem três abordagens para a Inovação: *Top-Down*, *Bottom-Up* e Horizontal. As duas primeiras estão intrinsecamente ligadas a concepções clássicas de gestão. Em ambas as perspectivas, as inovações são essencialmente intraorganizacionais, decorrentes de um modelo de processo de inovação fechada.

As inovações *Top-Down* são inovações que emanam das decisões de políticos ou líderes de alto nível, muitas vezes ligadas à introdução de novas leis e regulamentações. As *Bottom-Up* são inovações que se originam em níveis organizacionais abaixo da liderança.

Uma vez que o LIODS é uma abordagem de inovação aberta que visa promover a colaboração entre instâncias governamentais, empreendimentos corporativos, organizações da sociedade civil e pessoas singulares para desenvolver soluções inovadoras e sustentáveis para os desafios globais. Assim, a classificação de Inovação Horizontal, que envolve um processo de cocriação com envolvimento de atores externos, amolda-se ao papel do LIODS.

Os Laboratórios de Inovação são definidos como espaços flexíveis, leves, colaborativos e horizontais, que convidam à participação e à doação. Eles são mencionados como ambientes nos quais os participantes se envolvem no processo de ideação e cocriação de soluções coletivamente e despersonalizada (Gomes *et al.*, 2019).

Há posicionamentos que sugerem critérios mínimos para a categorização dos Laboratórios de Inovação, incluindo o envolvimento com inovação aberta, cocriação, base em experimentação e adoção de metodologias ativas para a resolução de problemas (Sano, 2020).

Não existe uma definição rígida para os Laboratórios de Inovação no setor público. A diversidade de metodologias e de estratégias de constituição dos Laboratórios de Inovação faz com que não haja uma definição única e inflexível para caracterizá-los (Tönurist; Kattel; Lember, 2017a). Em vez disso, diferentes autores e pesquisadores oferecem suas próprias perspectivas e definições com base em suas abordagens e experiências de estudo.

Com base em Sano (2020), este trabalho utiliza o conceito de Laboratórios de Inovação no setor público, que possuem como características: envolvimento com inovação aberta, colaborando com o setor privado, sociedade civil e outros órgãos do governo para buscar ideias e soluções externas; cocriação, envolvendo cidadãos, especialistas e outras partes interessadas no desenvolvimento de políticas públicas e soluções inovadoras; base em experimentação, testando e ajustando soluções antes de sua implementação em larga escala por meio de pilotos e prototipagem; e adoção de metodologias ativas, como métodos ágeis e *Design Thinking* (DT), que enfatizam a colaboração, flexibilidade e interação constante com os usuários e partes interessadas.

Os princípios do DT são adotados na Administração Pública como uma resposta aos desafios complexos enfrentados pelo setor governamental (Liedtka; Salzman; Azer, 2017). Um desses princípios tem ênfase na empatia. O DT reconhece a importância de entender verdadeiramente as necessidades e as perspectivas dos cidadãos e das partes interessadas (Brown, 2008).

A aplicação do DT no setor público não é isenta de desafios. Um dos principais desafios é adaptar as ferramentas e métodos de *design* para o contexto governamental (Mergel, 2017). As políticas públicas frequentemente envolvem regulamentações, orçamentos limitados e estruturas organizacionais complexas, o que pode exigir uma abordagem adaptada. É necessário encontrar maneiras de conciliar a criatividade do DT com as restrições do setor público.

Além disso, a promoção da colaboração interdisciplinar e a superação de barreiras organizacionais são desafios significativos (Edler *et al.*, 2016). O DT depende da colaboração entre equipes multidisciplinares, o que pode ser difícil de alcançar em organizações governamentais tradicionais. A mudança cultural e a quebra de silos organizacionais são processos que demandam tempo e esforço.

No entanto, a aplicação do DT oferece oportunidades valiosas, ela pode aumentar o engajamento cívico e fortalecer a confiança nas instituições públicas, ao envolver os cidadãos no processo de formulação de políticas (Bason, 2014). Além disso, ao adotar uma abordagem centrada no ser humano, as políticas públicas têm o potencial de serem mais eficazes e impactantes, ao serem projetadas com base nas necessidades reais da população.

2. METODOLOGIA DE PESQUISA

A pesquisa segue uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória, conforme preconizado por Creswell (2010), uma vez que o objetivo é compreender como se dá o processo de criação de novos fluxos de trabalho

no Poder Judiciário com a adoção das diretrizes do LIODS, a qual, de acordo com Creswell (2010, p. 26), “constitui um método que visa à exploração e à compreensão do significado atribuído por indivíduos ou grupos a um problema de natureza social, ou humana”. Nesse contexto, o estudo aborda o Laboratório de Inovação, Inteligência e LIODS, programa desenvolvido pelo CNJ, órgão responsável pelo planejamento nacional de ações do Judiciário.

Vergara (1998) aborda que a pesquisa exploratória se desenvolve em áreas com conhecimento limitado e pouco estruturado. Esse tipo de investigação, por ser uma forma de sondagem, geralmente não parte de hipóteses pré-definidas, mas estas podem aparecer durante ou após a conclusão do estudo.

A estratégia adotada neste trabalho é o estudo de caso, a qual se justifica, pois “deve concentrar-se em uma situação ou evento específico cuja relevância reside no que ele revela sobre o fenômeno ou objeto de pesquisa em questão” (Godoy, 2006, p. 121).

Ademais, o estudo de caso se configura como a abordagem apropriada, haja vista que sua delimitação se restringe ao âmbito de um órgão estatal, o CNJ, o que pode limitar a generalização dos resultados para outras esferas do governo brasileiro. No entanto, dada a importância do CNJ na Administração Pública, os resultados podem fornecer percepções valiosas para políticas de inovação em outras instituições.

A fim de realizar a análise e interpretação das informações coletadas, emprega-se a técnica de Análise de Conteúdo, que, conforme definido por Bardin (2016, p. 40), “consiste em um conjunto de métodos sistemáticos e objetivos para descrever o conteúdo das comunicações”. Quanto aos dados obtidos por meio da pesquisa documental, são aplicados os protocolos estabelecidos por Bardin (2016) e Franco (2012).

3. DESCRIÇÃO DO CASO

A escolha do LIODS como escopo desta pesquisa se justifica pela sua potencial influência transformadora no Poder Judiciário, assim como pelo seu alinhamento com as metas de desenvolvimento globalmente dirigidas pela ONU.

O LIODS tem como propósito a integração do conhecimento institucional a inovação e a cooperação por meio do diálogo entre o Poder Judiciário, os atores do Sistema de Justiça e a sociedade civil. O LIODS é concebido como um espaço administrativo e horizontal destinado ao diálogo e à articulação de políticas públicas entre o Poder Judiciário, os entes federativos e a sociedade civil (CNJ, 2021c, p. 107). Seu enfoque principal é promover a paz, a justiça e a eficiência institucional.

O LIODS adotou o conceito de “*Legal Design*”, o qual consiste na aplicação do design no campo jurídico, visando tornar os sistemas e serviços legais mais centrados nas pessoas, utilizáveis e satisfatórios (CNJ, 2021c). Isso é conhecido como *Design Thinking*.

A pesquisa tem por objetivo explorar e analisar a gênese, o desenvolvimento e a atuação do LIODS no Poder Judiciário. Essa escolha se fundamenta na crescente importância da “*inovação*”, da “*inteligência*” e do “*desenvolvimento sustentável*” no contexto jurídico. O LIODS não apenas lança um olhar voltado para o mundo exterior, mas, também, pode proporcionar um entendimento da própria realidade institucional do Poder Judiciário. Além disso, o laboratório se torna um agente ativo na promoção de políticas públicas e econômicas relacionadas ao desenvolvimento.

No âmbito dessa abordagem, o LIODS desenvolveu mais de 30 iniciativas, das quais se destacam: perícias médicas paralisadas; medicamentos e execuções fiscais.

O estudo de caso relativo ao Laboratório de Inovação no âmbito do Poder Judiciário tem como finalidade principal a análise, a caracterização e a investigação de desafios enfrentados, a avaliação da maturidade do laboratório, as metodologias adotadas, bem como a verificação da implementação de inovações reconhecidas pelo próprio Poder Judiciário. Esses elementos são criteriosamente examinados com o propósito subsequente de fornecer uma resposta ao problema de pesquisa delineado neste estudo.

O objetivo deste estudo consiste em mapear e compreender o processo subjacente à criação de novos fluxos de trabalho no âmbito do Poder Judiciário, por meio da aplicação das diretrizes do LIODS.

Nesse sentido, foram analisados LIODS que tivessem posição de destaque no cenário atual. Foram aplicados dois critérios nessa busca: (a) vinculados ao ODS 1 – Erradicação da pobreza e (b) implementados após a Portaria CNJ n. 119/2019. Quando aplicados os referidos critérios, os Laboratórios de Inovação selecionados foram: Perícias Médicas Paralisadas (ODS 1) e Auxílio Emergencial (ODS 1).

Em suma, o que se busca compreender é o papel desempenhado pelo Laboratório de Inovação como um ambiente para a exploração, desenvolvimento e implementação de novos fluxos de trabalho no âmbito do Poder Judiciário.

4. COLETA DE DADOS E ANÁLISE DE DADOS

No processo de coleta de dados deste estudo, empregaram-se dados secundários obtidos a partir de documentos disponíveis nas instituições públicas pesquisadas. Para a análise e interpretação das informações, utilizou-

se a técnica de análise de conteúdo, conforme definida por Bardin (2016, p. 40), que consiste em “um conjunto de métodos sistemáticos e objetivos para descrever o conteúdo das mensagens”. Quando se trata das informações provenientes da pesquisa documental, aplica-se o protocolo proposto por Bardin (2016) e Franco (2012).

Para a organização dos dados, foram utilizados protocolos específicos, como sugerido por Creswell (2010), e a coleta de informações foi conduzida entre julho e setembro de 2023.

Foram identificados temas recorrentes, como a influência da Resolução CNJ n. 317/2020 na criação e nas atividades do LIODS, bem como os desafios para enfrentar a paralisação das perícias médicas. A análise também considerou as relações entre os documentos, evidenciando como as diretrizes normativas se relacionavam com as ações práticas do LIODS.

No caso, trata-se do *corpus* da pesquisa. Bardin (2016) aponta que esse é o conjunto de documentos apreciados na submissão dos procedimentos analíticos, detalhando a pré-análise, segundo as regras delineadas pelo mesmo.

5. TRATAMENTO DOS DADOS

O método de tratamento de dados por meio da análise de conteúdo é uma abordagem sistemática e objetiva, utilizada para identificar e compreender o que está sendo comunicado sobre um tema específico a partir de diferentes fontes de informação, como documentos, entrevistas e materiais coletados da internet. Nesse método, os dados coletados são submetidos a um processo de análise que visa extrair significados subjacentes, identificar padrões e revelar informações relevantes sobre o assunto em questão.

As informações sobre os Laboratórios de Inovação, Inteligência e ODS estão disponíveis no sítio eletrônico do CNJ. Esses dados foram submetidos à análise de conteúdo para extrair visões qualitativas e quantitativas a partir do conteúdo textual e das comunicações permitindo uma compreensão mais profunda das mensagens presentes nos dados coletados.

Conforme a definição de Vergara (2006), a análise de conteúdo envolve a aplicação de procedimentos sistemáticos e objetivos para descrever e interpretar o conteúdo das mensagens. O objetivo final é a obtenção de indicadores, que podem ser tanto quantitativos quanto qualitativos, os quais permitem inferências sobre as condições de produção e de recepção das mensagens analisadas.

Em suma, o método de tratamento de dados por meio da análise de conteúdo é uma abordagem poderosa para explorar e compreender o que está sendo comunicado sobre um determinado tema. Ele envolve a aplicação de procedimentos sistemáticos e objetivos para categorizar, codificar e

interpretar as mensagens presentes nos dados coletados. Ao fazer isso, a análise de conteúdo permite a extração de indicadores que proporcionam visões valiosas sobre as condições de produção e de recepção das mensagens, contribuindo para uma compreensão mais profunda e informada acerca do assunto em análise.

6. ANÁLISE E DISCUSSÃO

Caso 1: LIODS perícias médicas paralisadas

O “Ato n. 1/2020” é o ato que estabelece a criação do “Laboratório de Inovação, Inteligência e ODS (LIODS/CNJ)”. O principal objetivo desse laboratório é realizar perícias médicas paralisadas em processos judiciais relacionados a benefícios previdenciários e assistenciais afetados pela pandemia de coronavírus.

Esse documento enfatiza sua ligação com a Agenda 2030, mais precisamente com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 1 (ODS 1), que se concentra na erradicação da pobreza. Além disso, destaca a participação de Magistrados da Justiça Federal nas oficinas e atribui a responsabilidade pelo gerenciamento das atividades ao Laboratório de Inovação do TRF da 3ª Região.

Participantes propuseram organizar oficinas do LIODS para enfrentar a escassez de médicos em algumas regiões devido à pandemia e à dependência desses profissionais para os procedimentos. A definição de critérios de participação garantiu a representação adequada dos setores judiciais. Foi enfatizada a importância da representatividade e colaboração, destacando a necessidade de institucionalizar políticas para questões previdenciárias. Essas contribuições mostraram um compromisso coletivo na resolução dos desafios das perícias judiciais e do Ofício n. 37 do LIODS.

O objetivo principal foi a elaboração de propostas para as oficinas planejadas, demonstrando a determinação em abordar questões críticas relacionadas às perícias médicas e aos processos de incapacidade.

Foram discutidos vários temas relevantes como o uso de teleperícia e perícia simplificada para agilizar a produção da prova pericial, além da formalização do Grupo de Trabalho para estabelecer como organizar as atividades das oficinas. A diversificação dos temas das Oficinas Satélites, para envolver servidores e juízes de diferentes regiões, revisitou a importância da regionalização das atividades.

A apresentação da proposta de programação das oficinas foi um ponto crucial na discussão sobre a indicação dos Juízes da Turma Nacional de Uniformização (TNU). Os dados analisados revelam que a criação do

LIODS em questão está alinhada com o conceito de Laboratório de Inovação apresentado por Sano (2020), que enfatiza quatro principais características: o envolvimento com a Inovação Aberta; a cocriação de soluções com diversas partes interessadas; a base em experimentação; e a adoção de metodologias ativas.

Isso implica que o LIODS busca colaborar com diferentes atores, incluindo o Setor Privado, a sociedade civil e órgãos governamentais, na busca por ideias e soluções fora dos limites da organização, promovendo a experimentação, testando soluções antes da implementação em larga escala e adotando abordagens interativas e flexíveis.

Por meio do Ofício n. 37/LIODS do CNJ, foi solicitado ao iLabTRF3 que, com o apoio de outros Laboratórios Tribunais, coordenasse ações relacionadas ao ODS 1, focando em soluções para perícias médicas interrompidas pela pandemia. A meta era solucionar o acúmulo dessas perícias pendentes, otimizando os processos associados a demandas de incapacidade laboral por meio do DT.

Com isso, propôs-se um grupo de abrangência nacional, englobando participantes de todas as regiões além de juízes do interior com diferentes contextos. Essas discussões ocorreriam em oficinas conjuntas, começando internamente e, mais tarde, incorporando agentes externos. Foram planejadas cinco oficinas de duas horas cada. O grupo seria formado por 43 juízes e servidores.

No que diz respeito à abordagem adotada pelo LIODS Perícias Médicas Paralisadas, a instituição optou pelo uso do DT. Conforme a pesquisa de Sano (2020), embora tenha sido identificada uma diversidade de metodologias, o *Design* e o *Design Sprint* se destacam como as mais frequentemente citadas, abrangendo conjuntamente 38% das dezesseis metodologias mencionadas no estudo.

Essa abordagem transformou-se em um processo centrado no ser humano, em que a compreensão profunda das necessidades e experiências das pessoas desempenha um papel fundamental na resolução de problemas, conforme destacado por Buchanan (1992). Além disso, o DT passou a abraçar a colaboração multidisciplinar, reunindo indivíduos de diversas formações para trabalhar em conjunto na busca por soluções criativas e inovadoras, como enfatizado por Kelley; Kelley (2013).

O Ofício n. 37/LIODS do CNJ requisitou o suporte do iLabTRF3 na coordenação de trabalhos sobre soluções para as perícias médicas estagnadas, contando com a colaboração de Laboratórios Nacionais. Em resposta, o iLabTRF3 organizou encontros, documentados nas referidas memórias de audiências, envolvendo Magistrados e especialistas de todo o país. Essas discussões levaram à criação de um programa de oficinas com seus respectivos temas.

Para garantir a participação dos atores externos, cada região realizou Oficinas Satélites sobre diversos temas, envolvendo juízes, servidores, procuradores, peritos e cidadãos locais. Nessas oficinas, o problema era apresentado para gerar ideias que subsidiariam as Oficinas Nacionais.

As Oficinas Regionais, conduzidas pelos laboratórios das cinco regiões, elaboraram um menu de desafios e soluções. Esse menu foi utilizado nas Oficinas Nacionais, permitindo a todos os envolvidos expressarem suas perspectivas e contribuírem com ideias, enriquecendo o processo.

A coordenação das oficinas foi liderada pelo iLabTRF3, o qual é o Laboratório de Inovação do TRF3, com o apoio do iJuspLab, o Laboratório de Inovação da Justiça Federal de São Paulo, além de contar com a colaboração dos demais laboratórios.

Na fase inicial, os envolvidos em Oficinas Satélites identificaram cinco problemas críticos nas perícias médicas durante a pandemia, incluindo falhas de comunicação entre a Justiça Federal e os peritos, a saber: necessidade de formação adequada; alta demanda de perícias; laudos médicos inconsistentes; e escassez de peritos no interior.

Na segunda fase, as sugestões de soluções foram priorizadas, destacando-se a criação de um corpo técnico permanente composto por peritos dedicados exclusivamente para as perícias judiciais. Foi também proposto um curso obrigatório para peritos, garantindo que possuam as habilidades e conhecimentos necessários para um desempenho ético e eficaz.

A formação de Núcleos Regionais de Perícias foi sugerida como meio de descentralizar os serviços periciais. Esses núcleos seriam responsáveis por treinar peritos, aumentar o número de profissionais e organizar eventos de perícia em massa. Além disso, recomendou-se a criação de um Manual Uniforme de Perícias da Justiça Federal para orientar a elaboração de laudos.

Finalmente, sugeriu-se estabelecer um Grupo de Trabalho Multidisciplinar, incluindo juízes, servidores, técnicos educacionais corporativos e peritos, para desenvolver programas de treinamento direcionados aos peritos judiciais, atendendo suas necessidades e melhorando a qualidade dos serviços prestados.

7. RESULTADOS ALCANÇADOS PELO LIODS PERÍCIAS MÉDICAS PARALISADAS

No contexto de um Programa voltado à gestão inovadora no seio do Poder Judiciário, o conceito de “entregas” ascende a uma posição de destaque, uma vez que simboliza os resultados tangíveis e os produtos gerados por meio da iniciativa mencionada.

O presente estudo se debruça sobre o efeito da configuração organizacional, da dotação de recursos e das táticas empregadas pelo LIODS no processo de criação e instauração de fluxos de trabalho inovadores no ambiente do Poder Judiciário. Para tal, investiga exemplos reais e destaca práticas exemplares.

No que tange à ação do LIODS, diante do contexto de perícias médicas paralisadas, observa-se a concretização de uma sequência de entregas. A lista subsequente provê um panorama sintetizado das entregas categorizadas como administrativas e judiciais:

No contexto do TRF da 3ª Região, o Projeto-Piloto “Perícia Itinerante” foi concebido a partir dos trabalhos realizados no laboratório. A Procuradoria do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) relatou a decisão de não oferecer mais acordos nos processos de benefícios por incapacidade em tramitação na Subseção Judiciária de Registro. Isso ocorreu após o Juiz Federal Titular da unidade informar sobre a dificuldade de encontrar peritos para substituir o único profissional cadastrado naquele momento.

A ideia de uma “Perícia Itinerante” levou o Magistrado a contatar a Divisão de Perícia Médica do Juizado Especial Federal de São Paulo. A diretora da Divisão e três peritos do corpo do Juizado Especial Federal de São Paulo foram enviados até a região de registro (SP) para realizar as perícias pendentes. Com a garantia de que outros peritos conduziriam as avaliações, a Procuradoria do INSS retomou a oferta de acordos para os casos em andamento naquela Subseção Judiciária.

Os peritos envolvidos na ação não tiveram ônus para a Administração, pois a remuneração pelas diversas perícias realizadas no mesmo dia compensou os custos. O Juizado Especial Federal de Registro, interior de São Paulo, demonstrou diligência notável ao agendar 146 perícias em um período muito curto, iniciando o ano de 2021 sem acúmulo de perícias pendentes.

Essa iniciativa pode servir como ponto de partida para um projeto mais amplo, auxiliando diversas Subseções Judiciárias que frequentemente enfrentam dificuldades ao cadastrar peritos em número suficiente para atender à demanda de casos previdenciários relacionados a benefícios por incapacidade. Além disso, outro projeto denominado “Central de Perícias” está em fase de estudo. A proposta das centrais regionalizadas de perícias, visando mitigar os desafios relacionados à falta de peritos vivenciados por algumas subseções, também surgiu como resultado das oficinas conduzidas.

Essa iniciativa pode ser associada à categorização da Inovação Organizacional, conforme definida na literatura (OECD, 2005). Geralmente, essa categorização envolve a concepção e a aplicação de novos conceitos ou práticas nos procedimentos internos de uma instituição, resultando em transformações substanciais na maneira como a organização é administrada.

Além disso, essa iniciativa também se encaixa na definição de Inovação Incremental, que abrange aperfeiçoamentos progressivos em produtos, processos ou serviços já existentes. Normalmente, implica em ajustes graduais nas práticas existentes, visando aprimorar a eficiência e a eficácia, como destacado por Mulgan e Albury (2003).

Por último, é possível conectá-la à definição de fluxo de trabalho, que constitui uma representação visual ou um diagrama que delinea a sequência de passos e a interação entre indivíduos, sistemas e recursos essenciais para a execução de uma tarefa ou atividade específica (Sharp; McDermott, 2008).

A implementação da “Perícia itinerante” pode iniciar um projeto amplo para apoiar Subseções Judiciárias que enfrentam dificuldades em atender à demanda de casos previdenciários por falta de especialistas. A Nota Técnica propõe incluir os termos “Perícia designada” e “Marcar perícia” na Tabela Unificada de Movimentação Processual do Judiciário, iniciativa do CLI-RJ (Centro de Inovação e Laboratório), visando padronizar a terminologia das perícias judiciais e melhorar a gestão da informação processual.

O CLI-RJ iniciou, em parceria com o CNJ, o Programa LIODS/CNJ para melhorar a prestação jurisdicional em casos previdenciários, focando nas perícias médicas. A pandemia de COVID-19 resultou em um aumento significativo de perícias canceladas, ressaltando a necessidade de melhor monitoramento dos casos que aguardam perícias. Havia uma falta de padronização na nomenclatura dos processos que aguardam perícia, dificultando a elaboração de relatórios confiáveis.

O CNJ solicitou que os tribunais informassem sobre os processos judiciais relacionados a benefícios previdenciários que estavam aguardando perícia. A Corregedoria- da Justiça Federal da 2ª Região fenviou essas informações essenciais para o monitoramento dos processos suspensos devido à espera por perícias. Foi emitida uma recomendação para a criação de categorias padronizadas no sistema processual, facilitando a identificação e gestão dos processos relacionados à perícia. Na época foi elaborado um quadro sobre benefícios pendentes de implantação.

Um projeto conjunto entre o INSS e o CNJ está em desenvolvimento, visando à implantação automática de benefícios previdenciários e melhor interoperabilidade entre sistemas. Esse projeto visa reduzir o tempo de concessão de benefícios, abordando a questão do atraso significativo na implementação de benefícios alimentares.

Para padronizar a coleta de dados em âmbito nacional, o CLI-RJ propõe a inclusão de subníveis específicos relacionados à perícia na Tabela Unificada de Movimentação Processual. A inclusão facilitará a gestão das perícias, permitindo uma atuação estratégica e eficiente na gestão processual,

além de otimizar a elaboração de relatórios, projetos de prevenção e planos de ação para resolver problemas.

A inclusão dos termos propostos promoverá a extração eficiente de dados, essencial para a gestão de perícias e estratégias processuais relacionadas às perícias médicas judiciais. Isso também contribuirá para uniformizar e otimizar informações, apoiando projetos de prevenção e planos de ação para mitigar problemas na área.

É possível conectá-la à definição de fluxo de trabalho, que constitui uma representação visual ou um diagrama que delinea a sequência de passos e a interação entre indivíduos, sistemas e recursos essenciais para a execução de uma tarefa ou atividade específica, como delineado por Sharp e McDermott (2008).

A Nota Técnica sugere padronizações na terminologia e categorização de processos judiciais que envolvem perícias, visando melhorar a gestão, monitoramento e extração de dados desses processos. Isso é especialmente relevante no contexto de atrasos e cancelamentos de perícias decorrentes da pandemia de COVID-19. A proposta facilitará a administração e a gestão estratégica desses casos, otimizando a prestação de serviços jurisdicionais e a implementação de benefícios previdenciários.

Caso 2: LIODS auxílio emergencial

O Auxílio Emergencial foi uma resposta do governo brasileiro à crise gerada pela pandemia da COVID-19. Com a economia sendo afetada e muitos brasileiros perdendo empregos ou fontes de renda, o Auxílio Emergencial foi projetado para fornecer um suporte financeiro temporário a indivíduos e famílias que se encontravam em situações econômicas precárias. No entanto, a sua rápida implementação e a magnitude da demanda apresentaram desafios significativos.

Um dos principais problemas foi a necessidade de processar e analisar milhões de pedidos em um curto espaço de tempo. O Governo Federal, a Caixa Econômica Federal e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) enfrentaram uma tarefa colossal para verificar a elegibilidade dos requerentes conforme os critérios estabelecidos, como idade, situação de emprego, renda familiar, entre outros.

Diante da necessidade de lidar com a avalanche de pedidos de Auxílio Emergencial e com a possibilidade de uma sobrecarga ainda maior do Sistema Judiciário devido a contestações judiciais, o CNJ assumiu um papel proativo na coordenação dessas ações. O CNJ já tinha uma experiência significativa em lidar com questões relacionadas ao acesso à Justiça e à resolução de conflitos, tornando-se uma escolha natural para liderar essa iniciativa. A Portaria CNJ n. 57, de 20 de março de 2020, estabelece as seguintes determinações:

1. Inclusão no Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais;
2. Inclusão no Sistema de Gestão de Tabelas Processuais Unificadas (TPU);
3. Cadastramento obrigatório de ações relacionadas à COVID-19;
4. Comunicação de decisões relacionadas ao Coronavírus;
5. Publicação de relatório diário sobre óbitos por COVID-19;
6. Compartilhamento de documentos entre órgãos;
7. Designação de magistrado e servidor para acompanhamento das ações;
8. Instituição do Comitê de Crise;
9. Responsabilidades do Comitê de Crise;
10. Composição do Comitê de Crise.

O LIODS desempenhou um papel crucial nesse processo. O LIODS foi uma peça-chave na articulação de esforços entre o CNJ, o Comitê de Crise criado pela Portaria CNJ n. 57/2020 e as outras partes interessadas, incluindo o Ministério da Cidadania e a Dataprev.

Sua missão era encontrar maneiras inovadoras de resolver os problemas complexos associados à distribuição do Auxílio Emergencial e, ao mesmo tempo, manter o foco na cidadania e na experimentação.

Embora não seja o foco principal deste estudo, a inovação é um conceito amplo e multifacetado que pode ser definido como a introdução de novas ideias, produtos, processos ou práticas que geram valor para uma organização ou para a sociedade na totalidade (Fagerberg, 2017; Oliveira, 2017). É um processo contínuo e dinâmico que requer a introdução de algo novo e benéfico para os desenvolvimentos social, econômico e ambiental. Além disso, de acordo com Sano (2020, p. 10), “os laboratórios fazem parte da estratégia de inovação das organizações e sua criação vem se somar à busca por melhorias na gestão”.

Em resumo, o surgimento do LIODS em relação ao Auxílio Emergencial representa um exemplo notável de como a inovação, a colaboração institucional e o foco no cidadão podem ser aplicados para enfrentar desafios complexos em momentos de crise. Essa iniciativa não apenas garantiu que o auxílio chegasse a quem mais precisava, mas também ajudou a aliviar a pressão sobre o Sistema Judiciário brasileiro, evitando um cenário de colapso devido à judicialização em massa.

O engajamento entre diferentes instituições desempenhou um papel crucial na abordagem do problema da judicialização do Auxílio Emergencial. A pandemia da COVID-19 exigiu uma resposta rápida e coordenada do governo, órgãos judiciais e outros atores envolvidos.

O LIODS atuou como um facilitador desse engajamento, promovendo a colaboração entre o CNJ, o Ministério da Cidadania, a Dataprev, os Tribunais Regionais Federais (TRFs) e outros órgãos relacionados.

Além disso, o Acordo de Cooperação Técnica entre o CNJ, o Ministério da Cidadania e a Dataprev foi fundamental para compartilhar informações e acelerar a análise de elegibilidade dos beneficiários do Auxílio Emergencial. A padronização de fluxos e a promoção de métodos consensuais de resolução de controvérsias contribuíram para agilizar o processo e reduzir a necessidade de intervenção judicial.

Várias instituições desempenharam papéis cruciais para garantir o acesso ao Auxílio Emergencial no Brasil, especialmente para a população hipervulnerável. Abaixo, a descrição da atuação de cada uma dessas instituições:

Ministério da Cidadania: o Ministério da Cidadania é responsável por administrar e implementar programas assistenciais do governo, incluindo o Auxílio Emergencial.

Correios: Os Correios foram contratados pelo Ministério da Cidadania para realizar o Cadastro Assistido, que envolveu ajudar os cidadãos hipervulneráveis a se cadastrarem para o Auxílio Emergencial, superando barreiras como a falta de acesso a celulares e documentos de identificação.

Corregedoria Nacional de Justiça: a Corregedoria Nacional de Justiça emitiu o Provimento CNJ n. 104/2020 para auxiliar no cadastramento dessas pessoas vulneráveis..

Defensoria Pública da União (DPU) e Advocacia-Geral da União (AGU): o Ministério da Cidadania descentralizou a plataforma do benefício à DPU e à AGU, permitindo que esses órgãos verificassem se a documentação apresentada superava os motivos do indeferimento, alimentando o sistema para homologação administrativa.

Tribunal Regional Federal da 3ª Região: esse tribunal desenvolveu uma plataforma chamada “Plataforma Interinstitucional de Conciliação de Demandas” para buscar soluções consensuais para os conflitos relacionados ao Auxílio Emergencial.

Centros de Inteligência da Justiça Federal: Centros de Inteligência da Justiça Federal de diferentes regiões, como São Paulo, Rio de Janeiro e Alagoas, produziram Notas Técnicas que contribuíram para agilizar os processos relacionados ao Auxílio Emergencial.

Conforme apontado por Mulgan e Albury (2003), existem três abordagens para a Inovação: *Top-Down*, *Bottom-Up* e Horizontal. As duas primeiras estão intrinsecamente ligadas a concepções clássicas de gestão. Em ambas as perspectivas, as inovações são essencialmente intraorganizacionais, decorrentes de um modelo de processo de Inovação Fechado.

A Inovação *Top-Down* são inovações que emanam das decisões de políticos ou líderes de alto nível, muitas vezes ligadas à introdução de novas

leis e regulamentações. As *Bottom-Up* são inovações que se originam em níveis organizacionais abaixo da liderança.

Então, a classificação de Inovação Horizontal, que envolve um processo de cocriação com envolvimento de atores externos, amolda-se perfeitamente ao papel do LIODS no caso presente. Outra classificação de inovação pode ser aplicada: a Inovação Aberta.

A Inovação Aberta é um conceito que tem ganhado destaque nos últimos anos como uma abordagem para a inovação que envolve a colaboração entre diferentes partes interessadas, como empresas, governos, academia e sociedade civil. A Inovação Aberta é baseada na premissa de que a inovação é um processo colaborativo que envolve a troca de conhecimento e recursos entre diferentes atores (Chesbrough, 2003).

Mas, como já mencionado, o LIODS é uma abordagem de Inovação Aberta que visa promover a colaboração entre instâncias governamentais, empreendimentos corporativos, organizações da sociedade civil e pessoas singulares para desenvolver soluções inovadoras e sustentáveis para os desafios globais.

O LIODS inovou ao abordar a questão da judicialização do Auxílio Emergencial, introduzindo processos e fluxos de trabalho inovadores que agilizaram a avaliação dos casos. Na documentação da Comissão Permanente de Acompanhamento dos (ODS) e da Agenda 2030, é mencionado que o DT é empregado como abordagem no LIODS. O DT incorpora elementos como empatia, colaboração e experimentação (Brown, 2008).

A empatia desempenhou um papel crucial, com o foco centrado no cidadão, visando compreender suas demandas e obstáculos, enquanto se buscava aprimorar a entrega de serviços. Essa abordagem incluiu a criação de soluções colaborativas para mitigar o excesso de litígios. A experimentação também foi fundamental. O LIODS buscou constantemente maneiras de otimizar o processo, testando abordagens diferentes e avaliando os resultados. Isso permitiu que a equipe identificasse soluções eficazes e as implementasse de forma ágil. As reuniões semanais organizadas pelo LIODS demonstram o compromisso contínuo com a busca de soluções para a judicialização do Auxílio Emergencial. A frequência das reuniões permitiu que os participantes compartilhassem informações atualizadas, discutissem desafios emergentes e ajustassem as estratégias à medida que a situação evoluía durante a pandemia.

Em relação à contenção da judicialização dos indeferimentos, algumas medidas foram adotadas no âmbito do Poder Judiciário:

- 1) Acordo de Cooperação Técnica entre o CNJ, o Ministério da Cidadania e a Dataprev;
- 2) Conciliação pré-processual;

- 3) Formulário padronizado para utilização pelo setor de atermação dos Juizados Especiais Federais;
- 4) Priorização da prestação jurisdicional.

Uma das ações mais significativas coordenadas pelo LIODS foi a celebração do Acordo de Cooperação Técnica com o Ministério da Cidadania e a Dataprev. Esse acordo permitiu o compartilhamento de informações, principalmente dados de CPFs, entre essas entidades. Esse compartilhamento de dados foi fundamental para identificar elegibilidade e agilizar o atendimento aos requerentes, minimizando a necessidade de recorrer ao Judiciário.

No entanto, a implementação desse acordo não foi isenta de desafios. Houve inúmeras dificuldades encontradas durante o processo de cruzamento de dados e foram necessárias soluções conjuntas para superá-los. Essa experiência destaca a complexidade da gestão de grandes volumes de informações e a importância da cooperação entre diferentes órgãos governamentais.

Os princípios do DT são adotados na Administração Pública como uma resposta aos desafios complexos enfrentados pelo setor governamental (Liedtka; Salzman; Azer, 2017). O princípio da cocriação envolve a colaboração ativa entre cidadãos, especialistas e formuladores de políticas públicas (Mergel, 2017). Essa abordagem permite que as políticas e serviços sejam desenvolvidos com base nas contribuições de diversos atores, tornando as soluções mais inclusivas e eficazes.

Há registros detalhados dos resultados obtidos por meio dessa colaboração. Destaca-se o impacto positivo do Acordo de Cooperação em termos numéricos e estatísticos, mostrando como a eficiência do sistema melhorou quando as partes envolvidas trabalharam em conjunto. Além disso, a atuação conjunta entre o CNJ, o Sistema de Justiça e órgãos do Poder Executivo também teve um impacto significativo na prevenção da sobrecarga do Sistema Judiciário. A contestação do indeferimento administrativamente, com o suporte do Ministério da Cidadania e da Caixa Econômica Federal, desempenhou um papel vital ao oferecer aos cidadãos a oportunidade de buscar uma revisão antes de recorrer ao Judiciário.

A partir da discussão sobre as informações coletadas, pode-se inferir que o LIODS adotou o DT como sua abordagem metodológica primária. O DT incorpora a perspectiva do usuário, promove a experimentação de soluções, agiliza projetos, reduz custos e melhora a eficiência dos processos. Além disso, é importante notar que essa metodologia é a mais prevalente nos Laboratórios de Inovação atualmente, conforme destacado por Sano (2020), demonstrando uma sincronia com as fontes de referência literária.

No cenário de um Programa de Gestão de Inovação no âmbito do Poder Judiciário, o termo “entregas” ganha relevância ao referir-se a resultados concretos e produtos alcançados como parte desse programa.

As iniciativas do LIODS, em resposta à situação do Auxílio Emergencial, levaram a uma série de entregas significativas:

Integração do tópico “Auxílio Emergencial” nas Tabelas Processuais

A iniciativa em questão pode ser vinculada à categorização da Inovação Organizacional descrita na literatura, que normalmente engloba a criação e implementação de conceitos ou práticas inovadoras nos procedimentos internos das instituições, levando a significativas transformações administrativas (OECD, 2005). Além disso, ela se alinha à Inovação Incremental, definida como melhorias contínuas e progressivas em produtos, processos ou serviços preexistentes, com ajustes graduais nas práticas vigentes para elevar a eficiência e eficácia (Mulgan; Albury, 2003). A iniciativa também pode ser caracterizada como Inovação Top-Down, marcada por inovações provenientes de decisões estratégicas de líderes ou políticos de alta hierarquia, muitas vezes vinculadas à introdução de novas leis e regulamentos.

Por último, é possível conectá-la à definição de fluxo de trabalho, que constitui uma representação visual ou um diagrama que delineia a sequência de passos e a interação entre indivíduos, sistemas e recursos essenciais para a execução de uma tarefa ou atividade específica, como delineado por Sharp e McDermott (2008). A incorporação do tema “Auxílio Emergencial” nas Tabelas Processuais permitiu um aprimorado acompanhamento da judicialização desse tema.

Já o Cadastro Assistido foi criado com o propósito de prestar assistência à população mais vulnerável, facilitando o acesso ao Auxílio Emergencial por meio de atendimento presencial para aqueles que não possuem acesso à internet e necessitam do suporte do governo para efetuar a solicitação.

Esse serviço foi implementado em duas modalidades de atendimento presencial: nas agências dos Correios e nos Pontos de Atendimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), incluindo os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS). Nesses canais de atendimento, eram oferecidos os seguintes serviços:

- Requerimento do Auxílio Emergencial e geração de protocolo;
- Consulta de Protocolo;
- Consulta à Situação do Auxílio.

Antes da aprovação do Cadastro Assistido pelo Governo Federal, em junho de 2020, o Comitê de Crise e o LIODS se reuniram com diversos atores para realizar uma força-tarefa de documentação da população em situação de rua. O objetivo era dar visibilidade a essas pessoas e permitir o acesso ao benefício por meio do Projeto PRODIRH RUA – Auxílio Emergencial às pessoas em situação de rua. Esse projeto está alinhado com os ODS 1 da ONU, que foram incorporados à Estratégia Nacional do Poder Judiciário. O propósito principal do projeto era:

- Atendimento especializado a indivíduos em situações de vulnerabilidade;
- Reconhecimento da vulnerabilidade dispensa a exigência de comprovante de residência por parte de outros órgãos;
- Concentração do processo em canais específicos definidos pelas entidades;
- Isenção de taxas para toda a documentação necessária;
- Digitalização do fluxo documental até a emissão do RG, incluindo todos os elementos necessários;
- Priorização da eficiência e rapidez;
- Busca por soluções eficazes.

O PRODIRH RUA iniciou-se como um projeto-piloto no Estado de São Paulo, em colaboração com a Comissão de Direitos Humanos da OAB/SP. O projeto compreendia as seguintes etapas: I) Identificação; II) Cadastro Assistido do Auxílio Emergencial; III) Fases Pré-processual e Processual; e IV) Fluxo de Contestação dos Indeferimentos.

As ações vinculadas ao Cadastro Assistido e ao PRODIRH RUA residem fundamentalmente no âmbito da Inovação Aberta, estrutura teórica esboçada previamente. Essa forma de inovação, segundo Chesbrough (2003a), apoia-se na colaboração e intercâmbio de saberes e recursos entre variados participantes do processo inovador.

Adicionalmente, os projetos mencionados se conectam estreitamente com a Inovação de Processo, um segmento dedicado à otimização e aperfeiçoamento de operações internas da entidade, como as relacionadas à gestão da cadeia de suprimentos, fabricação e logística. Com essas melhorias operacionais, busca-se uma atuação mais eficaz e econômica, além da elevação da qualidade no portfólio de produtos e serviços oferecidos.

Uma das medidas adotadas para reduzir o impacto da judicialização foi a implementação do Acordo de Cooperação Técnica n. 001/2020, entre o CNJ, o Ministério da Cidadania e a Dataprev. O objetivo desse acordo era melhorar a eficiência das conciliações em casos relacionados ao Auxílio Emergencial, devido à emergência de saúde pública internacional causada pelo novo coronavírus.

Isso foi alcançado por meio da troca de informações sobre os motivos de indeferimento dos pedidos de auxílio e da comparação dos dados das ações judiciais relacionadas ao benefício com os registros processados pela Dataprev. O propósito era aprimorar a análise e o encaminhamento dessas ações no sistema judicial.

O acordo envolveu a comparação dos números de CPF das pessoas que entraram com ações judiciais usando mais de 33 (trinta e três) bases de dados usadas para a concessão do Auxílio Emergencial, juntamente com o acesso direto ao sistema que detalha os motivos de indeferimento do benefício. Em termos gerais, esse procedimento permitiu determinar se as pessoas que recorreram ao Poder Judiciário eram elegíveis ou não para receber o auxílio.

Quando um CPF era considerado elegível, a Dataprev informava o Judiciário, o que possibilitava o arquivamento do processo sem a necessidade de análise de mérito, uma vez que a pessoa já estava qualificada para receber o benefício. Isso reduziu significativamente o trabalho do Judiciário, permitindo que apenas casos mais complexos fossem efetivamente examinados pelos magistrados.

Embora tenha se baseado em recursos simples, essa abordagem resultou em respostas eficazes para atender à população mais necessitada que buscava assistência no Poder Judiciário naquele momento crítico.

Esta iniciativa pode ser associada a diversas categorias de inovação. A Inovação Organizacional, conforme definida na literatura, envolve predominantemente a introdução e a aplicação de novas concepções ou práticas nos procedimentos internos de uma entidade, gerando impactos substanciais na maneira pela qual a entidade é administrada (OECD, 2005).

A Inovação Incremental, por sua vez, diz respeito a aprimoramentos gradualmente progressivos em produtos, processos ou serviços já existentes. Tipicamente, engloba ajustes passo a passo nas práticas existentes, com o intuito de elevar a eficiência e a eficácia, conforme descrito por Mulgan e Albury (2003). Quanto à Inovação Aberta, ela se baseia na premissa de que a inovação é um processo colaborativo que implica a troca de conhecimento e recursos entre diferentes participantes, conforme postulado por Chesbrough (2003).

A cada semana, o ciclo semanal começa quando os cinco TRFs enviam ao CNJ uma lista de CPFs dos requerentes de processos relacionados ao Auxílio Emergencial, utilizando planilhas. Em seguida, a equipe do LIODS/CNJ padroniza esses cinco conjuntos de dados e os insere no sistema da Dataprev, que realiza uma pesquisa para verificar a elegibilidade dos CPFs.

Esse processo envolve a comparação e consulta em diversos sistemas que compõem a base de dados do Poder Executivo. A Dataprev retorna

então os CPFs ao CNJ, juntamente com suas respectivas posições. Essas informações ficam disponíveis para os Tribunais, que podem tomar as medidas necessárias em relação aos processos correspondentes.

Além disso, todas as semanas ocorre o reprocessamento dos lotes anteriores, visando identificar se houve alguma mudança de situação nos CPFs que já foram analisados anteriormente. Também é possível conectá-la à ideia de um fluxo de trabalho, que se manifesta como uma representação visual ou um esquema que descreve a sequência de passos e a interação entre indivíduos, sistemas e recursos essenciais para a execução de uma tarefa ou atividade particular, conforme explicado no livro de Sharp e McDermott (2008). Houve uma alteração na rotina dos procedimentos. Não é outra a opinião do Presidente da Dataprev:

O trabalho do batimento e cruzamento dos dados do Auxílio Emergencial foi uma busca conjunta de uma solução que permitisse a tempestiva prestação jurisdicional. É um exemplo claro de unicidade do Estado. É a integração dos Poderes Executivo e Judiciário em prol dos interesses dos cidadãos e a efetiva utilização da tecnologia para o exercício da Cidadania. Como gestor público, identifico que essa parceria como uma das possíveis aplicações do legado deixado pelo Auxílio Emergencial, já considerado o maior programa de transferência de renda do nosso país”, afirmou Gustavo Canuto, presidente da Dataprev (CNJ, 2021, p. 28).

Como parte da implementação do Acordo de Cooperação Técnica, foi desenvolvido um painel de *Business Intelligence* para aprimorar a análise do Comitê de Crise e do LIODS/CNJ. Esse painel utiliza os dados das tabelas enviadas pelos TRFs e os dados da Dataprev. Até março de 2021, esse processo de verificação resultou na análise de mais de 170 mil CPFs, dos quais mais de 40% tiveram um impacto direto sobre os processos judiciais.

Adicionalmente, este acordo impulsionou a eficiência e rapidez na concessão do Auxílio Emergencial, ao mesmo tempo que contribuiu para aperfeiçoar a política pública em si e melhorar a disponibilidade de prova documental, conforme estipulado no anexo da Portaria n. 423, de 19 de junho de 2020, do Ministério da Cidadania, segundo os motivos de indeferimento ali mencionados.

Visando agilizar os procedimentos diante dos desafios causados pela pandemia do novo coronavírus, o TRF da 3ª Região criou uma plataforma no Portal do Tribunal chamada “Plataforma Interinstitucional de Conciliação de Demandas”.

Essa plataforma serve como um espaço de diálogo e colaboração entre os cidadãos, o Poder Judiciário e as entidades públicas, com o propósito

de facilitar a obtenção de acordos mais adequados às políticas públicas de saúde, além de lidar com outros casos relacionados às medidas de contenção da disseminação da pandemia.

Podemos associar essas abordagens a diversas categorias de inovação. A conciliação pré-processual está relacionada à categoria de Inovação Aberta. A principal diferença entre os paradigmas de Inovação Aberta e Inovação Fechada está na maneira como tratam o conhecimento e as tecnologias provenientes do ambiente externo à organização.

Enquanto a Inovação Aberta encara esses elementos como componentes essenciais do processo de inovação, tornando as fronteiras do conhecimento entre organizações e o ambiente externo mais permeáveis (Ghisetti; Marzucchi; Montresor, 2015), a Inovação Fechada adota um modelo mais tradicional, com foco na integração vertical, no qual as atividades de pesquisa e desenvolvimento são conduzidas e disseminadas pelas organizações sem a colaboração de terceiros (West; Gallagher, 2006).

A padronização do formulário pode ser associada à Inovação Incremental, a qual refere-se a melhorias graduais e contínuas em produtos, processos ou serviços existentes. Geralmente, envolve ajustes incrementais nas práticas já estabelecidas, visando aprimorar a eficiência e a eficácia, conforme apontado por Mulgan e Albury (2003).

Por fim, todas as mencionadas abordagens estão vinculadas ao conceito de fluxo de trabalho, o qual é uma representação visual ou diagrama que descreve a sequência de etapas e a interação entre pessoas, sistemas e recursos necessários para concluir uma tarefa ou atividade específica (Sharp; McDermott, 2008).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo mapear e compreender como se dá o processo de criação de novos fluxos de trabalho no Poder Judiciário com a adoção das diretrizes do LIODS. O estudo de caso abrangeu a caracterização dos LIODS Perícias Médicas Paralisadas e Auxílio Emergencial. Foram analisados: (I) origem/descrição dos LIODS; (II) engajamento no LIODS; (III) metodologia empregada; e (IV) resultados alcançados.

Os resultados da análise das iniciativas realizadas pelo LIODS revelaram que sua criação foi impulsionada pelo apoio e patrocínio da alta liderança. O principal propósito desse laboratório é conduzir perícias médicas paralisadas em casos judiciais relacionados a benefícios previdenciários e assistenciais afetados pela pandemia de coronavírus.

A caracterização do LIODS revelou que foi concebido para ter abrangência nacional, englobando participantes de todas as regiões e capitais,

além de juízes do interior com diferentes contextos. As discussões ocorreram em oficinas conjuntas, começando internamente e, mais tarde, incorporando agentes externos, o que demonstra engajamento para a resolução do objetivo proposto.

Quanto aos métodos e técnicas, o DT desempenhou um papel significativo na implementação do LIODS. Essa abordagem transformou-se em um processo centrado no ser humano, onde a compreensão profunda das necessidades, dos desejos e das experiências das pessoas desempenha um papel fundamental na resolução de problemas, conforme destacado por Buchanan (1992).

Em suma, o desenvolvimento e a implementação do LIODS Perícias Médicas Paralisadas resultaram em melhorias organizacionais com a criação de novos fluxos de trabalho.

No que tange ao Auxílio Emergencial do LIODS, é notável que sua criação tenha sido impulsionada pelo respaldo e apoio da alta liderança. Esse laboratório desempenhou um papel fundamental no fomento desse processo, atuando como peça-chave na coordenação das ações entre o CNJ, o Comitê de Crise estabelecido pela Portaria CNJ n. 57/2020 e outras partes interessadas, incluindo o Ministério da Cidadania e a Dataprev.

O envolvimento colaborativo entre diversas instituições desempenhou um papel crucial na abordagem da judicialização do Auxílio Emergencial, que se tornou uma necessidade urgente em resposta à pandemia da COVID-19. O LIODS agiu como um facilitador desse engajamento, promovendo a cooperação entre o CNJ, o Ministério da Cidadania, a Dataprev, os TRFs e outros órgãos pertinentes.

Vale a pena destacar que o LIODS é uma abordagem de inovação aberta que visa estimular a colaboração entre entidades governamentais, empresas, organizações da sociedade civil e indivíduos para desenvolver soluções inovadoras e sustentáveis para desafios globais. O LIODS se destacou por sua abordagem inovadora na questão da judicialização do Auxílio Emergencial, introduzindo processos e fluxos de trabalho que agilizaram a análise dos casos. Conforme a documentação da Comissão Permanente de Acompanhamento dos ODS e da Agenda 2030, o LIODS empregou o DT como abordagem. O DT incorpora elementos como empatia, colaboração e experimentação, conforme descrito por Brown (2008).

As iniciativas do LIODS em resposta à situação do Auxílio Emergencial resultaram em uma série de conquistas significativas. Para pesquisas futuras, sugere-se explorar a cultura de inovação em Laboratórios de Inovação na Gestão Pública, desenvolver instrumentos de medição de desempenho, estudar a governança em Laboratórios de Inovação no setor público e realizar comparações entre diferentes Laboratórios de Inovação para formalizar um manual de boas práticas no setor público.

REFERÊNCIAS

- ALBURY, David. Fostering innovation in public services. *Public money and management*, v. 25, n. 1, p. 51-56, 2005.
- BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*: Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. 70. ed. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BASON, C. *Design for policy*: design for social responsibility. Aldershot: Gower Publisher, 2014.
- BORINS, Sandford. The challenge of innovating in government. *IBM Center for the Business of Government*, Washington, DC, 2001.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF. Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 28 set. 2023.
- BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição N.º 32, de 01 de setembro de 2020. *Diário Oficial da União*, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262083>. Acesso em: 2 jun. 2023.
- BROWN, Tim. *Design thinking*. Harvard business review, 2008.
- BROWN, Tim. *Change by Design*: How Design Thinking Transforms Organizations and Inspires Innovation. New York: HarperBusiness, 2009, p. 272, v. 2.
- BUCHANAN, Richard. Wicked problems in design thinking. *Design issues*, v. 8, n. 2, p. 5-21, 1992.
- CHESBROUGH, Henry. The logic of open innovation: managing intellectual property. *California Management Review*, Berkeley, v. 45, n. 3, p. 33-58, 2003.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. Relatório preliminar do Comitê Interinstitucional destinado a proceder estudos e apresentar proposta de integração das metas do Poder Judiciário com as metas e os indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), Agenda 2030. *Diário Oficial da União*, [s.d.]. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/1Relatorio_Seminario_de_Apresentacoes_dos_Trabalhos_do_Comite_dos_ODS.pdf. Acesso em: 11 set. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. Portaria N.º 119, de 19 de agosto de 2019. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2986>. Acesso em: 21 ago. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. Resolução N.º 325. *Diário Oficial da União*, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original182343202006305efb832f79875.pdf>. Acesso em: 28 set. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. Portaria N.º 57, de 19 de março de 2020. Incluir no Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão o caso Coronavírus – Covid-19. *Diário Oficial da União*, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original202722202003235e791baa528a7.pdf>. Acesso em: 18 maio 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. Ofício N.º 37. *Diário Oficial da União*, [s.d.]. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/05/Programa_6171520_Programacao_final2.pdf. Acesso em: 28 set. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ; LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO, INTELIGÊNCIA E OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – LIODS. *Auxílio emergencial: Comissão Permanente de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030*. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/12/ods-1-auxilio-emergencial-10-11.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. *Observatório Nacional Sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão*. 2021f. Disponível em: <https://observatorionacional.cnj.jus.br/observatorionacional/acoes-judiciais/>. Acesso em: 1º set. 2023.

CRESWELL, J. W. *Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. 2 ed. Tradução de Magda Lopes. Porto Alegre: Artmed, 2010.

EDLER, Jakob *et al.* *Handbook of Innovation Policy Impact*. Massachusetts, USA: Edward Elgar Publishing, 2016.

FAGERBERG, JAN. Innovation policy: rationales, lessons and challenges. *Journal of Economic Surveys*, v. 31, n. 2, p. 497-551, 2017.

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. *Análise de conteúdo*. 4 ed. Brasília: Liber Livro, 2012.

GHISETTI, Claudia; MARZUCCHI, Alberto; MONTRESOR, Sandro. The open eco- innovation mode: An empirical investigation of eleven European countries. *Research Policy*, Amsterdam, v. 44, n. 5, p. 1080-103, 2015.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 1991.

GODOY, Arilda Schmidt *et al.* *Estudo de caso qualitativo*. Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 115-146, v. 2.

GOMES, Maria Tereza Uille *et al.* Inovação, Inteligência e Indicadores do Poder Judiciário para o Desenvolvimento Sustentável. *EnAJUS – Encontro de Administração da Justiça*, Brasília, 2019.

GOMES, Maria Tereza Uille; WANDSCHEER, Clarissa Bueno; JENSEN, Felipe Emanuel Pacheco. 1º Hackaton do Laboratório de Inovação e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável–LIODS–do Conselho Nacional de Justiça. *Espaço Jurídico Journal of Law [EJJL]*, v. 22, n. 2, p. 533-546, 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/direito-privado-no-common-law/343332/o-legal-design-thinking>. Acesso em: 18 set. 2023.

GONEN, Esra. Tim brown, change by design: how design thinking transforms organizations and inspires innovation (2009). *Markets, Globalization & Development Review*, v. 4, n. 2, 2019.

HALVORSEN, Thomas; HAUKNES, Johan; MILES, Ian; Roste, R Rannveig. *On the differences between public and private sector innovation*. Oslo: NIFU STEP, 2005.

HANSEN, Morten Balle. Antecedents of organizational innovation: The diffusion of new public management into Danish local government. *Public Administration*, v. 89, n. 2, p. 285-306, 2011.

HARTLEY, Jean. Innovation in governance and public services: Past and present. *Public money and management*, v. 25, n. 1, p. 27-34, 2005.

HARTLEY, J. Innovation in governance and public services: past and present. *Public Money and Management*, v. 25, n. 1, 2005.

HARTLEY, Jean. Public and private features of innovation. In: OSBORNE, S.; BROWN, L. (Ed.). *Handbook of innovation in public services*. Massachusetts, USA: Edward Elgar Publishing, 2013.

KELLEY, Tom; KELLEY, David. *Creative confidence: Unleashing the creative potential within us all*. [S.l.]: Currency, 2013.

KOCH, Per *et al.* *Innovation in the public sector: summary and policy recommendations*. (Publin Report n. D24). Oslo: NIFU STEP, 2005.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LIEDTKA, Jeanne; SALZMAN, Randy; AZER, Daisy. *Design thinking for the greater good: Innovation in the social sector*. New York: Columbia University Press, 2017.

MANZINI, Ricardo. O desdobramento da estratégia através do Balanced Scorecard: lições da experiência no Poder Judiciário Nacional. *Cadernos FGV Projetos*, n. 12, p. 52-61, maio/jun. 2010.

MERGEL, Ines. Open Innovation in the Public Sector: Drivers and Barriers for the Adoption of Challenge.gov. *Public Management Review*, v. 20, n. 5. 2017, p. 726-745.

MULGAN, Geoff; Albury, David. Innovation in the public sector. *Strategy Unit, Cabinet Office*, v. 1, n. 1, p. 40, 2003.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. *Oslo Manual - Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data* (Third Edition). Paris, France: OECD, 2005.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. *Manual de Oslo: Diretrizes para a coleta e interpretação de dados sobre inovação*. 4 ed. Paris, França: OCDE, 2018.

OLIVEIRA, Leonardo Ferreira de. Fomento à inovação no Setor Público: laboratórios, redes e dados abertos. *Congresso CONSAD de Gestão Pública*, Brasília, DF, n. 10, 2017.

PINHO, José Antonio Gomes de; SANTANA, Mercejane Wanderley. Inovação na Gestão Pública no Brasil: uma aproximação teórico-conceitual. *Encontro da Anpad*, Foz do Iguaçu, 1998.

SANO, Hironobu. Laboratórios de inovação no Setor Público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. *Cadernos Enap*, v. 69, n. 1, 2020.

SCHUMPETER, Joseph Alois. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984

SHARP, Alec; MCDERMOTT, Patrick. *Workflow Modeling: Tools for Process Improvement and Application Development*. 2 ed. [S.l.]: Artech House, 2008.

TORFING, Jacob; TRIANTAFILLOU, Peter (Ed.). Enhancing public innovation by transforming public governance. *Cambridge University Press*, Cambridge, 2016.

TÖNURIST, Piret; KATTEL, Rainer; LEMBER, Veiko. Innovation labs in the public sector: what they are and what they do? *Public Management Review*, v. 19, n. 10, p. 1455-1479, 2017.

VENTURI, Thaís Goveia Pascoaloto et al. O Legal Design Thinking. *Revista Direito UTP*, v. 2, n. 1, p. 24-32, 2021.

VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

WEST, Joel; GALLAGHER, Scott. Patterns of open innovation in open-source software. In: CHESBROUGH, Henry; VANHAVERBEKE, Win; WEST, Joel. (Ed.). *Open Innovation: Researching a New Paradigm*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

