

Bruno Cezar Silva  
Kliver Lamarthine Alves Confessor

Organizadores



# ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

desafios e perspectivas da gestão pública  
pós pandemia



editora científica

Bruno Cezar Silva

Kliver Lamarthine Alves Confessor

Organizadores

COVID-19

# ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

desafios e perspectivas da gestão pública  
pós pandemia

1ª EDIÇÃO



editora científica

2021 - GUARUJÁ - SP





editora científica

**EDITORA CIENTÍFICA DIGITAL LTDA**

Guarujá - São Paulo - Brasil

www.editoracientifica.org - contato@editoracientifica.org

<b>Diagramação e arte</b>	<b>2021 by Editora Científica Digital</b>
Equipe editorial	Copyright© 2021 Editora Científica Digital
<b>Imagens da capa</b>	Copyright do Texto © 2021 Os Autores
Adobe Stock - licensed by Editora Científica Digital - 2021	Copyright da Edição © 2021 Editora Científica Digital
<b>Revisão</b>	Acesso Livre - Open Access
Os autores	

### Parecer e Revisão Por Pares

Os textos que compõem esta obra foram submetidos para avaliação do Conselho Editorial da Editora Científica Digital, bem como revisados por pares, sendo indicados para a publicação.

O conteúdo dos capítulos e seus dados e sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores. É permitido o download e compartilhamento desta obra desde que no formato Acesso Livre (Open Access) com os créditos atribuídos aos respectivos autores, mas sem a possibilidade de alteração de nenhuma forma ou utilização para fins comerciais.



Esta obra está licenciado com uma Licença Creative Commons Atribuição-Não Comercial-Sem Derivações 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)

A238

Administração pública [livro eletrônico] : desafios e perspectivas da gestão pública pós pandemia / Organizadores Bruno Cezar Silva, Kliver Lamarthine Alves Confessor. – Guarujá, SP: Científica Digital, 2021.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-89826-61-3

DOI 10.37885/978-65-89826-61-3

1. Administração pública. 2. Serviço público. I. Silva, Bruno Cezar. II. Confessor, Kliver Lamarthine Alves.

CDD 350

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422

**E-BOOK**

ACESSO LIVRE ON LINE - IMPRESSÃO PROIBIDA

**2021**

# CORPO EDITORIAL

## Direção Editorial

---

Reinaldo Cardoso

João Batista Quintela

## Editor Científico

---

Prof. Dr. Robson José de Oliveira

## Assistentes Editoriais

---

Elielson Ramos Jr.

Erick Braga Freire

Bianca Moreira

Sandra Cardoso

## Bibliotecário

---

Maurício Amormino Júnior - CRB6/2422

## Jurídico

---

Dr. Alandelon Cardoso Lima - OAB/SP-307852



editora científica

# CONSELHO EDITORIAL

MESTRES, MESTRAS, DOUTORES E DOUTORAS

**Robson José de Oliveira**

Universidade Federal do Piauí, Brasil

**Eloisa Rosotti Navarro**

Universidade Federal de São Carlos, Brasil

**Rogério de Melo Grillo**

Universidade Estadual de Campinas, Brasil

**Carlos Alberto Martins Cordeiro**

Universidade Federal do Pará, Brasil

**Ernane Rosa Martins**

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás, Brasil

**Rossano Sartori Dal Molin**

FSG Centro Universitário, Brasil

**Edilson Coelho Sampaio**

Universidade da Amazônia, Brasil

**Domingos Bombo Damião**

Universidade Agostinho Neto, Angola

**Elson Ferreira Costa**

Universidade do Estado do Pará, Brasil

**Carlos Alexandre Oelke**

Universidade Federal do Pampa, Brasil

**Patrício Francisco da Silva**

Universidade CEDMA, Brasil

**Reinaldo Eduardo da Silva Sales**

Instituto Federal do Pará, Brasil

**Dalízia Amaral Cruz**

Universidade Federal do Pará, Brasil

**Susana Jorge Ferreira**

Universidade de Évora, Portugal

**Fabricio Gomes Gonçalves**

Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil

**Erival Gonçalves Prata**

Universidade Federal do Pará, Brasil

**Gevair Campos**

Faculdade CNEC Unaí, Brasil

**Flávio Aparecido De Almeida**

Faculdade Unida de Vitória, Brasil

**Mauro Vinicius Dutra Girão**

Centro Universitário Inta, Brasil

**Clóvis Luciano Giacomet**

Universidade Federal do Amapá, Brasil

**Giovanna Moraes**

Universidade Federal de Uberlândia, Brasil

**André Cutrim Carvalho**

Universidade Federal do Pará, Brasil

**Silvani Verruck**

Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

**Auristela Correa Castro**

Universidade Federal do Pará, Brasil

**Oswaldo Contador Junior**

Faculdade de Tecnologia de Jahu, Brasil

**Claudia Maria Rinhel-Silva**

Universidade Paulista, Brasil

**Dennis Soares Leite**

Universidade de São Paulo, Brasil

**Silvana Lima Vieira**

Universidade do Estado da Bahia, Brasil

**Cristina Berger Fadel**

Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil

**Graciete Barros Silva**

Universidade Estadual de Roraima, Brasil

**Juliana Campos Pinheiro**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

**Cristiano Marins**

Universidade Federal Fluminense, Brasil

**Silvio Almeida Junior**

Universidade de Franca, Brasil

**Raimundo Nonato Ferreira Do Nascimento**

Universidade Federal do Piauí, Brasil

**Marcelo da Fonseca Ferreira da Silva**

Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória, Brasil

**Carlos Roberto de Lima**

Universidade Federal de Campina Grande, Brasil

**Daniel Luciano Gevehr**

Faculdades Integradas de Taquara, Brasil

**Maria Cristina Zago**

Centro Universitário UNIFAAT, Brasil

**Wesley Viana Evangelista**

Universidade do Estado de Mato Grosso, Brasil

**Samylla Maira Costa Siqueira**

Universidade Federal da Bahia, Brasil

**Gloria Maria de Franca**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

**Antônio Marcos Mota Miranda**

Instituto Evandro Chagas, Brasil

**Carla da Silva Sousa**

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano, Brasil

**Dennys Ramon de Melo Fernandes Almeida**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

**Francisco de Sousa Lima**

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano, Brasil

**Reginaldo da Silva Sales**

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará, Brasil

**Mário Celso Neves De Andrade**

Universidade de São Paulo, Brasil

**Maria do Carmo de Sousa**

Universidade Federal de São Carlos, Brasil

**Mauro Luiz Costa Campello**

Universidade Paulista, Brasil

**Sayonara Cotrim Sabioni**

Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia Baiano, Brasil

**Ricardo Pereira Sepini**

Universidade Federal de São João Del-Rei, Brasil

**Flávio Campos de Moraes**

Universidade Federal de Pernambuco, Brasil

**Sonia Aparecida Cabral**

Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, Brasil

**Jonatas Brito de Alencar Neto**

Universidade Federal do Ceará, Brasil

**Moisés de Souza Mendonça**

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará, Brasil

**Pedro Afonso Cortez**

Universidade Metodista de São Paulo, Brasil

**Iara Margolis Ribeiro**

Universidade do Minho, Brasil

**Juliano Pizzano Ayoub**

Universidade Estadual do Centro-Oeste, Brasil

**Vitor Afonso Hoeflich**

Universidade Federal do Paraná, Brasil

**Bianca Anacleto Araújo de Sousa**

Universidade Federal Rural de Pernambuco, Brasil

**Bianca Cerqueira Martins**

Universidade Federal do Acre, Brasil

**Daniela Remião de Macedo**

Faculdade de Belas Artes da Universidade de Lisboa, Portugal

**Dioniso de Souza Sampaio**

Universidade Federal do Pará, Brasil

**Rosemary Laís Galati**

Universidade Federal de Mato Grosso, Brasil





**Maria Fernanda Soares Queiroz**

Universidade Federal de Mato Grosso, Brasil

**Letícia Cunha da Hungria**

Universidade Federal Rural da Amazônia, Brasil

**Leonardo Augusto Couto Finelli**

Universidade Estadual de Montes Claros, Brasil

**Thais Ranielle Souza de Oliveira**

Centro Universitário Euroamericano, Brasil

**Alessandra de Souza Martins**

Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil

**Claudiomir da Silva Santos**

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas, Brasil

**Fabício dos Santos Ritá**

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas, Brasil

**Danielly de Sousa Nóbrega**

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre, Brasil

**Livia Fernandes dos Santos**

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre, Brasil

**Liege Coutinho Goulart Dornellas**

Universidade Presidente Antônio Carlos, Brasil

**Ticiano Azevedo Bastos**

Universidade Federal de Ouro Preto, Brasil

**Walmir Fernandes Pereira**

Miami University of Science and Technology, Estados Unidos da América

**Jônata Ferreira De Moura**

Universidade Federal do Maranhão, Brasil

**Camila de Moura Vogt**

Universidade Federal do Pará, Brasil

**José Martins Juliano Eustaquio**

Universidade de Uberaba, Brasil

**Adriana Leite de Andrade**

Universidade Católica de Petrópolis, Brasil

**Francisco Carlos Alberto Fonteles Holanda**

Universidade Federal do Pará, Brasil

**Bruna Almeida da Silva**

Universidade do Estado do Pará, Brasil

**Clecia Simone Gonçalves Rosa Pacheco**

Instituto Federal do Sertão Pernambucano, Brasil

**Ronei Aparecido Barbosa**

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas, Brasil

**Julio Onésio Ferreira Melo**

Universidade Federal de São João Del Rei, Brasil

**Juliano José Corbi**

Universidade de São Paulo, Brasil

**Thadeu Borges Souza Santos**

Universidade do Estado da Bahia, Brasil

**Francisco Sérgio Lopes Vasconcelos Filho**

Universidade Federal do Cariri, Brasil

**Francine Náthalie Ferraresi Rodriguess Queluz**

Universidade São Francisco, Brasil

**Maria Luzete Costa Cavalcante**

Universidade Federal do Ceará, Brasil

**Luciane Martins de Oliveira Matos**

Faculdade do Ensino Superior de Linhares, Brasil

**Rosenerly Pimentel Nascimento**

Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil

**Irlane Maia de Oliveira**

Universidade Federal do Amazonas, Brasil

**Lívia Silveira Duarte Aquino**

Universidade Federal do Cariri, Brasil

**Xaene Maria Fernandes Mendonça**

Universidade Federal do Pará, Brasil

**Thaís de Oliveira Carvalho Granado Santos**

Universidade Federal do Pará, Brasil

**Fábio Ferreira de Carvalho Junior**

Fundação Getúlio Vargas, Brasil

**Anderson Nunes Lopes**

Universidade Luterana do Brasil, Brasil

Carlos Alberto da Silva

Universidade Federal do Ceara, Brasil

Keila de Souza Silva

Universidade Estadual de Maringá, Brasil

Francisco das Chagas Alves do Nascimento

Universidade Federal do Pará, Brasil

Réia Sílvia Lemos da Costa e Silva Gomes

Universidade Federal do Pará, Brasil

Arinaldo Pereira Silva

Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Brasil

Laís Conceição Tavares

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará, Brasil

Ana Maria Aguiar Frias

Universidade de Évora, Brasil

Willian Douglas Guilherme

Universidade Federal do Tocantins, Brasil

Evaldo Martins da Silva

Universidade Federal do Pará, Brasil

Biano Alves de Melo Neto

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano, Brasil

António Bernardo Mendes de Seica da Providência Santarém

Universidade do Minho, Portugal

Valdemir Pereira de Sousa

Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil

Sheylla Susan Moreira da Silva de Almeida

Universidade Federal do Amapá, Brasil

Miriam Aparecida Rosa

Instituto Federal do Sul de Minas, Brasil

Rayme Tiago Rodrigues Costa

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará, Brasil

Priscyla Lima de Andrade

Centro Universitário UniFBV, Brasil

Andre Muniz Afonso

Universidade Federal do Paraná, Brasil

Marcel Ricardo Nogueira de Oliveira

Universidade Estadual do Centro Oeste, Brasil

Gabriel Jesus Alves de Melo

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia, Brasil

Deise Keller Cavalcante

Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro

Larissa Carvalho de Sousa

Instituto Politécnico de Coimbra, Portugal

Susimeire Vivien Rosotti de Andrade

Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Daniel dos Reis Pedrosa

Instituto Federal de Minas Gerais

Wiaslan Figueiredo Martins

Instituto Federal Goiano

Lênio José Guerreiro de Faria

Universidade Federal do Pará

Tamara Rocha dos Santos

Universidade Federal de Goiás

Marcos Vinicius Winckler Caldeira

Universidade Federal do Espírito Santo

Gustavo Soares de Souza

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo

Adriana Cristina Bordignon

Universidade Federal do Maranhão

Norma Suely Evangelista-Barreto

Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

Larry Oscar Chañi Paucar

Universidad Nacional Amazónica de Madre de Dios, Peru

Pedro Andrés Chira Oliva

Universidade Federal do Pará





# APRESENTAÇÃO

A administração pública brasileira possui desafios complexos intrínsecos ao seu processo constitutivo e que na atual conjuntura pandêmica deixaram latente em diversos temas do direito administrativo e da gestão pública sob a ótica da análise das capacidades e respostas estatais de enfrentamento à crise.

Nessa perspectiva quais os desafios e dilemas pós pandemia que esperam o Estado brasileiro na área da saúde, educação, economia, governança e transparência pública, previdência social, burocracia e serviços públicos, considerando os efeitos da pandemia e sua vulnerabilidade social, tendo o caminho da ação pública para atingir os interesses da coletividade e do Estado.

A pandemia da Covid-19 implicou em diversas mudanças paradigmáticas que demandam necessidade reconfigurações da Administração Pública e, portanto, esta obra contempla um conjunto de reflexões sobre os desafios e perspectivas da gestão pública no contexto durante e pós-pandemia.

A obra Administração Pública: Desafios e perspectivas da gestão pública pós pandemia consiste em uma coletânea de 15 capítulos voltados para discutir aspectos relacionados a Administração Pública e foi produzida por docentes e estudantes do Mestrado Profissional em Administração Pública (Profiap) da Universidade Federal do Vale do São Francisco. Em suas primeiras obras discute-se sobre os aspectos da transformação digital na gestão Pública, contemplando o acesso aos serviços públicos digitais e a transitoriedade do governo eletrônico para o governo digital. De forma específica é apresentado a reconfiguração adotado pelo tribunal de justiça em seus procedimentos processuais de comunicação.

A pandemia da Covid-19 também ocasionou necessidades de adaptações no formato do trabalho. Teletrabalho, home-office, aulas remotas, reuniões virtuais tornaram-se constantes mediante as necessidades de manter o isolamento social e prosseguir com trabalho. Sendo assim, os capítulos seguintes têm como temática central o trabalho remoto ao discutir as novas ferramentas de gestão; as perspectivas para efetivação do teletrabalho; a produtividade no serviço público durante o período de home-office.

Um dos principais fundamentos da Administração Pública é a supremacia do interesse público sobre o interesse particular. Nesse sentido, esta obra também aborda estudos voltados para a análise da eficiência e eficácia da Administração Pública em âmbito municipal e federal. Por fim, esta coletânea apresenta uma narrativa do fomento ao empreendedorismo no contexto da pandemia e uma discussão sobre a mediação e conciliação de conflitos em universidades públicas.

# SUMÁRIO

## CAPÍTULO 01

O ACESSO AOS SERVIÇOS PÚBLICOS DIGITAIS E OS DESAFIOS PÓS-PANDEMIA

Milton Augusto de **Medeiros** Neto; Bruno Cezar Silva

DOI: 10.37885/210705234..... 13

## CAPÍTULO 02

DO “GOVERNO ELETRÔNICO” AO “GOVERNO DIGITAL” EM TEMPOS DE CRISES: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DE LITERATURA

Anderson Vieira Santos; Bruno César Silva

DOI: 10.37885/210705241 ..... 31

## CAPÍTULO 03

NOVOS PROCEDIMENTOS PROCESSUAIS DE COMUNICAÇÃO CRIADOS PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO NO CONTEXTO DA PANDEMIA: UMA ADAPTAÇÃO À CONTEMPORANEIDADE

Lucas Pessoa de Moraes; Kliver Lamarthine Alves Confessor

DOI: 10.37885/210705289..... 39

## CAPÍTULO 04

NOVAS FERRAMENTAS DE GESTÃO DO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL: O TELETRABALHO COMO FORMA DE PRESTAÇÃO EFICIENTE DO SERVIÇO PÚBLICO

Sandro José de Oliveira Nascimento; Bruno Cezar Silva

DOI: 10.37885/210705248..... 52

## CAPÍTULO 05

PERSPECTIVAS PARA EFETIVAÇÃO DO TELETRABALHO NA GESTÃO PÚBLICA PÓS-PANDEMIA DO CORONAVÍRUS: UMA REVISÃO DA LITERATURA

Miguel Lino Spinelli Rabelo Neto; Kliver Lamarthine Alves Confessor

DOI: 10.37885/210705291 ..... 63

## CAPÍTULO 06

OS DESAFIOS E PERSPECTIVAS DO *HOME OFFICE* E DA PRODUTIVIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO PÓS PANDEMIA: UM REFERENCIAL TEÓRICO

Erlhinton de Abreu Barbosa Reis; Bruno Cezar Silva

DOI: 10.37885/210705263..... 80

# SUMÁRIO

## CAPÍTULO 07

A GESTÃO DE RISCOS À LUZ DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS (COVID-19): UMA ANÁLISE DAS AÇÕES ESTRATÉGICAS DE ENFRENTAMENTO ADOTADAS POR DOIS PAÍSES

André Camilo Coelho da Silva e Souza; Bruno Cezar Silva

DOI: 10.37885/210705254..... 89

## CAPÍTULO 08

OS CONTROLES INSTITUCIONAIS FEDERAIS E SOCIAIS EM FACE À PANDEMIA: UMA REVISÃO NARRATIVA ACERCA DA FISCALIZAÇÃO REALIZADA SOBRE AS TRANSFERÊNCIAS REALIZADAS PELA UNIÃO RELACIONADAS AO ENFRENTAMENTO DO COVID-19

Yuri Raion de Jesus Ramos; Kliver Lamarthine Alves Confessor

DOI: 10.37885/210705285..... 108

## CAPÍTULO 09

APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA IGUALDADE ENTRE DISCENTES EM UMA UNIVERSIDADE FEDERAL NO PERÍODO DA PANDEMIA E DESAFIOS NO PÓS-PANDEMIA

Ideomildo da Silva Ferreira; Bruno Cezar Silva

DOI: 10.37885/210705244.....122

## CAPÍTULO 10

PROPORCIONALIDADE NA ADOÇÃO DE MEDIDAS RESTRITIVAS DE DIREITOS NA GESTÃO DA PANDEMIA EM PETROLINA/ PE PARA PROTEÇÃO DO DIREITO À SAÚDE PÚBLICA

Polyane Casagrande Araujo Pioli; Kliver Lamarthine Alves Confessor

DOI: 10.37885/210705269..... 138

## CAPÍTULO 11

UMA ANÁLISE PRELIMINAR DO DESENVOLVIMENTO DE PESQUISA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA NA UNIVASF DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

Carla Verônica Leal de Melo; Kliver Lamarthine Alves Confessor

DOI: 10.37885/210705279.....155



# SUMÁRIO

## CAPÍTULO 12

ENSAIO SOBRE AS AÇÕES EMPREENDEDORAS DE UM MUNICÍPIO DE PERNAMBUCO NO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DA COVID-19: UM OLHAR DA COMPREENSÃO DOS ALUNOS DO PROFIAP

Regiane da Silva Oliveira; Kliver Lamarthine Alves Confessor

DOI: 10.37885/210705257 .....167

## CAPÍTULO 13

DESAFIOS VIVENCIADOS PELOS GESTORES PÚBLICOS NA PRESERVAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E SUAS POSSÍVEIS REPERCUSSÕES PÓS PANDEMIA: ENSAIO TEÓRICO-REFLEXIVO

Washington Luiz de Sousa Oliveira; Bruno Cezar Silva

DOI: 10.37885/210705237 .....185

## CAPÍTULO 14

FOMENTO AO EMPREENDEDORISMO E À INOVAÇÃO NO CONTEXTO DA PANDEMIA COVID-19: UMA ANÁLISE DAS INICIATIVAS DO INSTITUTO FEDERAL DO SERTÃO PERNAMBUCO

José Emanuel Medeiros Marinheiro; Kliver Lamarthine Alves Confessor

DOI: 10.37885/210705288 ..... 198

## CAPÍTULO 15

MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO EM ALGUMAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS DO NORDESTE: UM REFERENCIAL TEÓRICO

Fabrcio Brandão de Souza; Kliver Lamarthine Alves Confessor

DOI: 10.37885/210705270 .....214

**SOBRE OS ORGANIZADORES** .....229

**ÍNDICE REMISSIVO** .....230

---

# O acesso aos serviços públicos digitais e os desafios pós-pandemia

| Milton Augusto de **Medeiros Neto**  
UNIVASF

| Bruno Cezar **Silva**  
UNIVASF

# RESUMO

O advento das tecnologias de informação e comunicação (TICs), como a internet e os smartphones, transformaram vários aspectos da vida em sociedade. Esse processo não foi diferente com a Administração Pública. O uso das TIC agilizou e tornou mais acessível a oferta de serviços públicos para a população, proporcionando seu acesso através dos meios digitais. A pandemia do COVID-19 acelerou ainda mais a adoção em massa, em um curto espaço de tempo, do uso da tecnologia nos mais diversos aspectos do nosso cotidiano. Sabe-se, porém, que esse acesso à tecnologia demanda a utilização de ferramentas e de conhecimentos que não estão disponíveis a todos os cidadãos. O contexto de desigualdades sociais do nosso país prejudica o acesso aos direitos básicos fundamentais. Nesse sentido, o presente estudo busca compreender, através de uma pesquisa bibliográfica, os desafios na garantia de acesso aos serviços públicos para a população, considerando o panorama sem precedentes na história causado pela pandemia do coronavírus. Como resultado é observado que os percalços no acesso aos serviços públicos através do uso das TICs, principalmente nos extratos mais vulneráveis da população, reproduzem os mesmos moldes de exclusão social.

**Palavras-chave:** Serviços Públicos, Governo Eletrônico, TICs, Exclusão Digital, COVID-19.



## ■ INTRODUÇÃO

É inquestionável que o advento da globalização e a adoção cada vez maior das tecnologias de comunicação e informação (TICs), revolucionou as dinâmicas da sociedade nos mais diversos aspectos, transformando as formas de interações sociais, culturais, políticas e econômicas. Nesse sentido, os governos também fizeram parte desse processo, de modo a se adaptarem não apenas ao uso das novas tecnologias, mas também às novas exigências da sociedade. Surgiu, então, o governo eletrônico, ou *e-gov*.

O governo eletrônico, aliado à tecnologia que está em constante evolução, proporcionou a oferta contínua de serviços públicos digitais cada vez mais eficientes e abrangentes. Mas o acesso à tecnologia tem o seu preço social. Apesar da maior disseminação das TICs na sociedade, quando considerado os mais diversos extratos sociais, a chamada exclusão digital corre o risco de reproduzir os mesmos moldes de exclusão social baseados em poder aquisitivo, nível de escolaridade, faixa etária e fatores geográficos. Assim, os grupos historicamente mais vulneráveis ainda possuem um acesso ao *e-gov* e às ferramentas tecnológicas mais limitado – isso quando esse acesso está disponível.

Esse contexto se tornou ainda mais desafiador com a pandemia do COVID-19. A disseminação do coronavírus alterou, em um curto espaço de tempo, os mais diferentes aspectos da vida em sociedade. Ficou evidente que os governos não estavam integralmente preparados para enfrentar a crise sanitária, assim como uma parcela considerável da população, o que comprometeu a continuidade da prestação de serviços públicos e o usufruto de direitos dos cidadãos. Nesse processo, o acesso e a utilização das TICs foi essencial.

Dessa maneira, o presente artigo se divide em quatro partes. A primeira analisa o contexto de desenvolvimento do governo eletrônico (*e-gov*), e como as TICs foram ferramentas facilitadoras desse processo, que no Brasil se intensificou na década de 1990, a partir da reforma administrativa de 1995 e do contexto da Nova Gestão Pública.

A segunda parte destaca como a oferta e a utilização de serviços do *e-gov* esbarram na disseminação das TICs, que não acontece de maneira uniforme e acaba reproduzindo padrões de desigualdade social. A terceira parte aborda o *e-gov* e a utilização das TICs considerando as transformações causadas pela pandemia do coronavírus. Por fim, a conclusão na última parte, aborda as considerações finais.

Assim, considerando o panorama apresentado, o presente estudo tem como objetivo compreender os desafios do acesso aos serviços públicos digitais no contexto da pandemia do COVID-19, que alterou as dinâmicas de prestação de serviços públicos, e em um curto espaço de tempo adotou grande utilização do meio digital – com um menor grau de atendimentos presenciais, ou até a completa transição digital de alguns serviços. Nesse cenário, são considerados os percalços de acesso às TICs no contexto de desigualdade social do país.



## ■ MÉTODO

Esse estudo constitui-se de uma pesquisa bibliográfica exploratória não exaustiva, utilizada para entender o panorama do uso do *e-gov* considerando os diferentes contextos sociais de acesso às TICs no país, e como a pandemia do COVID-19 afetou essas dinâmicas. Busca-se compreender quais são os desafios da Administração Pública nessa nova realidade.

Segundo Gil (2010, p.50), “a pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos.” A principal vantagem desse método consiste na possibilidade de uma ampla investigação do objeto de estudo, ideal para pesquisas que requerem a análise de dados muito dispersos pelo espaço (GIL, 2010): “Por exemplo, seria impossível a um pesquisador percorrer todo o território brasileiro em busca de dados sobre a população ou renda *per capita*; todavia, se tem à sua disposição uma bibliografia adequada, não terá maiores obstáculos para contar com as informações requeridas.” (GIL, 2010, p. 50).

Através da pergunta de pesquisa: quais os principais desafios no acesso da população aos serviços públicos no meio digital no contexto da pandemia? Buscou-se compreender: a) o contexto do governo eletrônico brasileiro; b) o acesso da população brasileira às TICs; e c) como a pandemia alterou a dinâmica de acesso aos serviços públicos.

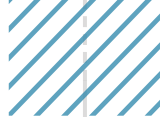
A pesquisa exploratória utilizou a plataforma Google Acadêmico. Na investigação sobre a pandemia, a ênfase aconteceu em artigos mais atuais, com publicação no ano 2020 ou mais recente, considerando a atualidade do fato – o estado de calamidade pública foi reconhecido através do Decreto Legislativo n.º 6 em 20 de março de 2020 (BRASIL, 2020). Uma maior brecha temporal foi considerada para os outros assuntos abordados. Com a utilização das expressões “serviços públicos digitais”, “serviços públicos na pandemia”, “exclusão digital” e “*digital divide*”, foi possível a localização de artigos científicos pertinentes ao objeto de estudo, autores que se destacam na abordagem dos temas e pesquisas relevantes na área.

## ■ DESENVOLVIMENTO

### Serviços públicos no contexto de governo eletrônico

O surgimento do governo eletrônico, ou *e-gov*, está diretamente ligado ao processo de globalização (SALOMÃO, 2005). Esse processo representou uma grande mudança estrutural nas relações políticas, econômicas e sociais (MONTANHEIRO, 2012), enfraquecendo o Estado e derrubando as fronteiras entre os países (CASTELLS, 2002). Com a crise de legitimidade do Estado, o avanço da economia mundial e a influência cada vez maior dos





meios de comunicação, os governos utilizaram-se das novas tecnologias para fazer parte dessa nova realidade (SALOMÃO, 2005).

A oferta de serviços públicos eletrônicos aos cidadãos brasileiros aconteceu, segundo Cunha (2010), a partir dos anos 1990. Teve como ponto de partida a popularização da internet e a reforma administrativa de 1995, através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). O PDRAE visou ofertar um serviço público de melhor qualidade para a sociedade, com a adoção de novas ideias gerenciais aplicadas no âmbito da administração pública federal – e, posteriormente, replicadas a nível estadual e municipal (BRESSER-PEREIRA, 2000). Visou a mudança de cultura burocrática para a cultura gerencial, em paralelo com o advento da Nova Gestão Pública (*New Public Management*), definida por Secchi (2009) como “a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade.”

A preocupação com a performance da gestão pública, segundo Montanheiro (2012), está relacionada aos questionamentos que a máquina pública sempre enfrentou. A sua qualidade e capacidade de execução são objeto de comparação constantes com os serviços ofertados pelo setor privado. Nesse aspecto, a eficiência na prestação de serviços públicos passou a ser um princípio explícito incorporado ao texto constitucional pela Emenda Constitucional nº 19, de 1988 (NOHARA, 2012). Assim, o governo eletrônico é, conforme Ferguson (2002) um produto da globalização, do progresso da tecnologia, das expectativas crescentes da sociedade e das reformas do Estado.

Não existe um consenso sobre a definição de governo eletrônico. Para Sanchez e Araújo (2003) trata-se de um conjunto de atividades que o governo realiza por meio dos uso das tecnologias da informação e comunicação (TICs). Jardim (2000) entende o *e-gov* como uma estratégia pela qual as entidades públicas usam a tecnologia para ofertar melhores serviços governamentais à sociedade. Já Ferrer e Santos (2004) concebem o governo eletrônico como um conjunto de serviços que o governo oferece à sociedade civil por meio das TICs.

Outros estudiosos trazem definições de governo eletrônico que vão além da simples adoção do uso da tecnologia e da automatização de processos. Para Chahin *et al.* (2004) governo eletrônico é uma forma mais democrática, moderna e ágil que amplia a cidadania. Balanco e Leony (2005) entendem o *e-gov* como uma relação mais direta, transparente e participativa, com a cooperação e integração de ações entre governo e sociedade.

O *e-gov* tem como objetivo “ampliar a cidadania, aumentar a transparência da gestão e a participação dos cidadãos na fiscalização do poder público, democratizar o acesso aos serviços e informações na Internet e aumentar a eficiência dos serviços públicos” (CUNHA, 2010, p. 73).







Também é importante introduzir o conceito de TICs, que são ferramentas indissociáveis do *e-gov*. Tecnologias da informação e comunicação (TICs), segundo Sanchez e Araújo (2003), são o conjunto de recursos tecnológicos usados na produção e disseminação de informações. Envolve a manipulação de textos, sons e imagens, permitindo a comunicação. São exemplos de TIC, os smartphones, o computador, a TV, as redes de internet (fixas ou móveis), entre outros. A adoção da tecnologia, de acordo com Pinho (2008) proporciona maior interação entre governo e sociedade:

Uma forma central dessa informatização tem sido a construção de portais governamentais, por intermédio dos quais os governos mostram sua identidade, seus propósitos, suas realizações, possibilitam a concentração e disponibilização de serviços e informações, o que facilita a realização de negócios e o acesso à identificação das necessidades dos cidadãos (PINHO, 2008, p. 473).

A oferta de serviços públicos eletrônicos é bastante diversificada, incluindo, entre outros: expedição de documentos, como RG e CPF, emissão de certidões negativas, certificados, atestados, comprovantes, declaração de imposto de renda, obtenção de informações sobre o pagamento de taxas e impostos, agendamento de serviços diversos e utilização de serviços da Previdência Social. (CUNHA, 2010).

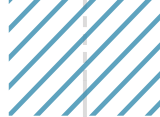
O *e-gov* utiliza-se, portanto, das tecnologias da informação e comunicação (TICs) para a oferta de serviços públicos para os cidadãos. Assim, temos uma relação eletrônica, conforme a classificação apresentada por Joia e Cavalcante Neto (2004, p. 3) conhecida como *Government-to-Citizen*: “O agente que disponibiliza o serviço ou produto é o ente governamental, ao passo que o cidadão adquire esse produto ou serviço.”

Assim, para Pinho (2008), na concepção de governo eletrônico temos um Estado mais responsivo e transparente, mais atento às demandas da população, e uma sociedade civil com maior poder de cobrança e fiscalização. Pinho (2008) também destacou como a onipresença das TICs nos mais diferentes aspectos da vida cotidiana representou um novo estágio no desenvolvimento das sociedades, com enorme potencial de transformação social. Porém, o autor evidencia que todo novo paradigma traz, além de inúmeras possibilidades, um conjunto de desafios: “ao tempo que se abre um enorme leque de possibilidades, também se coloca um rol, não menor, de preocupações com as novas configurações societárias” (PINHO, 2008, p. 472).

## **As desigualdades sociais e a exclusão digital**

A utilização das ferramentas de TICs possuem grande potencial de transformação social (PINHO, 2008), são capazes de promover a autonomia dos indivíduos (LEVY, 1999) e aproximar governo e cidadãos (CASTELLS, 2003). Porém, deve-se atentar como a utilização do





governo eletrônico depende da disseminação da tecnologia e o seu grau de conectividade, que dizem respeito à penetração nas diversas camadas de uma sociedade (VAZ, 2002). Castells (2003) já discutia como o advento do e-gov apresentava inúmeras vantagens, mas que também deveriam ser considerados os percalços da exclusão digital. Cunha e Frega (2011), destacam como o acesso às TICs deve estar associado a um conjunto de habilidades cognitivas:

Para os governos, há que ter cuidado em contemplar os cidadãos que não possuem Internet em sua residência ou em seu trabalho com o acesso a padrões mais elevados de prestação de serviços. Na Sociedade da Informação, cada cidadão deve ter acesso a um conjunto básico de ferramentas computacionais e de telecomunicações, associado a conhecimento de utilização, que lhe permita receber, produzir e transmitir informação e usufruir desses serviços eletrônicos (CUNHA; FREGA, 2011).


Nesse sentido, a exclusão digital, também conhecida como divisão digital, acaba reproduzindo os mesmos moldes de relações sociais de opressores e oprimidos, com potencial de aumentar a disparidade entre os diversos grupos sociais (CASTELLS, 2005). “Numa economia global, e numa sociedade de rede em que a maioria das coisas que importam depende dessas redes baseadas na Internet, ser excluído é ser condenado à marginalidade” (CASTELLS, 2005, p. 280). Segundo a Organização das Nações Unidas (2020), mais da metade da população mundial ainda não tem um nível de acesso à internet satisfatório, considerando a qualidade de conexão e os custos. Os grupos historicamente marginalizados, como mulheres, idosos, pessoas com deficiência, grupos indígenas e moradores de áreas pobres, remotas e rurais, são os mais afetados.

Para Cordovalán (2018), a disseminação das novas tecnologias de informação e comunicação na sociedade, e a sua crescente importância na participação democrática e na autonomia produtiva dos indivíduos, exacerbou a relação entre inclusão digital e social. Assim, a exclusão digital acarreta a exclusão social (CAZELOTO, 2007). “Por isto, os governos devem se preocupar com a oferta de plataformas tecnológicas para ampliarem a participação do cidadão, definindo objetivos e avaliando as experiências” (CUNHA, 2010, p. 75).

Avelino, Pompeu e Fonseca (2021) destacam como as ações de direcionamento para o uso de serviços públicos digitais são voltados para os chamados cidadãos digitalmente incluídos – aqueles que dispõem de fácil acesso à internet, acesso às plataformas e aos aplicativos que ofertam os serviços, e que são alfabetizados na linguagem digital, em detrimento dos cidadãos que possuem menor familiaridade com o ambiente digital:

São, então, subestimados os casos de analfabetismo digital, em que os serviços digitais têm dificuldade em ser acessados por pessoas que, apesar de conectadas, possuem conhecimentos rudimentares em torno da operação de





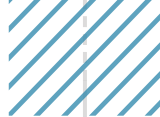
procedimentos aparentemente simples, como o registro em uma plataforma ou mesmo a busca por um serviço público em um portal ou aplicativo (AVELINO, POMPEU, FONSECA, 2021, p. 19).

Castells (2005) sustenta que os principais desafios da inclusão digital residem na falta de infraestrutura tecnológica e na capacidade de processamento de informação e geração de conhecimento. A capacidade econômica e educacional limitadas são obstáculos na aquisição da capacidade intelectual de aprender a aprender: dispor dos elementos físicos e cognitivos para obter a informação digitalmente armazenada, recombinação e usando-a na produção e utilização do conhecimento.

Nesse aspecto, Avelino, Pompeu e Fonseca (2021) evidenciam como a divisão digital afeta dois grandes grupos de indivíduos. “O primeiro grupo gira em torno de um corte de renda e de acesso ao digital. Se é verdade que o acesso à internet e a forte ampliação no uso de dispositivos móveis seja inegável, o dado absoluto esconde nuances.” (AVELINO, POMPEU, FONSECA, 2021, p. 19). Assim, os autores demonstram como a cobertura de acesso a serviços públicos digitais não é uniforme na extensão do território brasileiro, principalmente em porções específicas do nosso país, como as zonas rurais. Mesmo em áreas que dispõem de cobertura, a qualidade de conexão à internet e a capacidade dos dispositivos eletrônicos também se tornam um desafio. Afinal, uma conexão que não é regular e ágil, e dispositivos com capacidade de processamento insuficiente, se tornam fatores limitantes ao acesso de direitos proporcionados pelo *e-gov*.

“O segundo grupo representa um corte geracional e de alfabetização digital.” (AVELINO, POMPEU, FONSECA, 2021, p. 19). Os autores destacam como a faixa etária mais jovem da população está mais conectada que a população idosa, e analisam como esse grau de conectividade pode ser um fator limitante na prestação de serviços públicos digitais. Com a adoção cada vez maior da tecnologia, assim como o aumento da expectativa de vida da população, existe uma tendência de crescimento da exclusão digital para as faixas etárias mais avançadas. “Tal quadro pode penalizar a prestação de serviços fundamentais para essa população, tais como o acesso à saúde ou à previdência social.” (AVELINO, POMPEU, FONSECA, 2021, p. 19). Além disso, os autores destacam o analfabetismo digital. Mesmo entre a população jovem, o nível de analfabetismo não é desprezível:

Ter acesso a dispositivos conectados à internet e fazer uso parcial de alguns aplicativos (por exemplo, mensagens de voz no WhatsApp) não garante que a população afetada por tal tipo de limitação vá acessar com facilidade as plataformas e os aplicativos desenvolvidos para a oferta de serviços públicos (AVELINO, POMPEU, FONSECA, 2021, p. 19).



Portanto, o nível de inclusão digital não é medido apenas pela garantia de conexão com a internet e acesso ao computador, mas também pela capacidade de decodificar uma informação, adquirir conhecimento e gerar uma ação (CASTELLS, 2005).

Dessa maneira, a utilização de um recurso (bem) e a sua apropriação, devem considerar o conjunto de fatores culturais, sociais e de conhecimento do indivíduo (SEN, 2000). Nesse aspecto, a pesquisa *The Inclusive Internet Index*, conduzida pela Unidade de Inteligência da revista britânica de economia *The Economist*, chama atenção para as outras formas de exclusão digital: além das pessoas que não possuem as habilidades necessárias para a utilização da tecnologia, existem as pessoas que não estão dispostas ou que não estão interessadas em usar a internet. (THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2021) A resistência ao uso das tecnologias já era objeto de estudo na década de 1980, com os trabalhos de Markus (1983) e Kling (1980). Markus (1983) destacava como as deficiências dos sistemas poderiam tornar o seu uso pouco amigável aos usuários. Já Kling (1980) estudou como a tecnologia altera as relações de interação humana e as relações de poder.

Assim, sobre a utilização e disseminação das TICs na sociedade, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sobre o nível de posse e uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) no território brasileiro, investigou as discrepâncias na utilização das TICs nos diferentes extratos da sociedade. Na edição mais recente referente à coleta de dados de 2019, o percentual médio de domicílios que dispõem de acesso à internet é de 82,7%, representando 86,7% dos domicílios das áreas urbanas e 55,6% das áreas rurais. Nesse sentido, a pesquisa destaca como a renda per capita dos domicílios que dispõem de internet é o dobro das residências que não possuem (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2021, p. 5).

A pesquisa destaca que 12,6 milhões de domicílios do País não dispõem de internet. Entre os motivos citados estão a falta de interesse em acessar a internet (32,9%), o alto preço do serviço (26,2%), nenhum morador sabia usar a internet (25,7%), o preço do equipamento eletrônico para acessar a internet ser considerado alto (5,0%) e o serviço de acesso à internet não estar disponível na área do domicílio (6,8%). Nesse último quesito, 19,2% dos domicílios estavam localizados na área rural, e 0,6% na área urbana (IBGE, 2021).

Quanto aos equipamentos mais usados por quem acessa a internet, o telefone móvel celular é o meio mais utilizado (98,6% das pessoas), seguido por microcomputador (46,2%), televisão (31,9%) e tablet (10,9%) (IBGE, 2021, p. 9). Um total de 148,4 milhões de pessoas, ou 81,0% da população com 10 anos ou mais de idade, tinham telefone móvel celular para uso pessoal. Enquanto 84,4% das pessoas que vivem na área urbana possuem telefone móvel celular, esse número cai para 59,3% das pessoas na área rural. Esse percentual







também varia de acordo com a região do país, entre 85,7% a 87,3% nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, e é menor nas regiões Norte (69,7%) e Nordeste (72,4%). Por outro lado, 34,9 milhões de pessoas não tinham telefone móvel celular para uso pessoal (19% da população). Entre os principais motivos alegados estão o preço considerado alto (27,7%), a falta de interesse em ter telefone móvel celular (22,6%), não sabiam usar telefone móvel celular (21,9%) e a utilização do telefone móvel celular de outra pessoa (16,4%) (IBGE, 2021, p. 11 e 12).

Quanto à utilização de serviços on-line oferecidos pelo poder público brasileiro, a pesquisa TIC Domicílios 2019 (Comitê Gestor da Internet no Brasil [CGI.br], 2020a), coordenada pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (CETIC.br), constatou que foi menor entre os grupos mais vulneráveis da sociedade. Menos da metade das pessoas com 60 anos de idade ou mais utilizaram esses serviços (46%), enquanto esse percentual chega a 75% na faixa etária entre 25 e 34 anos. “Também houve diferenças significativas entre aqueles com Ensino Fundamental (46%) e com Ensino Superior (87%). No recorte por classe, a proporção foi de 88% na classe A e 48% nas classes DE” (CGI.br, 2020a, p. 26).

Constata-se, então, que a chamada brecha digital está concentrada em grupos socioeconômicos específicos. As pessoas com mais de 60 anos de idade, os indivíduos com baixa escolaridade formal e as pessoas com renda mais baixa apresentam menos aderência à utilização das ferramentas digitais. (Banco Interamericano de Desenvolvimento [BID], 2021a, p. 9) Nesse aspecto, o acesso à internet móvel através do telefone celular, vem ampliando a disseminação da tecnologia nos grupos mais vulneráveis, através de menores custos e maior facilidade de uso, quando comparado, por exemplo, com a utilização do computador e da internet banda larga fixa (CGI.br, 2020a). Apesar disso, deve-se atentar a um segundo nível de exclusão digital: “o uso da Internet exclusivamente por celular, por exemplo, está associado a um menor aproveitamento de oportunidades on-line, incluindo atividades culturais, pesquisas escolares, cursos a distância, trabalho remoto e utilização de governo eletrônico” (CGI.br, 2020a, p. 23).

Portanto, fica claro como as TICs se tornaram ferramentas essenciais no acesso aos direitos básicos do cidadão. Desse modo, Rodrigues, Albani e Bahdur (2020) apresentam como a partir da análise doutrinária dos dispositivos expressamente contidos na Constituição, pode-se entender que a inclusão digital é um direito fundamental da pessoa humana implícito no ordenamento jurídico brasileiro, já que a tecnologia pode ser considerada um meio de concretização de direitos. Gonçalves e Luciani (2020) destacam como a inclusão digital também está conectada a outros dispositivos da Carta Magna:



[...] inclusão digital está conectada com ao menos dois fundamentos da República, a cidadania e a dignidade humana (art. 1º da CRFB), e com os objetivos da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, da garantia do desenvolvimento nacional, da redução das desigualdades sociais e da promoção do bem de todos sem quaisquer formas de discriminação (art. 3ª da CRFB) (GONÇALVES; LUCIANI, 2020, p. 217).

## Serviços públicos e a pandemia do COVID-19

As dificuldades de acesso às tecnologias da informação e comunicação já eram objeto de grande preocupação, considerando o grau de transformação que a tecnologia operou nos mais diversos setores da sociedades, como destacado por Rodrigues, Albani e Bahdur (2020). Os autores observaram como a disseminação do uso da tecnologia na sociedade atual alcançou um grande patamar, e em muitos casos tornaram o meio digital a única maneira para a obtenção de determinados serviços. “No contexto da pandemia, contudo, a primordialidade da inclusão ao mundo digital se aprofunda, uma vez que as ferramentas tecnológicas se tornaram condições para a fruição de serviços” (RODRIGUES; ALBANI; BAHDUR, 2020, p. 161).

A pandemia do COVID-19 foi um momento crítico e decisivo na utilização das tecnologias de informação e comunicação (THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2021), pois alterou de maneira significativa um grande número de dinâmicas sociais. As medidas de controle adotadas no país para frear a disseminação do coronavírus – como o distanciamento social, o isolamento social, o fechamento temporário de estabelecimentos, novos horários de funcionamento, a implementação do trabalho remoto (*home office*) em instituições públicas e privadas, a suspensão das atividades escolares presenciais, entre outras medidas –, só foram possíveis pela adoção massiva da tecnologia e exigiram um uso bastante acentuado das TICs (RODRIGUES; ALBANI; BAHDUR, 2020).

Enquanto a pandemia e o *lockdown* aconteciam, setores inteiros mudaram para a opção remota, do dia para a noite. As aulas se tornaram virtuais, os governos distribuíram auxílios financeiros pelos mecanismos digitais, um número sem precedentes de pessoas passaram a depender das TICs para se informar, interagir socialmente e trabalhar (THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2021):

O advento da crise sanitária causada pela pandemia de COVID 19 reforçou o protagonismo das tecnologias da informação e comunicação (TIC) na sustentação da atividade econômica e na resiliência das administrações públicas. Os governos brasileiros testemunharam a relevância das TIC como recurso fundamental para auxiliar a gestão da crise, permitindo aos gestores públicos antecipar e limitar adversidades geradas pela pandemia com mais agilidade (BID, 2021b, p. 4).



Assim, com um mundo mais conectado do que nunca em que as TICs se tornaram parte essencial da vida, a tarefa de conectar os que ainda estão desconectados se tornou ainda mais urgente (THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2021). Nesse sentido, a disponibilização de serviços públicos pela internet permitiu manter a continuidade da prestação de serviços à população (CGI.br, 2020b, p. 9):

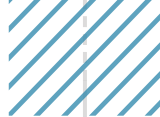
A pandemia do COVID-19 acelerou a ruptura do modelo burocrático e presencial anterior para a promoção de meios alternativos de prestação de serviços públicos. Essa ruptura gera efeitos que alcançarão as atividades estatais mesmo após a superação da situação epidemiológica, o que reflete o desenvolvimento socioeconômico promovido (GONÇALVES; LUCIANI, 2020, p. 221).

Porém, observou-se que os governos, principalmente os governos estaduais e municipais, não estavam preparados para uma mudança tão rápida. A adoção em massa da tecnologia exige investimentos de recursos em infraestrutura e mão de obra qualificada, mas o cenário brasileiro de longo prazo é de limitação de gastos, considerando, também, o grande volume de recursos já empregados no combate ao coronavírus. “Trata-se de um cenário preocupante, uma vez que pode gerar frustração entre cidadãos e profissionais públicos, estes últimos nem sempre capazes de atender às elevadas expectativas de digitalização geradas com a acelerada transformação dos serviços privados durante a pandemia” (BID, 2021b, p. 4).

Assim, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) realizou uma pesquisa sobre a utilização dos serviços públicos digitais pelos cidadãos brasileiro durante a pandemia. A pesquisa foi realizada através de entrevistas aplicadas por telefone, entre os meses de outubro e dezembro de 2020, e contou com a participação de 13.250 pessoas maiores de 16 anos. A pesquisa abrangeu todo o território nacional, através de uma amostra representativa da população considerando as cinco regiões do país, os 26 estados e o Distrito Federal (BID, 2021b, p. 1).

Sobre a oferta de serviços público digitais constatou-se que em média 30% dos entrevistados das regiões Nordeste, Sudeste e Sul afirmaram não conhecer ou nunca ter utilizado os serviços públicos digitais federais, e 33% nas regiões Norte e Centro-Oeste. Esse percentual é ainda maior quando consideramos os serviços estaduais e municipais. Em média, 34% afirmaram desconhecer ou nunca ter utilizado os serviços digitais estaduais. Sobre a oferta de serviços públicos digitais municipais, 47% dos entrevistados das regiões Nordeste e Centro-Oeste afirmam não conhecer ou nunca ter utilizado, chegando a 49% na região Norte. (BID, 2021b, p. 8 e 9) Assim, temos um cenário em que quase metade dos cidadãos desconhece ou não utiliza os serviços públicos digitais providos por municípios (BID, 2021a, p. 41).





Entre aqueles que usam os serviços digitais do estado, investigou-se a dificuldade na sua utilização. Constatou-se que em média 44,8% dos usuários teve algum grau de dificuldade para utilizar os serviços públicos digitais oferecidos pelo seu respectivo estado. (BID, 2021b, p. 8). No estado de Minas Gerais, 59,9% tiveram algum grau de dificuldade, o que representa quase dois terços dos entrevistados (BID, 2021b, p. 46). O estado com menos dificuldade no uso de serviços estaduais foi o Distrito Federal. Ainda assim, quase um em cada quatro tiveram dificuldade no uso (24%) (BID, 2021b, p. 64).

A pesquisa investigou, também, a avaliação dos serviços digitais, através do nível de satisfação do usuários. Sobre a avaliação dos serviços digitais federais, em média 55% se dizem satisfeitos ou muito satisfeitos com o serviço oferecido, 31% estão “nem satisfeito, nem insatisfeito” (neutro) e 14% estão insatisfeitos ou muito insatisfeitos. Sobre os serviços digitais oferecidos pelos estados (53% satisfeitos, 36% neutro, 11% insatisfeitos) e pelos municípios (54% satisfeitos, 33% neutro, 13% insatisfeitos), a avaliação mostrou percentuais parecidos (BID, 2021b, p. 8 e 9).

Sobre a preferência de utilizar os serviços por meio digital ou presencialmente, a pesquisa constatou que 60% das pessoas preferem a utilização dos serviços públicos através do meio digital, enquanto 24% preferem o atendimento presencial. Nesse aspecto, quanto maior a renda e a escolaridade formal, mais alta é a preferência pela utilização dos serviços de maneira digital. Entre os que preferem o atendimento presencial estão a população com mais de 60 anos (34%), as pessoas com menos escolaridade formal (28%) e de renda mais baixa (31%) (BID, 2021a, p. 24).

A principal forma de acesso aos serviços digitais públicos foi o através da utilização do telefone celular (87%). A pesquisa revelou uma menor disposição para a utilização de serviços por meio de páginas da internet (como sites oficiais dos governos), e destaca a importância da utilização de plataformas amplamente utilizadas, como o aplicativo WhatsApp, que podem ser mais atrativas aos grupos mais excluídos do mundo digital (BID, 2021a, p. 24).

Um outro estudo, a pesquisa Painel TIC COVID-19 – 2ª edição (Comitê Gestor da Internet no Brasil [CGI.br], 2020b), coordenada pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (CETIC.br), investigou mais a fundo alguns serviços públicos específicos. A implementação do auxílio emergencial exclusivamente por meio digital, suscitou questionamentos. Ao considerar que parcela relevante dos possíveis beneficiários são indivíduos que possuem menor grau de acesso e familiaridade com as TICs, dificuldades no acesso ao auxílio já eram esperadas. “Entre os usuários de Internet abarcados pelo recorte do Painel TIC COVID-19 – 2ª edição, 38% tentaram e receberam o auxílio emergencial; 20% tentaram e não receberam; e 39% não solicitaram o benefício.” (CGI.br, 2020b, p. 14) Entre os 20% que tentaram e não receberam, considerando os motivos







citados relacionados às tecnologias, 12% não conseguiram utilizar o aplicativo da Caixa. 10% afirmaram não ter espaço para armazenamento suficiente para baixar o aplicativo, 9% não sabem como baixar o aplicativo e 9% citaram limitações no acesso à internet (CGI.br, 2020b).

Já o acesso aos serviços públicos digitais de saúde, aconteceu de maneira menos frequente na região Norte (4%), entre aqueles com menor escolaridade (Ensino Fundamental, 13%), pertencentes às classes D e E (8%) e entre pessoas com 60 anos ou mais (8%). “Cabe lembrar que os idosos são considerados um dos grupos mais vulneráveis à COVID-19, o que torna fundamental que consigam acesso aos serviços de forma remota” (CGI.br, 2020b, p. 14). Essas discrepâncias também são observadas no acesso aos serviços públicos digitais de direitos dos trabalhadores e previdência social. Usuário das classe D e E utilizaram menos esses serviços (22%), quando comparados com a classe C (33%) e as classes A e B (38%) (CGI.br, 2020b, p. 14).

Deve-se destacar que o Painel TIC COVID-19 – 2ª edição foi uma pesquisa realizada majoritariamente através de questionários web, o que diminui o seu alcance e representação de grupos que historicamente tem menos acesso a esse tipo de plataforma – indivíduos com menor grau de escolaridade, pertencentes às classes C, D e E, das faixas etárias mais avançadas (60 anos ou mais) e usuários de internet exclusivos de telefone celular. (CGI.br, 2020b, p. 8). Portanto, esses grupos estão sub-representados na pesquisa, e as desigualdades observadas podem ser ainda maiores. Assim, padrões de desigualdade social se reproduzem no meio virtual (CGI.br, 2020b, p. 8):

Sobretudo nos países em desenvolvimento, e no Brasil em particular, a pandemia tornou ainda mais evidente a exclusão digital de parcela significativa da população, que persiste em um contexto de desigualdades no acesso, nas habilidades digitais e na capacidade de realizar atividades de maneira remota. Afetadas pela crise econômica resultante da crise sanitária, parcelas da população enfrentaram dificuldades para acessar programas de auxílio emergencial, mediados por aplicativos para celular e conexão com a Internet (CGI.br, 2020a, p. 59).

Portanto, apesar da tendência crescente no uso das TICs observadas nos últimos tempos, a digitalização deixou de ser uma opção para se tornar uma urgência, devido ao cenário de crise sanitária causado pela pandemia, acelerando a migração para o meio digital de diversas práticas sociais e econômicas. Nesse aspecto, já se visualiza que grande parte dessas práticas permanecerão em meio digital, mesmo após a pandemia, considerando os ganhos em termos de eficiência, custos e agilidade observados (BID, 2021b, p. 2).





## ■ CONCLUSÃO

A pandemia corroborou que parcela da população ainda enfrenta dificuldades no acesso aos serviços públicos e, em geral, essa parcela corresponde aos extratos mais vulneráveis da sociedade. Com o distanciamento social e a limitação ou completa suspensão dos serviços presenciais, utilizou-se de maneira massiva a oferta de serviços públicos através dos meios digitais, que demandam a utilização de ferramentas e conhecimentos nem sempre disponíveis para todos os cidadãos.

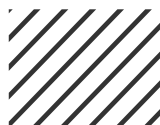
Assim, como verificado através dos dados das pesquisas apresentadas, é notável que, apesar da crescente disseminação do acesso às TICs no país, atingindo altos níveis de penetração social – principalmente quando comparados com outros países em desenvolvimento –, ainda é grande o número de brasileiros que não dispõem de acesso a essas tecnologias e, por isso, estão menos assistidos pelos governos.

As dificuldades enfrentadas no acesso aos serviços públicos digitais, reproduzem os mesmos moldes de exclusão social que atingem determinadas camadas da sociedade, como as pessoas com 60 anos de idade ou mais, as regiões consideradas mais pobres, as áreas remotas e rurais, os cidadãos de baixa renda e os cidadãos com baixo nível de escolaridade formal.

Dessa maneira, o presente estudo evidenciou desafios e dificuldades que os governos devem considerar, de modo a assegurar o amplo acesso a esses grupos historicamente mais vulneráveis e, portanto, mais dependentes dos serviços públicos. Assim, com a continuação da pandemia, e a mudança de serviços para o âmbito digital, que em alguns casos já se tornou definitiva pois a digitalização permitiu maior eficiência, agilidade, economia de custos e alto grau de disseminação social, é urgente garantir os direitos sociais básicos a todos os cidadãos que necessitam.

## ■ REFERÊNCIAS

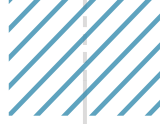
1. AVELINO, D; POMPEU, J.; FONSECA, I. **Democracia digital: mapeamento de experiências em dados abertos, governo digital e ouvidorias públicas**. Brasília: Ipea, 2021.
2. BALANCO, P.; LEONY, M. G. S. **Governo Eletrônico e Rede Intergovernamental de Informações**. Bahia, 2005.
3. Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (2021a). **Transformação digital dos governos brasileiros: satisfação dos cidadãos com serviços públicos digitais**. 2021. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Transformacao-digital-dos-governos-brasileiros-Satisfacao-dos-cidadados-com-os-servicos-publicos-digitais.pdf>. Acesso em 10 jun. 2021



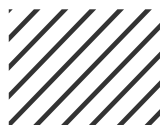


4. BID (2021b). **Transformação digital dos governos brasileiros: satisfação dos cidadãos com serviços públicos digitais nos estados e no Distrito Federal**. 2021. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Transformacao-digital-dos-governos-brasileiros-Satisfacao-cidada-dos-usuarios-de-servicos-publicos-digitais-nos-estados-e-no-Distrito-Federal.pdf>. Acesso em 10 jun. 2021
5. BRASIL. **Decreto Legislativo n.º 6, de 20 de março de 2020**. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem n.º 93, de 18 de março de 2020. Senado Federal, 20 mar. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-legislativo-249090982>. Acesso em: 20 jun. 2021.
6. Bresser-Pereira, L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista De Administração Pública**, 34(4), 7 a 26, 2000. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6289>. Acesso em: 20 jun. 2021.
7. Castells, M. **A galáxia da internet – reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
8. CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. 6. ed. rev. amp. Tradução de Roneide Venancio Majer com a colaboração de Klauss Brandini Garhardt. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
9. CASTELLS, M. A sociedade em rede do conhecimento à política. In: CASTELLS, M.; CARDOSO, G. (Orgs.). **A Sociedade em Rede: do conhecimento à ação política**. Belém: Imprensa Nacional, 2005. p. 115 - 130. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/sociedade-em-rede-do-conhecimento-à-acção-política>. Acesso em: 15 jun. 2021.
10. CAZELOTO, E. **A Inclusão Digital e a Reprodução do Capitalismo Contemporâneo**. São Paulo, 2007. 173 f. Tese (Doutorado em Comunicação). Programa de Estudos Pós-Graduados em Comunicação e Semiótica. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/4980>. Acesso em 21 jun. 2021.
11. CHAHIN, A.; CUNHA, M. A.; KNIGHT, P. T. y PINTO, S. L. **E-gov.br – A próxima revolução brasileira – Eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo**. Curadoria Enap, 2004. Disponível em: <https://exposicao.enap.gov.br/items/show/296>. Acesso em 21 jun. 2021.
12. Comitê Gestor da Internet no Brasil – CGI.br. (2020a). **TIC Domicílios 2019: Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros**. São Paulo: CGI.br, 2020.
13. CGI.br. (2020b). **Painel TIC COVID-19: Pesquisa sobre o uso da Internet durante a pandemia do novo coronavírus - 2ª edição: Serviços públicos on-line, telessaúde e privacidade**. São Paulo: CGI.br, 2020.
14. CORVALÁN, J. G. Digital and Intelligent Public Administration: transformations in the Era of Artificial Intelligence. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, ano 18, n. 71, p. 55-87, jan./mar. 2018.
15. CUNHA, M. A. V. C. Governo Eletrônico no Brasil: Avanços e Impactos na Sociedade Brasileira. In: Alexandre Barbosa. (Org.). **Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil: 2005-2009**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2010, v. 1, p. 73-76.





16. CUNHA, M. A. V. C.; FREGA, J. R.; LEMOS, I. S. Portais de Serviços Públicos e de Informação ao Cidadão no Brasil: Uma Descrição do Perfil do Visitante. **RESI: Revista Eletrônica de Sistemas de Informação**, v. 10, p. 1-20, 2011.
17. FERGUSON, M. Estratégias de Governo Eletrônico: o cenário internacional em desenvolvimento. In: EISENBERG, J.; CEPIK, M. (Org.). **Internet e Política: teoria e prática da democracia eletrônica**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.
18. FERRER, F.; SANTOS, P. (Org.). **E-government: o governo eletrônico no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 225p. 2004.
19. GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2010
20. GONÇALVES, O.; LUCIANI, D. **Serviços Públicos Digitais De Seguridade Social Na Pandemia De Covid-19: Eficiência E Inclusão**. REDOEDA, 2020, 7, 207-226.
21. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD Contínua 2019. Acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101794\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101794_informativo.pdf). Acesso em: 2 jun. 2021.
22. JARDIM, J. M. Capacidade governativa, informação e governo eletrônico. **Revista de Ciência da Informação**, v.1, n.5, out. 2000. Disponível em: [http://www.dgzero.org/out00/Art\\_01.html](http://www.dgzero.org/out00/Art_01.html). Acesso em: 17 jun. 2021.
23. JOIA, L. A.; CAVALCANTE NETO, A. A. **Fatores críticos de sucesso na construção de processos government-to-government**. Salvador. Organizações & Sociedade, v. 11, n. 29, jan./abr. 2004.
24. KLING, R. **Social Analyses of Computing: Theoretical Perspectives in Recent Empirical Research**, Comp. Surv. 12, 1, pp. 61-110, 1980.
25. LEVY, P. **Cibercultura**. São Paulo: 34, 1999.
26. MARKUS, L. M. (1983). **Power, Politics and MIS Implementation, Communications of the ACM**, vol. 26, no. 6, Junho, pp. 430-444, 1983.
27. MONTANHEIRO, L. **Governos Eletrônicos: Da Teoria à Prática**. São Paulo, 2012. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/80309764/TCCMBA-lucasmontanheiro>. Acesso em 18 jun. 2021.
28. NOHARA, I. **Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 192.
29. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Era da interdependência digital**: relatório do painel de alto nível sobre cooperação digital do Secretário-Geral da ONU. Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto Br, Painel de Alto Nível sobre Cooperação Digital do Secretário-Geral da ONU. Tradução de Ana Zuleika Pinheiro Machado. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2020. Disponível em: [https://cgi.br/media/docs/publicacoes/1/20200901150023/CadernoCGIbr\\_A\\_era\\_da\\_interdependencia\\_digital.pdf](https://cgi.br/media/docs/publicacoes/1/20200901150023/CadernoCGIbr_A_era_da_interdependencia_digital.pdf). Acesso em: 25 jun. 2021.
30. PINHO, J. A. G. de. (2008) **Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia**. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/2533/1/v46n1a03.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2021.







31. RODRIGUES, M. A.; ALBANI, T. e S.; BAHDUR, D. H. **A pandemia e a urgência de medidas para inclusão digital**. Lex Cult Revista do CCJF, [S.l.], v. 4, n. 3, p. 155-177, dez. 2020. ISSN 2594-8261. Disponível em: <http://lexcultccjf.trf2.jus.br/index.php/LexCult/article/view/479>. Acesso em: 23 jun. 2021.
32. SALOMÃO, L. Políticas Públicas e governo eletrônico. In: WORKSHOP EM POLÍTICAS PÚBLICAS. 15 e 16 fev. 2005, Brasília. **Proceedings...** Brasília: Patri Relações Governamentais, 2005.
33. SANCHEZ, O. A., ARAÚJO, M., **O Governo Eletrônico no Estado de São Paulo**. Série Didática, n. 6, julho 2003.
34. SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 43(2): 347-69 Mar/Abr, 2009.
35. SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
36. THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. **The Inclusive Internet Index**. [S. l.]: The Economist Group, 2021. Disponível em: <https://theinclusiveinternet.eiu.com/explore/countries/performance?category=overall>. Acesso em: 23 jun. 2021.
37. VAZ, J. C. **Administração Pública e Governança Eletrônica: Possibilidades e Desafios para a Tecnologia da Informação**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, Séries Debates nº 24, dezembro de 2002.



---

## Do “Governo Eletrônico” ao “Governo Digital” em tempos de crises: uma revisão sistemática de literatura

| Anderson Vieira **Santos**  
UNIVASF

| Bruno César **Silva**  
UNIVASF

# RESUMO

As reformas estatais, a busca por mais eficiência e eficácia na administração pública e as tentativas de equiparar o setor público e o setor privado levaram a ideia de governo eletrônico a ser substituída pelo modelo de “Governo Digital” por meio da Lei 14.129/2021. Sendo assim, apresenta-se, por meio da revisão sistemática de literatura, os principais desafios e potencialidades da referida lei, apresentados por autores brasileiros dentro do recorte temporal de 1995 a 2021, na implementação desse modelo de gestão pública frente aos principais impactos sociais da pandemia da COVID-19, a qual ampliou desigualdades existentes e modificou a dinâmica da sociedade brasileira.

**Palavras-chave:** Governo Digital, Reforma do Estado, Pandemia.

## ■ INTRODUÇÃO

A expansão da pandemia de coronavírus (COVID-19) atingiu a economia global e os estados nacionais de uma forma impar e que poderá mudar a forma como vivemos, trabalhamos e nos relacionamos. Cada mudança na sociedade afeta como são geridas as organizações públicas, uma vez as que organizações devem se preparar para se adaptar às exigências de parte dos cidadãos, principalmente quando estes fazem um paralelo entre a administração pública/serviço público e os serviços ofertados pela iniciativa privada. Assim como impactos negativos, as crises podem abrir janelas de oportunidades para avançarmos em direção a um novo modelo de desenvolvimento capaz de promover maior bem-estar da população, principalmente a mais carente, e enfrentar a crise atual de forma direta e objetiva (CEPAL, 2020).

Decretada apenas como medida de governo e em meio a situação emergencial por conta da pandemia de Covid-19, a transformação dos serviços públicos em serviços eletrônicos foi regulamentada pela a Lei federal nº 14.129/2021, que estabelece princípios, regras e instrumentos para o governo digital, defendida pelo seu potencial de potencializar a eficiência do serviço público brasileiro, o impacto no mundo dos fatos da medida vai além de apenas transformar serviços off-line em serviços on-line, mas também ofertar cidadania e direitos fundamentais diretamente por meio digital. O foco em “governo eletrônico”, eficiência e enxugamento do serviço público são trazidos por pesquisas e trabalhos no Brasil e na literatura internacional.

O presente trabalho realizou uma revisão da literatura sobre o Governo Eletrônico e Governo Digital e os principais desafios apresentados por autores nacionais na implementação desse modelo de gestão pública frente aos principais impactos sociais da pandemia da COVID-19, que ampliou desigualdades existentes e modificou a dinâmica da sociedade brasileira.

## ■ DESENVOLVIMENTO

### **Governo Eletrônico: breve contexto e evolução histórica**

O desafio de redefinir a atuação do Estado e da Administração Pública Brasileira sempre esteve no centro do debate econômico, social e político nacional. Na década de 1990, o maior objetivo era conciliar uma reintegração competitiva do país na economia mundial marcada pela globalização e modernização dos serviços públicos na esfera internacional e atender a crescente demanda interna do cidadão por serviços mais ágeis e efetivos, o que



pode ser definido como a busca de maior eficácia, eficiência e efetividade da Administração Pública por meio de práticas gerenciais (BRESSER-PEREIRA, 1995).

Em situações normais, a busca por novos sistemas de trabalho na administração pública é uma expectativa por atender aos anseios e necessidades do cidadão usuário, as reformas administrativas implementadas no Brasil desde os anos 90, buscavam da maior eficácia, eficiência e efetividade do setor público, num viés gerencialista da administração pública, tentando atingir níveis de produtividade e agilidade aproximando setor público e iniciativa privada. (OLIVEIRA & PANTOJA, 2018).

Nesse contexto, podemos definir Governo Eletrônico como instrumento para melhorar os serviços públicos e o relacionamento com a sociedade, mediante a utilização das tecnologias da informação e comunicação, não significa apenas colocar os serviços públicos para serem prestados de forma online, mas também e inclusive a mudança no conjunto de processos mediados pela TIC, para poder modificar as interações em grande escala entre os cidadãos e o governo (PALUDO, 2013).

A implementação de uma nova forma de prestação de serviços estatais por meio do paradigma do Governo digital, não é apenas uma reforma do aparelho administrativo, mas sim uma reforma estatal que terá que enfrentar um grande gargalo para sua plena execução, tais como o acesso a tecnologias por considerável parcela da população brasileira ainda é insuficiente, renovar a estrutura de tecnológica instalada nos órgãos públicos federais e fomentar uma cultura organizacional voltada para a inovação. Esses são pontos cruciais para serem tratados pelo estado brasileiro, tendo como pano de fundo, depois de controlada a pandemia, os impactos sociais de dois anos de crise de saúde, econômica e social (CRISTOVAM *et al*, 2020).

## Metodologia

A questão norteadora que baseou a pesquisa e análise da revisão sistemática: Quais são os principais potenciais e desafios apontados pela literatura nacional recente sobre a Lei do Governo Digital no setor público brasileiro?

O objetivo principal deste trabalho foi analisar como está o estado do debate e os impactos da pandemia na gestão pública brasileira, do ponto de vista da literatura das primeiras experiências pilotos até o momento que da decretação e sanção da Lei federal nº 14.129/2021, que estabelece princípios, regras e instrumentos para o governo digital. Seu potencial transformador da realidade do serviço público brasileiro será colocado à frente dos impactos sociais de uma pandemia sem precedentes que afetou diretamente e de diferentes formas os atores sociais da sociedade brasileira.







O presente artigo analisou por meio de revisão sistemática da literatura sobre as proposta de implementação das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC's) e o Governo Eletrônico na gestão pública brasileira e os impactos sociais da pandemia como desafio para um governo digital, tendo como recorte temporal artigos e publicações nacionais dos anos de 1995 a 2021, visto que as primeiras experiências de governo eletrônico foram introduzidas na forma de política de Estado nos anos 90 e teve que ser ampliada para quase todos os órgãos públicos federais em 2020, por conta da pandemia da COVID-19. Os dados apresentados foram obtidos por meio de pesquisa documental no banco de dados abertos e oficiais de instituições públicas como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

A revisão sistemática de literatura pode ser definida como uma análise criteriosa da literatura sobre determinado tema e que deve levar em consideração alguns passos para possibilitar a sua execução de forma correta e metodologicamente replicável, quais sejam: identificação do tema e seleção da questão de pesquisa; estabelecimento de critérios de inclusão e exclusão; identificação dos estudos pré-selecionados e selecionados; categorização dos estudos selecionados; análise e interpretação dos resultados; apresentação da revisão/ síntese do conhecimento (BOTELHO, CUNHA E MACEDO, 2011).

## Resultados e Discussões

Segundo dados da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP, 2020), no ano de 2020 a Pandemia de COVID-19 obrigou ao governo federal a colocar 63% dos seus servidores em regime de teletrabalho, são mais de 350 mil teletrabalhadores inseridos nas mais diversas funções e atividades do serviço público federal, gerando uma economia de cerca de 3 bilhões de reais aos cofres públicos. Este artigo analisa, por meio de revisão sistemática da literatura e pesquisa nos bancos de dados oficiais de instituições como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), os impactos sociais iniciais da pandemia e a implementação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC's) nos serviços públicos.

Tendo como base análise sistemática dos artigos encontrados, podemos apresentar por meio da **tabela 01 (abaixo)** as principais potencialidades e desafios do governo digitais apontados pela literatura, tendo como recorte analítico os trabalhos que analisam somente a proposta da implementação do governo digital na administração pública e seus desafios.



**Tabela 1.** Potenciais e Desafios do Governo Digital no Brasil.

Autor	Título	Ano	Potencialidades	Desafios
DI SALVO	Governo digital: caminhar de mãos dadas rumo à transformação	2021	Potencial Disruptivo Maior Eficiência Caráter abrangente Pode ser reproduzido por outros entes federados Simplificação dos serviços públicos Potencial de participação coletiva	Proteção de dados dos administrados Implementar uma cultura de debate sobre participação e abordagem intersetorial Aumentar a representatividade da sociedade civil junto ao Comitê de Governança Digital Garantir o acesso do cidadão/administrado a um aparelho e conexão que permita o uso funcional dos serviços públicos digitais, inclusive aos que estejam sem condições financeiras para tal
CRISTOVAM et Al	Governo Digital na Implementação de Serviços Públicos para a Concretização de Direitos Sociais no Brasil	2021	Ferramenta estratégica para ampliar a eficiência dos serviços públicos Transparência Qualidade e efetividade na prestação dos serviços	Falta de acesso a tecnologias por considerável parcela da população brasileira Estrutura de TI disponível e capacitação de servidores Abertura dos gestores públicos e organizações para experimentar e inovar
ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	Pesquisa sobre o Teletrabalho: principais achados resultados preliminares	2021	Economia de recursos Aumento da produtividade	Questões de gênero Substituição de servidores concursados por TIC's

Tabulação do autor.

Conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) do IBGE realizada em 2019, 82,6% dos lares brasileiros possuíam algum tipo de acesso a internet, principalmente via aparelho celular. Um número que pode ser considerado alto, porém os dados da mesma pesquisa apontam que a principal forma de utilização (95% dos usuários) era para troca de mensagens de voz e texto, sem o uso de qualquer ferramenta de e-mail. Mesmo assim, segundo os dados mais de 4 milhões de estudantes, da rede pública, não tinham acesso a internet. Fato que criou um gargalo para que milhões de estudantes pudessem ter acesso ao direito fundamental básico da educação durante os anos de 2020/2021.

Este é apenas um exemplo dos diversos problemas aos qual o Estado Brasileiro deverá enfrentar e assimilar para poder, em algum tempo, concretizar a ideia da reforma estatal, passando para um serviço público digital, cumprindo sua função social, tal como nos aponta OLIVEIRA, 2018:

A principal função do aparato administrativo estatal é a de receber os influxos e estímulos da sociedade, rapidamente decodificá-los e prontamente oferecer respostas aptas à satisfação das necessidades que se apresentam no cenário social (p.83).

## ■ CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de serem apenas resultados iniciais, a implementação de um “governo digital” deve ser debatido criticamente e analisar os impactos sociais no uso da tecnologia e a “transformação digital” dos serviços, tais como apontados pela literatura: a possível substituição de trabalhadores por processos eletrônicos, quebra da cultura organizacional, questões de gênero, pois o “trabalho remoto” afeta muito mais mulheres com filhos do que servidores homens com ou sem filhos e o gargalo social da desigualdade onde parte da população mais pobre, cerca de 20%, e que mais necessita dos serviços públicos ainda não possuem ou têm acesso a computador ou conseguem interagir com os sistemas eletrônicos de informação, seja por baixa escolaridade, seja por falta de conhecimentos básicos sobre informática e aparelhos eletrônicos.

## ■ REFERÊNCIAS

1. BOTELHO, L. L. R., CUNHA, C. C. D. A., & MACEDO, M. (2011). O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais. *Gestão e Soc*, 5 (11), 121-36.
2. BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. [S. l.], 29 mar. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.129-de-29-de-marco-de-2021-311282132>. Acesso em: 25 jun. 2021.
3. BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* [online]. 1998, n. 45 [Acessado 17 Junho 2021], pp. 49-95. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000300004>>. Epub 04 Ago 2010. ISSN 1807-0175. HTTPS: //doi.org/10.1590/S0102-64451998000300004.
4. COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). *La Agenda 2030 para El Desarrollo Sostenible en el nuevo contexto mundial y regional: escenarios y proyecciones en la presente crisis*. (LC/PUB.2020/5), Santiago, 2020.
5. CRISTOVAM, José Sérgio da S. et al. Governo Digital na Implementação de Serviços Públicos para a Concretização de Direitos Sociais no Brasil. *Revista Seqüência*, Florianópolis, ed. 84, p. 209-242, 1 abr. 2020. DOI <http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2020v43n89p209>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2020v43n84p209>. Acesso em: 20 jun. 2021.
6. DI SALVO, Silvia H. J. Governo digital: caminhar de mãos dadas rumo à transformação. *Consultor Jurídico*, [S. l.], p. 1-2, 30 maio 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mai-30/publico-pragmatico-governo-digital-caminhar-maos-dadas-rumo-transformacao>. Acesso em: 2 jun. 2021.
7. ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). *Pesquisa sobre o Teletrabalho: principais achados resultados preliminares (BRASIL)*. Brasília – DF, 2020. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5843/1/Pesquisateletrabalho\\_comDuke\\_portugues2.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5843/1/Pesquisateletrabalho_comDuke_portugues2.pdf). Acesso em: 01 de fev. de 2021.



8. IBGE (Brasil). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. USO DE INTERNET, TELEVISÃO E CELULAR NO BRASIL: Materiais Especiais. IBGE Educa, Brasília, p. 1-1, 14 abr. 2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30522-internet-chega-a-88-1-dos-estudantes-mas-4-1-milhoes-da-rede-publica-nao-tinham-acesso-em-2019>. Acesso em: 16 jun. 2021.
9. OLIVEIRA, Gustavo Justino. Administração pública democrática e efetivação dos direitos fundamentais. *Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial.*, Brasília, v. 5, n. 1, p. 83-105, jan./jun. 2008
10. OLIVEIRA, M. A. M., PANTOJA, M. J.. Perspectivas e Desafios do Teletrabalho no Setor Público. *Anais do II Congresso Nacional Internacional de Desempenho do Setor Público*. Florianópolis – SC, 2018.
11. PALUDO, Augustinho. *Administração Pública*. 3<sup>a</sup>. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.



---

# Novos procedimentos processuais de comunicação criados pelo Tribunal de Justiça de Pernambuco no contexto da pandemia: uma adaptação à contemporaneidade

| Lucas Pessoa de **Morais**  
UNIVASF

| Kliver Lamarthine Alves **Confessor**  
UNIVASF



# RESUMO

O presente artigo analisa os efeitos da pandemia de Covid-19 nas atividades do Poder Judiciário e, em especial, a adaptação dos atos processuais à impossibilidade de suas realizações presencialmente. Destaca que o Tribunal de Justiça de Pernambuco, para a continuidade dos serviços prestados, promoveu a instituição e regulamentação de novos procedimentos eletrônicos de comunicações processuais. Sustenta que essas medidas auxiliaram no aumento de produtividade do TJPE no curso das restrições de convivência e sugere que sejam mantidas após esse momento de exceção. Deve a iniciativa, todavia, buscar se alinhar a futuros entendimentos dos Tribunais Superiores sobre o tema, a fim de garantir segurança jurídica e prevenir possíveis nulidades.

**Palavras-chave:** Pandemia de Covid-19, Poder Judiciário, Tribunal de Justiça de Pernambuco, Comunicações Processuais Eletrônicas.

## ■ INTRODUÇÃO

O surgimento da Pandemia de Covid-19 e suas respectivas consequências tiveram repercussão nos mais diversos aspectos do cotidiano. A rotina das pessoas foi inevitavelmente impactada pelas regras de limitação de convivência a fim de prevenir o contágio em massa, não apenas pelos altos índices de óbitos relacionados à enfermidade e de súbita ocupação hospitalar, mas também pelas sequelas fisiológicas e psicológicas resultantes da doença.

No primeiro trimestre do ano de 2020, momento em que o vírus foi detectado primeiramente no país, ainda não se tinha a noção do tempo necessário para que a coletividade pudesse retomar a convivência habitual. Mas, pelo alcance mundial, pela seriedade dos problemas provenientes da crise de saúde e pela incerteza do surgimento célere de cura ou vacina, projetou-se que a anormalidade perduraria um dilatado período.

A oferta de vários tipos de serviços destinados aos cidadãos acabou sendo comprometida nesse cenário. Toda a atividade que envolvesse em sua cadeia de eventos contato presencial teve de ser reconfigurada. E o Poder Judiciário não ficou apartado dessa realidade. Entre as atitudes imediatas efetuadas pelos Tribunais, as mais impactantes foram o fechamento dos fóruns, a suspensão dos atendimentos presenciais e da realização de audiências.

Os magistrados Paulo Roberto Dornelles Junior e Geraldo Dutra de Andrade Neto (DORNELLES JÚNIOR e ANDRADE NETO, 2018) sintetizam a situação:

Neste cenário extremo, o Judiciário no mundo foi forçado a se adaptar. Atividades presenciais foram reduzidas nos países mais afetados, e este número de países gradualmente aumenta. O trabalho remoto foi amplamente adotado. Audiências virtuais foram incentivadas. O Judiciário adaptou-se, mas a jurisdição segue ininterrupta.

Pela imprescindível função social exercida, a Justiça teve que buscar, sem delongas, soluções para viabilizar a continuação da marcha processual e conceber efetividade na prestação jurisdicional. O Tribunal de Justiça de Pernambuco, no mês seguinte à interrupção dos serviços e atos presenciais, prolatou ato administrativo que visou garantir a manutenção das comunicações processuais, imprescindíveis ao devido processo legal. Houve a regulamentação de novas formas eletrônicas dessas comunicações, que, sem amparo de confirmação pelas Cortes Superiores, inovou na ordem jurídica.

Um dos instrumentos remotos instituídos e regulados pelo órgão judicante para proporcionar o desenvolvimento das ações judiciais foram os procedimentos de comunicação processual eletrônicos. As citações, intimações e notificações judiciais, autorizadas legalmente de forma geral e abstrata na esfera cível, tiveram seus modos de execução pormenorizados por atos administrativos, viabilizando suas aplicações, inclusive na seara penal, no período da pandemia.



O presente artigo buscou salientar a problemática carência normativa relacionada à execução de procedimentos de comunicação eletrônicos, apesar de previsão legal permissiva genérica. E seu objetivo é contemplar que, frente o impacto das restrições ocasionadas pelo surto de Covid-19, o TJPE, administrativamente, teve de propor novos procedimentos de comunicação para lidar com tal adversidade, possibilitando a aplicação destas ferramentas no curso das demandas processuais.

## ■ MÉTODO

Metodologicamente, este artigo busca propor conexões entre as previsões legais de comunicação processual eletrônica e a efetiva aplicabilidade nos casos concretos. Utiliza-se uma abordagem qualitativa, procurando demonstrar a postura do TJPE em adotar novas maneiras de efetivar tais comunicações em contornos inovadores.

O estudo tem como fundamento de coleta a análise documental dos atos administrativos normativos expedidos pelo Tribunal de Justiça de Pernambuco na medida em que dispuseram sobre as formas e regras de utilização de citações, intimações e notificações de maneira eletrônica. Analisa-se também recente Acórdão proferido pela Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça quanto a contornos mínimos de procedimentos necessários para se considerar regular a identificação dos destinatários das mensagens.

## ■ RESULTADOS E DISCUSSÃO

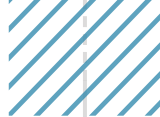
### O direito em constante evolução

*Ubi societas, ubi ius.* Tal aforismo atribuído ao jurista romano Ulpiano (170 – 228 d.C.) consigna que a sociedade é indissociável do direito. O contexto de relações interpessoais sempre sujeita os homens a conflitos e o direito pretende subordinar seus comportamentos a padrões de convivência que proporcionem a manutenção ou o restabelecimento de paz social. A ciência jurídica confere valorações positivas e negativas, de forma escrita ou consuetudinária, a condutas inerentes à complexa existência coletiva.

As relações humanas se modificam no decorrer do tempo, não são estanques. Logicamente diferentes âmbitos societários fazem com que essas alterações ocorram em maior ou menor intensidade, mas, por mais conservadoras que sejam, não tem o poder de se configurar imutáveis com o transcurso das épocas. Posturas antes tidas como inabaláveis são hoje facilmente alvo de mitigações.

O avanço tecnológico é inevitavelmente o grande propulsor da rápida modificação de paradigmas que envolvem o comportamento humano. A internet viabilizou a aproximação





de pessoas das mais distintas realidades e proporcionou uma intensa interação social nunca antes experimentada. Houve intensa simbiose de usos, costumes, tradições e pensamentos, trazendo à tona reflexões sobre os mais diversos tipos de regras dispostas na comunidade e, inevitavelmente, ao direito.

Diversos institutos jurídicos estão sujeitos a contínuas transformações. Paulo Nader (NADER, 2020) versa especificamente sobre o ponto:

As instituições jurídicas são inventos humanos, que sofrem variações no tempo e no espaço. Como processo de adaptação social, o direito deve estar sempre se refazendo, em face da mobilidade social. A necessidade de ordem, paz, segurança, justiça, que o direito visa a atender, exige procedimentos sempre novos. Se o direito se envelhecer, deixa de ser um processo de adaptação, pois passa a não exercer a função para qual foi criado. Não basta, portanto, o ser do direito na sociedade, é indispensável o ser atuante, o ser atualizado. Os processos de adaptação devem-se renovar, pois somente assim o direito será um instrumento eficaz na garantia do equilíbrio e harmonia social.

E, como consequência da conjuntura tecnológica, a forma como o direito se manifesta, material ou processualmente, também foi atingida. O Poder Legislativo e os Tribunais do Poder Judiciário, como protagonistas da realidade jurídica, mostram-se responsáveis por programar inovações normativas que adaptem o direito a essa atual realidade. Em 2006 foi promulgada a Lei do Processo Eletrônico, que representa um marco regulatório na informatização do Judiciário nacional.

A partir de então, várias foram as medidas que buscaram adequar o processo judicial à realidade fática. Certificados digitais, assinaturas eletrônicas, malote digital, comunicações processuais eletrônicas e audiências por videoconferência são apenas alguns exemplos de como as ferramentas tecnológicas modificaram o campo judicial. Para os operadores do direito, o cenário parecia de grande avanço.

Entretanto, a partir de 2020, com a chegada da pandemia de Covid-19 ao país e as consequentes limitações relacionadas ao distanciamento social, houve enorme implicação das restrições determinadas pelas autoridades no cotidiano forense. Percebeu-se, assim, que os progressos alcançados com a implantação dos procedimentos eletrônicos até então vigentes eram insuficientes para a efetivação de uma regular e satisfatória prestação jurisdicional. Os avanços deveriam prosseguir.

### **Adaptação de procedimentos processuais em razão da pandemia**

Ao se deparar repentinamente com as limitações impostas em razão da pandemia, os Tribunais brasileiros, de modo urgente, necessitaram suspender todos os atos presenciais e limitar o acesso de servidores, partes e advogados aos fóruns. O distanciamento social





com o fim de resguardar vidas deveria ser a prioridade. Já foi comprovado cientificamente que o acometimento de Covid-19 pode levar à morte. Todavia, o não fornecimento de um remédio pelo poder público, a negativa de autorização de uma cirurgia pelo plano de saúde e a fome advinda ausência de meios de subsistência em razão do atraso no pagamento de pensão alimentícia também podem implicar o mesmo destino.

O conceito de vida não se finda apenas em seu aspecto biológico, pois está inseparavelmente ligado à noção de qualidade de vida. E o Poder Judiciário é responsável central para empreender o escopo social da pacificação com justiça, ligado, assim, à satisfação de necessidades pessoais. Ocorre que essa incumbência é orquestrada através de processos, que nada mais são do que uma sequência de atos procedimentais que proporcionam ao magistrado exercer a jurisdição através de uma cognição exauriente.

O acesso a processos físicos e a realização de atos e de atendimentos presenciais tiveram que ser interrompidos. As audiências foram canceladas sem previsão de redesignação. Os operadores do direito se defrontaram com uma situação nunca antes vista. A partir destas circunstâncias, o mundo jurídico foi obrigado a se empenhar em superar ou, ao menos, minorar os entraves ao regular exercício das atividades judicantes.

O doutrinador Fábio Ulhoa Coelho (COELHO, 2007) consignou ser de caráter histórico a resistência à admissão de novos meios de comunicação processual:

Em 1929, a Câmara Criminal do Tribunal da Relação de Minas Gerais anulou uma sentença judicial porque não tinha sido escrita pelo juiz de próprio punho. A decisão havia sido datilografada! O tribunal considerou, naquela oportunidade, que o uso da máquina de escrever era incompatível com um dos valores basilares do processo penal, o do sigilo das decisões antes da publicação. No fim da década de 1980, várias sentenças foram anuladas porque os juízes haviam usado o microcomputador. Os tribunais receavam que o novo equipamento, na medida em que permitia a reprodução de sentenças “em série”, pudesse prejudicar a devida atenção do magistrado para as particularidades de cada caso.

Mesmo com as habituais desconfianças, com intenção de tornar mais célere e efetiva a prestação jurisdicional, com toda a morosidade intrínseca a discussões associadas a um democrático processo legislativo, os Tribunais, no contexto da pandemia, viram-se impelidos a inovar na ordem jurídica instituindo e regulamentando administrativamente a adoção de novos procedimentos eletrônicos na seara processual, que embora previsto na lei, eram realizados de forma excepcional.

Nesse esteio, o Centro Local de Inteligência da Justiça Federal em São Paulo-SP (Clisp) formulou a Nota Técnica (NI) 14/2020, com o objetivo de subsidiar procedimentos alternativos aos atos presenciais face as restrições sanitárias. Tal diploma propõe a adesão às seguintes recomendações: i) realização de citações e intimações em processos criminais







com a utilização dos meios tecnológicos disponíveis, demonstrando-se a ciência inequívoca da parte a ser citada ou intimada; ii) realização de audiências criminais por videoconferência, observando-se a ampla defesa e o contraditório durante a oitiva de testemunhas e interrogatório dos réus; e iii) participação dos réus presos em audiências criminais por videoconferência, garantindo-se sempre a presença do defensor e a comunicação entre ambos.

## **Novos procedimentos processuais de comunicação no âmbito do Tribunal de Justiça de Pernambuco**

Em regra, numa tramitação de ação judicial atual, as partes são comunicadas dos atos através de seus advogados/defensores públicos. Todavia, na modalidade citação, que é o ato pelo qual se chama a juízo o réu ou o interessado a fim de se defender, há previsão legal de que seja feita pelo correio, por oficial de justiça, pelo escrivão ou chefe de secretaria, por edital, ou por meio eletrônico, conforme regulado em lei. A intimação, que é o ato pelo qual se dá ciência a alguém dos atos e dos termos do processo, realiza-se por oficial de justiça quando frustradas por meio eletrônico e pelo correio.

As comunicações efetivadas por intermédio de cartas com aviso de recebimento ou por oficiais de justiça, além de serem mais complexas, são mais morosos e custosos ao erário. Com a massiva utilização de aparelhos eletrônicos de comunicação pelos cidadãos, a administração pública não poderia ignorar o uso da tecnologia para tentar superar as intempéries.

O conceito de comunicação pessoal ordinariamente ainda tem referências atreladas a meio físico (carta) ou contato físico (oficial de justiça). Sobre a necessidade de presença física para concretude dos atos, Lavínia Cavalcanti Lima Cunha (CUNHA, 2011) dispõe: “A dicotomia clássica de contratos entre presentes e entre ausentes, inclusive, já se encontra ultrapassada e sequer deveria ter sido adotada pelo novo Código Civil, em virtude do avanço da tecnologia e de novos meios de comunicação”.

Paulatinamente, a legislação pertinente ao tema foi alvo de aprimoramento. A Lei do Processo Eletrônico (Lei nº 11.419/2006), que regulamenta sobre a informatização do processo judicial, prevê a admissão de uso de meio eletrônico de comunicação de atos:

Art. 1º O uso de meio eletrônico na tramitação de processos judiciais, comunicação de atos e transmissão de peças processuais será admitido nos termos desta Lei.

O Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), na mesma vertente, reverbera a realização total ou parcial de atos processuais de maneira eletrônica, nos termos de lei:

Art. 193. Os atos processuais podem ser total ou parcialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico, na forma da lei.





Nesse cenário, o Tribunal de Justiça de Pernambuco ainda no ano de 2018, antes, portanto, da pandemia, considerando o acesso de grande parte da população a novas tecnologias aliados aos princípios constitucionais, da eficiência e da economicidade, e legais, da cooperação e da razoável duração do processo, através da Instrução Normativa nº 10, de 20 de abril de 2018, disciplinou no âmbito dos Juizados Especiais do Poder Judiciário de Pernambuco a utilização do aplicativo de mensagens Whatsapp ou do email como veículos de comunicação processual.

Estes modos de intimação eletrônica, segundo consignado no ato administrativo, deveriam ser procedidos pelas secretarias das unidades judiciárias, através de aparelho e linha telefônicos fornecidos pelo Tribunal. Além disso, ficariam condicionados à assinatura de termo de adesão voluntário e facultativo pelas partes, necessitando haver a opção por um meio único, Whatsapp ou email.

Apesar de configurar um avanço às formas tradicionais de comunicação eletrônica, tais inovações, na prática, não tiveram amplo impacto. Elas ficaram restritas a um nicho específico de causas de menor complexidade, cujos ritos são mais simples e céleres. O imperativo da adesão expressa também acabou reduzindo o campo de atuação das ferramentas.

Com o advento da pandemia, constatou-se que essas limitações não poderiam perdurar. O Tribunal necessitou buscar alternativas que, além de suprimir a anuência explícita, proporcionassem a expansão do alcance das comunicações eletrônicas para a totalidade do Judiciário pernambucano.

Amparado na Resolução nº 313/2020 do Conselho Nacional de Justiça, que autorizou os Tribunais a adotarem medidas que considerassem necessárias para preservar os operadores do direito, o TJPE, por meio do Aviso Conjunto nº 02/2020, suspendeu, em caráter excepcional, o atendimento presencial e instituiu o trabalho remoto nas unidades judiciárias de todo o Estado.

Após a implementação dessa adaptação inicial do expediente frente aos então recentes e incertos impactos das restrições remendadas pelas autoridades de saúde, havia a necessidade de regulamentação de vários aspectos procedimentais. Em razão da natureza essencial da atividade jurisdicional e a imposição de garantir condições mínimas de continuidade da prestação do serviço judicante, era urgente a compatibilização de atos processuais com a situação crítica posta.

No dia 14 de abril de 2020, o TJPE expediu a Instrução Normativa Conjunta nº 09/2020, que autorizou e regulamentou, entre outras disposições, a intimação e a notificação, pelo oficial de justiça, por meio de aplicativo de mensagem (Whatsapp ou outro similar), além de admitir o uso de ligações de áudio e vídeo para concretizar as mencionadas formas de comunicações:



Art.3º Fica mantida a expedição de mandados não urgentes pelas unidades judiciárias, com distribuição diária, ficando, todavia, suspenso o prazo de seu cumprimento durante o período de enfrentamento à pandemia causada pelo novo coronavírus (COVID-19).

§1º Deve ser priorizada a realização das intimações e notificações por meio eletrônico, sempre que possível, reservando aos Oficiais de Justiça a execução dos mandados reputados urgentes.

Art.5º Os mandados de citação (art. 360 do CPP) e intimação de sentença (art. 392, I, CPP) de réus presos, durante o período de vigência desta Instrução Conjunta, serão cumpridos através de malote digital, devendo a Unidade Judiciária fazer constar a orientação para a Unidade Prisional de que deverá certificar e encaminhar, também por malote digital, as cópias dos mandados assinadas pelo citando/intimando.

Art.7º Fica autorizada a realização de intimação e de notificação pelo Oficial de Justiça por meio de aplicativo de mensagem (Whatsapp ou outro similar) nos mandados urgentes, nos casos de risco de contágio ou de dificuldade no cumprimento de diligência presencial, reputando-se realizada a cientificação com a confirmação de leitura, que será aferida pelo ícone correspondente no aplicativo, mediante o envio de resposta ou outro meio idôneo que comprove que a parte teve ciência da ordem constante do mandado ou ofício.

§1º O Oficial de Justiça deverá certificar a identificação da parte destinatária da notificação.

§2º Fica admitida a utilização de ligação de áudio ou de vídeo, por telefone ou aplicativo, para a efetivação de ato de intimação ou de notificação, desde que haja tempo de contato suficiente para a devida cientificação dos termos do mandado ou do ofício, certificando-se todo o ocorrido de modo circunstanciado e sob a fé pública.

§3º Nos casos de cumprimento de medidas liminares e de antecipações de tutela de qualquer natureza, inclusive no âmbito dos juizados especiais, a citação poderá ser realizada na forma desta Instrução Normativa Conjunta.

§4º Caso haja dúvida sobre a regularidade da comunicação nos casos mencionados neste artigo, o juiz ordenará, fundamentadamente, a repetição do ato.

Através do Ato Conjunto nº 18, de 19 de junho de 2020, o TJPE admitiu indistintamente a citação por meio eletrônico:

Art. 12. As citações e intimações serão realizadas, preferencialmente, por meio eletrônico, até que se restabeleça o retorno integral das atividades presenciais, nos termos da Instrução Normativa Conjunta TJPE nº 09/2020 e do art. 246, I a V, do Código de Processo Civil.

As formas eletrônicas de comunicação, apesar de já admitidas, careciam de especificação expressa. A legislação sobre tema ainda tinha caráter genérico. O TJPE, no período inicial da pandemia, deu um grande passo na evolução dos institutos. A previsão de realização de atos através do aplicativo de mensagem Whatsapp, o mais utilizado pela população, ou outro similar, pelo malote digital e, principalmente as ligações de áudio ou de vídeo, foram iniciativas cruciais para aliar a segurança da saúde de servidores e jurisdicionados ao andamento das atividades processuais.



Oficiais de Justiça enquadrados como grupo de risco de morte em razão do contágio da Covid-19 não precisariam mais suspender o exercício do seu labor. Além disso, tais iniciativas proporcionaram aos meirinhos efetivar as comunicações dos atos de partes que poderiam se encontrar em qualquer lugar, sem a necessidade de expedição de cartas precatória, endereçadas a juízos de outras comarcas no território nacional, ou rogatória, destinada autoridades judiciárias de outros países.

Sobre essas mudanças de paradigma evidenciou o pesquisador Silvio Meira: “há décadas em que não acontece nada. E há semanas em que décadas acontecem. Estamos vivendo semanas épicas, que são quase certamente um ponto de troca de época, de uma era analógica para outra, digital”.

A efetivação dos novos procedimentos permitiu que, em consenso com as demais adaptações advindas do confinamento, o TJPE, segundo dados reportados pelo Conselho Nacional de Justiça, alcançasse lugar entre os dez Tribunais mais produtivos do país.

No mesmo sentido do TJPE, outros Tribunais recomendaram que os oficiais de justiça diligenciassem mandados por meios eletrônicos. Apenas para exemplificar, o Provimento nº 10/2020 da Corregedoria- Geral da Justiça do Ceará, a Portaria Conjunta nº 952/PR/2020 do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, assim como a Justiça Federal de Pernambuco, que, por meio da Portaria nº 53/2020, criou a plataforma digital “e-CEMAN”.

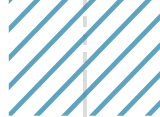
Os Tribunais buscaram acolher o consagrado princípio da instrumentalidade das formas, que privilegia o alcance da finalidade dos atos sem originar prejuízos às partes. Tal como preceituado por Sérgio Renato Batistela:

Necessário diferenciar a formalidade do formalismo. Aquela advém da lei e é salutar para o bom andamento do processo; este último é oriundo da mentalidade do aplicador do direito, decorrente do culto exacerbado à formalidade, cujo conservadorismo, não raras vezes, encontra-se tão equivocada e expressivamente presente nas decisões do judiciário, como se estas fossem resolver o processo e atender os anseios da sociedade.

No entanto, passou-se, consecutivamente, a se discutir se os critérios adotados pela Instrução Normativa Conjunta para confirmar o cumprimento positivo das comunicações seriam suficientes para assegurar, com alto grau de certeza, se o receptor da mensagem seria mesmo a parte. Como as iniciativas destes novos procedimentos de comunicação não foram originárias de órgãos superiores do judiciário, de âmbito nacional, coube a cada Tribunal decidir sobre sua implementação e regulamentação dos seus requisitos.

Instada a se posicionar sobre o tema, a Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça, em decisão unânime, no julgamento do Habeas Corpus nº 641877 – DF, em março/2021, fixou entendimento que, embora reconheça válida a comunicação processual via aplicativo





Whatsapp, ela necessita de critérios mínimos de comprovação da identidade do acusado, sob pena de se considerar nula a citação.

O Ministro Ribeiro Dantas, relator da ação, asseverou que:

Diante da ausência de dado concreto que autorize deduzir tratar-se efetivamente do citando, não se pode aferir com certeza que o indivíduo com quem se travou o diálogo via WhatsApp era o acusado. Destaque-se que a presunção de fé pública não se revela suficiente para o ato.

Ele ainda afirma que, apesar de não haver previsão legal expressa sobre a citação eletrônica de réus na seara criminal e a União ter a competência exclusiva para legislar sobre matéria processual, não se pode “fechar os olhos para a realidade” e excluir de forma peremptória a utilização do aplicativo para a esfera penal.

Conquanto a decisão não tenha efeito vinculante a todos os Tribunais pátrios, se qualifica como importante indicativo de comportamento das Cortes Superiores quanto ao tema. Há de se esperar que essa discussão tenha alcance nacional e seja num futuro próximo examinada mais aprofundadamente pelos operadores do direito. Por isso, é interessante que os juízos procurem, a princípio, adotar os referidos critérios como norteadores, a fim de evitar futuras nulidades e, conseqüentemente, alegações de prescrição da pretensão punitiva.

A partir da expedição da Instrução Normativa Conjunta nº 09/2020, o TJPE emitiu sucessivos atos administrativos para adequar o expediente e a conformação do trabalho ao contexto da evolução da pandemia no curso do tempo, mas sempre vem reiterando as disposições da referida instrução quanto aos procedimentos de comunicação processual. É prudente que, em novos atos, o órgão judiciário pernambucano se debruce sobre a questão para aperfeiçoar essas importantes novas ferramentas.

## ■ CONCLUSÃO

Ao longo deste artigo, através da análise de permissivos legais genéricos e dos atos administrativos emanados pelo Tribunal de Pernambuco, inferiu-se que durante a pandemia, a institucionalização de novos procedimentos de comunicação processual foi de suma importância para o regular desenvolvimento das instruções processuais.

O ordenamento jurídico deve acompanhar os saltos científicos e sociais para se conservar em sintonia com as características da coletividade. A utilização de ferramentas eletrônicas para formalizar citações, intimações e notificações judiciais permitiu ao TJPE se adaptar às formas de confinamento impostas pelas autoridades sanitárias.

No contexto da pandemia, a adesão aos referidos recursos foi de suma importância para ultrapassar as limitações de contato impostas. O Poder Judiciário necessitou rapidamente







instituir meios que aliassem a continuidade da prestação do serviço judicante com a limitação orçamentária oriunda da dificuldade de manutenção dos repasses de verbas num momento de queda de arrecadação pelo Poder Executivo.

Com base na ininterrupta oferta de função judicante e no aumento de produtividade, percebidos através de relatórios do Conselho Nacional de Justiça, observou-se que a efetuação e ampliação do uso desses modernos procedimentos eletrônicos possam promover mais dinamicidade ao judiciário, devendo haver a continuidade da utilização das ferramentas eletrônicas para além do período da pandemia. É fundamental, entretanto, em função da segurança jurídica, estar atento à forma como esses avanços serão tratados em âmbito nacional. Uma coisa é elementar: a prestação jurisdicional deve sempre procurar se amoldar a instrumentos da contemporaneidade que contribuam para o aprimoramento do seu *munus*.

## ■ REFERÊNCIAS

1. BRASIL. Lei nº 11.419/2006, de 16 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a informatização do processo judicial; altera a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil; e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11419.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11419.htm). Acesso: 15/06/2020.
2. BRASIL. Código de Processo Civil. Lei nº 13.105/2015, de 16 de março de 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso: 15/06/2020.
3. BATISTELLA, Sérgio Renato. **O Princípio da instrumentalidade das formas e a informatização do processo judicial no Brasil**. Disponível em: <<http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/S%C3%A9rgio%20Batistella.pdf>>. Acesso: 21/06/2021.
4. CAVALCANTI, Lavínia. A possibilidade jurídica das citações por whatsapp. Consultor Jurídico. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-23/cavalcanti-possibilidade-juridica-citacoes-eletronicas>. Acesso: 22/06/2021.
5. Centro Local de Inteligência da Justiça Federal em São Paulo-SP. Nota Técnica NI CLISP 14/2020. 2020. Disponível em: [https://www.jfsp.jus.br/documentos/administrativo/NUBI/clisp/SEI\\_TRF3\\_-\\_6047686\\_-\\_Nota\\_Tecnica\\_NI\\_CLISP.pdf](https://www.jfsp.jus.br/documentos/administrativo/NUBI/clisp/SEI_TRF3_-_6047686_-_Nota_Tecnica_NI_CLISP.pdf). Acesso: 21/06/2021.
6. COELHO, Fábio Ulhoa. **Judiciário brasileiro ainda reluta a avanços tecnológicos**. Jornal O Estado de São Paulo, 8 de setembro de 2007.
7. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Pandemia: Justiça Federal elabora estudo sobre atos processuais na área criminal. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pandemia-centro-de-inteligencia-elabora-estudo-sobre-atos-processuais-na-area-criminal/>. Acesso: 21/06/2021.
8. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução Nº 313, de 19/03/2020. Estabelece, no âmbito do Poder Judiciário, regime de Plantão Extraordinário, para uniformizar o funcionamento dos serviços judiciários, com o objetivo de prevenir o contágio pelo novo Coronavírus – Covid-19, e garantir o acesso à justiça neste período emergencial. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3249>. Acesso: 15/04/2021.



9. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Tribunal de Justiça de Pernambuco tem maior produtividade durante pandemia. 2020. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/tribunal-de-justica-de-pernambuco-tem-maior-produtividade-durante-pandemia/>. Acesso: 22/06/2021.
10. CUNHA, Lavínia Cavalcanti Lima. **Formação dos contratos eletrônicos**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 16, n. 2916, 26 jun. 2011. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/19410>. Acesso: 20/06/2021.
11. DORNELLES JÚNIOR, Paulo Roberto; ANDRADE NETO, Geraldo Dutra de. **Impactos da pandemia de coronavírus na atividade judicial: esforço de visualização das reações do mundo**. Associação dos Magsitrados do Paraná. 2020. Disponível em <https://www.amapar.com.br/noticia-rss/item/artigo-impactos-da-pandemia-de-coronav%C3%ADrus-na-atividade-judicial-esfor%C3%A7o-de-visualiza%C3%A7%C3%A3o-das-rea%C3%A7%C3%B5es-no-mundo.html>. Acesso: 22/06/2021.
12. NADER, Paulo. **Introdução ao estudo do Direito**. 43<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 23.
13. TEIXEIRA, Laercio Lima Coelho. A compatibilidade dos atos de comunicação processual através das ferramentas eletrônicas com os princípios processuais constitucionais e o modelo cooperativo de processo. Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco. Disponível em <https://revista.jfpe.jus.br/index.php/RJSJPE/article/view/245/228>. Acesso: 20/06/2021.
14. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO. Instrução Normativa Conjunta nº 09, de 14 de abril de 2020. Diário de Justiça Eletrônico: Edição nº 70/2020, de 17 de abril de 2020. Disponível em: <http://www.tjpe.jus.br/documents/101861/2416867/DJe+17.04.20+-+Instru%C3%A7%C3%A3o+Normativa+Conjunta+n%C2%BA+09+-+Atividade+de+Oficial+de+Justi%C3%A7a+-+Covid+-+19+%28republica%C3%A7%C3%A3o%29.pdf/acde847c-d575-b356-67c4-28bc3b-91de44>. Acesso: 15/06/2020.
15. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO. Ato Conjunta nº 18, de 19 de junho de 2020. Disponível em: [http://www.tjpe.jus.br/documents/101861/2416867/Ato\\_Conjunto+\\_18\\_TJPE\\_Retomada\\_Presencial.pdf/3adf32af-ae63-7813-a812-7aae202c84e9](http://www.tjpe.jus.br/documents/101861/2416867/Ato_Conjunto+_18_TJPE_Retomada_Presencial.pdf/3adf32af-ae63-7813-a812-7aae202c84e9). Acesso: 15/06/2020.
16. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO. Aviso Conjunto nº 02/2020, de 23 de março de 2020. Diário de Justiça Eletrônico: Edição nº 54/2020, de 24 de abril de 2020. Disponível em: <http://www.tjpe.jus.br/documents/101861/2416867/DJ54+Ato+Conjunto+n%C2%BA+02+-+Suspende+o+trabalho+presencial.pdf/6aa5a169-771b-549e-ee5-9a9f08bcb5f6>. Acesso: 15/06/2020.

---

# Novas ferramentas de gestão do serviço público federal: o teletrabalho como forma de prestação eficiente do serviço público

| Sandro José de Oliveira **Nascimento**  
UNIVASF

| Bruno Cezar **Silva**  
UNIVASF

# RESUMO

O teletrabalho, embora não seja novidade no cenário trabalhista (Faria e Valverde, 2020), antes da crise de saúde pública provocada pelo coronavírus não tinha ampla aplicação no serviço público. Alguns poucos órgãos e entidades instituíram essa modalidade, sendo o Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro, o primeiro a tê-la aplicado entre seus funcionários, em 2006. Contudo há que se avançar no clareamento da definição, do alcance e da aplicação do instituto com vistas a entender a regulamentação existente, os benefícios e as desvantagens dessa modalidade de prestação laboral, bem como quebrar paradigmas e ampliar o debate acerca de sua adoção pela administração pública no cenário pós-pandemia. O Objetivo do presente trabalho é conhecer a evolução das regras sobre o teletrabalho aplicada aos servidores públicos federais e analisar se há uniformidade de normas entre os diversos órgãos. Para tanto será utilizada a pesquisa exploratória, adotando-se para a coleta de dados a pesquisa bibliográfica, baseada na análise de artigos e livros relacionados ao tema em análise, bem como a pesquisa documental, haja vista que o estudo lidará com normas e documentos referentes ao teletrabalho na seara do Direito Administrativo. Uma comparação com a regulamentação privada, especialmente contida na Consolidação das Leis do Trabalho, também se fará oportuna.

**Palavras Chave:** Teletrabalho, Regulamentação, Administração Pública, Servidores Públicos.



## ■ INTRODUÇÃO

Temos experimentado uma nova ordenação de coisas provocada pela emergência da crise sanitária que assola o planeta desde o último trimestre do ano de 2019, com a pandemia do novo coronavírus.

A crise sanitária deflagrou processos de adaptações e mudanças que até então andavam num ritmo lento, mas que já se apresentava em algumas relações de trabalho, especialmente no que se relaciona a sua forma de prestação, haja vista que a forma tradicional de prestação laboral foi fortemente impactada, fazendo com que se buscasse uma alternativa à estrita presencialidade no local da sede do empregador, para atividades compatíveis com sua execução à distância.

O enfrentamento à crise trouxe como consequência a ideia de se reduzir a exposição física nas ruas e nos locais de trabalho, evitando-se contatos que, por sua vez, poderia, disseminar ainda mais o contágio. Assim foi que, para aqueles cujo labor trazia essa possibilidade material de prestação à distância, trabalhar de casa tornou-se mais que um vislumbre e passou a ser uma necessidade, mesmo que temporariamente, até que se superasse o estado de calamidade pública<sup>1</sup> em decorrência da pandemia do coronavírus.

A bem da verdade, discussões acerca da viabilidade de expansão da prestação telepresencial do trabalho tem sido travadas há bastante tempo, e desde 2011 já se observa a inserção no direito do trabalho, como se vislumbra com o irromper da Lei nº 12.555/2011<sup>2</sup>, que alterou o art. 6º da CLT, equiparando a prestação de trabalho à distância ao labor presencial.

No âmbito do serviço público, as discussões não passam longe, e vê-se, cada vez mais, a viabilidade e urgência em se adaptar a um modelo de negócio público que se utilize de ferramentas de gestão capazes de modernizar e dar resposta aos novos desafios que se apresentam impiedosamente.

Assim, o objetivo do presente trabalho é conhecer a evolução as regras sobre o teletrabalho aplicada aos servidores públicos federais e analisar se há uniformidade de normas entre os diversos órgãos. Para tanto será utilizada a pesquisa exploratória, adotando-se para a coleta de dados a pesquisa bibliográfica, baseada na análise de artigos e livros relacionados ao tema em análise, bem como a pesquisa documental, haja vista que o estudo lidará com normas e documentos referentes ao teletrabalho na seara do Direito Administrativo. Uma comparação com a regulamentação privada, especialmente contida na Consolidação das Leis do Trabalho, também se fará oportuna.

---

1 BRASIL. Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/DLG6-2020.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm). Acessado em 22 de junho de 2021.

2 BRASIL. Governo Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12551.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12551.htm#art1)





## O teletrabalho e o cenário de crise

O teletrabalho é uma realidade em diversos órgãos do Governo Federal, a exemplo da Advocacia Geral da União-AGU, Tribunal de Contas da União -TCU e Serviço Federal de Processamento de Dados - Serpro<sup>3</sup>, cujas atividades poderiam ser enquadradas num modelo de prestação de serviços com potencial de ser executado remotamente<sup>4</sup>.

De maneira geral, e de forma mais abrangente a outras atividades e órgãos públicos, as remodelações laborais com as discussões e aperfeiçoamento de normas acerca do teletrabalho já vêm sendo objeto de atenção e estudos no âmbito do Ministério da Economia, órgão Governamental que centraliza a gestão de pessoal na esfera Federal.<sup>5</sup>

O que passou a existir, a partir da emergência sanitária, foi um experimento forçado da ampla adoção do teletrabalho<sup>6</sup>, aplicado a um cenário de contingência, mas com forte tendência de, ao menos, ampliar a discussão sobre a necessidade de expansão do instituto, bem como de regulamentação uniforme para os servidores públicos federais que se submetam ao regime estatutário.

Bem verdade que nem todas as atividades gozam da possibilidade de enquadramento nessa modalidade de prestação dos serviços<sup>7</sup>, sendo admitida para atividades que despendam maior esforço individual e não necessitem de interação coletiva (Silva, 2015). Porém, o impacto gerado pela adoção desse modelo naquelas atividades possíveis pode ser positivo<sup>8</sup>, espargindo seus efeitos, ainda, para o meio ambiente e para a economia já que se terá menos necessidade de deslocamentos, em especial nas grandes cidades, e menos gastos com a manutenção dos prédios públicos, com a diminuição de atividades que não necessitam de presença humana no local físico da entidade para sua execução.

---

3 Mross, Henry. Implantação De Projeto-Piloto De Teletrabalho na Coordenação-Geral De Informática da Secretaria da PREVIDÊNCIA. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2466/1/Henry%20Mross.pdf> acesso em 23 de junho de 2021.

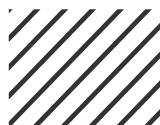
4 A Portaria-TCU nº 139, de 9 de março de 2009 instituiu o teletrabalho no âmbito do Tribunal de Contas da União a título de projeto piloto. Posteriormente essa Portaria foi revogada pela Portaria-TCU Nº 233, de 21 de agosto de 2018. Já a Portaria PGFN nº 1069, de 09 de novembro de 2017, regulamentou o teletrabalho no âmbito da Advocacia Geral da União. Posteriormente essa portaria foi alterada pela Portaria PGFN nº 19.759, de 24 de agosto de 2020. O Serpro, empresa pública federal, regulamentou, em 2012, o teletrabalho através da Norma Interna GP/071, de 3/9/2012, após a publicação da lei nº 12.551/2011, embora já houvesse experimentado projetos pilotos anteriormente.

5 BRASIL. Governo Federal. Ministério da Economia. Instrução Normativa Nº 65, DE 30 de julho de 2020. Disponível em

6 BRASIL. Medida Provisória Nº 927, De 22 De Março De 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/mpv/mpv927.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv927.htm). Acesso em 22 de junho de 2021

7 Silva, Aimée Mastella Sampaio da. A APLICAÇÃO DO TELETRABALHO NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO. Disponível em <http://coral.ufsm.br/congressodireito/anais/2015/1-2.pdf>. Acessado em 14 de junho de 2021.

8 BRASIL. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2020/08/governo-reduz-gastos-publicos-em-r-466-4-milhoes-com-teletrabalho>. Acesso em 23 de junho de 2021.







## Home Office, Teletrabalho e trabalho remoto: Haverá uma delimitação conceitual?

Percebe-se que as expressões trabalho remoto, teletrabalho e *Home Office* tem sido usadas indistintamente para nomear todas as situações de prestação de serviços fora da sede do tomador dos serviços, com o uso de tecnologia da informação e comunicação.

Trabalho remoto, *Home Office* e teletrabalho são denominações que tendem a se confundir (Confederação Nacional da Indústria - CNI, 2020)<sup>9</sup>, haja vista serem expressões que se relacionam com a prestação de serviços utilizando-se de meios telemáticos de comunicação e infraestrutura de Tecnologia da Informação<sup>10</sup>.

As expressões trazem em seu bojo uma ideia configurada de acesso a equipamentos de comunicação e execução e entrega das tarefas utilizando-se desses meios. Não obstante, faz-se necessária uma distinção com vistas a não se confundir os conceitos e termos, dando a cada um sua alocação dentro do aparato legislativo e no seu espaço de aplicação. É necessária, desde já, uma incursão terminológica, sob pena de se dar vários nomes para uma mesma coisa e, ao mesmo tempo, para várias coisas dar-se um só nome<sup>11</sup>.

De acordo com a lei nº 13.467/2017, que trouxe mudanças na legislação trabalhista comum, acrescentando o Capítulo II-A à Consolidação das Leis Trabalhistas, teletrabalho

*é a prestação de serviços preponderantemente fora das dependências do empregador, com a utilização de tecnologias de informação e de comunicação que, por sua natureza, não se constituam como trabalho externo*<sup>12</sup>.

### Nos dizeres da Instrução Normativa Nº 65, DE 30 de julho de 2020

*teletrabalho é modalidade de trabalho em que o cumprimento da jornada regular pelo participante pode ser realizado fora das dependências físicas do órgão, em regime de execução parcial ou integral, de forma remota e com a utilização de recursos tecnológicos, para a execução de atividades que sejam passíveis de controle e que possuam metas, prazos e entregas previamente definidos e, ainda, que não configurem trabalho externo, dispensado do controle de frequência, nos termos desta Instrução Normativa*<sup>13</sup>.

9 Confederação Nacional da Indústria. Teletrabalho no Brasil e mundo : legislações comparadas: estudo de relações do trabalho / Confederação Nacional da Indústria. – Brasília – CNI, 2020. Disponível em: <https://conexaotrabalho.portaldaindustria.com.br/publicacoes/detalhe/trabalhista/-geral/teletrabalho-no-brasil-e-no-mundo>

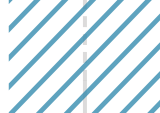
10 De acordo com a publicação Teletrabalho no Brasil e mundo : legislações comparadas: estudo de relações do trabalho / Confederação Nacional da Indústria, “A definição de teletrabalho, no entanto, não é unívoca: encontra-se na literatura, tanto nacional como internacional, a utilização de diferentes termos para se referir ao mesmo fenômeno e de um mesmo termo para aludir a diferentes especificidades”.

11 BRASIL. Governo Federal. Disponível em: <https://www.tst.jus.br/documents/10157/2374827/Manual+Teletrabalho.pdf/e5486dfc-d39e-a7ea-5995-213e79e15947?t=1608041183815>

12 BRASIL. Governo Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm)

13 BRASIL. Governo Federal. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-65-de-30-de-julho-de-2020-269669395>.





Assim, percebe-se que a legislação tem utilizado a expressão teletrabalho para designar aquelas situações em que o trabalhador presta os serviços fora do estabelecimento do empregador, utilizando-se de meios telemáticos para a execução dos serviços e comunicação. No teletrabalho a atividade pode ser prestada de qualquer lugar, desde que seja executada, e deve ser prevista em contrato ou estatuto.

Na execução do trabalho em *Home office* a atividade também é feita a distância, mas com controle de horário e mantidas as condições como se presencialmente estivesse. O Tribunal Superior do Trabalho entende que *Home office* é um termo específico ao trabalho realizado em casa, abrangendo também trabalhadores autônomos e freelancers<sup>14</sup>.

Desse modo, vê-se que a expressão “trabalho remoto”, representa um gênero do qual se obtém o teletrabalho e o *home office*, já que tanto o teletrabalho e o *home office* são prestações laborais executadas remotamente.

## **A Administração pública em evolução**

O cenário é de acentuada transformação digital (Oliveira, 2016)<sup>15</sup>, o que tem redundado em uma transformação das relações sociais e levado a um aumento da demanda por serviços públicos afinados com essa transformação.

A tecnologia da informação tem sido vista como um meio de agregar valor e diminuir custos<sup>16</sup>, oferecendo mais condições de se posicionar em um mundo em constante e violenta busca por meios de desenvolver-se em sua plenitude.

A experiência do trabalho remoto (aqui empregado em sentido amplo) durante a pandemia tem demonstrado a viabilidade de expansão do instituto do teletrabalho, de maneira a se tornar uma forma de prestação do trabalho amplamente empregada pela administração pública, muito embora aspectos como a regulamentação uniforme numa mesma esfera de poder, saúde e segurança do trabalho e mensuração de produtividade ainda sejam passíveis de discussão e aprimoramento.

O que tem sido experimentado é uma ampliação do regime em trabalho remoto, dada a emergência do momento. De todo modo os impactos tem sido positivos.

Pesquisa publicada no site do Senado Federal em 02 de outubro de 2020 dá conta de que houve aumento na produtividade com a adoção do trabalho remoto em função da pandemia

---

14 BRASIL. Governo Federal. Disponível em: <https://www.tst.jus.br/documents/10157/2374827/Manual+Teletrabalho.pdf/e5486dfc-d39e-a7ea-5995-213e79e15947?t=1608041183815>

15 O controle da administração na era digital/Aroldo Cedraz de Oliveira (Coord.) - Belo Horizonte: Fórum, 2016.

16 Confederação Nacional da Indústria. Teletrabalho no Brasil e mundo : legislações comparadas : estudo de relações do trabalho / Confederação Nacional da Indústria. – Brasília – CNI, 2020. 58 p. – il.





do novo coronavírus<sup>17</sup>. Na mesma linha, informações do governo Federal revelam que, entre abril e junho de 2020, houve uma redução do gasto com custeio em R\$ 466.400.000,00<sup>18</sup>.

Acrescente-se, ainda, que a carta de Conjuntura N° 50, da Pesquisa Nacional por amostra de Domicílios (PNAD), do IBGE, relata que o contingente de trabalhadores atuando em trabalho remoto é de 7,3 milhões. Especificamente no setor público, em novembro o total de pessoas em trabalho remoto era de 2,85 milhões<sup>19</sup>. No que toca ao setor público federal, pesquisa do Ministério da Economia apontou que em julho de 2020 o número de servidores em trabalho remoto correspondia a 50,46% do total de servidores (excluindo-se a Rede Federal de Ensino)<sup>20</sup>. Ao se incluir as RFE esse número sobe para 62,55% do total da força de trabalho.

É necessário visualizar o teletrabalho sob uma ótica que conjugue questões laborais, ambientais, efetividade na prestação do serviço público, de modo que não se pense no teletrabalho apenas como uma flexibilização ou concessão, mas como conseqüência natural das mudanças sociais em âmbito global, das quais a administração pública não pode passar ao largo (Oliveira, 2016)<sup>21</sup>.

Contudo, deve-se trilhar um caminho que passa pela regulamentação uniforme da aplicação do teletrabalho no regime estatutário, haja vista que, até o momento, as relações de trabalho na administração pública englobam o regime da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, e o regime da Lei n° 8112/90 (Estatuto dos servidores públicos civis da União). Tal uniformização se faz pertinente para se chegar a um lugar que proporcione segurança nas relações, evitando-se excessos e abusos de parte a parte, bem como a disparidade de tratamento, conforme se observa na portaria n° 1069, de 09 de novembro de 2017, que instituiu o teletrabalho na Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, modificada pela portaria n° 19.759 de 24 de agosto de 2020<sup>22</sup>; bem assim a Instrução Normativa N° 65, de 30 de julho de 2020<sup>23</sup>. De todo modo ressalta-se que a pandemia do novo coronavírus tem

17 BRASIL. Senado Federal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/10/02/pesquisa-do-datasenado-apon-ta-aumento-da-produtividade-em-decorrencia-do-teletrabalho-na-pandemia> (acessado em 24 de maio de 2021)

18 BRASIL. Governo Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2020/08/governo-re-duce-gastos-publicos-em-r-466-4-milhoes-com-teletrabalho> (acessado em 25 de maio de 2021)

19 BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Carta de Conjuntura Número 50. Nota de Conjuntura 8, 1° trimestre de 2021. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/210201\\_notia\\_teletrabalho\\_ii.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/210201_notia_teletrabalho_ii.pdf) (acessado em 25 de maio de 2021)

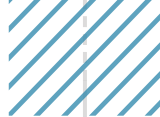
20 BRASIL. Governo Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/julho/balanco-registra-50-4-dos-servidores-publicos-federais-em-trabalho-remoto-e-1-417-casos-foram-confirmados#:~:text=Em%20todos%20os%20%C3%B3r-g%C3%A3os%20e,total%20da%20for%C3%A7a%20de%20trabalho>. (acessado em 25 de maio de 2021)

21 O controle da administração na era digital/Aroldo Cedraz de Oliveira (Coord.) - Belo Horizonte: Fórum, 2016.

22 BRASIL. Portaria n° 1069, de 09 de novembro de 2017, da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Disponível em [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19405760/do1-2017-11-10-portaria-n-1-069-de-9-de-novembro-de-2017-19405741](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19405760/do1-2017-11-10-portaria-n-1-069-de-9-de-novembro-de-2017-19405741)

23 BRASIL. Governo Federal. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-65-de-30-de-julho-de-2020-269669395>





acelerado processos tidos por inevitáveis, e que, em algum momento seriam ampliados, já que, mesmo antes do estado de emergência, se tinham notícias do teletrabalho no âmbito da administração pública.

## **Ausência de regulação uniforme no setor público**

Na seara do direito privado trabalhista, a oficialização do teletrabalho como modalidade de prestação laboral, dá-se com um aditivo contratual que estabeleça essa modalidade dali por diante, caso já haja um vínculo preexistente. Nas novas contratações, é possível que já haja a pactuação no início da relação de trabalho.

No serviço Público, percebe-se, a partir dos regulamentos já editados para tratar do teletrabalho, uma disparidade de regramentos, o que nos apresenta uma ausência de lei específica ou de alteração pontual na lei nº 8.112/90, que trata do estatuto dos servidores públicos civis, na esfera federal.

Isso tem feito com que cada entidade adote regramento específico, por vezes díspares, conferindo carência de uniformidade para o tratamento dessa modalidade de prestação de trabalho, inclusive, dentro do mesmo poder.

É o que se pode verificar, por exemplo, com a regra que estabelece que o servidor em teletrabalho deverá ter produtividade superior ao servidor que não estiver trabalhando nessa modalidade.

Como exemplo, pode-se citar a portaria nº 1.069, DE 9 DE NOVEMBRO DE 2017<sup>24</sup>, da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN - que faz a seguinte imposição:

*Art. 5º Aos Procuradores da Fazenda Nacional em regime de home office será distribuída uma carga de trabalho superior em, no mínimo, 15% (quinze por cento) e, no máximo em 30% (trinta por cento), àquela distribuída aos demais Procuradores da Fazenda Nacional que desempenhem as mesmas atividades.*

Na mesma linha, porém com regramento penalizante para aquele que presta labor em regime de teletrabalho, tem-se a Portaria Nº 926, DE 31 de outubro de 2017<sup>25</sup>, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que diz:

*Art. 5º A meta de desempenho do teletrabalhador será, no mínimo, 20% (vinte por cento) superior à estipulada para os servidores e os empregados públicos que executarem as mesmas atividades nas dependências do MJSP.*

24 BRASIL. Portaria nº 1069, de 09 de novembro de 2017, da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Disponível em [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19405760/do1-2017-11-10-portaria-n-1-069-de-9-de-novembro-de-2017-19405741](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19405760/do1-2017-11-10-portaria-n-1-069-de-9-de-novembro-de-2017-19405741)

25 BRASIL. Portaria nº 926, de 31 de outubro de 2017. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19388743/do1-2017-11-01-portaria-n-926-de-31-de-outubro-de-2017-19388668](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19388743/do1-2017-11-01-portaria-n-926-de-31-de-outubro-de-2017-19388668)





Desse modo, estamos diante de desafios que devem ser encarados, considerando não apenas o momento trágico no contexto pandêmico, mas a prospecção futura das relações de trabalho no âmbito da administração pública, dadas as transformações nos meios de comunicação e as formas de se lidar com um mundo novo e ainda por conhecer.

## ■ CONCLUSÃO

Vê-se que o teletrabalho encontra amplo potencial de aplicação no serviço público federal, em especial aos servidores vinculados ao regime estatutário, haja vista que os empregados públicos, regidos pela Consolidação das leis do Trabalho, encontram nela sua regulamentação.

A experiência do teletrabalho no contexto da pandemia do coronavírus fez com que se pudesse ter uma visão mais ampla e prática, haja vista que a aplicação dessa modalidade de trabalho, apesar de já existir há bastante tempo, não tinha ampla aplicação.

De todo modo, como não há lei que regulamente o teletrabalho, o que indica a ausência de discussão no âmbito legislativo, no que se relaciona ao regime estatutário, os órgãos e entidades da administração pública federal tem ficado livres para instituir e editar regulamentos próprios, visando normatizar em seu âmbito a prestação do trabalho na forma do teletrabalho, ressaltando a atuação do Ministério da Economia, como órgão gestor do sistema de pessoal do serviço público-Sipeç, conforme se vê no artigo 138, I, do Decreto 9745, de 08 de abril de 2019<sup>26</sup>.

Assim, faz-se oportuna a inovação legislativa no intuito de dotar de uniformidade e isonomia os regramentos específicos, bem como normatizar a medição de produtividade, o que merece discussão entre as categorias de representação e a sociedade, dando às diversas entidades, órgãos e servidores públicos federais segurança na adoção do instituto.

---

26 [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9745.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9745.htm)





## ■ REFERÊNCIAS

1. Belmonte, Alexandre Agra. Martinez, Luciano. Maranhão, Ney. O Direito do Trabalho na crise da COVID-19 / coordenadores Alexandre Agra
2. Belmonte, Luciano Martinez, Ney Maranhão – Salvador: Editora JusPodivm, 2020.
3. Brasil. Governo Federal. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19405760/do1-2017-11-10-portaria-n-1-069-de-9-de-novembro-de-2017-19405741](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19405760/do1-2017-11-10-portaria-n-1-069-de-9-de-novembro-de-2017-19405741)
4. Brasil. Governo Federal. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19388743/do1-2017-11-01-portaria-n-926-de-31-de-outubro-de-2017-19388668](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19388743/do1-2017-11-01-portaria-n-926-de-31-de-outubro-de-2017-19388668)
5. Brasil. Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/DLG6-2020.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm). Acessado em 22 de junho de 2021.
6. Brasil. PORTARIA Nº 188, DE 3 DE fevereiro de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>
7. Brasil. Governo Federal. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12551.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12551.htm#art1)
8. Brasil. Governo Federal. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm)
9. Brasil. Governo Federal. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-65-de-30-de-julho-de-2020-269669395>
10. BRASIL. Governo Federal. Disponível em <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2020/08/governo-reduz-gastos-publicos-em-r-466-4-milhoes-com-teletrabalho> (acessado em 25 de maio de 2021)
11. BRASIL. Governo Federal. Disponível em [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/210201\\_nota\\_teletrabalho\\_ii.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/210201_nota_teletrabalho_ii.pdf) (acessado em 25 de maio de 2021)
12. BRASIL. Governo Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/julho/balanco-registra-50-4-dos-servidores-publicos-federais-em-trabalho-remoto-e-1-417-casos-foram-confirmados#:~:text=Em%20todos%20os%20%C3%B3rg%C3%A3os%20e,total%20da%20for%C3%A7a%20de%20trabalho>. (acessado em 25 de maio de 2021)
13. BRASIL. Governo Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9745.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9745.htm)
14. Brasil. Poder Judiciário. Disponível em <https://www.tst.jus.br/documents/10157/2374827/Manual+Teletrabalho.pdf/e5486dfc-d39e-a7ea-5995-213e79e15947?t=1608041183815>
15. Confederação Nacional da Indústria. Teletrabalho no Brasil e mundo : legislações comparadas : estudo de relações do trabalho / Confederação Nacional da Indústria. – Brasília – CNI, 2020. 58 p. – il.







16. Felipe, Luis. Benefícios do teletrabalho para o aprimoramento dos processos das áreas. Disponível em: <http://intra.serpro.gov.br/tema/artigos-opinioes/beneficios-do-teletrabalho-para-o-aprimoramento-dos-processos-das-areas>. Acesso em 14 de junho de 2021
17. Lepletier, Evandro. Cruz, Lucineide. Gestão do Teletrabalho (Home Office) no Brasil: Casos do Serpro e TCU e métodos para implantação/Evandro Lepletier, Lucineide Cruz. 1. ed. - Brasília: Fácil Editora, 2018.
18. Mross, Henry. Implantação De Projeto-Piloto De Teletrabalho na Coordenação-Geral De Informática da Secretaria da PREVIDÊNCIA. Disponível em: <https://repositorio.ena.gov.br/bitstream/1/2466/1/Henry%20Mross.pdf>
19. Oliveira, Aroldo Cedraz. O controle da administração na era digital/Aroldo Cedraz de Oliveira (Coord.) - Belo Horizonte: Fórum, 2016.
20. Silva, Aimée Mastella Sampaio da. A APLICAÇÃO DO TELETRABALHO NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO. Disponível em <http://coral.ufsm.br/congressodireito/anais/2015/1-2.pdf>. Acessado em 14 de junho de 2021.



---

# Perspectivas para efetivação do teletrabalho na gestão pública pós-pandemia do coronavírus: uma revisão da literatura

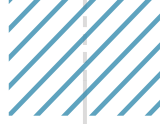
| Miguel Lino Spinelli Rabelo Neto  
UNIVASF

| Kliver Lamarthine Alves Confessor  
UNIVASF

# RESUMO

Com o avanço da pandemia pelo novo coronavírus (Sars-CoV-2) a busca por alternativas de flexibilização do trabalho se tornou de extrema importância principalmente para os órgãos e instituições públicas. Muitos são os desafios que essas organizações estão enfrentando para continuidade das atividades sem a perda de produtividade, assim o emprego do trabalho remoto vem sendo uma alternativa ao trabalho presencial. Nesse sentido a presente pesquisa tem o objetivo de realizar uma revisão sobre a utilização do teletrabalho antes e durante a pandemia do coronavírus com intuito de analisar as perspectivas para aplicação desse modo de trabalho na administração pública pós-pandemia. A metodologia empregada foi o método dedutivo utilizando a revisão bibliográfica com discussão de pesquisas anteriores sobre trabalho remoto. Os resultados dessa revisão da literatura sugerem que o teletrabalho pode vir a ser uma modalidade positiva para a gestão pública pós-pandemia, contudo, alguns problemas apontados na literatura, como por exemplo o controle de metas e objetivos, devem ser levados em consideração para um melhor planejamento estratégico na gestão pública.

**Palavras-chave:** Teletrabalho, Administração Pública, Pandemia, Coronavírus.



## ■ INTRODUÇÃO

Até os primeiros anos da década de 2000 não eram todas as pessoas que tinham um computador em casa e muito menos tinham acesso à internet, felizmente, a disponibilidade de acesso e a conectividade da internet melhorou e hoje com o avanço da tecnologia da informação e comunicação (TIC), e considerando a situação crítica política e econômica que o Brasil vem passando, mesmo antes da pandemia, surge a necessidade das organizações públicas repensarem sua estrutura e fluxo de trabalho na tentativa de adaptar-se às novas demandas da sociedade (OLIVEIRA & PANTOJA, 2018).

Com o advento da pandemia do novo coronavírus (Sars-Cov-2) o qual foi identificado em Wuhan na China e causou a COVID-19, sendo em seguida disseminada e transmitida pessoa a pessoa (MS, 2020; WHO, 2020), a população mundial vem enfrentando consideráveis desafios nas áreas de saúde, educação, ciências, tecnologia, economia, cultura, e na gestão pública o cenário não é diferente.

Considerando o aumento da probabilidade de contaminação pelo novo coronavírus no Brasil, a demora na compra e distribuição de vacinas e o número crescente de mortes por esse vírus<sup>1</sup>, a exposição e aglomeração social tornou-se um grande risco para população sendo o isolamento social uma estratégia necessária para conter o avanço da pandemia.

Nesse sentido, o teletrabalho vem ganhando cada vez mais espaço, na tentativa de dar continuidade às atividades nas organizações públicas e privadas transformando as tradicionais relações laborais. Assim, a presente pesquisa abordará a seguinte problemática: Será que o teletrabalho na gestão pública é uma alternativa efetiva e eficaz para o trabalho moderno pós-pandemia?

Para que essa discussão seja mais bem consubstanciada, o estudo trará alguns dados referentes à utilização do trabalho remoto nas organizações antes e durante a pandemia da Covid-19, com intuito de identificar as perspectivas para a aplicação do teletrabalho na gestão pública pós-pandemia.

De acordo com Jardim (2018) tem-se a percepção de que o teletrabalho consiste em uma modalidade que visa promover a eficiência nos órgãos que a adotam. Já para Faria (2009), a administração pública, ao longo das últimas décadas, vem sendo cada vez mais relacionada à necessidade de aumentar sua eficiência, diminuir seus custos, enxugar sua estrutura, aumentar sua agilidade e torná-la mais transparente e democrática.

A utilização do teletrabalho na administração pública é de suma importância principalmente nesse período de pandemia em que o trabalho presencial se torna bastante

---

1 501.825 mil mortes registradas até às 17:40 do dia 20 de junho de 2021 (MS, 2021).





arriscado, transformando-se numa alternativa de minimizar os custos e agilizar os processos e demandas.

Nesse sentido, a pesquisa visa discutir alguns aspectos positivos do trabalho a distância, tendo como maior objetivo realizar uma análise acerca das perspectivas contribuições do trabalho remoto na gestão pública pós-pandemia, apresentando alguns impactos, positivos e negativos, que essa modalidade de trabalho vem causando nos trabalhadores e servidores públicos, bem como nos órgãos e instituições públicas, utilizando como metodologia a revisão de literatura com o método dedutivo, partindo das premissas existentes na literatura para se chegar a uma conclusão.

## ■ DESENVOLVIMENTO

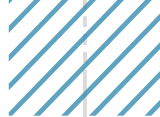
Novas tecnologias estão se tornando cada vez mais frequentes e importantes no nosso dia a dia, principalmente nesse tempo de pandemia onde empresas e órgãos públicos tiveram que intensificar ou inserir o uso de recursos tecnológicos com vistas à manutenção das atividades cotidianas e diminuição dos impactos negativos nos resultados obtidos por esses órgãos uma vez que o trabalho presencial se tornou um risco para os trabalhadores.

Muitas empresas, instituições e órgãos públicos e privados tem adotado o trabalho a distância (teletrabalho) para continuidade das atividades laborais. Contudo, esse assunto vem sendo discutido nos diversos setores da educação, economia, ciência, política, tecnologia entre outros.

Assim, a presente pesquisa traz uma revisão acerca do teletrabalho antes e durante a pandemia do coronavírus, com intuito de identificar se as transformações das tradicionais relações laborais na gestão pública podem vir a ser positivas para o pós- pandemia.

A metodologia empregada para esse estudo foi a revisão de literatura acerca de pesquisas anteriores sobre o trabalho remoto utilizando o método dedutivo com intuito de obter conclusões verdadeiras a partir de premissas verdadeiras (GIL, 2019). No primeiro momento será apresentado o significado do teletrabalho, buscando trazer elementos históricos e legais. Em seguida a pesquisa aborda alguns dados obtidos da literatura acerca dos impactos do teletrabalho em determinadas organizações públicas e privadas no país, antes e durante a pandemia da Covid-19, onde será realizada uma análise dos principais fatores positivos e negativos que esse modo de trabalho vem apresentando. Por último, com base nos dados da literatura sobre estudos acerca do trabalho remoto antes e durante a pandemia, a pesquisa traz conclusões sobre as perspectivas da utilização do teletrabalho na gestão pública pós-pandemia.





## Teletrabalho: Significado, Histórico e Legislação.

Em 11 de março de 2020, quando a Organização Mundial de Saúde (OMS) configura a COVID-19 como uma pandemia, muitos países precisaram se adaptar a uma nova metodologia de trabalho na tentativa de transpor os desafios que a doença trouxe para a sociedade.

De acordo com Deloitte (2020), em uma pesquisa sobre “Respostas à crise da Covid-19” com 1.007 executivos, representando 662 empresas, foi apresentado que em até 100 dias após a data supracitada, 98% das empresas no Brasil adotaram ou iriam adotar o teletrabalho ou condições flexíveis de trabalho.

O termo teletrabalho, criado em 1976 pelo norte-americano Jack Nilles em The Telecommunications Transportation Trade Off, tem origem da palavra telecommuting, referindo-se a atual tendência de as atividades laborais serem realizadas com uso de meios telemáticos, sem necessidade de deslocamento do trabalhador ao local onde os resultados devem ser apresentados (CNI, 2020). “Tele” vem do grego e significa distância, e “commuting” corresponde ao termo que indica a viagem de ida e volta da residência do trabalhador para o trabalho (MENDES *et al.*, 2020 apud SAKUDA; VASCONCELOS, 2005).

É importante destacar que existe outro termo utilizado com frequência o “*home office*”, que pode ser definido especificamente quando o trabalho é realizado na casa do trabalhador, podendo ou não caracterizar a hipótese de teletrabalho, sendo muito importante principalmente em casos de emergências como pandemias, enchentes e greves. Para que o home office seja caracterizado como teletrabalho é necessária a utilização da tecnologia da informação e comunicação, e que não seja infrequente nem figurar qualquer conjectura de trabalho externo (MELLO, 2020).

Em meados do século XIX a partir da segunda revolução industrial o avanço tecnológico na produção de bens traz consigo a necessidade de se construir novos modelos de gestão. O século XX presencia à evolução do capitalismo e ao sucessivo avanço das abordagens de gestão, assim após a segunda guerra mundial, as organizações produtivas adotaram uma forte tendência à flexibilidade, então passa-se a exigir dos trabalhadores um comportamento igualmente flexível, com jornadas de trabalho moduladas segundo as necessidades das empresas e remuneração baseada em produtividade (HERINGER, 2017).

A ideia do teletrabalho entrou no debate administrativo pelas mãos do físico americano Jack Nilles. Na década de 1970, nos Estados Unidos, Nilles dirigiu o primeiro projeto sobre o teletrabalho, custeado pela National Science Foundation e em 1976 foi publicado o livro resultante do projeto: *The telecommunications-transportation tradeoff: options for tomorrow*.

Sobre o surgimento e a definição do teletrabalho parece ainda não haver um consenso, alguns autores afirmam que esse termo apareceu pela primeira vez na literatura nos anos 80 e quanto a definição muitos termos ainda são usados hoje para o mesmo assunto,







como e-workplace, home-based telework, new technology homework, trabalho compartilhado (COSTA, 2011)

Mesmo sem um consenso em alguns aspectos, o teletrabalho é uma modalidade alternativa ao trabalho tradicional que já vem sendo discutido e utilizado há muitos anos, contudo, com o avanço das TICs o trabalho remoto vem sendo cada vez mais utilizado, mesmo antes da pandemia, como pode ser observado durante a discussão desta pesquisa. O teletrabalho é considerado especificamente como ecologicamente sustentável, além de permitir “a redução de gastos com infraestrutura física (imóveis, mobiliários e transportes), reduzindo consideravelmente os custos dos postos de trabalho”. Permite também a liberdade de locomoção, a flexibilidade de horário e a otimização do tempo, sobretudo com deslocamentos no trânsito em grandes cidades (CNI, 2020 apud BASTOS, 2020).

Até meados de 2017, a única base legal que contribuía de alguma forma para regulamentar esse regime de trabalho era a Lei n. 12.551, de 15 de dezembro de 2011, que alterou o art. 6 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para equiparar os efeitos jurídicos da subordinação exercida por meios telemáticos e informatizados à exercida por meios pessoais e diretos. Com essa alteração o Art. 6 passou a prever que não existe distinção entre o trabalho realizado no estabelecimento do empregador, o executado no domicílio do empregado e o realizado a distância, desde que estejam caracterizados os pressupostos da relação de emprego.

Então, em 2017 foi publicada a Lei nº 13.467, que no Art. 75-B definiu o conceito do teletrabalho como:

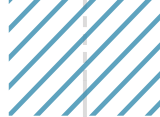
**Art. 75-B.** Considera-se teletrabalho a prestação de serviços preponderantemente fora das dependências do empregador, com a utilização de tecnologias de informação e de comunicação que, por sua natureza, não se constituam como trabalho externo.

**Parágrafo único.** O comparecimento às dependências do empregador para a realização de atividades específicas que exijam a presença do empregado no estabelecimento não descaracteriza o regime de teletrabalho.

Atualmente Tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 5.581, de 2020, que regulamenta o Teletrabalho (Home Office), apresentada pelo Deputado Rodrigo Agostinho (PSDB/SP) em 17 de dezembro de 2020. O projeto dispõe sobre o teletrabalho, realizado fora das dependências do empregador, e altera disposições da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e dá outras providências.

De acordo com a Advice Consultoria Legislativa, Tributária e Empresarial - AGF (2020), mesmo estando previsto na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) desde 2017, ainda existem muitas dúvidas acerca da aplicação do teletrabalho principalmente nesses tempos de pandemia.





Cabe ressaltar, que as organizações públicas ainda permanecem sem regulamentação específica para o regime de teletrabalho, assim essas instituições não são representadas por esse dispositivo jurídico.

## O Teletrabalho em Organizações Públicas no Brasil

É notório que a utilização do teletrabalho vem sendo cada vez mais demandado por setores públicos e privados, principalmente a partir de 2020 com o advento da pandemia do novo coronavírus.

O trabalho burocratizado no setor público do país vem exigindo, cada vez mais, a capacidade de prestação de serviços mais céleres e eficientes, de modo a modernizar os procedimentos internos de funcionamento da Administração Pública (MENDES *et al.*, 2020).

Assim, a utilização das tecnologias da informação e comunicação (TICs) representa um papel importantíssimo na modernização da administração pública. Nesse sentido, a implantação de sistemas eletrônicos de tramitação de processos, por exemplo, permite que atividades administrativas possam ser realizadas fora do ambiente de trabalho, em qualquer lugar e a qualquer tempo.

No Brasil, a primeira Organização Pública a aderir o modelo do teletrabalho foi a empresa de informática vinculada ao Ministério da Fazenda – o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO). A iniciativa surgiu com um projeto piloto em 2006, e em 2013, 31 empregados já trabalhavam remotamente. Esse programa apresentou um aumento em produtividade de 10,5% e uma economia em logística de 47,1% (SILVA, 2015).

Além da SERPRO outros órgãos públicos já vinham adotando o trabalho remoto antes da pandemia como o Tribunal de Contas da União em 2009, em 2010 A Receita Federal colocou em prática um programa piloto de teletrabalho para os integrantes da carreira de Auditoria, da mesma forma em 2011 foi a Advocacia Geral da União (AGU). Em dezembro de 2011 foi publicada no Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho a Resolução Administrativa nº 215/20111810 regulamentando o trabalho remoto de forma definitiva no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) da 23ª Região – Mato Grosso, esta resolução destaca que o trabalho em domicílio não deve ser um fator que traga prejuízo ao bem-estar do funcionário. Em fevereiro 2012, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) aprovou a Resolução Administrativa nº. 1499.11 que regulamenta o teletrabalho no âmbito do próprio TST.

Para Silva (2015) o teletrabalho no Brasil já era considerado uma realidade, tanto no setor público como privado, contudo sua implementação só era admitida para atividades que despendam de maior esforço individual e não necessitem de interação coletiva para execução.

Nesse sentido, pode-se destacar que a utilização do teletrabalho já vinha sendo aplicada por algumas organizações públicas no país desde 2006, contudo após o início da pandemia do novo coronavírus muitos órgãos e setores públicos intensificou a utilização do teletrabalho e, apesar da possibilidade de otimização de uso dos espaços físicos, diminuição dos custos





comuns da instituição e aumento da produtividade (FILHO et. al, 2020), ainda existe uma grande preocupação por parte da gestão de riscos com gerenciamento dos instrumentos de acompanhamento e controle (MROSS, 2016).

Cabe salientar também que apesar de ser possível encontrar pesquisas sobre teletrabalho na esfera pública essas pesquisas ainda são mínimas. Assim, esta pesquisa traz uma revisão da literatura acerca do teletrabalho na administração pública com base em trabalhos encontrados na literatura sobre estudos de caso em alguns órgãos e instituições públicas.

Filardi *et al.* (2018), realizou uma pesquisa acerca das vantagens e desvantagens do teletrabalho na administração pública na percepção de 98 teletrabalhadores e 28 gestores do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e da Receita Federal, onde foram aplicados questionários aos teletrabalhadores e entrevistas com os gestores, abordando aspectos estruturais, físicos, pessoais, profissionais e psicológicos.

Com relação ao perfil do teletrabalhador verificou-se que a maioria tem entre 50 e 58 anos e mais tempo de trabalho o que sugere um privilegio a maturidade aliada à experiência dos 68%. Quanto à escolaridade, observou-se que 82,6% têm pelo menos o Ensino Superior, indicando que a maior escolaridade parece ser requisito para atuar como teletrabalhador nos órgãos públicos estudados.

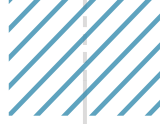
O quadro 1 apresenta um resumo sobre a análise fatorial da referida pesquisa, realizada com as avaliações das 40 afirmações feitas aos teletrabalhadores, acerca das vantagens e desvantagens identificadas na revisão da literatura daquele estudo.

**Quadro 1.** Resumo da Análise fatorial de Filardi et al. (2018).

<b>Fator 1 – Qualidade de vida no trabalho:</b>	Para os participantes a tecnologia disponível é adequada.
<b>Fator 2 – Indicadores profissionais do teletrabalho:</b>	A maioria dos respondentes não considera um problema o crescimento profissional nos órgãos.
<b>Fator 3 – Indicadores pessoais do teletrabalho:</b>	O “Isolamento social” não foi confirmado como desvantagem neste estudo.
<b>Fator 4 – Indicadores estruturais do teletrabalho:</b>	A maioria dos respondentes disse que não há falta de infraestrutura nem erro na seleção de tarefas.
<b>Fator 5 – Equilíbrio entre trabalho e família:</b>	Trouxe a parcimônia entre melhor assiduidade e maior interação com a família.
<b>Fator 6 – Relação com o gestor:</b>	A maior parte (43%) afirma que não há maior cobrança para os teletrabalhadores, mas esse resultado foi influenciado pelo maior número de respondentes do Serpro.
<b>Fator 7 – Fatos internos ao trabalho:</b>	A afirmação sobre a flexibilidade nas relações de trabalho, como uma vantagem confirmada do teletrabalho.
<b>Fator 8 – Fatores externos ao trabalho:</b>	A maioria dos teletrabalhadores não consegue/quer fazer outros trabalhos por conta própria.
<b>Fator 9 – Estrutura domiciliar:</b>	A Estrutura domiciliar foi considerada como desvantagens do teletrabalho.
<b>Fator 10 – Adequação ao teletrabalho:</b>	Neste estudo, 86,7% discordaram da afirmativa de não adequação ao teletrabalho, mas 3 respondentes não se adequaram a ele.
<b>Fator 11 – Estrutura do órgão:</b>	Quanto a estrutura organizacional para esses órgãos, não houve grandes mudanças.
<b>Fator 12 – Treinamento:</b>	50% tiveram treinamento específico para o teletrabalho, mas 33,6% não tiveram treinamento, o que mostra que ainda há uma lacuna a desenvolver no sentido de garantir maior segurança ao teletrabalhador.

**Fonte:** Adaptado de Filardi et al. (2018).





A referida pesquisa evidenciou algumas vantagens do teletrabalho, como por exemplo: maior equilíbrio na relação trabalho x família; maior produtividade; flexibilidade; criação de métricas; redução de custo; estresse; tempo de deslocamento; exposição à violência; e conhecimento da demanda de trabalho. No que se refere às desvantagens foram evidenciadas: não adaptação; falta de comunicação; perda de vínculo com a empresa; problemas psicológicos; infraestrutura; e controle do teletrabalhador.

Considerando a análise fatorial e os resultados obtidos na pesquisa supracitada pode-se perceber que apesar de algumas vantagens e desvantagens relatadas pelos servidores, não corroborarem com alguns relatados da literatura, ainda é necessário um modelo de gestão mais criterioso do teletrabalho para que este possa ser efetivo no âmbito público.

Um estudo realizado por Pereira *et al.* (2020) no Poder Judiciário do Estado do Amapá trouxe uma análise sobre a contribuição do teletrabalho para a qualidade de vida no trabalho (QVT) de servidores lotados no Tribunal de Justiça do Amapá (TJAP). Foram utilizados questionários com escalas do tipo *Likert*, estruturado com base no modelo teórico de Walton (1973), aplicado para 47 servidores do TJAP, o que representou 74% do público-alvo.

No que se refere ao perfil dos servidores do TJAP dos 35 que responderam o questionário 20 são mulheres e 15 homens, demonstrando certo equilíbrio de gênero. Quanto à faixa etária, a maioria (74%) estava entre 28 a 37 anos, com escolaridade predominantemente em nível de graduação e especialização.

Os critérios de valoração para subsidiar as inferências das variáveis utilizados por Pereira *et al.* (2021) foram baseados em Martins e Domingues (2019), conforme quadro 2.

**Quadro 2.** Parâmetros para interpretação do coeficiente de variação.

Se: $CV < 15\%$	Há baixa dispersão - boa representatividade para a média aritmética como medida de posição.
Se: $15\% \leq CV < 30\%$	Há média dispersão – a representatividade da média aritmética como medida de posição é apenas regular.
Se: $CV \geq 30\%$	Há elevada dispersão – a representatividade da média aritmética como medida de posição é ruim

**Fonte:** Adaptado de Pereira et al. (2020) apud Martins e Domingues (2019).

Por meio do coeficiente de variação (CV) é possível medir a dispersão relativa de uma média aritmética e estabelecer o grau de representatividade da média como medida de posição (PEREIRA *et al.*, 2021 apud MARTINS & THEÓPHILO, 2016 e MARTINS & DOMINGUES, 2019).

Sobre as variáveis de avaliação QVT, o gráfico da figura 1 apresenta um resumo estatístico da 2ª categoria acerca das condições de trabalho.

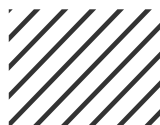
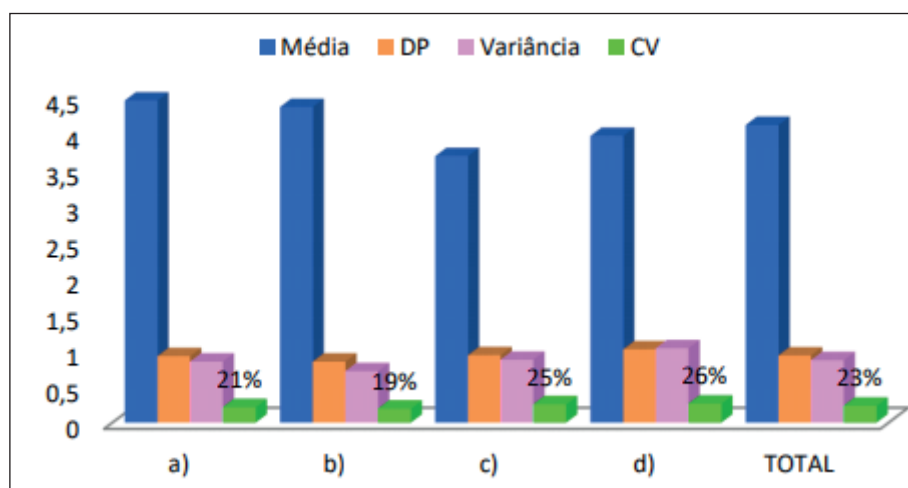


Figura 1. Resumo estatístico da 2ª categoria: condições de trabalho.



Fonte: Adaptado de Pereira et al. (2021).

De acordo com a pesquisa e o gráfico da figura 1, a média das variáveis foi de 4,12 e CV regular de 23 % o que indica um resultado satisfatório na percepção dos servidores avaliados. As variáveis com menores médias nesta categoria foram atreladas aos sistemas de informação e comunicação, com média 3,69, porém com 74% de satisfação. Quanto à jornada de trabalho a maioria dos servidores (74%) responderam estarem satisfeitos ou muito satisfeitos.

Nesse sentido, os resultados mostraram que a grande maioria dos servidores do TJAP (88,5%) estão satisfeitos ou muito satisfeitos com a participação no regime de teletrabalho. Todavia, ficou evidenciado que existem desafios a serem superados quanto a esse modelo de trabalho, principalmente no que se refere às Tecnologias da Informação e Comunicações (TIC's) entre outras peculiaridades que envolvem o contexto da região. Observa-se que mesmo com um nível alto de satisfação no modo de trabalho remoto, esse ainda precisa ser mais bem planejado pelos gestores levando-se em consideração todos os fatores positivos e negativos que a modalidade apresenta.

Um estudo realizado por Leite e Lemos (2021) sobre um projeto-piloto de teletrabalho para servidores técnicos da Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC teve como objetivo planejar, implementar e avaliar o projeto piloto de teletrabalho em uma instituição pública de ensino superior, por meio da estratégia de pesquisa-ação, no qual a coleta de dados foi realizada a partir de questionário, documentos e reuniões.

A pesquisa das autoras teve início em maio de 2020, onde se obteve uma representatividade de 26,93%, sendo 202 respostas em um universo de 750 técnicos, e o instrumento de coleta de dados utilizado foi um questionário.

No estudo publicado pelas referidas autoras em 2021 a metodologia utilizada se caracterizou com abordagem qualitativa, na tentativa de alcançar mudanças na UDESC ao



longo da pesquisa, com intuito de testar a sistemática do teletrabalho por meio de processos colaborativos dos participantes.

O quadro 3 apresenta as fases da pesquisa-ação no contexto de análise do processo de desenvolvimento do teletrabalho na UDESC e a coleta de dados que ocorreu em três etapas da pesquisa, de diferentes formas e com múltiplos atores.

**Quadro 3.** Coleta de dados realizada de acordo por fase na pesquisa-ação.

Planejamento	Implementação	Avaliação
Análise externa da Organização Literatura e Práticas em Instituições Públicas	Monitoramento de Percepções sobre a prática de teletrabalho	Avaliação de dados relatados na fase de implementação.
Análise interna da organização 11 Reuniões 2 Questionários e Documentos	2 Questionários mensais (dezembro/19-maio/20) 1 Plano de trabalho mensal (dezembro/19-maio/20)	1 Reunião

Fonte: Adaptado de Leite e Lemos, 2021.

A partir dos resultados da pesquisa supracitada pode-se perceber que os servidores acreditam que o trabalho remoto é uma alternativa vantajosa no que se refere à economia de transporte, vestuário, alimentação, além de melhorar a produtividade do trabalho e maior aproveitamento do tempo. Contudo, algumas problemáticas em equipamentos e software foram apontadas, bem como dificuldades com tecnologias da informação quanto ao acesso VPN (pasta compartilhada) e velocidade nas conexões. A comunicação entre a equipe e a chefia também foi apontada como um problema, uma vez que os retornos aos questionamentos e informações se tornaram mais morosos. Quanto a qualidade de vida e satisfação profissional não foram apresentadas melhorias nesses aspectos.

Nesse sentido, apesar do estudo de Leite e Lemos 2021 se tratar de um projeto piloto, vale destacar que a utilização do teletrabalho é apontada como uma alternativa efetiva para o trabalho laboral, contudo alguns fatores referentes a comunicação, equipamentos, softwares e tecnologias da informação ainda precisam ser melhor planejados e adequados.

Na pesquisa discutida a seguir pode-se perceber que a utilização do teletrabalho pós-pandemia também pode vir a ser uma alternativa efetiva e eficaz na administração pública, caso os principais fatores apresentados como negativos forem considerados e resolvidos para melhoria do andamento do trabalho.

Em 2020 Araújo realizou uma pesquisa com servidores técnico-administrativos da Faculdade de Ciências da Saúde do Trairi (FACISA/UFRN). Essa pesquisa teve uma abordagem quantitativa e com delineamento transversal onde foi aplicado um questionário auto aplicado e semiestruturado aos técnicos administrativos da FACISA/UFRN que entraram em teletrabalho durante a pandemia do coronavírus, o qual se baseia no instrumento elaborado por Filardi *et al.* (2020) para identificação das vantagens e desvantagens do teletrabalho na administração pública sob a ótica dos teletrabalhadores.







Participaram da pesquisa 39 servidores (representando 81% do corpo técnico administrativo lotado na FACISA/UFRN) que passaram a desempenhar suas atividades em teletrabalho durante a pandemia da covid-19.

Quanto ao perfil sociodemográfico e funcional dos participantes o quadro 4 apresenta alguns dados obtidos no estudo de Araújo (2020).

**Quadro 4.** Perfil sociodemográfico e funcional dos participantes.

<b>Gênero</b>	Masculino	46,15%
	Feminino	53,85%
<b>Faixa etária</b>	Até 33 anos	61,54%
	Acima de 33 anos	38,46%
<b>Escolaridade</b>	Pós-graduação	82,05%
	Graduação	17,95%
<b>Tempo de Serviço</b>	Acima de 3 anos de serviço	64,10%
	Até 3 anos de serviço	35,90%

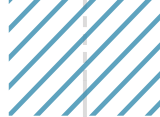
Fonte: Adaptado de Araújo (2020).

Analisando o quadro 4 pode-se perceber que há uma predominância do sexo feminino entre os técnicos administrativos lotados na FACISA/UFRN, a faixa etária preponderante é de até 33 anos, a grande maioria (82,05 %) possui pós-graduação e tempo de serviço acima de 3 anos.

Os resultados obtidos pela pesquisa proporcionaram muitas vantagens e algumas desvantagens, as quais se destacam como vantagens: autonomia no trabalho, flexibilidade de horários e nas relações de trabalho, redução no tempo, no estresse e nos gastos com deslocamento, redução de custos com vestuário e alimentação, maior interação com a família e privacidade, melhoria na qualidade de vida pessoal e no trabalho, sensação de maior segurança que pode estar relacionada à violência urbana e ao trânsito, além da menor exposição ao coronavírus. Quanto às desvantagens são ressaltadas: maior distração com atividades domiciliares, a diminuição da qualidade do trabalho, receio de perder benefícios trabalhistas, maior isolamento profissional, problemas de infraestrutura tecnológica e a falta de treinamento específico.

Nesse sentido, considerando as pesquisas aqui relatadas, bem como outros estudos disponíveis na literatura, pode-se afirmar que o teletrabalho é uma alternativa bastante promissora ao trabalho laboral e pode vir a ser efetiva e eficaz na administração pública pós-pandemia. Contudo, deve-se levar em consideração a necessidade de planejamento estratégico e gestão de riscos, bem como os fatores negativos relatados por trabalhadores e servidores públicos que estão ou estiveram realizando suas atividades no modo de teletrabalho antes e durante a pandemia do novo coronavírus. Assim, no quadro 5 destaca-se algumas das principais vantagens e desvantagens do teletrabalho relatados na literatura, as quais podem servir de base de dados para indicadores gerais em estudos referentes





aos desafios do teletrabalho, bem como para planejamento estratégico de organizações públicas e privadas.

**Quadro 5.** Principais Vantagens e Desvantagens da utilização do teletrabalho no setor público relatadas na literatura.

VANTAGENS	DESvantagens
Redução de custos: Locomoção, vestuário, alimentação, postos de trabalho.	Gerenciamento dos instrumentos de acompanhamento e controle
Flexibilidade de horários	Dificuldade de comunicação
Autonomia no trabalho	Infraestrutura e treinamento específico
Redução de estresse com tempo e locomoção	Problemas com equipamentos, softwares e TIC's
Equilíbrio trabalho x Família	Receio de perda de benefícios trabalhistas
Produtividade	Isolamento profissional e social
Sensação de segurança (violência, trânsito, coronavírus)	Suporte psicológico
Melhor qualidade de vida	

Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

## Perspectivas da utilização do teletrabalho pós-pandemia

Quando a crise do Sars-Cov-2 se instalou no Brasil e no mundo, diversos foram e são os desafios e as necessidades de adaptações e alterações nos modos de trabalho habitual tornando-se esse mais flexível na tentativa de possibilitar o isolamento social e evitar a descontinuidade das atividades laborais.

O trabalho remoto é uma modalidade de trabalho que já vinha sendo utilizada por várias empresas mesmo antes da pandemia da Covid-19, e com o início da pandemia as organizações intensificaram as atividades de teletrabalho, e as instituições públicas de ensino se viram obrigadas em aderir a esse modelo.

Deve-se levar em consideração que com o crescimento dos recursos de tecnologia da informação e de comunicação, o teletrabalho passou a ser uma alternativa plausível para a estruturação do trabalho convencional.

De acordo com Bonfim *et al.* (2020) a despeito de todas as críticas ao trabalho remoto, é possível constatar que ele tem se mostrado efetivo, capaz de aumentar a produtividade, reduzindo custos e inovando os processos organizacionais.

A perspectiva é que quando a pandemia do coronavírus finalizar, as experiências e pesquisas relacionadas ao trabalho remoto estarão um pouco mais avançadas, o que permitirá às organizações públicas, que estão utilizando o trabalho remoto, uma maior amplitude dos fatos e dados que possibilitem decisões mais acertadas no sentido da continuidade ou não do teletrabalho pós-pandemia. Contudo, pode-se perceber que a literatura já fornece dados relevantes quanto à eficácia do teletrabalho, e com o avanço das TICs esse modelo de trabalho pode sim ser muito positivo para a administração pública após a crise do coronavírus.





Outra possibilidade para flexibilização do trabalho é o modelo misto ou híbrido, onde uma parte da carga horária do trabalho ocorre na sede da empresa ou instituição e o restante remotamente.

Muitas ações foram necessárias para mitigar o avanço da Covid-19. Entre essas ações pode-se destacar como principal o uso emergencial do home office, com estimativa de aumento de aproximadamente 30% na produtividade do teletrabalho no país após a pandemia, indicando que o trabalho híbrido é viável em setores estratégicos (MICELI, 2020; BONFIM *et al.*, 2020).

A humanidade está em constante mudança e adaptação tanto no meio social quanto profissional. A crise do coronavírus se instalou causando impacto em todas as esferas da sociedade, nos obrigando a uma nova rotina de vida e labuta, com vistas a minimizar os riscos de contágio pela Covid-19, bem como dar continuidade às atividades laborais.

Nesse sentido, a utilização do teletrabalho pela administração pública já é uma realidade, contudo, é imprescindível que os órgãos públicos invistam em adequações principalmente quanto à infraestrutura, tecnologia da informação e comunicação, regulamentação e instrumentos de acompanhamento e controle.

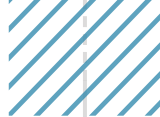
## ■ CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo trouxe uma discussão a partir de dados obtidos da literatura e em pesquisas anteriores sobre a utilização do trabalho remoto antes e durante a pandemia do coronavírus (Sars-Cov-2) com intuito de analisar se o teletrabalho na gestão pública pode vir a ser uma alternativa efetiva e eficaz para o trabalho moderno pós-pandemia.

O Sars-Cov-2 chegou abruptamente atingindo todos os povos e nações do mundo inteiro, e com ele a necessidade de isolamento social e mudanças no modo de vida e trabalho. Por conseguinte, a administração pública tem adotado novas estratégias visando acelerar a produtividade das atividades desempenhadas, minimizando os custos e aumentando o rendimento e aproveitamento do tempo. Com o avanço da TICs a utilização do teletrabalho tem sido uma alternativa positiva ao trabalho tradicional, entretanto, para que essa seja uma alternativa efetiva e eficaz na gestão pública, principalmente no pós-pandemia, é de extrema importância que esses órgãos estejam atentos aos desafios a serem superados para que o teletrabalho possa transpor as perspectivas e incorporar integralmente, mesmo que de forma híbrida, seu potencial na administração pública.

Nesse sentido, se faz necessária a realização de novas pesquisas e estudos na área em questão, para que seja possível avaliar os resultados da utilização do teletrabalho na Administração Pública, verificando critérios como eficiência, economicidade, efetividade e os benefícios para a sociedade. Além disso, será preciso também avaliar a situação dos





teletrabalhadores, suas condições de trabalho e suas expectativas e necessidades com relação a esse regime de trabalho.

## ■ REFERÊNCIAS

1. ARAUJO, Thiego Santos de. **Universidade em Tempos de Pandemia: um Estudo Sobre os Impactos da Adoção do Teletrabalho na Percepção de Servidores Públicos**. Dissertação para obtenção do título de Mestre em Gestão de Processos Institucionais – UFRN, 2020.
2. AGF Advice Consultoria Legislativa, Tributária e Empresarial. **Projeto de Lei regulamenta o Teletrabalho**, 29 de dezembro de 2020. Disponível em: <http://www.agfadvice.com.br/projeto-de-lei-regulamenta-o-teletrabalho/>. Acesso em 14 de junho de 2021.
3. BASTOS, Guilherme Augusto Caputo. **Teletrabalho (telework ou telecommuting): uma nova forma de ver o tempo e o espaço nas relações de trabalho**. Lex Magister. Disponível em: [http://www.lex.com.br/doutrina\\_26145622\\_](http://www.lex.com.br/doutrina_26145622_). Acesso em: 11 jun. 2021.
4. BOMFIM, Yvina Rafaela de Sousa Araújo; ROCHA, Paula Leonor Mendes Fernandes. **Os Desafios na Implementação e Continuidade do Teletrabalho Pós-Pandemia do Covid-19, No Brasil**. Revista Eletrônica OABRJ, ed. 2 Projeto de Mentoria, 2020.
5. COSTA, Isabel de Sá Affonso da. **Poder/Saber E Subjetividade Na Construção Do Sentido Do Teletrabalho**. Tese apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas como requisito para obtenção de grau de Doutor. Orientador: Prof. Paulo Reis Vieira. 2011.
6. CNI - Confederação Nacional da Indústria. **Teletrabalho no Brasil e mundo: legislações comparadas: estudo de relações do trabalho**. Brasília, 2020. 58 p.;
7. DELOITTE - Deloitte Touche Tohmatsu Limited. **Pesquisa “Respostas à crise da Covid-19”** Sumário dos resultados. 175 Making Na Impact That Matters Since 1845, Junho de 2020.
8. FARIA, Luciana Jacques. **Nova administração pública: o processo de inovação na administração pública federal brasileira visto pela experiência do “Concurso Inovação na Gestão Pública Federal”**. Encontro da Associação Nacional de Pós- Graduação e Pesquisa Em Administração, 33. Anais. São Paulo. Anpad, 2009;
9. FILARDI, Fernando; CASTRO, Rachel Mercedes P. de; ZANINI, Marco Tulio Fundão. **Vantagens e desvantagens do teletrabalho na administração pública: análise das experiências do Serpro e da Receita Federal**. Cad. EBAPE.BR, v. 18, nº 1, Rio de Janeiro, 2020. ISSN 1679-3951. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395174605>.
10. FILHO, José de Albuquerque Nogueira; OLIVEIRA, Míriam Aparecida Mesquita SÄMY, Fabiano Pereira Corrêa; Nunes, André. **O teletrabalho como indutor de aumentos de produtividade e da racionalização de custos: uma aplicação empírica no Ministério da Justiça e Segurança Pública**. Revista do Serviço Público (RSP), Brasília 71 (2) 274-296, abr/jun 2020. ISSN: 0034-9240. E- ISSN: 2357-8017. DOI: 10.21874/rsp.v71i2.3173;
11. GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.



12. HERINGER, Valério Soares. **Proposta de roteiro estratégico para implantação de teletrabalho em organizações públicas: um estudo de caso no ministério público do trabalho.** Dissertação apresentada ao Programa de PósGraduação em Gestão Pública, do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, **2017**.
13. JARDIM, Gabriela Barbosa Ferraz. **Teletrabalho no âmbito público: perspectivas da eficiência na gestão pública dos tribunais.** Orientação: Demetrius Leão. Monografia (Graduação) - UFPB/DCJ - João Pessoa, **2018**. 54 f.;
14. LEITE, Ana Luiza; LEMOS, Danyela da Cunha. **Teletrabalho durante a pandemia: a experiência do corpo técnico da universidade do estado de santa catarina –**
15. **UDESC.** Encontro Nacional sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente – XXII ENGEMA. Novembro 2020. ISSN: 2359-1048.
16. LEITE, Ana Luiza; LEMOS, Danyela da Cunha. **Projeto-piloto de teletrabalho para servidores técnicos da Universidade do Estado de Santa Catarina.** Revista Expectativa, Secretariado, Gestão, Comunicação, **2021**. ISSN: 1982-3029. DOI: 10.48075/revex.v20i1.26693.
17. MARTINS, Gilberto de Andrade; DOMINGUES, Osmar. **Estatística geral e aplicada.** 6. ed. São Paulo: Atlas, **2019**.
18. MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas.** 3. ed. São Paulo: Atlas, **2016**.
19. MELLO, Victor Habib Lantyer de. **Teletrabalho e home office no contexto do coronavírus (covid-19).** Jus.com.br, 2020. disponível em: <https://jus.com.br/artigos/81903/teletrabalho-e-home-office-no-contexto-do-coronavirus-covid-19>. Acesso em 12/06/2021;
20. MENDES, Ricardo Augusto de Oliveira; OLIVEIRA, Lucio Carlos Dias; VEIGA, Anne Gabriela Bastos. **A viabilidade do teletrabalho na administração pública brasileira.** Brazilian Journal of Development, Curitiba, v. 6, n. 3, p. 12745-12759 mar. **2020**. ISSN 2525-8761. DOI:10.34117/bjdv6n3-222;
21. MICELI, André L.; **Tendências de Marketing e Tecnologia 2020: humanidade redefinida e os novos negócios.** Infobase, Rio de Janeiro, **2020**. 67 p. Disponível em: [https://www.aberje.com.br/wpcontent/uploads/2020/04/COVID-infobase\\_trendstecnologia.pdf](https://www.aberje.com.br/wpcontent/uploads/2020/04/COVID-infobase_trendstecnologia.pdf). Acesso em: 18 Jun. 2020.
22. MROSS, Henry. **Implantação de projeto-piloto de teletrabalho na coordenação-geral de informática da secretaria da previdência.** Escola Nacional de Administração Pública, Diretoria de formação profissional – Coordenação-Geral de Especialização. Brasília-DF, **2016**.
23. MS- Ministério da Saúde, Coronavírus (Covid-19). **O que é COVID-19?**. **2020**. Disponível em <https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca#o-que-e-covid>. Acesso em 9 de junho de 2021;
24. OLIVEIRA, Miriam Aparecida; PANTOJA, Maria Júia. **Perspectvas e desafios do teletrabalho no setor público.** Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público, 2. Anais eletrônicos. Faorianópolis, **2018**. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/32568/1/EVENTO\\_PerspectivasDesafiosTele trabalho.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/32568/1/EVENTO_PerspectivasDesafiosTele%20trabalho.pdf) Acesso em: 28 Mai. 2021;



25. PEREIRA, Luis de Jesus; OLIVEIRA, Ananias Costa; SILVA, Leiliane Penafort da; MENDONÇA, Cláudio Márcio Campos de. **Teletrabalho e qualidade de vida: estudo de caso do poder judiciário em um estado do Norte do Brasil**. Gestão e Desenvolvimento, Novo Hamburgo. RGD, v. 18, n. 1, p. 222-245, jan./abr. **2021** DOI: <https://doi.org/10.25112/rgd.v18i1.2283>.
26. RILEY, Patricia; MANDAVILLI, Anu; HEINO, Rebecca. **Observing the impact of communication and information technology on “net-work”**. Telework and the new workplace of the 21 st century. Washington: Department of Labor, **2000**.
27. SAKUDA, Luiz Ojima; VASCONCELOS, Flávio de Carvalho. **Teletrabalho: desafios e perspectivas**. O&S, v.12, n.33 - Abril/Junho – **2005**;
28. SILVA, Aimée Mastella Sampaio da. **A aplicação do teletrabalho no serviço público brasileiro**. Anais do 3º Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade: mídias e direitos da sociedade em rede. **2015**. ISSN 2238-9121, disponível em: <http://www.ufsm.br/congresso-direito/anais> Acesso em 03 de julho de 2021;
29. WHO - World Health Organization, Coronavirus Disease 2019. Doença por coronavírus (COVID-19). **O que é COVID-19?**. Q&A, 12 de outubro de **2020**. Disponível em <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/coronavirus-disease-covid-19> . Acesso em 9 de junho de 2021;





---

# Os desafios e perspectivas do *home office* e da produtividade no serviço público pós pandemia: um referencial teórico

| **Erlhinton de Abreu Barbosa Reis**  
UNIVASF

| **Bruno Cezar Silva**  
UNIVASF

# RESUMO

O advento da pandemia da Covid-19 no Brasil, ocasionada pelo novo coronavírus, obrigou gestores municipais e estaduais a tomarem medidas de restrição para tentar conter a disseminação do novo vírus em circulação. Tais medidas de contenção voltadas a impedir a circulação de pessoas, terminaram afetando os mais diversos setores e atividades econômicas tanto na esfera privada quanto pública, diante disso o teletrabalho se apresentou como uma alternativa viável para a continuidade da prestação de alguns serviços essenciais à população por órgãos e setores públicos. Assim o presente estudo busca discorrer um pouco sobre aspectos conceituais relacionados ao teletrabalho, sua regulamentação no Brasil, pontos positivos e negativos dessa modalidade de trabalho, impactos provocados nas relações de trabalho no serviço público, além de práticas e perspectivas dessa modalidade de trabalho no pós pandemia.

**Palavras-chave:** Teletrabaho, *Home Office*, Coronavírus.

## ■ INTRODUÇÃO

Em dezembro de 2019, em Wuhan na China, apareceram os primeiros casos diagnosticados com o Covid-19, que é uma doença infecciosa causada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2) (OPAS, 2020).

O acontecimento da pandemia da Covid-19 gerou impactos históricos sobre a população mundial. Devido à alta transmissibilidade do vírus, uma das medidas propostas pelas autoridades de saúde foi o isolamento social, como uma forma de frear a propagação do (Sars-Cov-2). Assim os impactos causados se deram nos mais diversos setores da sociedade, dentre esses o setor público.

O novo corona vírus modificou o cotidiano de toda a população. Vale salientar que a gripe espanhola é o relato mais recente de pandemia e ocorreu há aproximadamente um século (1918) segundo Ferreira (2002), logo é a referência mais próxima de comparação.

Dentre as mais diversas modificações ocorridas, nos mais variados setores da sociedade, o serviço público também foi uma das categorias que tiveram que ser bruscamente reajustadas às novas regras impostas pelo distanciamento social. Trazendo como a principal alternativa o teletrabalho ou *home office*.

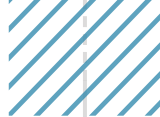
A existência do teletrabalho, *home office* segundo Losekann e Mourão (2020) já era uma prática em diversas organizações, porém com a chegada da pandemia do novo corona vírus esta teve que ser rapidamente implementada por grande parte dos trabalhadores.

No decorrer da história da humanidade tivemos várias conjecturas históricas que modificaram as relações trabalhistas. Com o grande desenvolvimento tecnológico imposto pela Revolução Industrial no século XVIII muitos postos de trabalho se tornaram obsoletos o que terminou culminando em suas extinções.

O trabalho desenvolvido de casa, trabalho remoto e o teletrabalho são considerados sinônimos da expressão *home office*. O autor do referido estudo é um dos quais foi colocado nessa modalidade de trabalho, ou seja, em *home office* para dar continuidade em suas atividades laborais, após a implementação de medidas de distanciamento social impostas durante a pandemia da Covid-19.

O presente trabalho apresenta contribuições para o campo da administração ao trazer discussões sobre os aspectos das novas condições de trabalho impostas durante a pandemia e que possivelmente passarão a ser mantidas no pós pandemia. O trabalho em *home office* já vinha apresentando uma tendência, agora, em 2020 com as medidas de restrição do distanciamento social impostas, a modalidade ganhou mais espaço e muitos trabalhadores tiveram que se adaptar a um novo modo de executar suas atividades laborais.

Assim o presente estudo tem por objetivo discorrer acerca dos impactos provocados nas relações de trabalho no serviço público com a chegada da pandemia da Covid-19 no



Brasil, bem como os desafios, práticas e perspectivas do *home office* nesse novo contexto como alternativa viável para a manutenção do trabalho. Assim o texto se apresenta dividido em duas partes. A primeira parte, apresenta brevemente aspectos conceituais da modalidade do teletrabalho, bem como sua regulamentação no Brasil e aspectos dessa modalidade no serviço público. Na segunda parte, trazemos à luz pontos positivos e negativos do teletrabalho e a relação entre essa modalidade e produtividade no serviço público brasileiro.

## ■ DESENVOLVIMENTO

### Aspectos conceituais do teletrabalho

Os primeiros contatos com o teletrabalho se deram em 1970, como uma saída para o enfrentamento da possível crise do petróleo que acarretou um aumento significativo dos problemas de trânsito nas grandes cidades, e também devido ao aumento do fluxo das mulheres no mercado de trabalho (GONÇALVES, ALMEIDA, E MOURA 2018; QUEIROGA 2020).

O teletrabalho consiste no ato de exercer atividades que podem ser efetivadas em um domicílio ou algum local intermediário, visando à competitividade e flexibilidade nos negócios. Logo é possível fazer com que o trabalho chegue até onde está o trabalhador e não o inverso (MELLO E FERREIRA, 2012; RABELO, 2000). Já Sakuda e Vasconcelos (2005), dizem que o teletrabalho é o trabalho desenvolvido a partir do uso de computadores e equipamentos de telecomunicação para alterar a estrutura de trabalho presencial já consolidada, a partir de vários aspectos. Martínez-Sánchez *et al.* (2007) complementam essa definição argumentando que o teletrabalho é uma forma de desenvolver o trabalho de maneira que a tecnologia da informática e das telecomunicações funcionem como um elemento intermediário, e que algumas atividades são realizadas em ambientes externos ao local de trabalho presencial.

Com a expansão do uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) em ambas as esferas (públicas e privadas) e diante desse novo cenário imposto pela pandemia da Covid-19 é possível vislumbrar cada vez mais a real necessidade de se ajustar e reorganizar as relações de trabalho, visto que o teletrabalho vem se apresentado como uma boa alternativa para contenção da disseminação da Covid-19.

O modelo do teletrabalho segundo Silva (2015), quando se aborda a aplicação para a esfera pública, geram desconfianças e polêmicas. No entanto com a modernização e consequente implementação do Processo Eletrônico Judicial - PJe, possibilitou que procedimentos antes realizados presencialmente pudessem ser resolvidos fora das dependências físicas da justiça, remotamente de qualquer lugar.





## Regulamentação do teletrabalho no Brasil

O teletrabalho aplicado ao setor privado apenas obteve amparo legal, ainda que implicitamente, na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) após a Lei 12.551/2011, após um longo debate na doutrina e na jurisprudência, garantindo os mesmos direitos dos empregados tradicionais aos teletrabalhadores. A Lei 12.551/2011 alterou o artigo 6º da CLT, conforme apresentado: “Art. 6º Não se distingue entre o trabalho realizado no estabelecimento do empregador, o executado na residência do empregado e o realizado a distância, desde que estejam caracterizados os pressupostos da relação de emprego”. (BRASIL, 2011).

Mas foi apenas em 2017, que o Brasil tratou pela primeira vez explicitamente do teletrabalho, conforme artigo 75-B e seu parágrafo único, regulamentando-o através de um capítulo próprio através da Lei nº 13.467 de 13 de julho de 2017, a partir da Lei da Reforma Trabalhista, que alterou a CLT em diversos aspectos e regulamentou outras formas mais atualizadas e em consonância com a evolução tecnológica e social, como é o caso do teletrabalho.

**Art. 75-B.** Considera-se teletrabalho a prestação de serviços preponderantemente fora das dependências do empregador, com a utilização de tecnologias de informação e de comunicação que, por sua natureza, não se constituam como trabalho externo.

**Parágrafo único.** O comparecimento às dependências do empregador para a realização de atividades específicas que exijam a presença do empregado no estabelecimento não descaracteriza o regime de teletrabalho (BRASIL, 2017)

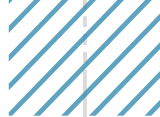
Porém essa mesma lei afirma que a realização do teletrabalho exige uma prática, estrutura física adequada e uma postura diferenciada das pessoas envolvidas e que tais aspectos deverão ser previstos em um contrato escrito entre as partes. Assim, a questão da regulamentação do teletrabalho no Brasil ainda se encontra em desenvolvimento, requisitando um maior detalhamento da legislação que traga maior controle em sua aplicação.

## Teletrabalho no serviço público brasileiro

Há atualmente um preconceito quando se fala em teletrabalho aplicado ao serviço público, isso se dá devido a diversos fatores, dentre esses, a imagem totalmente distorcida de notícias colocadas na mídia de que servidores públicos possam não trabalhar estando em casa. No entanto, vem aos poucos sendo desmistificado esse preconceito através de exemplos de aplicações bem sucedidas do teletrabalho nos órgãos públicos.

Com base em dados levantados pela Sociedade Brasileira de Teletrabalho e Teleatividades (SOBRATT, 2017), o projeto piloto pioneiro de teletrabalho no serviço público brasileiro ocorreu em 2005, através do Serviço Federal de Processamento de Dados





(Serpro) vinculado ao Ministério da Fazenda. A partir daí, foram diversas as adesões nesse modelo de trabalho, o Tribunal de Contas da União (TCU) implantou o teletrabalho em 2009. Já Tribunal Superior do Trabalho (TST) passou a aderir ao teletrabalho em 2012, já em 2015 a Controladoria-Geral da União (CGU) passou a regulamentar essa modalidade de trabalho. Passado um tempo após a implementação dessa modalidade por alguns tribunais e outros entes públicos, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), através da Resolução n. 227/2016, regulamentou o teletrabalho no âmbito do Poder Judiciário, servindo como parâmetro geral para estas atividades.

Infelizmente as normatizações que regem as atividades do servidor público são antigas e logo não foram concebidas nem acompanharam o desenvolvimento das novas relações de trabalho, permitindo assim que fosse possível se adequarem a essas novas práticas. Atualmente os serviços públicos brasileiros estão vinculados ao regime de trabalho do Estatuto Federal (Lei nº 8112 de 1990) e da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Conforme dados apresentados pela Sociedade Brasileira de Teletrabalho e Teleatividade (SOBRATT, 2017), anteriormente, na esfera federal, várias instituições, já adotaram a modalidade do teletrabalho no desenvolvimento de suas atividades, alcançando assim trabalhadores de ambos os regimes, tanto estatutário como no celetista.

Vale salientar que a ampliação do teletrabalho na administração pública dependerá de vários fatores e para isso, é preciso que as atividades que possam ser avaliadas sejam priorizadas, selecionadas, distribuídas e acompanhadas de forma regular (SILVA, 2015). Para isso investimentos em novas (TICs) serão fundamentais no processo de ampliação desta modalidade no setor público, além de capacitação para os responsáveis pelos departamentos de pessoal.

## **Pontos positivos e negativos do teletrabalho**

Os principais pontos positivos para os trabalhadores que desenvolvem suas atividades em *home office*, segundo Luna (2014), são flexibilidade no horário de trabalho, o que permitirá ao trabalhador definir a melhor maneira para cumprir sua jornada de trabalho; a redução ou até mesmo a eliminação do tempo gasto no trânsito, principalmente nos grandes centros urbanos; mais oportunidades para a vida pessoal e social, uma vez que a flexibilidade de horários irá permitir um maior controle do tempo por parte do trabalhador; maior aproveitamento do trabalho, já que não sofre tantas interrupções típicas do escritório. Já para Filardi, Castro e Zanini (2020), as principais vantagens empregadas nessa modalidade de trabalho estão associadas à qualidade de vida, equilíbrio entre o trabalho e a família, flexibilidade, melhora de produtividade, diminuição nos custos, estresse e deslocamento.







Como desvantagens no desempenho do teletrabalho Luna (2014) apresenta aspectos como falta de clareza na legislação que regulamenta esse modelo de trabalho, principalmente na esfera pública; a perda de benefícios como (transporte, refeição, veículo); redução do área da casa do trabalhador para alocar objetos do trabalho; isolamento do teletrabalhador dos demais colegas de trabalho. Como desvantagens Filardi, Castro e Zanini (2020) apresentam aspectos quanto a perda de vínculo com a empresa, a ausência de comunicação, a não adaptação e problemas de ordem psicológica.

## **Relação entre o teletrabalho e a produtividade no setor público brasileiro**

A administração pública brasileira cada vez mais é palco de discussões sobre tamanho, legitimidade, eficiência e desempenho do Estado, exemplo disso é a Proposta de Emenda à Constituição - PEC 32/2020 do poder executivo que altera dispositivos sobre servidores e empregados públicos e modifica a organização da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

A sociedade brasileira exige que os serviços públicos prestados sejam cada vez mais céleres e de qualidade. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995) apresenta o conceito de eficiência da administração pública - a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário - torna-se então essencial. E o uso de tecnologias da informação e comunicação (TICs) tem contribuído bastante nesse processo.

Segundo Bresser-Pereira (2008) um dos objetivos essenciais da administração pública é a de proteção do patrimônio público, defender a *república* contra seu aprisionamento por interesses privados. A decisão para a adoção do teletrabalho no setor público vem da necessidade de modernizar e acompanhar a evolução tecnológica no Brasil e no mundo e assim fortalecer o Estado, sempre primando por resultados mais céleres mas sem deixar de observar a qualidade dos serviços realizados.

Porém ainda é preciso superar diversos desafios presentes para a implementação do teletrabalho no serviço público brasileiro, como por exemplo o controle de metas e resultados desenvolvidos, definir e regulamentar uma forma de avaliar o desempenho dos servidores, observar e avaliar os perfis dos trabalhadores aptos a desenvolver seu serviço nessa modalidade, logo é importante também que se desenvolvam técnicas para identificação desses perfis de trabalhadores para essa modalidade de trabalho em *home office*.





## ■ CONCLUSÃO

Portanto com a chegada da pandemia da Covid-19 e suas restrições impostas para conter o avanço e disseminação do vírus, milhares de pessoas precisaram ser colocadas em isolamento social. Logo como solução, muitos postos de trabalho foram realocados para *home office*, uma forma de trabalho já existente porém que não era tão usual principalmente quando se fala no serviço público brasileiro. Essa medida foi adotada como forma de manutenção e continuação do vínculo de trabalho.

O teletrabalho já é regulamentado pela legislação brasileira na esfera privada, porém ainda é necessário sua atualização ao se tratar da esfera pública, o que a torna alvo de polêmicas e ressalvas, justamente por essa regulamentação ser definida junto a cada órgão público e conseqüentemente por deixar brechas e não estruturar adequadamente regras para implementação e seguimento dessa modalidade trabalho, contudo aos poucos vem sendo desmistificado essa visão pelo êxito bem sucedido do teletrabalho em diversos órgãos públicos.

Com isso para buscar novas perspectivas se faz necessário a adequação das normatizações que regem o serviço público brasileiro, em consonância com a modernização das Tecnologias de Informação e Comunicação – (TICs), as relações de trabalho atuais bem como investimentos em capacitação e treinamentos dos servidores para a realização de serviços de maneira mais céleres sem deixar de lado a qualidade nos trabalhos prestados.

## ■ REFERÊNCIAS

1. BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Apresentação de Fernando Henrique Cardoso. Brasília: Presidência da República, 1995. 84 p., il. (Coleção Documentos da Presidência da República). Disponível em: <[https://biblioteca2.presidencia.gov.br/acervo/index.php?codigo\\_sophia=11645](https://biblioteca2.presidencia.gov.br/acervo/index.php?codigo_sophia=11645). Acesso em: 05 de junho de 2021.
2. BRASIL. Lei nº 12.551, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2011. Altera o art. 6º da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), para equiparar os efeitos jurídicos da subordinação exercida por meios telemáticos e informatizados à exercida por meios pessoais e diretos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12551.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12551.htm)>. Acesso em: 20 de maio de 2021.
3. BRASIL. Lei nº 13.467, DE 13 DE JULHO DE 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm)>. Acesso em: 25 de maio de 2021.
4. FERREIRA, Renata Brauner. Epidemia e Drama: A Gripe Espanhola em Pelotas – 1918. Porto Alegre: UFRG, 2002. Dissertação (Mestrado em História), IFCH, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2002.





5. FILARDI, F.; CASTRO, R.; ZANINI, M. Vantagens e desvantagens do teletrabalho na administração pública: análise das experiências do Serpro e da Receita Federal. Cadernos EBAPE. BR, v. 18, n. 1, p. 28-46, 2020.
6. GONÇALVES CALDEIRA BRANT LOSEKANN, R.; CARDOSO MOURÃO, H. DESAFIOS DO TELETRABALHO NA PANDEMIA COVID-19: QUANDO O HOME VIRA OFFICE. Caderno de Administração, v. 28, p. 71-75, 5 jun. 2020.
7. Gonçalves, Maria Carolina Braz, Thayla Cassya Almeida, e Valéria Feitosa de Moura. 2018. “Qualidade De Vida No Trabalho E Métodos Flexíveis De Trabalho: Uma Análise Multimétodo Sobre O Impacto Do Home Office Na Qualidade De Vida No Trabalho Do Colaborador”. Revista Liceu On-Line 8 (2): 74–94.
8. LUNA, R. A. Home Office um novo modelo de negócio e uma alternativa para os centros urbanos. Revista Pensar Gestão e Administração, v. 3, n. 1, p. 1-12, jul. 2014.
9. MARTÍNEZ-SÁNCHEZ, A.; PÉREZ-PÉREZ, M.; DE-LUIS-CARNICER, P.; VELA-JIMÉNEZ, M. J. Telework, human resource flexibility and firm performance. New Technology, Work and Employment, v. 22, n. 3, p. 208-223, 2007.
10. MELLO, A. A. A.; WT, FERREIRA. Normatização, regulação e legislação para o teletrabalho. Mathias I, Monteiro A, organizadores. Gold book–Inovação tecnológica em educação e saúde. Rio de Janeiro, RJ: EdUERJ, p. 712-20, 2012.
11. OPAS, Organização Pan-Americana da Saúde. 2020. “OPAS/OMS Brasil - Folha informativa – COVID-19 (doença causada pelo novo corona vírus) | OPAS/OMS”. Pan American Health Organization / World Health Organization. 02 de fevereiro de 2020. [https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6101:co\\_vid19&Itemid=875](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:co_vid19&Itemid=875).
12. RABELO, A. Quais as vantagens e desvantagens do teletrabalho e das organizações virtuais na era da informação? Revista de Administração Faces Journal, v. 1, n. 1, p.61- 67, 2000.
13. SILVA, Aimée Mastella Sampaio da. A aplicação do teletrabalho no serviço público brasileiro. In: 3º Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade, 2015. Disponível em: <<http://coral.ufsm.br/congressodireito/anais/2015/1-2.pdf>>. Acesso em: 18 de maio de 2021.



---

# A gestão de riscos à luz da pandemia do novo coronavírus (Covid-19): uma análise das ações estratégicas de enfrentamento adotadas por dois países

| André Camilo Coelho da Silva e **Souza**  
UNIVASF

| Bruno Cezar **Silva**  
UNIVASF

# RESUMO

O **objetivo** deste estudo foi analisar as medidas de enfrentamento à pandemia de COVID-19 adotadas pelo Brasil e pelo Reino Unido, à luz das seguintes condições: 1) o reconhecimento do potencial risco do vírus pelas autoridades (identificação da oportunidade); 2) a estratégia e organização das medidas de enfrentamento adotadas (gestão do risco) e 3) a identificação de quais ações específicas diferem entre ambas as políticas, e que poderiam explicar a relativa dificuldade do Brasil de superar a pandemia. Como **método**, realizou-se um estudo observacional, com os indicadores de parâmetro: número de novos casos, número de mortes relativas e número de pessoas vacinadas relativa e número de pessoas testadas. Foram utilizados dados extraídos das mídias e dados disponibilizados pela *Our World in Data*. Como **resultados**, identificou-se sobretudo que as medidas de testagem e rastreamento e a política de vacinação diferiram sensivelmente entre os dois países. **Conclusão:** restou claro que a adoção de estratégias de enfrentamento como o fortalecimento do sistema de vigilância, o efeito das medidas de controle, a criação de métodos de monitoramento e acompanhamento de casos, a ampliação da capacidade de testagem concederiam um resultado de gestão de crise (e da própria pandemia) absurdamente diferente do número que elenca ao Brasil a segunda posição absoluta no número total de mortos por COVID-19 no mundo e em primeiro lugar em número de mortos por COVID-19 em proporção ao tamanho da sua população.

**Palavras-chave:** Gestão de Riscos, Pandemia, Enfrentamento, Ações Estratégicas.



## ■ INTRODUÇÃO

A dialética de enfrentamento de riscos, no âmbito organizacional é, *per se*, complexa. De muitas ordens são as obstâncias encontradas. Atualmente, no Brasil, o contexto econômico/político tensionado, escassez de mão-de-obra qualificada e uma rigidez normativa/legal desenham um cenário de considerável grau de volatilidade e incerteza.

No âmbito público as organizações têm encontrado ainda mais desafios. Não obstante o já consagrado princípio da eficiência, a estrutura atualmente existente não parece retornar resultantes satisfatórios às expectativas públicas e não raros são os casos que colocam em xeque a utilização assertiva dos reconhecidamente escassos recursos por parte dos administradores públicos. Tal realidade é percebida por Souza (2002 apud OLIVEIRA et. al., 2020) que pondera ser a eficiência uma combinação de serviço adequado e preciso, em termos de agilidade e qualidade, prestado pelos órgãos públicos para alcançar e/ou garantir os direitos dos cidadãos. A ineficiência é, neste contexto, escrita a partir de diversos aspectos intrínsecos e extrínsecos a qualquer organização.

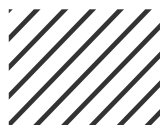
Segundo Rutkowski (1998), o resultado auferido no setor público é comumente relacionado como menos eficiente do que o percebido no setor privado, sobretudo por não estar diretamente dependente às nuances da competição existente neste que, de maneira inseparável, “molda” e transforma a realidade e os padrões de consumo, aprimorando-os. Alternativamente a essa ideia, Schwartzmann (1987) reflete que existem mecanismos paralelos que também podem avaliar a eficiência no enfoque do desempenho do serviço público para além da concorrência, como a percepção e a participação ativa do público que o consome.

O cenário ora percebido foi agravado, por completo, quando do enfrentamento da pandemia da Síndrome Respiratória Aguda Grave – SARS-CoV-2 (da sigla em inglês, SARS - Severe Acute Respiratory Syndrome) deflagrada em 30 de janeiro de 2020 como Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional, pela Organização Mundial da Saúde - OMS<sup>1</sup>.

Não só o Brasil, todas nações aperceberam-se diante de um desconhecido e temerário problema/risco que demandava (e ainda demanda!) dos seus atores ações concretas que pudessem (possam!) mitigar e abrandar a extensão do agravo por ele causado.

---

<sup>1</sup> Disponível em: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.







No contexto nacional, ascende a relevância da atuação do Estado (lato senso) – em suas diversas personas – mormente titular da execução das políticas públicas, notadamente àquelas relacionadas à promoção e à manutenção da saúde pública<sup>2 3</sup>.

A circunstância, portanto, é clara: demanda por maiores e melhores respostas, contexto extremamente incerto, responsabilidade direta na formulação e execução das políticas públicas de enfrentamento da pandemia, as dificuldades organizacionais pré-existentes e a ameaça à milhões de vidas. Este era (é!) o desafio brasileiro de enfrentar a COVID-19.

## ■ MÉTODO

Optou-se por realizar um estudo observacional, com modelo de análise a comparação direta entre as ações adotadas pelo Brasil e pelo Reino Unido, que compreendeu três fases: 1) o levantamento das informações sobre os países; 2) a identificação das estratégias adotadas pelos países 3) a análise acerca de quais ações específicas diferem entre ambas as políticas, e que podem explicar a relativa dificuldade do Brasil de superar a pandemia.

Tal escolha se deu, à priori, pela singular similaridade nos sistemas de saúde desses países, cujo Estado administra e serve direta ou indiretamente tal serviço à população. A absoluta maioria dos outros países não dispõem de tal estrutura. E, para além, por ter sido o Reino Unido pioneiro na aplicação da vacinação e alcançado níveis no número de casos e de mortes relativamente baixos, bem como progressivo relaxamento das medidas de enfrentamento. A razão da comparação entre tais nações se deu em face da possibilidade de uma análise de perfis mais semelhantes, no tocante ao mecanismo de oferta de saúde pública e a referência como avanço nas medidas de enfrentamento, cujas variáveis tendem a se aproximar, porquanto o contexto não fosse de completa semelhança, ainda que se guarde as devidas diferenças sociais e, principalmente econômicas.

Foram utilizados como fonte de informações os dados disponibilizados pela *Our World in Data*<sup>4</sup>, organização sem fins lucrativos com sede no Reino Unido que cataloga e sistematiza informações e publicações de diversos autores e instituições em todo o mundo.

---

2 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

(...)

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

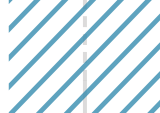
3 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

(...)

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

4 Disponível em: <https://ourworldindata.org>





Especificamente para o Brasil, adotou-se os dados apresentados no portal Vacinômetro-SUS, que registra e consolida as informações sobre a Campanha Nacional de Vacinação contra a COVID-19<sup>5</sup> <sup>6</sup>, mantido pelo Ministério da Saúde.

No caso da Inglaterra, algumas informações foram extraídas do site oficial do Serviço Nacional de Saúde (da sigla em inglês, NHS - National Health Service).

Acrescentam-se consultas à periódicos, artigos científicos nacionais e internacionais e mídia em geral, utilizadas mormente como forma de confirmação das informações veiculadas e a validação de datas.

Já as informações constantes nos gráficos, os casos confirmados e mortes: vêm do Repositório de informações de COVID-19 da Universidade Johns Hopkins (da sigla em inglês, JHU - Johns Hopkins University).

As informações sobre teste para COVID-19: foram coletados dos apresentados pela Our World in Data a partir de relatórios oficiais.

As informações sobre vacinações contra COVID-19 foram extraídas dos dados apresentados pela Our World in Data a partir de relatórios oficiais.

A primeira fase consistiu no mapeamento das informações relatadas pela mídia concernentes às medidas de enfrentamento adotadas pelos países em questão. Utilizou-se, basicamente, as informações oriundas de pronunciamentos oficiais e relatados na mídia geral dos países. Nessa fase, levantou-se separadamente as informações do Brasil e da Inglaterra, sem relação entre as abordagens.

A seguir, analisou-se as informações em conjunto no intuito de identificar quais abordagens eram diferentes entre os referidos países e, ato contínuo, buscou-se explicar, em apertada síntese, qual a relevância das diferenças de estratégia, buscando dar enfoque à eventual diferença de gestão da pandemia, especialmente em face dos dados epidemiológicos referentes aos números absoluto e relativo de mortes, aos números absoluto e relativo de infectados e os números absoluto e relativo de doses aplicadas entre os grupos observados.

Após isto, identificou-se os pontos em que o padrão da série se alterou, justificando tais comportamentos ao cruzar com as informações das estratégias levantadas nas etapas anteriores.

---

5 Disponível em: <https://localizasus.saude.gov.br>

6 Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/vacinacao>





## ■ RESULTADOS E DISCUSSÃO

### Relação entre risco e oportunidade

O entendimento de Baraldi (2005) é que, da percepção do risco (e ele sempre existirá, em maior ou menor escala) bem gerenciado derivam duas circunstâncias: I. oportunidade de ganho; II. Redução e perda.

No contexto da pandemia, a adequada gestão do risco certamente aponta para a segunda opção. Em outras palavras: seria impossível para qualquer organização obter ganhos com uma gestão de risco frente a pandemia, mas, por outro lado, a redução de perdas (de recursos, mas, principalmente, de vidas) é latente. Portanto, em qualquer decisão adotada, os riscos podem variar e eles devem sempre serem gerenciados. No mesmo sentido, Costa (2009) registra a dificuldade de identificação, por parte dos tomadores de decisão, das oportunidades, o timing de tal percepção é crucial para a gestão de risco e o melhor desempenho. Seguindo esse raciocínio, Cicco (2017) defende que realizar a gestão de riscos significa sobretudo, identificar oportunidades e orientá-las ao melhor resultado.

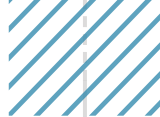
É bem verdade que a pandemia foi fato novo para toda a humanidade. Não havia, nem na melhor constituída e planejada organização, instituição totalmente preparada para enfrentá-la. Todavia, passados praticamente 15 meses desde os primeiros casos, o que se discute (ainda), é como e o quanto as diversas ações de enfrentamento adotadas (ou não) pelos países influenciaram os resultados por eles alcançados. A disparidade clara observada entre os “momentos” da pandemia acalora a discussão ora proposta: quais as diferenças entre as políticas de enfrentamento adotadas pelo Brasil e pelo Reino Unido que eventualmente justifiquem a diferença nos indicadores de contágio, de mortes e de vacinação.

### Gerenciamento de risco

Para Galante (2015), o gerenciamento de riscos pode ser entendido como um processo complexo que combina constantemente política de gestão de processos e práticas dirigidas para a realização de oportunidades e a conduta em possíveis efeitos adversos.

Já para Cicco (2017), o risco está associado à identificação de potenciais variações, diferenças, a lacuna existente entre o que se planejou e o que se alcançou e, sobretudo, a gestão desse “gap”.





## Identificação de riscos

Costa (2009) defende que a observação dos riscos é tão difícil quanto das próprias oportunidades. Argumenta ainda que podem os diversos vieses e perspectivas levar a interpretações precipitadas e/ou míopes a respeito da realidade enfrentada.

Outras dificuldades podem ser atreladas a dificuldade de identificar aquilo que é “impensável”, pois não é comportado pelo método tradicional de raciocínio.

Facilmente, a falta de percepção ou identificação de tais riscos pode ser decorrente da descrença da ocorrência ou dos efeitos de determinado evento, da inexistência histórica de registro de do mesmo ou até mesmo por uma falsa de sensação de segurança, o que parece ser o caso especificamente do Brasil, dadas as seguidas declarações de descrédito do Presidente da República quanto ao risco oferecido pelo vírus<sup>7</sup>, quando o mesmo afirmou: “... *está super dimensionado, o poder destruidor desse vírus*”; “...*a questão do coronavírus, que não é isso tudo que a grande mídia propaga...*”; “... *outras gripes mataram mais*”, o coronavírus “*não é tudo isso que dizem...*”; “*Eu não sou coveiro*”, e “*e daí?*”.

Send (2000 apud COSTA, 2009) relata, ainda, a ausência de visão sistêmica como potencial complicador da gestão de riscos. Tal condição também foi observada na gestão da pandemia no Brasil, uma vez que o Governo Federal, além de ignorar o próprio risco, não coordenou ações juntos aos demais entes federados e tanto pior, quando estes ensaiaram fazer, provocou discussão acerca da legitimidade das ações sem a sua “anuência”. A decisão do Supremo Tribunal Federal, inicialmente dada pelo Ministro Alexandre de Moraes, depois referendada pelo plenário da corte, foi tomada em face da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 672, apresentada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, em razão dos “*atos omissivos e comissivos do Poder Executivo Federal, praticados durante a crise de saúde pública decorrente da pandemia*”<sup>8</sup>.

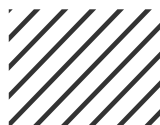
## Planejamento das respostas aos riscos

Xavier et. al. (2009) define o planejamento das respostas aos riscos como o processo de redução das ameaças e potencialização das oportunidades das ações em face dos riscos elencados.

Doutro giro, Salles Jr et. al. (2010) defende que muito são os fatores que influenciam o planejamento da resposta aos riscos. Estes podem estar associados à falta/pouca informação/

7 Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/03/relembre-o-que-bolsonaro-ja-disse-sobre-a-pandemia-de-gripezinha-e-pais-de-maricas-a-frescura-e-mimimi.shtml>

8 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441075&ori=1>





expertise sobre o evento e/ou sobre os impactos que podem gerar respostas incongruentes ou sem consistência.

## **A gestão de riscos e a conjuntura pandêmica**

Naturalmente, a saúde pública é questão maior do que a gravidade momentânea de casos e picos. Tantos são os fatores heterodoxos que a influenciam, desde a utilização e manejo dos recursos naturais, o saneamento, a preservação do meio ambiente até aspectos sociais, como a desigualdade social, a violência, o acesso à educação, o transporte, enfim. A efetivação do direito universal à saúde é totalmente dependente de ideais democráticos, que permitam políticas e difusão de acesso. Em face dos diversos complicadores e a complexidade de tal estrutura, os objetivos de saúde pública e a qualidade a eles associada são comumente observadas barreiras e opositores que minam e contradizem a própria ideia de desenvolvimento da dignidade da pessoa humana, mola fundamentalmente propulsora da organização social da República Federativa do Brasil.

## **A pandemia na Inglaterra**

O primeiro caso registrado em território inglês se deu em 31 de janeiro de 2020. Já em março do mesmo ano a Europa era considerada, segundo a OMS, o epicentro da pandemia no mundo<sup>9</sup>. Àquela altura, dificuldades semelhantes às vividas pelo Brasil atualmente eram experimentadas pelo Reino Unido, e o primeiro-ministro Boris Johnson sofria pressão pela sua aparente incapacidade de lidar com a pandemia<sup>10 11</sup>. O Reino Unido apresentou considerável aumento no número de casos e número de mortos. A figura 2 justifica que, atualmente, o número de casos confirmados no Reino Unido é, em média de 7 dias, na proporção de aproximadamente 107 casos para cada milhão de habitantes e numa escala 0-10 de risco para novos casos confirmados, é classificada em nível 7<sup>12</sup>.

## **A pandemia no Brasil**

O Brasil adotou, à princípio, uma postura de completa ignorância acerca do potencial do vírus, fortemente influenciado pela posição ideológica do Governo Federal<sup>13</sup>, que minimizava

---

9 Disponível em: <https://www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/novel-coronavirus-2019-ncov>

10 Disponível em: <https://www.reuters.com/world/uk/uks-covid-disaster-be-laid-bare-by-pm-johnsons-ex-chief-adviser-2021-05-25/>.

11 Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/19/michael-gove-fails-to-deny-pm-missed-five-coronavirus-cobra-meetings>.

12 Nota do autor: entre 100 e 250 casos por milhão de habitantes, em média de 7 dias.

13 Disponível em: <https://tab.uol.com.br/noticias/redacao/2020/03/20/descaso-com-o-coronavirus-do-autoritarismo-ao-descredito-na-ciencia.htm>

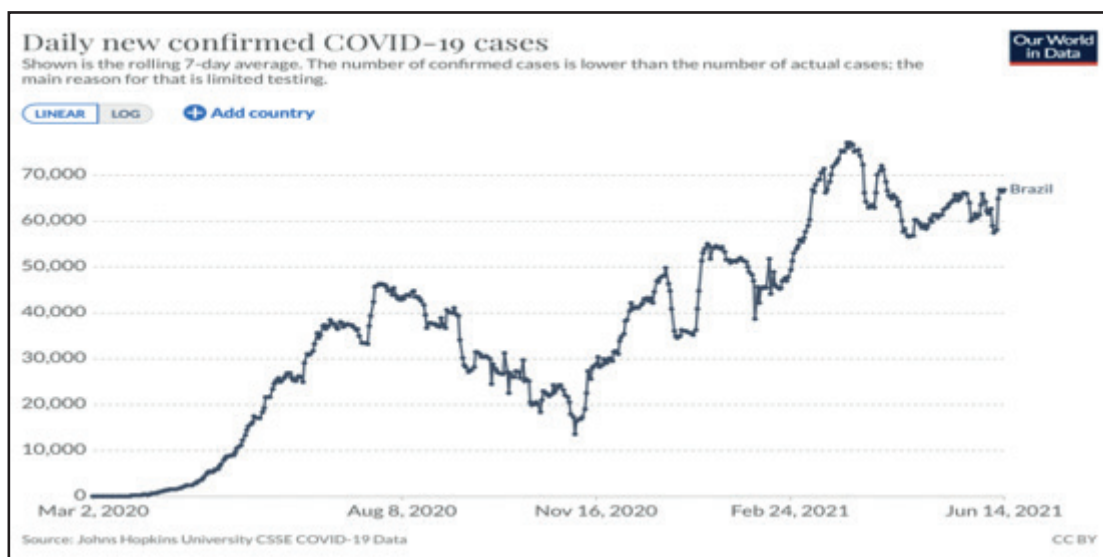




seus efeitos e se fundamentava, aparentemente, num risco passageiro, que não demandaria ações complexas e concretas de enfrentamento<sup>14</sup>. Segundo a Agência Brasil, que é a agência pública de notícias da Empresa Brasil de Comunicação, - EBC, responsável por dar publicidade aos balanços, avisos, relatórios, e todos os atos que órgãos e entidades da administração federal precisem dar conhecimento ao público, “(...) o Brasil identificou a primeira contaminação pelo novo coronavírus no final de fevereiro de 2020, enquanto a Europa já registrava centenas de casos de covid-19. A declaração de transmissão comunitária no país veio em março, mês em que também foi registrada a primeira morte pela doença.” (AGÊNCIA BRASIL, 2021)

Todavia os números evidenciavam uma crescente e assustadora onda de casos e mortes e sugeria um alto risco da pandemia no país. Percebe-se da figura 1 abaixo, que o número de casos diários no Brasil superou a assombrosa marca de 70.000 casos em média por dia.

**Figura 1.** Número diário de novos casos confirmados - Brasil.



Já sobre o número de casos confirmados, percebe-se que a média semanal de novos casos por dia, no Brasil, é de aproximadamente 315 casos por milhão de habitante. Tal dado significa praticamente três vezes mais do que a mesma taxa apurada na população do Reino Unido. Na avaliação da mesma escala 0-10 de risco para novos casos confirmados, percebe-se que o Brasil é classificado como mais arriscado, obtendo nível 8<sup>15</sup>.

14 Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52084438>

15 Nota do autor: entre 250 e 500 casos por milhão de habitantes, em média de 7 dias.

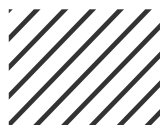




Figura 2. Média diária de novos casos confirmados por milhão de habitantes.

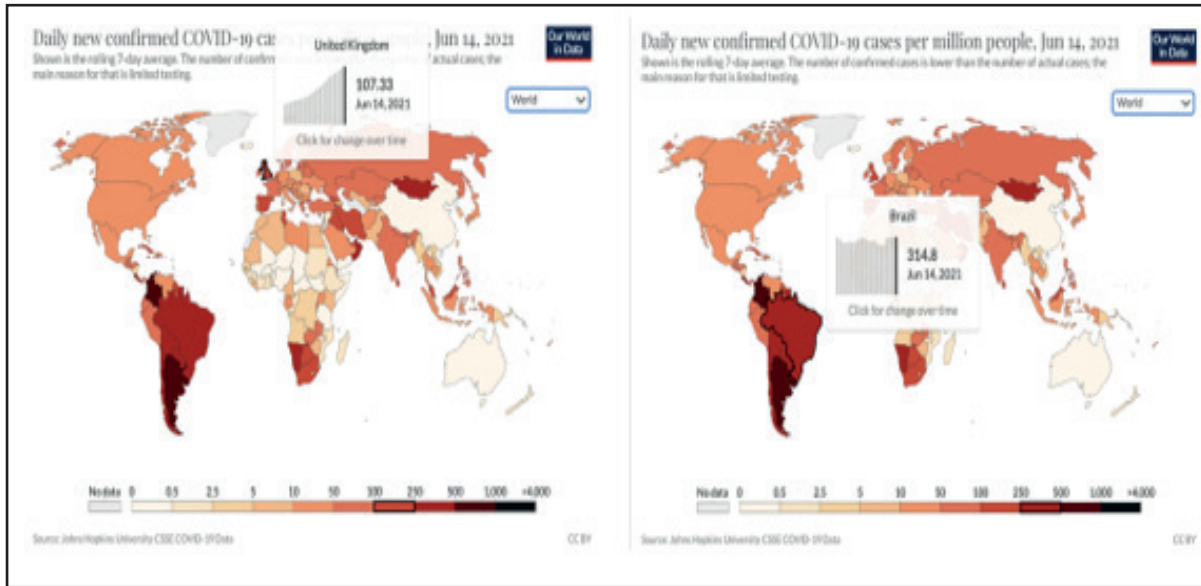
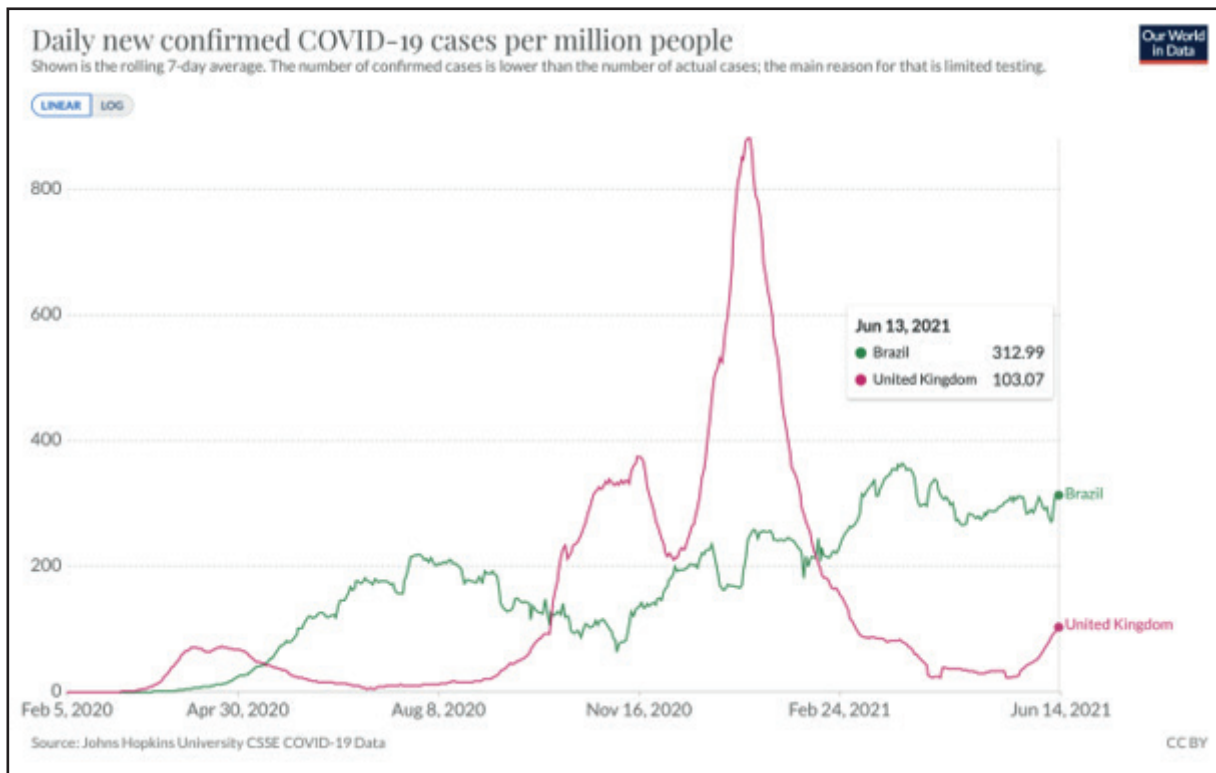
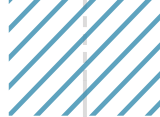


Figura 3. Número de casos confirmados Brasil x Reino Unido.



A figura 3 acima ilustra atualmente, em conjunto, a abissal diferença entre o número de casos diários confirmados no Brasil e no Reino Unido, o que pode corroborar que as diferentes medidas adotadas podem ser fortemente influenciadoras do (des)controle na pandemia.



## **As semelhanças entre o Sistema Único de Saúde brasileiro - SUS e o Serviço Nacional de Saúde do Reino Unido – NHS**

### **O Sistema Único de Saúde - SUS**

Em 1988, por ocasião da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, foi instituído no país o Sistema Único de Saúde (SUS), que passou a oferecer a todo cidadão brasileiro acesso integral, universal e gratuito a serviços de saúde.

Considerado um dos maiores e melhores sistemas de saúde públicos do mundo, o SUS beneficia cerca de 180 milhões de brasileiros e realiza por ano cerca de 2,8 bilhões de atendimentos, desde procedimentos ambulatoriais simples a atendimentos de alta complexidade, como transplantes de órgãos. Os desafios, no entanto, são muitos, cabendo ao Governo e à sociedade civil a atenção para estratégias de solução de problemas diversos, identificados, por exemplo, na gestão do sistema e também no sub-financiamento da saúde (falta de recursos).

Paralelamente à realização de consultas, exames e internações, o SUS também promove campanhas de vacinação e ações de prevenção de vigilância sanitária, como fiscalização de alimentos e registro de medicamentos.

Além da democratização da saúde (antes acessível apenas para alguns grupos da sociedade), a implementação do SUS também representou uma mudança do conceito sobre o qual a saúde era interpretada no país. Até então, a saúde representava apenas um quadro de “não-doença”, fazendo com que os esforços e políticas implementadas se reduzissem ao tratamento de ocorrências de enfermidades. Com o SUS, a saúde passou a ser promovida e a prevenção dos agravos a fazer parte do planejamento das políticas públicas.

### **O Serviço Nacional de Saúde – NHS (National Health Service)**

O NHS é o braço operacional, que executa as políticas de saúde do Departamento de Saúde e Atenção Social no Reino Unido. É fundamentado numa atuação nacional, compreendendo a atenção primária, atenção integrada, atenção de urgência e emergência, saúde mental, câncer, além de serviços nas áreas multiprofissionais, programas de prevenção à diabetes, autismo e incapacidades em geral.

Os sistemas de saúde locais são apoiados por regionais integradas, que desempenham um papel de liderança importante nas geografias que administram. Eles tomam decisões sobre a melhor forma de apoiar e garantir o desempenho em sua região, bem como apoiar a transformação do sistema e o desenvolvimento de parcerias de sustentabilidade e transformação e sistemas integrados de atenção.





A abordagem de tal sistema é buscar equilibrar a direção nacional com a autonomia local para garantir os melhores resultados para os pacientes. A implementação local é conduzida por médicos e líderes que são diretamente responsáveis pelo atendimento ao paciente e pelo uso eficiente do dinheiro público. Isso garante que os sistemas de saúde locais tenham a capacidade e a autonomia para definir como o plano é implementado.

## **O sistema de rastreamento e teste no Reino Unido**

O Reino Unido implementou, através do NHS, um sistema de rastreamento e teste de COVID-19, (da sigla em inglês, NHSTT - NHS Test and Trace) que visa controlar a disseminação de COVID-19, garantindo que as pessoas possam ser testadas quando necessário e identificando contatos próximos de pessoas com teste positivo e pedindo-lhes para se auto isolar. O NHSTT é um programa governamental nacional ligado diretamente ao Primeiro Ministro, que apresenta basicamente quatro objetivos: I. Aumentar a disponibilidade e velocidade dos testes; II. Identificar possíveis contatos próximos daqueles com teste positivo, e pedir a esses contatos próximos para isolar; III. Identificar rapidamente e conter surtos; IV. Permitir que o governo conheça as taxas de infecção e responda de maneira adequada.

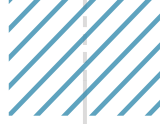
Desde setembro de 2020, quando um membro do público desenvolvesse sintomas de COVID-19, ele pode solicitar um teste no site do NHS ou por telefone e optar por visitar um local de teste ou receber um kit de teste doméstico. Funcionários, residentes e pacientes em ambientes de alto risco, como lares e hospitais, podem ser testados por meio das instalações laboratoriais do NHS e da saúde pública no Reino Unido.

O rastreamento de contato começa quando o teste de uma pessoa é positivo para COVID-19. Assim que o resultado do teste for recebido, aquela pessoa é solicitada a isolar-se por um período mínimo de 10 dias. O NHSTT então relata o caso por mensagem de texto, e-mail ou telefone para pedir informações sobre sua família recente e contatos próximos nas 48 horas antes de adoecer. Também são solicitados detalhes sobre visitas a outros lugares onde as pessoas podem ter sido expostas, como um local de trabalho, escola ou clínicas médicas.

Nesse ponto, o caso é definido como complexo ou não complexo. Os casos complexos são aqueles vinculados a surtos ou em que um indivíduo visitou recentemente um ambiente de alto risco, como um hospital ou uma casa de saúde. Eles são gerenciados pela equipe de proteção à saúde local da Saúde Pública da Inglaterra e pelo governo local para controlar qualquer surto potencial ou emergente.

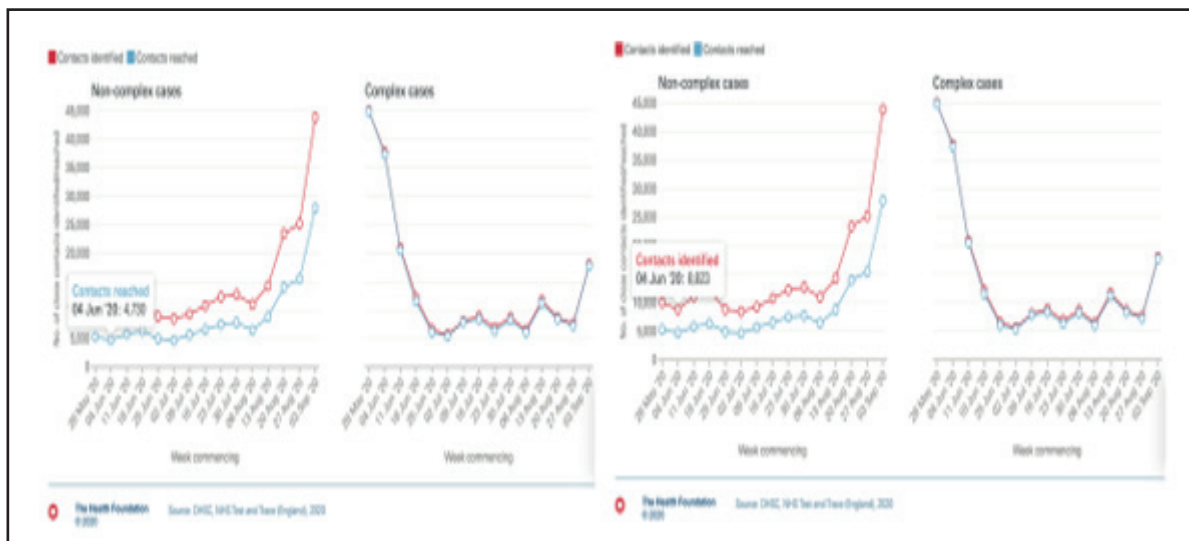
A Figura 4 abaixo demonstra a relação entre o número de casos (complexos e não complexos), alcance e monitoramento. A análise sugere o sucesso do programa, sobretudo no monitoramento de casos complexos. Em termos de casos não complexos, ainda assim





o percentual de casos alcançados pelo rastreamento é maior do que 50%. Os dados nos permitem perceber adequadas condições de monitoramento o que proporciona melhor qualidade de tomada de decisão para as autoridades de saúde do Reino Unido acerca dos riscos de relaxamento ou aumento das estratégias de combate à disseminação do coronavírus.

**Figura 4.** Acompanhamento de casos complexos e não complexos pelo NHSTT.

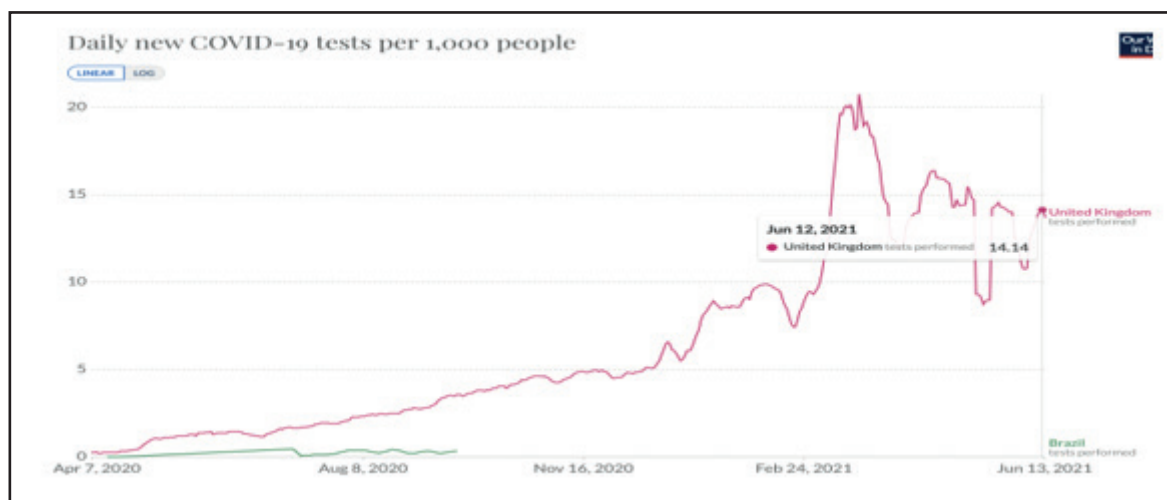


## O sistema de rastreamento e teste no Brasil

Essa pesquisa não retornou projeto ou sistema de rastreamento e monitoramento de casos no Brasil conduzidos ou coordenador em âmbito público e federal. No entanto, a pesquisa apresenta como limitação a possibilidade dos dados de ordem estaduais/distritais, municipais e do âmbito privado.

## O sistema de testagem em massa

**Figura 5.** Número de testes por mil pessoas Brasil X Reino Unido.





A análise da figura supra nos permite concluir que o Reino Unido testou, no último dia 12 de junho, 14,14 pessoas para cada mil habitantes. É importante registrar que, mesmo sendo um número considerado baixo, o cálculo não é realizado em associação à população em potencial. No Reino Unido essa testagem se concentrou principalmente nos profissionais de saúde e cuidadores e profissionais de casas de repouso/idosos.

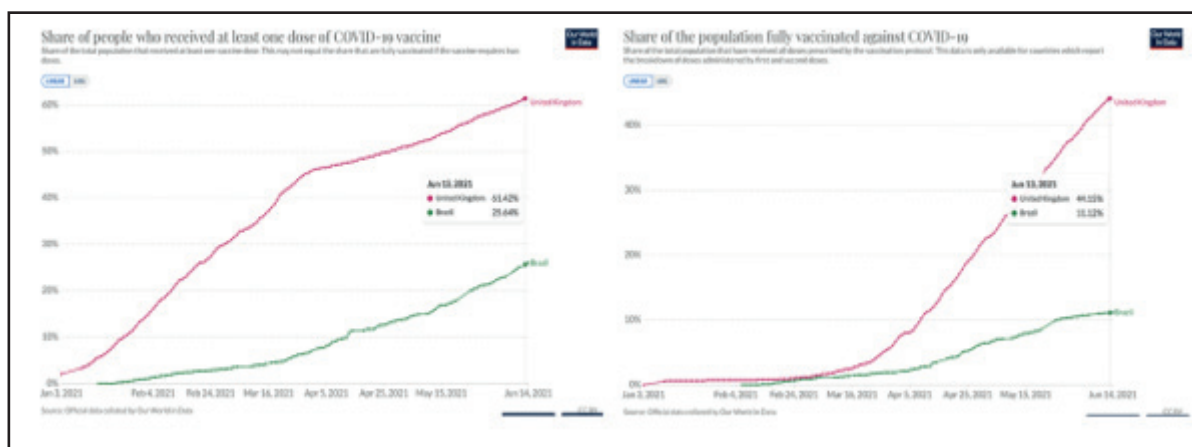
De toda sorte, a comparação com os dados brasileiros, quando existentes, denota grande diferença, sendo os dados do Reino Unido sempre superiores aos do Brasil. Enquanto os dados brasileiros sempre orbitaram próximos a testagem de 1 pessoa para cada 1000 habitantes, o Reino Unido chegou a testar entre fevereiro e junho de 2021 mais de 20 pessoas por mil habitantes.

### O plano de vacinação no Reino Unido

A primeira vacinada de todo o mundo, além da população relacionada com os testes e ensaios clínicos, foi administrada no Reino Unido. Keenan recebeu a vacina produzida pela Pfizer em 08 de dezembro de 2020 em Coventry, Reino Unido<sup>16</sup>.

Já no Brasil, em 17 de janeiro de 2021 começou a vacinação em grupos prioritários, após a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA aprovar o uso emergencial da CoronaVac<sup>17</sup>.

**Figura 6.** Parcelas da população que recebeu uma dose e o clico completo do esquema de vacinação Brasil x Reino Unido.



A análise dos dados ilustra a principal diferença nas estratégias de enfrentamento, notadamente na estratégia que é considerada a mais perene e que trará resultados mais satisfatórios: a quantidade de vacinados.

16 Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/2020/12/08/britanica-de-90-anos-e-primeira-a-receber-a-vacina-da-pfizer-fora-dos-testes>

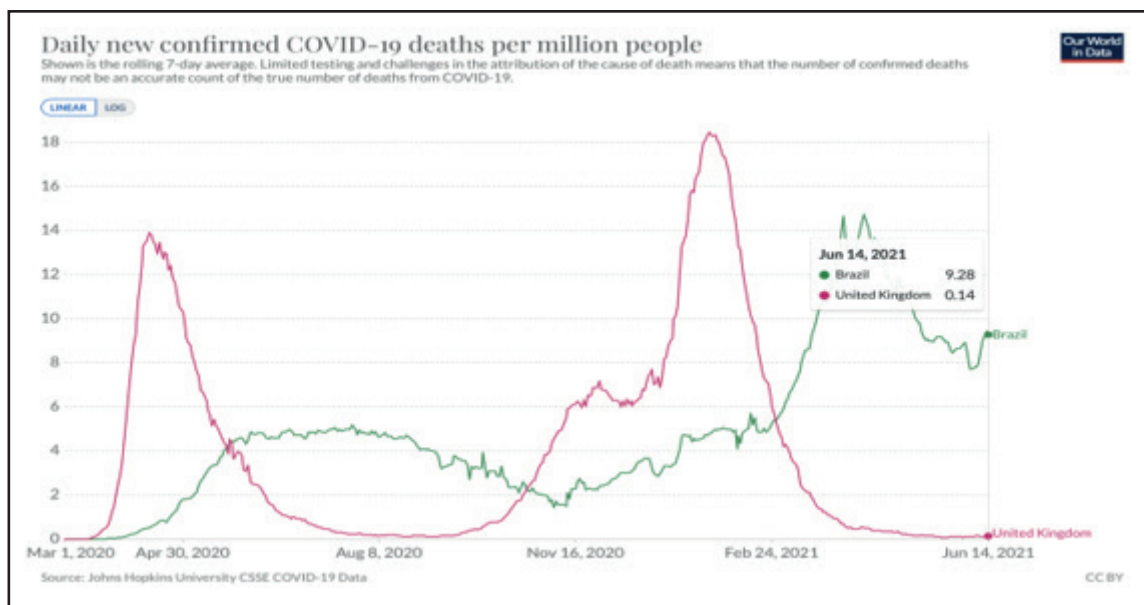
17 Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/2021/01/17/primeira-pessoa-e-vacinada-contra-covid-19-no-brasil>





Enquanto o Reino Unido vacinou totalmente algo em torno de 44% da sua população, o Brasil apenas conseguiu 11%. Tal fenômeno revela uma abissal diferença (que representa praticamente quatro vezes mais) entre as estratégias e, naturalmente, desdobra a retomada enfrentada atualmente pelos países, enquanto o Brasil ainda enfrenta níveis altos de contaminação e mortes, o Reino Unido vai paulatinamente avançando rumo ao controle, em termos estatísticos, da pandemia, sobretudo nos índices de morte, decorrentes da COVID-19.

**Figura 7.** Número diário de novas mortes decorrentes de COVID-19 por milhão de habitantes Brasil x Reino Unido.



## ■ CONCLUSÃO

Ao tecer conclusões é fundamental registrar que em face das constantes mudanças (e avanços) no combate a pandemia, o risco de modificação de cenário é manifesto.

Em face da circunscrição deste trabalho, a delimitação nas variáveis focou nos dados sobre novos casos, volume de testes, número de mortes e número de vacinados. Variáveis potencialmente limitadores da análise como a rapidez da transmissão viral, a adequada comunicação e acesso aos testes, a aceitação às práticas de isolamento, a infraestrutura e capacidade de vacinação e a hesitação vacinal da população devem ser consideradas.

No que se refere à pandemia, os números de infectados e de óbitos flutuam significativamente, fortemente influenciados pelas variáveis analisadas neste estudo, inclusive. É ainda igualmente necessário considerar que, em razão do rigor e da qualidade dos respectivos sistemas nacionais de saúde e o caráter das políticas públicas de combate à doença implementadas, pode haver um expressivo espaço para as subnotificações das variáveis selecionadas.

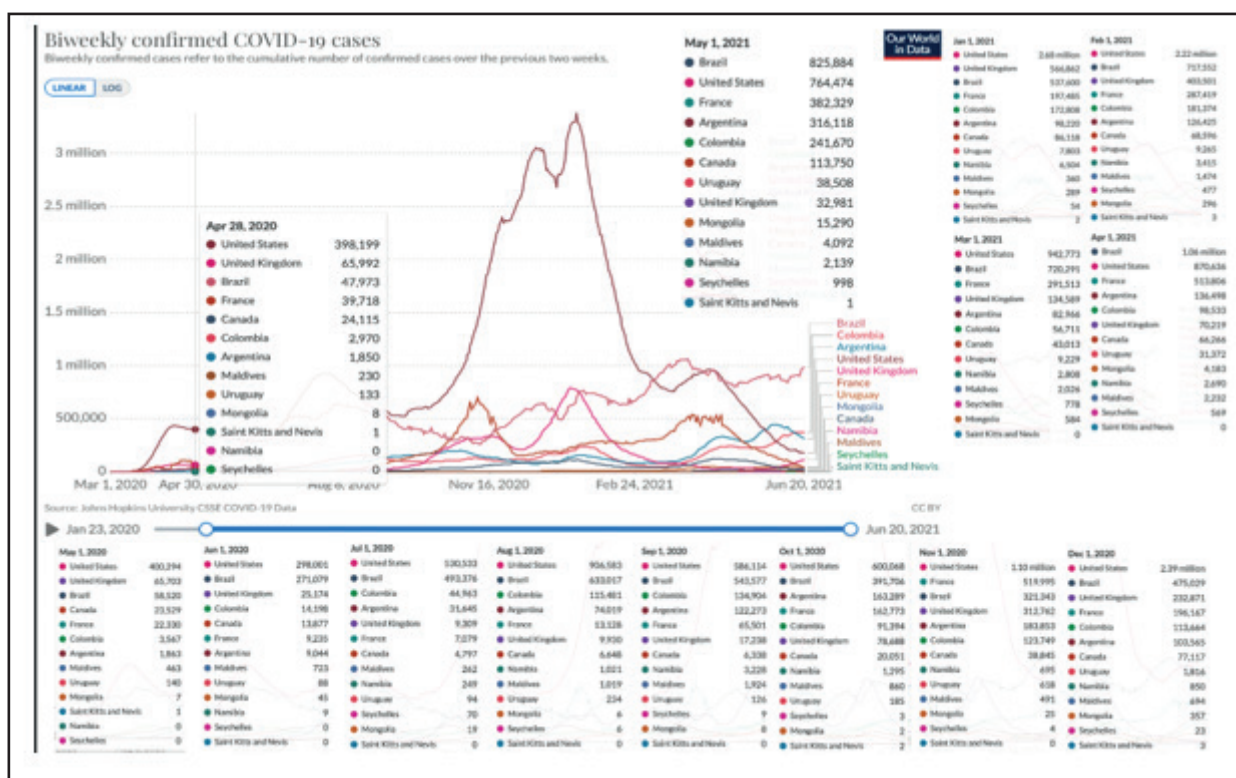
Os achados decorrentes das análises dos dados sugerem que as medidas de enfrentamento adotadas pelo Reino Unido foram efetivas, especialmente quando combinado ao





isolamento de casos e à quarentena dos contatos, realizados através de um eficaz sistema de monitoramento e testagem.

**Figura 8.** Maiores números de casos confirmados no mundo nos últimos 14 meses.

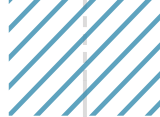


Analisando a figura 8 acima extrai-se a melancólica e alarmante conclusão que as (ou a falta das) estratégias abordadas pelo Brasil foram de absoluto insucesso, uma vez que o país figurou sempre, desde abril de 2020 (portanto, pelos últimos quatorze meses), entre os três países com maior número de casos diários confirmados no mundo<sup>18</sup>, tendo sido o maior nos últimos dois meses de abril e maio e registrando aumentos praticamente sucessivos em tal período, com exceção entre abril e maio de 2021 que apresentou queda no número de novos casos.

Já o Reino Unido, ilustrou tal estatística quatro meses entre os maiores números de casos. Todavia, está atualmente em evidente queda de registro, passando de 134.589 casos em março, para 70.219 casos confirmados em abril e 32.981 em maio, representando uma inclinação de aproximadamente 52% no primeiro mês e de 47% no segundo.

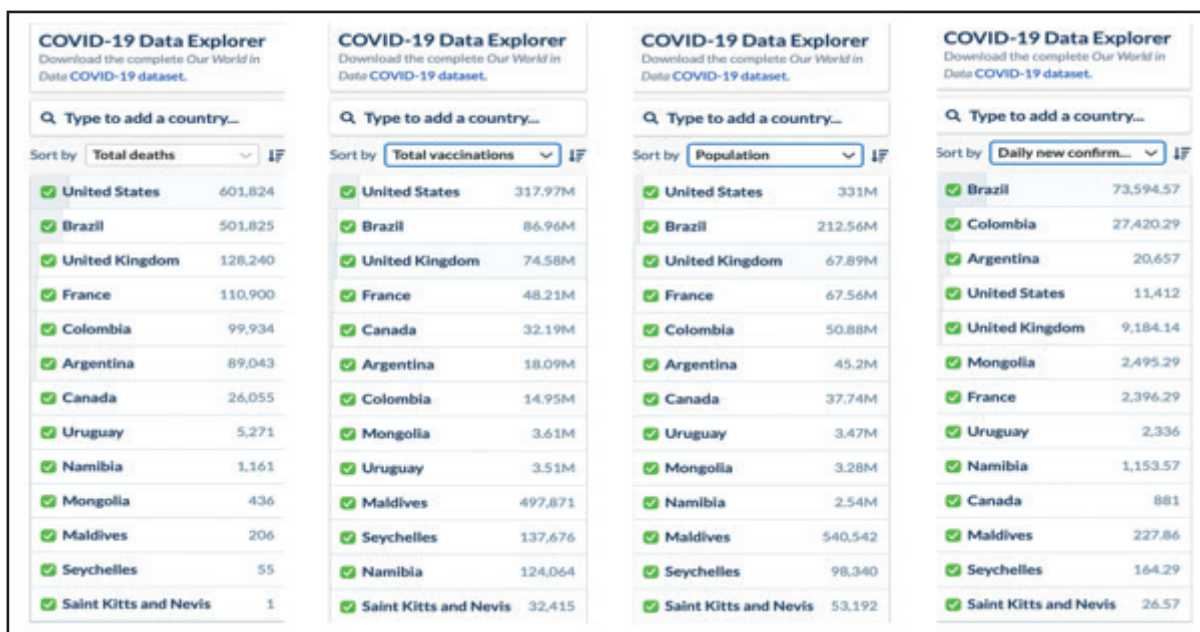
Consolidando os dados do último trimestre (março, abril e maio) o Reino Unido apresentou uma queda de novos casos da ordem de 49,5%, enquanto o Brasil exibiu 25% de aumento de casos. A diferença acumulada é de 74,5%. Esses dados, em mais um turno,

18 Nota do autor: a métrica utilizada é o somatório de casos a cada duas semanas (quinzenalmente).



asseguram a brutal diferença que as diferentes estratégias determinam nos resultados apurados, sobretudo no indicador casos confirmados.

Figura 9. Apresentação de total de mortes, número de vacinados, população absoluta e novos casos diários confirmados.



Sobre o número absoluto de mortes, extraídos em 21 de junho de 2021, evidencia que o Brasil apresenta 501.825 mortes, enquanto o Reino Unido apresenta 128.240 mortes. O número é praticamente 3,91 vezes maior.

Em termos de número relativo de mortes à proporção da população, no Brasil temos a quantidade de uma morte para cada 424 pessoas. No Reino Unido, morre uma pessoa decorrente de COVID-19 a cada 529 pessoas. Mais uma vez, em termos relativos, o Brasil apresenta indicador negativo em relação à comparação direta, pois a frequência de morte ocorre com menos pessoas do que o mesmo indicador do Reino Unido.

Neste estudo não se considerou os custos sociais e econômicos mais amplos das medidas restritivas que podem ser desproporcionalmente altos em ambientes de baixa renda, cuja análise demonstra sensível diferença entre o Brasil e o Reino Unido.

Considerando os dados do número total de mortes e da população dos países, o Brasil possui aproximadamente 0,24% de taxa de letalidade decorrente do COVID-19. Os dados do Reino Unido mostram que a mesma taxa é de aproximadamente 0,19%. Portanto é possível inferir que, *ceteris paribus*<sup>19</sup>, acaso o Brasil tivesse adotado as medidas semelhantes às do Reino Unido, conforme relatado neste trabalho, aproximando seu percentual ao do

19 Termo derivado do latim que significa “todas as demais variáveis permanecem iguais. Indica que todas as demais variáveis que possam influenciar o problema em estudo serão mantidas constantes.





Reino Unido, o número de mortes no Brasil poderia ter sido aproximadamente 20% menor (mais de 100.000 vidas).

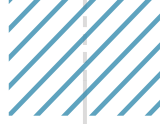
A diferença nos dados de número de infectados, a relação entre o número de vacinadas administradas e a eficácia do sistema de rastreamento demonstra claramente que as adoções de estratégias de enfrentamento garantiram o resultado de gestão de crise (e da própria pandemia) distinto do número que elenca ao Brasil a segunda posição absoluta no número total de mortos por COVID-19 no mundo e em primeiro lugar em número de mortos por COVID-19 em proporção ao tamanho da sua população.

A análise ora apresentada destaca as decisões desafiadoras enfrentadas, mas demonstra até que ponto uma ação rápida, decisiva e coletiva pode salvar milhões de vidas.

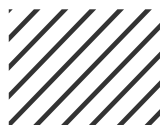
## ■ REFERÊNCIAS

1. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR ISO 31000:2009 - Gestão de Riscos: Princípios e Diretrizes. Rio de Janeiro, ABNT, 2009. Disponível em: <https://gestravp.files.wordpress.com/2013/06/iso31000-gestc3a3o-de-riscos.pdf>. Acesso em 09 de Junho de 2021.
2. Aquino, Estela M. L. et al. Medidas de distanciamento social no controle da pandemia de COVID-19: potenciais impactos e desafios no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva* [online]. 2020, v. 25, suppl 1 [Acessado 15 Junho 2021], pp. 2423-2446. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-81232020256.1.10502020>>. Epub 05 Jun 2020. ISSN 1678-4561. <https://doi.org/10.1590/1413-81232020256.1.10502020>.
3. Arquivo de publicação do número diário de mortes no Reino Unido. Disponível em: <https://www.england.nhs.uk/statistics/statistical-work-areas/covid-19-daily-deaths/>. Acesso em 13 de Junho de 2021.
4. BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão (MP). Assessoria Especial de Controles Internos (AECI). Manual de gestão de integridade, riscos e controles internos da gestão. Brasília, DF, 2017a, p. 51.
5. COSO. Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada. Tradução: Instituto dos Auditores Internos do Brasil (Audibra) e Pricewaterhouse Coopers Governance, Risk and Compliance, Estados Unidos da América, 2007. Disponível em: <https://www.coso.org/Documents/COSO-ERM-Executive-Summary-Portuguese.pdf>. Acesso em 02 de Junho de 2021.
6. Dados e informações sobre a Campanha Nacional de Vacinação contra a COVID-19 – 2021 Disponível em: <https://localizasus.saude.gov.br>. Acesso em 11 de Junho de 2021.
7. European Commission. A European roadmap to lifting coronavirus containment measures 2020 [cited 2020 Apr 16]. Available from: [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/european-roadmap-lifting-coronavirus-containment-measures\\_en](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/european-roadmap-lifting-coronavirus-containment-measures_en) » [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/european-roadmap-lifting-coronavirus-containment-measures\\_en](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/european-roadmap-lifting-coronavirus-containment-measures_en). Acesso em 04 de Junho de 2021.





8. Flaxman, S.; Mishra, S.; Gandy, A. et al. Estimating the effects of non-pharmaceutical interventions on COVID-19 in Europe. *Nature* 584, 257–261 (2020). <https://doi.org/10.1038/s41586-020-2405-7>.
9. Grassly, Nicholas C.; Pons-Salort, Marga.; Edward P. K.; White. Peter J. et al. Role of testing in COVID-19 control. Imperial College London (23-04-2020), doi: <https://doi.org/10.25561/78439>.
10. Hannah Ritchie, Esteban Ortiz-Ospina, Diana Beltekian, Edouard Mathieu, Joe Hasell, Bobbie Macdonald, Charlie Giattino, Cameron Appel, Lucas Rodés-Guirao and Max Roser (2020) - "Coronavirus Pandemic (COVID-19)". Published online at OurWorldInData.org. Retrieved from: '<https://ourworldindata.org/coronavirus>' [Online Resource]. Acesso em 07 de Junho de 2021.
11. Instituto de Estudos para Políticas de Saúde, (2020). "Vulnerabilidades da População Brasileira à COVID-19: Desafios para a flexibilização do Distanciamento Social". Disponível em: <<https://ieps.org.br/wp-content/uploads/2020/05/NT9-IEPS.pdf>>. Acesso em 30 de Maio 2021.
12. MARCONI, Maria de Andrade.; LAKATOS, Eva Maria. Metodologia científica. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
13. Mellan, T.A.; Hoeltgebaum, H.H; Mishra, S. et al. Estimating COVID-19 cases and reproduction number in Brazil. Imperial College London (08-05-2020), doi: <https://doi.org/10.25561/78872>.
14. Mesa, Oliveira D.; Hogan, A B, Watson, O. J. et al. Quantifying the impact of vaccine hesitancy in prolonging the need for Non-Pharmaceutical Interventions to control the COVID-19 pandemic. Imperial College London (24-03-2021), doi: <https://doi.org/10.25561/87096>.
15. OLIVEIRA, E. de ; CRUZ, E. V. P. ; RUWER, L. M. E. ; PEDROSA, R. A. ; REDIN, E. . Desempenho no serviço público: um estudo sobre a eficiência x estabilidade.. In: ADM 2020 - Congresso Internacional de Administração, 2020, Ponta Grossa/PR. Anais do ADM 2020 - Congresso Internacional de Administração., 2020.
16. Our World in Data. Roser M, Ritchie H, Ortiz-Ospina E, Hasell J. Statistics and Research. Coronavirus Disease (COVID-19) [cited 2020 Abr 15]. Available from: <https://ourworldindata.org/coronavirus> » <https://ourworldindata.org/coronavirus>.
17. Rutkowski, Jacqueline. Qualidade no serviço público - um estudo de caso. *Gestão & Produção* [online]. 1998, v. 5, n. 3 [Acessado 21 Junho 2021] , pp. 284-297. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-530X1998000300009>>. Epub 06 Maio 2010. ISSN 1806-9649. <https://doi.org/10.1590/S0104-530X1998000300009>. Acesso em 21 de Junho de 2021.
18. Severino, Antônio Joaquim. Metodologia do trabalho científico. 24. ed. São Paulo: Cortez, 2016. 317p.
19. Site oficial do National Health Service NHS – Disponível em: <https://www.england.nhs.uk/ourwork/>. Múltiplos acessos.
20. Schwartzmann, S.: "A abertura política e a dignificação da função pública", Estado e Administração Pública: reflexões, SEDAP-PR/FUNDEP, 1987.



---

# Os controles institucionais federais e sociais em face à pandemia: uma revisão narrativa acerca da fiscalização realizada sobre as transferências realizadas pela união relacionadas ao enfrentamento do Covid-19

| **Yuri Raion de Jesus Ramos**  
UNIVASF

| **Kliver Lamarthine Alves Confessor**  
UNIVASF

# RESUMO

O objetivo do presente capítulo é tratar sobre os papéis dos órgãos de controle e da sociedade civil em relação aos resultados obtidos por meio da fiscalização realizada sobre os gastos públicos aplicados através das transferências intergovernamentais feitas pela União, relacionadas ao enfrentamento do novo coronavírus. Para tanto, foi realizada uma revisão bibliográfica, analisando as atribuições institucionais dos diversos órgãos envolvidos no controle interno e externo, sendo os principais deles o Tribunal de Contas da União, o Congresso Nacional, a Controladoria-Geral da União em âmbito Federal e o Ministério Público, especificamente no que tange aos gastos públicos direcionados ao combate da SARS-CoV-2. Para isso, foram apresentados casos de corrupção e fraude descobertos mediante operações organizacionais e o prejuízo causado nos cofres públicos, bem como seus respectivos desdobramentos e implicações. Também foi demonstrado o papel que a sociedade civil possui, como titular do controle social analisado sob a ótica do combate à corrupção e no acompanhamento do dispêndio de verbas utilizado nesta batalha. Estes elementos do estudo permitem verificar o que é possível realizar para proporcionar a devida fiscalização do emprego de recursos do erário mediante uma atuação adequada do Estado, em obediência ao ordenamento jurídico e no cumprimento dos seus deveres.

**Palavras-chave:** Controle, Corrupção, Coronavírus, Fiscalização, Gastos Públicos.



## ■ INTRODUÇÃO

O mundo tem vivenciado uma situação que não se repete com tanta frequência ao longo da história da humanidade, que é a pandemia do SARS-CoV-2, conhecido como novo coronavírus. Como consequência, o Estado precisa adotar diversas providências para garantir a saúde e o bem-estar de toda a população em seu respectivo território, especialmente realizando a contratação de vários serviços e providenciando diversas aquisições emergenciais para lidar com essa circunstância especial.

Para tanto, no caso específico do Brasil, tem sido necessária a flexibilização das legislações, sejam orçamentárias ou operacionais, para fins de concretizar estas medidas, conforme veremos no decorrer do desenvolvimento.

Em um primeiro momento temos um conjunto de regras determinadas pela Constituição Federal (CF), pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Posteriormente, essas últimas são relativamente flexibilizadas por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6357, proposta pela Advocacia Geral da União (AGU), confirmada pelo Supremo Tribunal Federal.

Além dessa ação, foi editada a Medida Provisória nº 961/2020 pelo Poder Executivo que autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos administrativos, adequa os limites de dispensa de licitação e amplia o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

Para que a correta aplicação dos recursos destinados àquelas ações ocorra, existem diversos órgãos de controle, seja interno ou externo, que possuem como atribuições a fiscalização e a salvaguarda do patrimônio público, além de instrumentos de controle social e auditorias independentes, que permitem ou colaboram na atuação preventiva ou repressiva dos atos prejudiciais ao erário.

Nesta linha de raciocínio, estas instituições devem garantir o seu papel e atuar rigorosamente sobre os casos de corrupção e sobrepreço nas aquisições e contratações realizadas, bem como expor os resultados de suas auditorias e providenciar a condenação deste tipo de conduta, além de buscar medidas de prevenção, visando evitar eventos nocivos aos cofres públicos.

A justificativa desta pesquisa reside sobre a necessidade de enfatizar e destacar o papel das instituições que possuem força e poder suficientes para reduzir ou mitigar a ocorrência de prejuízos ao erário, mediante a demonstração dos mecanismos fiscalizatórios existentes, da análise dos dados coletados sobre os fatos ocorridos e suas consequências, bem como das melhorias obtidas através da utilização das ferramentas legais disponíveis.



Conseqüentemente, veremos como essa busca pela prevalência do interesse público frente a este cenário pandêmico pode se concretizar, expondo e verificando gradativamente as bases do nosso ordenamento jurídico em comparação com o decorrer dos fatos em nossa realidade, objetivando tratar sobre os papéis dos órgãos de controle e da sociedade civil em relação à correta destinação dos gastos públicos aplicados através das transferências intergovernamentais realizadas pela União, relacionadas ao combate do Covid-19.

## ■ DESENVOLVIMENTO

Para o desenvolvimento deste capítulo foram realizadas as seguintes etapas: primeiramente, buscou-se entender as atribuições dos principais órgãos de controle em nível federal, através de uma análise bibliográfica do ordenamento jurídico – Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal e leis instituidoras das entidades envolvidas. Em seguida, essas atribuições foram listadas e analisadas mediante o cruzamento dos dados coletados nos portais institucionais dos órgãos responsáveis pelo monitoramento dos gastos públicos com os fatos desencadeados ao longo deste período pandêmico. Por fim, foram identificados os principais resultados do cumprimento de suas atribuições durante a pandemia e feitas as considerações finais acerca dos desafios e perspectivas da gestão pública pós pandemia.

O SARS-CoV-2, também conhecido como novo coronavírus ou Covid-19, é uma doença que apresenta espectro clínico variando de infecções assintomáticas a quadros graves e morte, classificada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como Emergência de Saúde Pública de Âmbito Internacional em 20 de janeiro de 2020. Até o mês de junho de 2021, segundo o Painel Coronavírus, divulgado pelo Ministério da Saúde em seu sítio virtual, o total de óbitos confirmados já ultrapassou a marca de 500.000,00 (quinhentas mil) mortes, somente no Brasil. No mundo, a doença já matou mais de 3.860.000,00 (três milhões e oitocentos e sessenta mil) pessoas desde o início da pandemia.

Para conter a propagação do vírus, várias nações, incluindo o Brasil, têm adotado medidas de isolamento social, quarentena e a adoção do uso de equipamentos de proteção individual como máscaras, protetores faciais e álcool em gel. Em seu tratamento, nos quadros mais graves, tem sido necessário o uso de equipamentos respiratórios, bem como a efetivação de dispêndios com a aquisição de diversos medicamentos, pesquisa e contratação de profissionais da área da saúde e produção de vacinas para toda a população. Além disso, o governo tem efetivado várias medidas para manutenção da renda dos trabalhadores e empregadores que estão sendo direta ou indiretamente afetados pelas consequências do isolamento social e seu reflexo na economia.

Visando concretizar estas ações, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional, órgão central dos Sistemas de Administração Financeira Federal e de Contabilidade Federal, segundo o





Decreto nº 9.745/ 2019, ao qual compete zelar pelo equilíbrio financeiro do Tesouro Nacional, entre outras atribuições, em sua página institucional, através do Monitoramento dos Gastos da União com combate à Covid-19, já foram efetivamente pagos 570 (quinhentos e setenta) bilhões de reais somente até o mês de junho de 2021, distribuídos entre a concessão do benefício emergencial de manutenção do emprego e da renda, auxílio financeiro aos estados, municípios e Distrito Federal, despesas adicionais dos diversos Ministérios vinculados ao Governo Federal, entre outros.

A previsão total de gastos ultrapassa 700 (setecentos) bilhões de reais, perfazendo o valor pago entre 2020 e 2021 uma quantia bastante expressiva, conforme demonstrado nas tabelas a seguir:

**Tabela 1.** Gastos com a Covid-19 em 2020.

<b>Gasto com COVID-19 (R\$ Bilhões)</b>	<b>Previsto</b>	<b>Pago</b>
Auxílio Emergencial a pessoas em Situação de Vulnerabilidade	322,00	293,11
Ampliação do Programa Bolsa Família	0,37	0,37
Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda	51,55	33,50
Auxílio Financeiro aos Estados, Municípios e DF	79,19	78,25
Concessão de Financiamento para Pagamento de Folha Salarial	6,81	6,81
Transferência para a Conta de Desenvolvimento Energético	0,90	0,90
Cotas dos Fundos Garantidores de Operações e de Crédito	58,09	58,09
Financiamento da Infraestrutura Turística	5,00	3,08
Programa Emergencial de Acesso a Crédito – Maquininhas	10,00	5,00
Despesas Adicionais do Ministério da Saúde e Demais Ministérios	46,33	42,70
Aquisição de Vacinas	24,51	2,2
<b>Total</b>	<b>604,75</b>	<b>524,02</b>

**Fonte:** Adaptada do Painel de Monitoramento dos Gastos da União com combate à Covid-19.

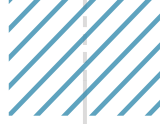
**Tabela 2.** Gastos com a Covid-19 em 2021.

<b>Gasto com COVID-19 (R\$ Bilhões)</b>	<b>Previsto</b>	<b>Pago</b>
Auxílio Emergencial a pessoas em Situação de Vulnerabilidade	44,86	27,35
Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda	11,67	3,95
Cotas dos Fundos Garantidores de Operações e de Crédito	5,00	-
Financiamento da Infraestrutura Turística	1,92	0,39
Despesas Adicionais do Ministério da Saúde e Demais Ministérios	15,89	9,67
Aquisição de Vacinas e insumos para Prevenção e Controle	27,79	7,99
<b>Total</b>	<b>107,13</b>	<b>49,35</b>

**Fonte:** Adaptada do Painel de Monitoramento dos Gastos da União com combate à Covid-19.

É fato que os representantes do país possuem responsabilidades, como membros do Poder Público, na condução do sistema de saúde e quanto à necessidade de sua ampliação, na melhoria da assistência social e da sustentabilidade da economia, através do fomento ao mercado financeiro e da manutenção de empregos. Para tanto, suas ações devem ser controladas para que não haja uma condução indevida na gestão e na aplicação dos recursos envolvidos.





Segundo os ensinamentos de LIMA (2015, p.04), em sua obra sobre o controle externo e jurisprudência para Tribunais de Contas,

*o controle é corolário do Estado Democrático de Direito, obstando o abuso de poder por parte da autoridade administrativa, fazendo com que esta paute a sua atuação em defesa do interesse coletivo, mediante uma fiscalização orientadora, corretiva e até punitiva.*

Certamente, o interesse público deve ser a principal motivação do gestor ao formular e implementar políticas públicas e ao efetivar despesas, deixando de lado qualquer vontade própria que favoreça a si ou a terceiros indevidamente. Para que seja reduzida a incidência de ações prejudiciais aos cofres públicos, nosso ordenamento jurídico prevê uma série de instrumentos para mitigar os efeitos de possíveis desvios ou inconsistências que possam ocorrer durante determinada administração e manter o controle necessário.

No Brasil, segundo a Constituição Federal de 1988, o Tribunal de Contas da União (TCU) é o órgão que possui como principal atribuição o controle externo do Governo Federal e atua em colaboração com o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país, devendo contribuir direta e indiretamente com o aperfeiçoamento da Administração Pública brasileira em benefício da sociedade. Para isso, aos termos de sua página institucional, possui como meta principal ser *“referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável.”*

Adicionalmente, esta Corte de Contas possui como competências as fiscalizações contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país, visando a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos e dispêndios realizados mediante o uso do patrimônio público, sendo que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante este órgão.

Além das competências constitucionais e privativas do TCU que estão estabelecidas nos artigos 33, §2º, 70, 71, 72, §1º, 74, §2º e 161, parágrafo único, da nossa Carta Magna, outros dispositivos do nosso ordenamento jurídico alicerçam em seu texto legal diversas outras atribuições consagradas para este Tribunal. Entre elas estão as mencionadas LRF e a LDO. Veremos adiante como esse conjunto de atribuições foram imprescindíveis para a salvaguarda dos recursos públicos envolvidos no combate à pandemia.

Em razão do princípio da simetria, o mesmo se replica nos outros entes federativos, sendo o controle exercido pelo Poder Legislativo respectivo.

O Poder Legislativo, por sua vez, representado pelo Congresso Nacional e suas Casas, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, além do papel fiscalizador, novamente recorrendo à nossa Constituição, é responsável pela discussão e aprovação do orçamento





público, instrumento necessário para que os gastos públicos sejam efetivados, prevendo receitas e fixando despesas.

Complementando, GIACOMONI (2017, p.55) em seu livro “Orçamento Público”, traz como uma das funções do orçamento o “controle político” e explica que este representa “*uma importante conquista como instrumento disciplinador das finanças públicas*”. Os instrumentos orçamentários possuem iniciativa no Poder Executivo e seguem ao Legislativo para aprovação.

Em sede de orçamento, responsabilização e gastos públicos, o Senado Federal, através de sua página “*Atividade Legislativa*”, demonstra que as Casas Legislativas Federais têm concretizado dispositivos que autorizam medidas essenciais para o enfrentamento do cenário de excepcionalidade que estamos vivendo, como por exemplo, as alterações das regras de licitações e contratos e ampliação do RDC durante o estado de calamidade pública - Medida Provisória nº 961, de 2020 -, seguida pela nº 1.047/2021, que segue as mesmas diretrizes da anterior, e a alteração nas regras de responsabilização de agentes públicos em atos relacionados com a pandemia da Covid-19, através da Medida Provisória nº 966, de 2020.

No âmbito do Poder Judiciário, a Suprema Corte (STF) afastou cautelarmente, através de uma Ação Direita de Inconstitucionalidade, ADI 6357, algumas exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no que tange às despesas emergenciais no enfrentamento ao COVID e medidas de proteção aos mais vulneráveis. Estas medidas viabilizam que os governos, em todos os níveis da federação, utilizem os instrumentos jurídicos necessários com melhores condições legais para serem tempestivos e eficientes em seu modo de atuação.

Entretanto, as instituições de controle interno e externo devem estar com a atenção redobrada por conta da urgência e do ineditismo que têm caracterizado muitos atos administrativos editados nesta época. É necessário um *modus operandi* pedagógico e extremamente preventivo por parte dos Tribunais de Contas e Controladorias, para que seja preservada a autonomia dos gestores sem desconsiderar em hipótese alguma, eventuais irregularidades nos gastos, seja por provável fraude ou erro.

Recorrendo novamente à nossa Constituição Federal, art. 71, VI, ao TCU compete “*fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município*”. Isto inclui os recursos transferidos a título de transferências intergovernamentais como as utilizadas para fins de combate ao coronavírus.

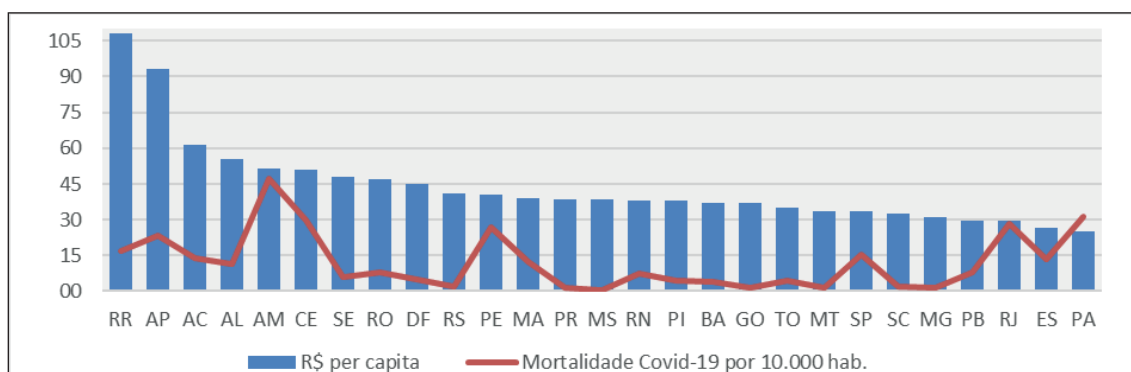
Segundo esta Corte de Contas, durante a avaliação da governança do Ministério da Saúde no combate à pandemia, definida através do Acórdão 1888/2020 – Plenário, além da baixa execução orçamentária destinada às ações de combate à pandemia, “*o Tribunal verificou falta de critérios para transferência de recursos*” e que “*Há, ainda, superposição de funções, não definição de competências e falta de transparência*”.





Nos relatórios que subsidiaram a prolação da decisão – Processo TC nº 014.575/2020-5 -, ficou constatado que além da baixa execução do orçamento para ações de combate à Covid-19, com gastos de apenas 30% do orçamento recebido, verificou-se a falta de definição objetiva de critérios para transferência de recursos. Conforme exposto, a título de exemplo, os estados do Pará e do Rio de Janeiro, respectivamente, atingiram a segunda e a terceira maior taxa de mortalidade por Covid-19, mas estão entre as três unidades da federação que menos receberam recursos por pessoa na pandemia. O gráfico a seguir demonstra os valores per capita transferidos para Covid-19 em relação à mortalidade:

**Figura 1.** Valores *per capita* Covid-19 x mortalidade.



Fonte: Portal Institucional do TCU – Avaliação do Ministério da Saúde.

Ainda segundo os relatórios do mesmo processo de contas, o TCU não conseguiu verificar “alguma correlação entre o valor transferido aos estados e variáveis como internações hospitalares, disponibilidade de leitos no SUS ou internações associadas a gripe ou pneumonia”. O Ministério da Saúde foi determinado a enviar, num prazo de 15 dias, informações a respeito da lógica das transferências realizadas.

Problemas parecidos foram encontrados também nas contratações de aquisição de materiais. Embora não tenham sido verificados superfaturamentos na compra de determinados ventiladores pulmonares, não havia justificativa para os quantitativos informados ou informações sobre o processo logístico da distribuição aos destinatários.

Segundo a Corte de Contas, no relatório TC nº 014.575/2020-5,

*Apesar de o MS ter lançado o portal Localiza SUS, para informar sobre a disponibilidade e o uso dos leitos clínicos e de UTI, o Tribunal não encontrou informações relativas à taxa de ocupação de leitos de UTI e recomendou providências pelo MS para dar maior transparência.*

Feitas estas considerações, por conta das flexibilizações legais aplicáveis à tal situação calamitosa, é necessário alertar para a urgência de se destacar a importância da observância ao princípio da transparência em relação às aquisições de bens e serviços, às contratações de pessoal e renúncias de receitas. Tornar público o uso do erário tem sido extremamente







mais importante do que nunca, para que os órgãos de controle e a sociedade, possuam condições de acompanhar e fiscalizar o trabalho de todos os gestores públicos.

No âmbito do Poder Executivo, aos termos da Lei nº 13.844/2019, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, temos a Controladoria- Geral da União (CGU), órgão de controle interno do Governo Federal, que possui como principal papel institucional, consagrado pelo ordenamento jurídico, ser responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.

Conforme publicado portal institucional do Governo Federal, vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, a Polícia Federal, em conjunto com a Controladoria Geral da União e o Ministério Público Federal, deflagrou a *Operação Sufocamento*, visando desmantelar um grupo criminoso que atuou nas simulações de procedimentos de dispensa de licitação nos estados de Alagoas, Rio de Janeiro e Espírito Santo, e em desvios de recursos públicos oriundos do Governo Federal destinados ao enfrentamento da pandemia de COVID19.

Estão envolvidos na Operação mais de 80 policiais federais e auditores da CGU, que dão cumprimento simultâneo a 19 Mandados de Busca e Apreensão, expedidos pela Justiça Federal da 5ª Região. Os contratos sob análise perfazem o valor global de R\$ 600.000,00 (seiscentos mil), e os desvios, até o momento, somariam cerca de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta) mil reais.

Segundo o mesmo portal, a CGU atuou diretamente, desde abril de 2020, em 58 (cinquenta e oito) operações especiais, em conjunto com outros órgãos parceiros, para combater desvios de recursos federais destinados ao enfrentamento do novo coronavírus em diversos entes federativos. O montante analisado nas contratações e licitações é de R\$ 1,62 bilhão. O prejuízo efetivo, confirmado nas apurações, é de pouco mais de 39 (trinta e nove) milhões de reais e o prejuízo potencial, decorrente dos desdobramentos das investigações, é de cerca de R\$ 164,76 milhões, até o presente momento.

A Controladoria também forneceu apoio técnico mediante a prestação de informações de inteligência durante as operações deflagradas para combater possíveis fraudes no Auxílio Emergencial, consistindo no cruzamento permanente das bases de dados do Governo Federal e facilitando a identificação de situações de potencial incompatibilidade entre as normas e os requisitos legais necessários para concessão do benefício, proporcionando uma economia de cerca de R\$ 7,1 bilhões de reais aos cofres públicos, segundo informações disponibilizadas em seu sítio institucional.

A lei que regulamenta a organização da CGU define que também é uma de suas atribuições “*dar andamento às representações ou às denúncias fundamentadas que receber,*





*relativas à lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público, e velar por seu integral deslinde*". Com o objetivo de melhorar o cumprimento deste papel e de contribuir com o monitoramento da gestão dos recursos públicos envolvidos durante a pandemia, a CGU adicionou à plataforma Fala.BR a possibilidade de serem realizadas denúncias específicas sobre o Covid-19. Neste canal, denúncias e reclamações são examinadas e encaminhadas aos órgãos competentes.

Segundo os levantamentos, os desvios registrados até o momento envolvem superfaturamento na aquisição de equipamentos, contratação de empresas sem capacidade técnica e operacional para o fornecimento dos produtos e propostas com indícios de sobrepreço.

No âmbito da auditoria interna, o CONACI – Conselho Nacional de Controle Interno tratou sobre o Impacto da Covid-19 na Auditoria Interna em perspectiva internacional comparada, discutindo temas como proatividade, foco no futuro e agilidade nas respostas e entregas das auditorias internas. Além do Brasil, países como Holanda, Ucrânia, Reino Unido e África do Sul de suas experiências.

Segundo a notícia veiculada através do sítio eletrônico do Conselho, a Holanda, por exemplo, comunicou a adoção como principais medidas:

*o uso intensivo de tecnologia, mantendo o contato com auditados e com colaboradores; entrevistas de campo via videoconferência; assinaturas digitais; produção de trilhas de auditoria; fortalecimento do papel consultivo na formulação e implantação dos pacotes, dando suporte à linha de frente (formação de decisões) e fornecendo informes regulares à Alta Administração (via briefing); e a adoção de um papel proativo no que se refere à identificação de novos riscos (p.ex. vazamento de informações).*

Quanto aos desafios, o Reino Unido apontou *“a tecnologia, a segurança da informação e a gestão da força de trabalho como principais. Já a África do Sul, apontou a falta de integração entre os sistemas e a análise documental de processos como grandes dificultadores. Na Ucrânia, falta capacitação dos auditores em tecnologia da informação e uma unidade de central de harmonização.”*

Certamente a utilização de um *benchmarking* sobre a experiência desses países será útil para o aprimoramento dos nossos métodos de controle interno, seja para evitar as mesmas falhas ou para implementar aquilo que tem dado certo.

Além da atuação dos órgãos de controle externo e interno conforme exposto, visando a prevenção e combate contra quaisquer irregularidades possíveis, é essencial que haja esforços e iniciativas eficazes não somente por parte dos gestores públicos, mas também por parte de todos os participantes da sociedade civil e da imprensa, que devem exercer seu papel, através do Controle Social, no monitoramento dos dispêndios efetivados nesta luta.





Segundo a CGU, o controle social exige a verdadeira participação dos membros de determinada sociedade, não apenas na fiscalização da aplicação dos recursos públicos, mas ainda durante a formulação e ao longo do acompanhamento da implementação de determinadas políticas. Um controle social ativo permite uma maior participação cidadã, o que contribui para a consolidação da democracia em nosso país.

Para que tenhamos um controle social efetivo é necessário a conscientização das pessoas do seu papel como cidadão e dos meios disponíveis para realiza-lo. Nossa Carta Magna proporcionou como inovação o fomento à participação popular nos processos de discussão e elaboração dos planos e diretrizes orçamentárias e orçamentos, através de instrumentos de fortalecimento da participação do cidadão na mais diversas as áreas sob a tutela e proteção do Estado brasileiro.

Em harmonia com a Constituição, nos anos 2000, foi editada a LRF, quem vem sido aprimorada ao longo dos últimos anos e atualmente permite de maneira mais explícita a interação entre o cidadão e o setor público, em outras palavras, entre o controle social e a transparência, dispondo em seu art. 48, §1º que a esta última será assegurada mediante:

- I) incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;*
- II) liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e*
- III) adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União. – destaquei.*

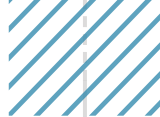
Obrigatoriamente, todos os órgãos da Administração Pública brasileira devem disponibilizar em seus portais meios para que o cidadão possa acompanhar os gastos empregados em determinada área de atuação. Isso permite que qualquer interessado possa acompanhar e avaliar a efetividade dos gastos públicos, especialmente no tocante ao combate da Covid-19.

Em abril de 2020, representantes das Comissões do Conselho Nacional de Saúde, que conta com diversos membros da sociedade civil e é grande fomentadora do controle social, realizou um encontro virtual para debater os desafios desta modalidade de controle em tempos de pandemia. Segundo o Presidente do Conselho, Fernando Pigatto, “O Conselho tem atuado fortemente para garantir a participação social no controle do SUS”.

Segundo as tratativas durante o encontro, os participantes relataram as ações que estão sendo trabalhadas pelas comissões, avaliaram o contexto atual, sugeriram e encamiñaram temas e iniciativas.

Foram pauta do encontro a preocupação com as populações mais vulneráveis, as garantias para manutenção de direitos e acessos a benefícios sociais, a importância da





comunicação para levar informações a todas as pessoas, o respeito e apoio aos profissionais da saúde e a valorização da ciência, entre outros assuntos.

Outra organização da sociedade civil que incentiva o controle social e está ativa na luta contra corrupção, especialmente nesta fase pandêmica, é o “Instituto Não Aceito Corrupção”, que lançou em 2020 uma ferramenta chamada “*Corruptovírus*”, que possibilita o recebimento e envio de queixas de brasileiros relativas ao contexto que o Brasil está atravessando.

Conforme o portal, os depoimentos enviados passam por uma triagem técnica interna e posteriormente são encaminhados ao Ministério Público, para que seja aberto um inquérito civil ou policial. É possível registrar um incidente que tenha acontecido em qualquer estado do País. A denúncia pode ser feita anonimamente. Há a opção de anexar fotos, documentos ou vídeos para ajudar na apuração.

Ainda segundo a página de hospedagem do aplicativo, em menos de uma semana de lançamento, foram recebidas mais de 40 denúncias relacionadas à pandemia. Desde o lançamento, tem recebido em média 5 denúncias por dia.

Toda essa corrupção e fraudes certamente podem custar milhares de vidas, razão pela qual todos nós, como cidadãos, devemos persistir pelo cumprimento do princípio da transparência por parte dos órgãos governamentais e atuar ativamente para que se concretizem, de forma realmente efetiva, todas as políticas públicas envolvidas frente à Pandemia.

## ■ CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que, no Brasil, as repercussões e consequências do mal emprego das transferências intragovernamentais realizadas pela União, bem como dos atos de corrupção permeados em parte de nossa cultura, inclinam-se a serem mais permanentes caso nenhuma ação seja realizada no sentido de coibir que determinados responsáveis pela administração da *república* persistam em desviar os recursos empregados no combate ao SARS-CoV-2.

Através dos resultados e fatos descritos abrangidos por tal circunstância, é evidente a importância da atuação de todas as instituições envolvidas no controle interno, externo e social, tais como o Tribunal de Contas da União, das Casas Legislativas do Congresso Nacional, da Controladoria-Geral da União, e da atuação de outros órgãos envolvidos nesta batalha, especialmente da Sociedade Civil como principal agente do controle social, para mitigar os efeitos das ações de fraude, corrupção ou erro, relevância que se traduzem na própria salvaguarda do patrimônio público e na concretização das atribuições institucionais e sociais, principais razões do dinamismo empregado na criação dessas organizações.

A economia constatada gerada aos cofres públicos, através das medidas desencadeadas pelos órgãos descritos neste trabalho ultrapassam os sete bilhões de reais, além dos quase dois bilhões sob suspeita e 39 milhões considerados como prejuízo efetivo.





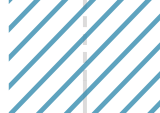
A perspectiva para o cenário pós pandemia está voltada para que essas instituições prossigam firmes na fiscalização dos gastos públicos, buscando sempre inovar através de programas institucionais que busquem novas estratégias com o objetivo de reduzir os níveis de fraude e corrupção no Brasil a patamares similares aos de países desenvolvidos, fazendo o melhor uso dos meios de tecnologia da informação existentes, tornando mais eficaz o cruzamento de dados entre as instituições envolvidas e disseminando para a população meios para participarem efetivamente deste controle, especialmente através do uso de plataformas digitais.

Por fim, resta-nos a consciência de que, para se atingir a transparência e o efetivo controle dos gastos públicos em uma situação tão delicada, é necessária a atuação conjunta de todos os atores envolvidos, seja da administração pública ou dos membros em geral da comunidade.

## ■ REFERÊNCIAS

1. BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil, 1988*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.
2. BRASIL. Congresso Nacional (2000). Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. *LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília.
3. CONACI. Página Institucional. *Impacto do Covid-19 na Auditoria Interna em perspectiva internacional comparada é tema de reunião do Conaci*. Disponível em: <http://www.conaci.org.br/noticias/impacto-do-covid-19-na-auditoria-interna-em-perspectiva-internacional-comparada-e-tema-de-reuniao-do-conaci>.
4. CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Página Institucional. *Comissões do CNS: encontro virtual debate desafios do controle social no período de pandemia*. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/1137-comissoes-do-cns-encontro-virtual-debate-desafios-do-controle-social-no-periodo-de-pandemia>.
5. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Página Institucional. Participação Social. *Fala.BR recebe quase 16 mil manifestações de ouvidoria sobre o coronavírus*. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2020/05/fala-br-recebe-quase-16-mil-manifestacoes-de-ouvidoria-sobre-o-coronavirus>
6. GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 17. ed. revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2017.
7. INSTITUTO NÃO ACEITO CORRUPÇÃO. Página Institucional. *Corruptovírus. Pandemia e Calamidade Pública*. Disponível em: <https://naoaceitocorruptao.org.br/corruptovirus/>
8. LIMA, Luiz Henrique. *Controle Externo*. 6.ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.
9. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Página Institucional. *Painel Corona Virus*. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>



- 
10. OPAS/OMS. *Página Institucional*. Disponível em: <[https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875)>
  11. SECRETARIA DO DESOURO NACIONAL. *Página Institucional*. Tesouro Transparente. *Monitoramento dos Gastos da União com combate à COVID-19*. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>>
  12. SENADO FEDERAL. *Página Institucional*. *Atividade Legislativa*. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materia/covid-19>>
  13. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Página Institucional*. *Nótcias STF*. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=443281>>
  14. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Página Institucional*. *TCU avalia a governança do Ministério da Saúde no combate à pandemia*. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/noticia/covid/%2520DTRELEVANCIA%2520desc/1/%2520?uuid=9b768900-d59d-11ea-bab8-63247ce0856f>>



---

# Aplicação do princípio constitucional da igualdade entre discentes em uma Universidade Federal no período da pandemia e desafios no pós-pandemia

| **Ideomildo da Silva Ferreira**  
UNIVASF

| **Bruno Cezar Silva**  
UNIVASF

# RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar em um estudo de caso a relação entre administração e discentes em uma universidade federal no contexto da pandemia, bem como tentar desenvolver uma aplicação prática do princípio constitucional da igualdade dentro de uma universidade federal durante a pandemia e os desafios no pós-pandemia; o princípio constitucional da igualdade não pode levar em conta apenas a letra fria da lei, haja vista que a vida é dinâmica e por esse motivo o administrador público não pode ficar inerte aos acontecimentos que o rodeiam. Neste artigo busca-se um norte para que a universidade federal em estudo encontre um equilíbrio entre o oferecimento do serviço de educação e a aplicação do princípio constitucional da igualdade aos discentes.

**Palavras-chave:** Igualdade, Pandemia, Discentes, Universidade Federal.



## ■ INTRODUÇÃO

Entre vários princípios constitucionais explícitos e implícitos nenhum se mostra tão relevante durante o contexto pandêmico como o princípio constitucional da igualdade. Entre várias aplicações possíveis deste princípio nesse contexto - aplicação de vacina para toda a população independente de classe, tratamento igual para todos pelo Sistema Único de Saúde - no sistema educacional, principalmente na educação pública, vários são os desafios da administração, esta em sentido amplo: administração propriamente dita, colegiados, professores, técnicos. - frente ao tratamento igual aos discentes, haja vista que no contexto da educação pública vários são os perfis e as demandas de cada discente.

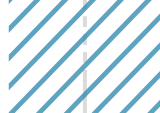
Conforme Silus, A. *et al.* “Recentemente o mundo parou em função da pandemia da COVID- 19 e os casos da doença provocada pelo novo coronavírus são crescentes. O consenso mundial de acordo com os órgãos oficiais de saúde é o isolamento social, com restrições de viagens, fechamento provisório de escolas, universidades e comércios em geral. Segundo dados da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, 2020), mais de 1,5 bilhão de estudantes de 191 países estão sendo afetados pelo fechamento das escolas e universidades. Diante da necessidade emergencial de fechamento das instituições de ensino, muitos desafios para a continuidade da educação mundial surgiram, dentre eles: harmonização do relacionamento entre estudantes e professores; o uso excessivo da tecnologia como ferramenta de comunicação para o ensino e aprendizagem; a dificuldade de professores e estudantes com o uso das Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação (TDIC’s); além de todas as questões socioemocionais que envolvem docentes, discentes, famílias e sociedade.”

Ainda nesse sentido explica Gusso, H. L. *et al.* “A pandemia de coronavírus SARS-Cov2 interrompeu as atividades presenciais de 91% dos estudantes no mundo (UNESCO, 2020a). Até meados de abril de 2020, havia projeções que indicavam que as medidas de controle da pandemia poderiam se prolongar por 2 ou 3 meses. Todavia, projeções científicas publicadas a partir desse mesmo mês indicam a necessidade de ampliar os períodos de quarentena, ainda que de modo intermitente, e de que o retorno às atividades presenciais ocorra de forma controlada, com minimização de riscos de contágio (KISSLER *et al.*, 2020).”

Relacionando os desafios que a pandemia trouxe ao mundo, estritamente no caso da educação pública, esse estudo deve ser ligado diretamente ao direito, haja vista que a administração pública só pode agir amparada legalmente. Interligando esses conceitos observamos que a atual constituição do Brasil em seu artigo 5º elenca como um dos direitos e garantias fundamentais a igualdade:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza,





garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

Em Complemento ao artigo anterior o artigo 6º da Constituição garante a educação como um direito social, senão vejamos:


Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

A administração pública em um contexto de pandemia tem muitas dificuldades para conciliar tais princípios dentro do sistema educacional público, pois diferente do período pré-pandêmico, onde os serviços educacionais eram prestados de forma igual para todos os discentes, a escola pública não estava preparada para uma situação de pandemia onde teria que conciliar princípios constitucionais em relação principalmente ao público alvo, os estudantes, haja vista que muitos não têm o mínimo para assistir aula de forma virtual, ou seja, muitos não dispõem de computador, tablet ou acesso à internet de qualidade. Neste cenário torna-se desafiador o papel da administração em oferecer um ensino de qualidade que abranja a igualdade material a todos os discentes. Conforme Lenza (2011, p.875):

O art. 5º, caput, consagra serem todos iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. Deve-se, contudo, buscar não somente essa aparente igualdade formal (consagrada no liberalismo clássico), mas, principalmente, a igualdade material, uma vez que a lei deverá tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades. Isso porque, no Estado Social ativo efetivador dos direitos humanos, imagina-se uma igualdade mais real perante os bens da vida, diversa daquela apenas formalizada perante a lei.

Assim o princípio constitucional da igualdade não pode ser analisado somente em seu sentido formal, mas principalmente em seu sentido material, haja vista que igualdade necessariamente não significa isonomia. A educação pública não pode simplesmente dispor de material on-line aos estudantes e acreditar que está obedecendo ao princípio constitucional da igualdade, haja vista que o serviço educacional neste sentido foi prestado, mas os discentes, principalmente os mais carentes, não estavam preparados para essa forma de serviço educacional imposta pela pandemia. Tratar de forma iguais estudantes em situações diferentes significa somente igualdade formal, e a administração pública deve tratar situações diferentes de modo diferente, assim chega-se a igualdade material. Segundo Silva (2017):

A igualdade, em seu sentido puramente formal, também denominada igualdade perante a lei ou igualdade jurídica, consiste no tratamento equânime confe-



rido pela lei aos indivíduos, visando subordinar todos ao crivo da legislação, independentemente de raça, cor, sexo, credo ou etnia [...]. Denominada por alguns de igualdade real ou substancial, a igualdade material tem por finalidade igualar os indivíduos, que essencialmente são desiguais. Sabe-se que as pessoas possuem diversidades que muitas vezes não são superadas quando submetidas ao império de uma mesma lei, o que aumenta ainda mais a desigualdade existente no plano fático. Nesse sentido, faz-se necessário que o legislador, atentando para esta realidade, leve em consideração os aspectos diferenciadores existentes na sociedade, adequando o direito às peculiaridades dos indivíduos.

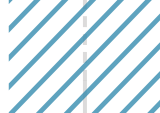
Novelino (2010) *apud* Silva (2017), afirma que “a igualdade não deve ser confundida com homogeneidade”. Nessa esteira, a lei pode e deve estabelecer distinções, uma vez que os indivíduos são diferentes em sua essência, devendo os iguais ser tratados igualmente e os desiguais tratados desigualmente, de acordo com suas diferenças. Denota-se que a isonomia em seu aspecto substancial visa corrigir as desigualdades existentes na sociedade, pois os indivíduos são desiguais sob as mais diversas perspectivas. Ademais há, ainda, no seio social, indivíduos e grupos historicamente mais vulneráveis ou que necessitam de tratamento diferenciado, seja pelo legislador, seja pelo aplicador do direito. Portanto, não se pode conceber que sejam os mesmos tratados pelo Ordenamento Jurídico como se idênticos fossem.

Nesse sentido, a Constituição Federal, simultaneamente, tenta assegurar a igualdade formal e determina a busca por uma igualdade substancial, em seu artigo 5º, caput, a Carta Magna prevê a chamada cláusula geral do princípio da igualdade ou isonomia, que visa obstar quaisquer discriminações ou distinções injustificáveis entre indivíduos.

Ainda nesse sentido de igualdade formal e material Moraes (2002) *apud* Silvia (2017), afirma que:

A igualdade assegurada pela Constituição de 1988 atua em duas faces: em relação ao poder legislativo ou executivo, este quando edita leis em sentido amplo, na medida em que obsta a criação de normas que violem a isonomia entre indivíduos que se encontram na mesma situação; E, também, em relação ao intérprete da lei, ao impor que este a aplique de forma igualitária, sem quaisquer diferenciações. Dessa forma, resta claro que a Carta de 1988 buscou aproximar as concepções de igualdade formal e material. Há inúmeros dispositivos constitucionais que buscam a eliminação de desigualdades de fato, como o art. 3º, que dispõe que são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil “construir uma sociedade livre, justa e solidária” (inciso I), “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (inciso III) e “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade, e quaisquer outras formas de discriminação” (inciso VI).

No sentido do estudo proposto observa-se um desafio para a administração pública conciliar a disponibilidade do serviço educacional com o princípio constitucional da igualdade, Segundo Lima e Souza (2020):



A interrupção das aulas presenciais, no contexto da pandemia da covid-19, também acentuou as desigualdades no ensino ao avaliar o acesso remoto. Antes da crise sanitária, 4,8 milhões de estudantes viviam em casas sem acesso à internet, prejudicando ou impossibilitando o acompanhamento das aulas remotas. O Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic), na última edição do painel TIC covid-19 — que tem como objetivo coletar informações sobre o uso da internet durante a pandemia —, revelou que três quartos dos internautas com 16 anos ou mais e que são das classes D e E (74%) acessam à rede de ensino remoto exclusivamente pelo telefone celular, percentual que é de 11% entre os usuários das classes A e B. O uso de computador (notebook, computador de mesa e tablet) como o principal recurso é maior nas classes A e B (66%), sendo menos acessível aos estudantes das classes C (30%); D e E (11%).

Trazendo o estudo para um conceito mais restrito do serviço educacional público, torna-se desafiador o papel da universidade pública, nesse sentido Gusso, H. L. *et al.*:

Universidades, departamentos acadêmicos e cursos universitários precisarão se adequar para reduzir danos pedagógicos e riscos à saúde pública, garantindo a manutenção de uma educação em nível superior de qualidade e segura. Compete às instâncias deliberativas das IES decisões fundamentais que subsidiarão as decisões de professores quanto à forma de conduzir suas disciplinas. Ajustes precisarão ser feitos nos planos de desenvolvimento institucional, nos projetos pedagógicos de cursos e no gerenciamento departamental, a fim de lidar com a situação de emergência.

Vários são os desafios da universidade pública no contexto da pandemia para tentar manter o princípio da igualdade como parâmetro educacional de qualidade. Nesse sentido a universidade pública em sentido estrito de administração pública deve observar também muitos princípios administrativos para oferecer um serviço de qualidade para seu público alvo, os estudantes. A pandemia foi uma situação que nenhum governo, quiçá a universidade pública, estavam preparados para enfrentar, desse modo torna-se um desafio para ambos darem continuidade aos serviços que eram oferecidos de forma presencial aos cidadãos e estudantes; em especial a universidade pública prestava um serviço quase que absolutamente presencial, assim a universidade deve observar a continuidade dos serviços com a situação de muitos estudantes que não tem o mínimo essencial para ter aula de forma remota. Nesse sentido Alencar, F. L. B et e al.:

Diante desse problema de impacto global, um dos principais desafios educacionais consiste em manter a qualidade do ensino superior, sobretudo, com foco na práxis profissional e, para isso, diversos recursos tecnológicos tem sido utilizados para manter a qualidade da interação, da formação e da construção da identidade profissional.

Em uma situação de pandemia o administrador público deve observar alguns princípios fundamentais da administração pública, como: supremacia do interesse público,





indisponibilidade do interesse público, impessoalidade, eficiência, razoabilidade e proporcionalidade, continuidade dos serviços públicos, entre outros. O cerne da questão é como conciliar tais princípios com o princípio constitucional da igualdade em uma situação de pandemia, onde nenhum administrador estava preparado para essa situação.

Em relação aos princípios do regime jurídico administrativo - supremacia do interesse público e indisponibilidade do interesse público - é inegável a função da educação no desenvolvimento dos estudantes, independente de classe, ou seja, o estado representado pela universidade pública deve prevalecer o interesse público da educação e não dispor livremente dela. Segundo Di Pietro (2011, p.67):

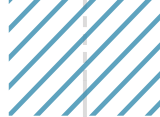
Ligado a esse princípio de supremacia do interesse público - também chamado de princípio da finalidade pública - está o da indisponibilidade do interesse público, segundo Celso Antônio Bandeira de Melo (2004:69), “significa que sendo interesses qualificados como próprios da coletividade - internos ao setor público - não se encontram a livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que o representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los - o que é também um dever - na estrita conformidade do que dispuser a *intentio legis*”. Mais além, diz que “as pessoas administrativas não tem portanto disponibilidade sobre os interesses públicos confiados à sua guarda e realização”. Esta disponibilidade está permanentemente retida nas mãos do Estado (e de outras pessoas políticas, cada qual na própria esfera) em sua manifestação legislativa. Por isso, a Administração e a pessoa administrativa, autarquia, têm caráter instrumental.

Dentro de um contexto de pandemia em contraposição aos princípios do regime jurídico administrativo estão os princípios da eficiência e continuidade dos serviços públicos. Nesse sentido o administrador público não pode dispor da educação, mas por outro lado existe uma situação de calamidade pública onde aquele deve conciliar os princípios do regime jurídico administrativo com os princípios em comento.

Conforme Alexandrino e Paulo (2019, p.253), “o objetivo do princípio da eficiência é assegurar que os serviços públicos sejam prestados com adequação às necessidades da sociedade que os custeia. A eficiência, aliás, integra o conceito legal de serviço público adequado (Lei 8.987/1995, art. 6º, § 1.º).”

Em relação ao princípio da continuidade dos serviços públicos, Alexandrino e Paulo (2019, p.261), afirmam que “abrange, assim, a prestação de serviços públicos em sentido estrito - prestações que representem, em si mesmas, utilidades materiais fruíveis diretamente pela população em geral, efetuadas diretamente ou por meio de delegatários. Nesse contexto de princípios convergentes no período pandêmico encontra-se o princípio da impessoalidade e princípio da razoabilidade e proporcionalidade, onde devem ser observados para que de um lado o discente tenha um tratamento igual dentro da universidade, obedecendo aos





princípios da igualdade e impessoalidade, e de outro lado a administração tenha uma ação razoável e proporcional em relação aos discentes, tratando os desiguais de forma desigual.”

Em um contexto de universidade pública, vários são os perfis de estudantes. Especificamente em relação à UNIVASF - Universidade Federal do Vale do São Francisco - os estudantes eram tratados com igualdade no período pré-pandêmico, ou seja, os estudantes menos favorecidos tinham um tratamento diferenciado dentro da universidade, pois esta em observância ao princípio da isonomia cumpria com suas obrigações de administração pública em serviço educacional, haja vista que existiam vários programas dentro da universidade que beneficiavam estudantes menos favorecidos economicamente, cita-se como exemplo o transporte estudantil inter-campis, o qual era direcionado a toda a comunidade acadêmica, ou seja, estudantes com poucos recursos financeiros eram beneficiados diretamente em seu deslocamento de casa para a universidade, outro exemplo concreto materializava-se na diferença de tratamento entre estudantes menos favorecidos economicamente no uso do restaurante universitário, o qual tinha parte do valor da refeição subsidiado pela universidade. Todo este cenário de igualdade formal e material foi alterado com a pandemia, pois a tarefa da administração pública, como estado, era dar aos discentes o mesmo tratamento diferenciado entre estudantes com situações econômicas distintas. Em relação ao período pandêmico algumas pesquisas recentes demonstram a disparidade entre estudantes. Nesse sentido Lima e Souza (2020) citam que “entre os usuários das classes A e B, os principais motivos para não acompanhar as aulas foram: não conseguir ou não gostar de estudar a distância (43%); cuidar da casa, dos irmãos, filhos ou outros parentes (38%); e falta de motivação (35%). Já entre os indivíduos das classes D e E, as questões mais apontadas foram a necessidade de buscar um emprego (63%); de cuidar da casa, dos irmãos, filhos ou outros parentes (58%); e a falta de equipamentos para acessar às aulas (48%).” Ainda nesse sentido para Dellagnelo e Reimers (2020) *apud* Kubota (2020, p.7), “a pandemia da Covid-19 ocasionou a paralisação das atividades escolares em todos os níveis da educação, não só no Brasil, mas na maior parte dos países. Existe grande variação na oferta letiva neste período. Ao passo em que algumas redes ficaram paradas durante parte do período, outras organizaram oferta de conteúdos por meio da TV aberta, materiais impressos, ambientes virtuais de aprendizagem, mensagens por meio de redes sociais e dados patrocinados. As desigualdades, que já são traço tão marcante de nosso sistema educacional, serão ainda mais aprofundadas por essa paralisia. É possível elencar de antemão alguns dos maiores perdedores desse processo: alunos com menor acesso à internet e a dispositivos, aqueles cujos responsáveis têm menor escolaridade e/ou menor disponibilidade para acompanhar as atividades de ensino remotas (entre os quais, os chamados trabalhadores da “linha de frente” de combate à pandemia), estudantes mais jovens e com menor autonomia. O período de retorno às aulas também





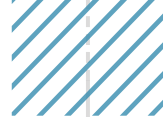
é carregado de muitas incertezas. Entre as medidas que estão sendo adotadas em outros países está a redução do número de alunos por sala. Uma das alternativas avaliadas é o rodízio de alunos, com parte assistindo às aulas presencialmente, e parte virtualmente. Isso pressupõe uma infraestrutura tecnológica, bem como familiaridade com seu uso.”

A Universidade Federal do Vale do São Francisco – UNIVASF - como várias universidades e outros órgãos, até pelo desconhecimento da letalidade do vírus e pela falta de informação, elencou medidas que tiveram uma ordem crescente de enfrentamento ao coronavírus, conforme relatório de gestão de 2020 da UNIVASF:

“A Pró-Reitoria de Assistência Estudantil apresentou os resultados das ações realizadas no exercício de 2020, as quais tiveram por finalidade atender aos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, de modo a contribuir com a democratização das condições de permanência dos estudantes na UNIVASF, minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais, influenciar positivamente na redução das taxas de retenção e evasão e promover inclusão social pela educação, conforme preconizado pelo Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, que dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Em 2020, apesar de se tratar de um ano singular, especialmente pela chegada da Pandemia Covid-19 no Brasil, somada a mudança na gestão da pasta da Assistência Estudantil na UNIVASF com a chegada de novo Pró-Reitor, nomeado pela Portaria nº 155 de 20 de abril de 2020, a PROAE esteve à frente de conquistas importantes para comunidade acadêmica. Entre essas conquistas destacamos a proposição e aprovação, junto a Câmara de Assistência Estudantil – CAE, do Auxílio Emergencial de Alimentação, da prorrogação por mais dois meses do Edital nº 01/2019, referente ao Processo Seletivo Unificado 2019 – PSU 2019, com a finalidade de não deixar os estudantes desassistidos nesse período até entrar em vigor o Edital nº 05/2019 (PSU 2020), da elaboração e divulgação do Edital nº 01/2020 de Apoio à Inclusão Digital e da viabilização de reforma das estruturas físicas e manutenção dos equipamentos dos Restaurantes Universitários. No mês de agosto entrou em vigor o Edital referente ao Processo Seletivo Unificado 2020 com a inicialização dos pagamentos das bolsas e auxílios aos estudantes. A PROAE também contribuiu e outros processos em parceria com a Pró-Reitoria de Ensino – PROEN, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação – PRPPGi, Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas – PROGEPE e Secretaria de Educação à Distância – SeaD na criação, desenvolvimento e divulgação do I Ciclo de Práticas Educativas para Ensino Digital, sendo os docentes e discentes da instituição o público-alvo.”

Nesse mesmo relatório são apresentadas tabelas sobre auxílios e bolsas direcionadas aos discentes, esse estudo mostra-se relevante, pois pode-se fazer um comparativo desses indicadores antes e após a pandemia, senão vejamos:





**Tabela 1.** Relação entre as modalidades de bolsas e auxílios do Programa de Assistência Estudantil da UNIVASF em função da quantidade de estudantes assistidos ao longo dos anos.

EVOLUÇÃO DOS INDICADORES DE BOLSAS E AUXÍLIOS CONCEDIDOS AOS ESTUDANTES NO PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL											
MODALIDADE	ANO										
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 jan a mai	2019 jun a dez	2020 jan a jul <sup>1</sup>	2020 ago a dez <sup>1</sup>
AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO	-	-	-	7	14	4	61	60	30	30	30
AUXÍLIO CRECHE	-	-	-	-	-	73	81	81	30	30	78
AUXÍLIO MORADIA	-	-	20	410	433	540	518	516	117	115	104
AUXÍLIO PERMANÊNCIA	-	-	-	746	747	964	830	825	134	134	613
AUXÍLIO TRANSPORTE	73	171	380	28	49	8	60	54	34	34	0
BOLSA PERMANÊNCIA (UNIVASF)	686	886	699	188	213	381	381	377	154	154	414
BOLSA PERMANÊNCIA (MEC)	-	56	111	203	254	266	269	241	288	253	205
RESIDÊNCIA ESTUDANTIL	44	50	52	58	56	55	67	71	63	50	67
AUXÍLIO EMERGENCIAL DE ALIMENTAÇÃO	-	-	-	159	-	153	158	-	-	439	0
AUXÍLIO DE APOIO À INCLUSÃO DIGITAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	857
RESTAURANTE UNIVERSITÁRIO (P1)	-	-	-	2748	3725	4585	5176	2514	2728	1949	-
RESTAURANTE UNIVERSITÁRIO (P2)	-	-	-	-	-	-	-	2076	-	-	-
APOIO À PARTICIPAÇÃO ESTUDANTIL EM EVENTO	-	64	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>803</b>	<b>1227</b>	<b>1262</b>	<b>4547</b>	<b>5491</b>	<b>7029</b>	<b>7601</b>	<b>6815</b>	<b>3578</b>	<b>2935</b>	<b>2163</b>

<sup>1</sup>O ano fiscal de 2020 foi separado em dois momentos para que se pudesse demonstrar influência da Pandemia Covid-19 nas ações realizadas pela Assistência Estudantil da UNIVASF.

Fonte: Relatório de Gestão 2020 da UNIVASF (2020, p.58)

**Tabela 2.** Cronograma de execução das ações realizadas pela PROAE ao longo do ano de 2020, com destaque aos recursos pagos diretamente aos estudantes e pagos a Pessoas Jurídicas que prestam serviços nas ações de Assistência Estudantil da UNIVASF.

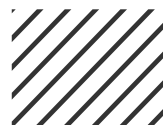
CRONOGRAMA DE PAGAMENTOS EFETUADOS NO ANO DE 2020													
AÇÕES (Recursos pagos diretamente aos Estudantes)	JAN	FEV	MAR	ABR	MAIO	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	
AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
AUXÍLIO CRECHE	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
AUXÍLIO MORADIA	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
AUXÍLIO PERMANÊNCIA	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
AUXÍLIO TRANSPORTE <sup>1</sup>	X	X	X	X									
BOLSA PERMANÊNCIA	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
RESIDÊNCIA ESTUDANTIL	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
AUXÍLIO EMERGENCIAL DE ALIMENTAÇÃO				X	X	X	X	X					
AUXÍLIO DE APOIO À INCLUSÃO DIGITAL (Cota única)										X			
PROGRAMA DE ELABORAÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO - PEMD	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
AÇÕES (Recursos que não são pagos diretamente aos Estudantes)													
RESTAURANTES UNIVERSITÁRIOS (ISM) <sup>2</sup>	X	X	X										
TRANSPORTE COMBUSTÍVEL E MANUTENÇÃO	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
TRANSPORTE MOTORISTAS (SALÁRIOS)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
POSTO DE SEGURANÇA NA RESIDÊNCIA – CCA <sup>3</sup>							X	X	X	X	X	X	

<sup>1</sup> Auxílio transporte interrompido após o início da pandemia, sendo pago em 2020 apenas 3 meses (de janeiro a março).

<sup>2</sup> Suspensão das atividades do Restaurante Universitário a partir da segunda quinzena do mês de março, sendo pagas contas referentes aos meses de janeiro, fevereiro e março.

<sup>3</sup> Implantação de posto de segurança, a partir do mês de julho, exclusivo para Residência Universitária do Campus Ciências Agrárias-CCA, onde há apenas estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, após repetidas tentativas de invasão por meliantes, sendo pago em 2020 o valor referente a 6 meses pelo serviço prestado.

Fonte: Relatório de Gestão 2020 da UNIVASF (2020, p.59)





**Tabela 3.** Orçamento relativo as ações que envolvem **pagamentos diretos aos estudantes**, respectivos números de estudantes atendidos, valores totais dos recursos pagos e valores totais de restos a pagar para 2021.

ORÇAMENTO GERAL DE BOLSAS E AUXÍLIOS PAGOS DIRETAMENTE AOS ESTUDANTES NO ANO DE 2020 MAIS RESTOS A PAGAR DE 2020 PARA 2021						
AÇÕES (Recursos pagos diretamente aos Estudantes)	VALOR UNITÁRIO (R\$)	DE JANEIRO A JULHO DE 2020		DE AGOSTO A DEZEMBRO DE 2020 + Mês de Janeiro liquidado		RESTOS A PAGAR PARA 2021
		Nº DE ESTUDANTES ASSISTIDOS POR BOLSAS E AUXÍLIOS PAGOS, REFERENTES AO PSU 2019	VALOR TOTAL DE CADA BENEFÍCIO PAGO	Nº DE ESTUDANTES ASSISTIDOS POR BOLSAS E AUXÍLIOS PAGOS, REFERENTES AO PSU 2020.	VALOR TOTAL DE CADA BENEFÍCIO PAGO	BOLSAS E AUXÍLIOS PSU 2020 COMPLETAR ATÉ FEV + RESIDÊNCIA UNIVERSITÁRIA COMPLETAR ATÉ MAR
AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO	R\$ 200,00	30	R\$ 40.800,00	30	R\$ 36.000,00	R\$ 6.000,00
AUXÍLIO CRECHE	R\$ 200,00	30	R\$ 29.800,00	78	R\$ 93.600,00	R\$ 15.600,00
AUXÍLIO MORADIA	R\$ 150,00	115	R\$ 118.350,00	104	R\$ 93.600,00	R\$ 15.600,00
AUXÍLIO PERMANÊNCIA	R\$ 200,00	134	R\$ 184.000,00	613	R\$ 737.600,00	R\$ 122.600,00
AUXÍLIO TRANSPORTE <sup>1</sup>	R\$ 150,00 R\$ 175,00 R\$ 200,00	34	R\$ 21.150,00	0	R\$-	R\$-
BOLSA PERMANÊNCIA	R\$ 400,00	154	R\$ 424.400,00	414	R\$ 991.600,00	R\$ 165.600,00
RESIDÊNCIA ESTUDANTIL	R\$ 280,00	50	R\$ 100.240,00	67	R\$ 96.125,80	R\$ 57.260,21
<b>SUBTOTAL (BOLSAS E AUXÍLIOS VIABILIZADOS PELOS PROCESSOS SELETIVOS UNIFICADOS)</b>		<b>547</b>	<b>R\$ 918.740,00</b>	<b>1306</b>	<b>R\$2.048.525,80</b>	<b>R\$ 382.660,21</b>
AUXÍLIO EMERGENCIAL DE ALIMENTAÇÃO <sup>2</sup>	R\$ 150,00	439	R\$ 325.350	0	R\$ -	
AUXÍLIO DE APOIO À INCLUSÃO DIGITAL <sup>3</sup>	R\$ 1.700,00	0	R\$ -	857	R\$ 1.456.900,00	
PROGRAMA DE ELABORAÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO – PEMD <sup>4</sup>	R\$ 400,00	3	R\$ 8.400,00	3	R\$ 6.000,00	
<b>SUBTOTAL (BOLSAS E AUXÍLIOS VIABILIZADOS POR OUTROS EDITAIS)</b>		<b>442</b>	<b>R\$ 333.750,00</b>	<b>860</b>	<b>R\$ 1.462.900,00</b>	
<b>SUBTOTAL GERAL</b>		<b>989</b>	<b>R\$ 1.252.490,00</b>	<b>2166</b>	<b>R\$ 3.511.425,80</b>	
<b>TOTAL GERAL</b>		<b>Nº TOTAL DE ESTUDANTES ASSISTIDOS COM BOLSAS E AUXÍLIOS PAGOS NO ANO DE 2020.</b>		<b>VALOR TOTAL DE RECURSOS PAGOS EM 2020 (R\$)</b>		<b>VALOR TOTAL DE RECURSOS PAGOS EM 2020 (R\$) + RESTOS A PAGAR 2020 PARA 2021</b>
		<b>3155</b>		<b>R\$ 4.763.915,80</b>		<b>R\$ 5.146.576,01</b>

1. O valor do Auxílio transporte pode variar a depender da distância em km do Campus Senhor do Bonfim. Esta modalidade foi interrompida.
2. Após o início da pandemia, sendo pago em 2020 apenas 3 meses (de janeiro a março).
3. Foram pagos o equivalente a cinco meses de Auxílio Emergencial de Alimentação, no período de abril a agosto de 2020.
4. O Auxílio de Apoio à inclusão digital foi pago em cota única e no valor fixo.
5. No mês de julho finalizou a vigência do Edital nº 03/2019 – PROAE (PEMD), contudo, diante das condições desfavoráveis para realização de nova seleção e de dispositivo do referido Edital, indicando a possibilidade de prorrogação do mesmo por período equivalente ao original, o Edital nº 03/2019 foi assim renovado.

Fonte: Relatório de Gestão 2020 da UNIVASF (2020, p.61).

Para uma melhor compreensão do estudo será comparado o período de junho a dezembro de 2019, ou seja, o período pré-pandemia, com agosto a dezembro de 2020, período onde as aulas da universidade estavam suspensas em virtude da pandemia. Não será levado em consideração o período de janeiro a julho de 2020 haja vista que foi um período misto, ou seja, de janeiro a março desse período teve aula presencial e o restante fora suspenso em virtude da pandemia.

A análise da tabela 1 será em relação aos indicadores do período pré-pandemia com o período pós-pandemia; assim, verifica-se por esses dados que não houve aumento de





indicadores em relação ao auxílio alimentação; em relação ao auxílio creche houve um aumento dos indicadores em 160%; em relação ao auxílio moradia houve uma diminuição de 11%; em relação ao auxílio permanência houve um aumento de 357%; o auxílio transporte teve seus indicadores zerados haja vista que no período estudado as aulas estavam suspensas; em relação a bolsa permanência (UNIVASF) teve um aumento de 168%; em relação a bolsa permanência (MEC) houve uma diminuição de 28%; em relação à residência estudantil houve um aumento de 6%; em relação ao auxílio emergencial de alimentação não houve indicadores; em relação ao auxílio de apoio à inclusão digital não há comparativo, haja vista que este auxílio não era oferecido no período pré-pandemia; em relação ao restaurante universitário e apoio à participação estudantil em evento não houve serviço oferecido no período pandêmico analisado.

Levando-se em consideração o total dos indicadores analisados houve uma diminuição em torno de 39% dos serviços oferecidos. Esse dado geral deve ser analisado com cautela pois no geral os serviços e/ou bolsas oferecidos aos discentes no período da pandemia tiveram seus indicadores aumentados, bem como foi demonstrado que não houve indicador do restaurante universitário no período pandêmico.

Ainda conforme o relatório de gestão apresentado com a chegada da pandemia houve uma diminuição significativa dos recursos em relação ao restaurante universitário e transporte estudantil, os quais foram alocados em outras demandas estudantis, senão vejamos:

Com a chegada mais expressiva da pandemia Covid-19 no Brasil, mais especificamente na Região em que se insere a UNIVASF, as atividades dos Restaurantes Universitários foram suspensas e houve também redução significativa das rotas do Transporte Estudantil (ver **Tabela 2**). Tal situação ao longo dos meses gerou enorme economia de recursos, possibilitando a diagramação de ações de Assistência Estudantil necessárias e pertinentes para o momento crítico de pandemia.

Em números absolutos o relatório apresenta os seguintes dados:

Inicialmente, ocorreu a disponibilização de Auxílio Emergencial de Alimentação no valor de R\$ 150,00, de abril até agosto de 2020, para 439 estudantes, sendo a composição deste grupo formada por 39 moradores das residências estudantis que não receberam o Auxílio Alimentação na seleção 2019, 200 estudantes que estavam na lista de classificados do Auxílio Moradia e 200 da lista de classificados do Auxílio Permanência também da Seleção Unificada 2019 (ver **Tabelas 2 e 3**). Outra ação importante empreendida pela PROAE foi a prorrogação dos pagamentos relacionados ao PSU 2019 (Edital nº 01/2019), pelo período de 2 meses, junho e julho de 2020. Tal prorrogação ocorreu devido a finalização da vigência do referido Edital em maio de 2020 e previsão de inicialização dos pagamentos referentes ao PSU 2020 (Edital nº 05/2019) só iniciar em agosto de 2020, gerando um intervalo de dois meses sem







os estudantes receberem recursos. A medida se tornou ainda mais concreta após a aprovação da liberação dos 43% dos recursos orçamentários do Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) contingenciados pelo Governo Federal, ocorrida naquela época.

Diante do cenário diferenciado, com a perspectiva de liberação dos recursos contingenciados, foi também possível ampliar significativamente o número de bolsas e auxílios a serem disponibilizados no PSU 2020, com acréscimos no número de benefícios que variaram de 28% a 359%, em relação ao que vinha sendo praticado dentro do conjunto de modalidades de bolsas e auxílios, ofertadas pela Assistência Estudantil no PSU 2019 conforme pode ser constatado pelos dados da **Tabela 3**. Somado a isso, a perspectiva da retomada das atividades acadêmicas de modo remoto, bem como ações da própria Universidade neste sentido, sendo este processo concretizado com o lançamento da Resolução nº 14/2020–CONUNI, que estabeleceu o Período Letivo Suplementar 2020.3, de modo remoto, a PROAE elaborou e lançou o Edital nº 01/2020, de Apoio à Inclusão Digital com duas modalidades. A modalidade 1, que foi a Inclusão Digital por Aquisição de Pacote de Dados para Acesso à Internet, e envolveu a disponibilização de Chips com pacote de dados móveis para acesso à internet, por meio da Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP) e Ministério da Educação (MEC), e a modalidade 2, que consistiu no Auxílio de Apoio à Inclusão Digital para compra de computadores e envolveu concessão de recurso financeiro, no valor fixo de R\$ 1.700,00, para o estudante adquirir o equipamento. Neste processo, todos os estudantes que se inscreveram, atendiam os critérios legais e comprovaram estar em condições de vulnerabilidade socioeconômica, foram atendidos em ambas as modalidades. Como resultado, foram selecionados 278 estudantes para receber Chip de pacotes de dados de internet e 857 estudantes para receber auxílio para compra de computador (ver **Tabela 3**).

Ao fim do ano de 2020, mesmo após garantir o pagamento de todas as ações desenvolvidas pela PROAE, até o mês de dezembro, houve recurso orçamentário remanescente, o qual foi empenhado com a finalidade de deixá-lo como Restos a Pagar para o ano de 2021, garantindo desta maneira o pagamento de bolsas e auxílios até o mês fevereiro 2021; auxílio manutenção/Residência Universitária até março 2021; transporte estudantil (manutenção dos veículos, combustível, salário de motoristas) e posto de segurança Residência Universitária de Campus Ciências Agrárias – CCA até junho 2021, conforme descrito na Tabela 3. Registra-se ainda, que todas as ações empreendidas pela PROAE no ano de 2020 foram frutos de discussões democráticas, transparentes, ampliadas para comunidade estudantil (de modo remoto) e envolveram os servidores do setor e os representantes da Câmara de Assistência Estudantil da UNIVASF (CAE/UNIVASF).





## ■ MÉTODO

Em virtude do pouco material disponível neste contexto de pandemia, pois após a industrialização, foi a primeira pandemia em termos globais que afetou todas as áreas humanas, em especial a educação, este estudo foi desenvolvido levando-se em consideração o material disponível no momento, como relatórios e dados oferecidos pela própria UNIVASF. Segundo Gil (2002), a pesquisa de caráter exploratório tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. A pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos.

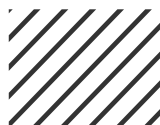
## ■ RESULTADOS E DISCUSSÃO

Conforme analisado, pelo pouco material disponível, a UNIVASF na medida do possível, tentou estabelecer uma igualdade material aos estudantes mais carentes da instituição, oferecendo a estes recursos e apoio, ou seja, foi tentado o que podia ser feito com as informações que se tinha com o passar do tempo, assim, observa-se em termos gerais, que pelo desconhecimento do tempo que a pandemia podia durar foi ao menos buscada a igualdade material estabelecida na Constituição Federal de 1988.

## ■ CONCLUSÃO

A verdadeira questão a ser debatida daqui por diante será o futuro da educação a partir de um suposto controle da letalidade da Covid-19, bem como conciliar este futuro abrangendo a todos os estudantes, independente de classe. Sabe-se hoje que a pandemia da Covid-19 afetou principalmente os estudantes mais carentes, assim a universidade tem esse desafio de conciliar o princípio da igualdade com o princípio do acesso à educação, haja vista que não basta só disponibilizar conteúdo para que o estudante tenha acesso, mas garantir que esse acesso seja efetivo. Existem hoje algumas tendências para a educação pós-pandemia: ensino híbrido, tecnologia na educação e ensino não presencial.

Para Silva (2020), “o ensino híbrido já se mostrava como uma possível tendência, mas se consolidou com a pandemia de covid-19. Prova disso é que o ensino híbrido é preferência de 38% dos alunos na volta às aulas presenciais. A modalidade combina a metodologia presencial com a virtual. Assim, os estudantes têm acesso a aulas nas escolas e através das plataformas virtuais de aprendizagem. Com as discussões sobre o papel da tecnologia na educação, a tendência é que o ensino híbrido substitua cada vez mais as aulas tradicionais e expositivas. O objetivo é utilizar o melhor que cada uma das modalidades tem a





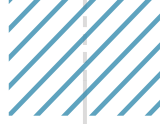
oferecer. O ensino híbrido não é a única forma de vivenciar a tecnologia na educação. Outro fator que tende a ser até mesmo uma exigência nas instituições de ensino é a incorporação das tecnologias educacionais no cotidiano escolar. Apesar da pandemia ser uma situação incomum, é possível ter alguns aprendizados com ela. As escolas devem se abrir para o novo e repensar a forma de ensinar e aprender. A tecnologia pode ser uma aliada do ensino-aprendizagem e é capaz de proporcionar diversos benefícios. Assim, a expectativa é que se torne comum o uso, por exemplo, de jornadas de aprendizagem integradas à rotina das aulas e o uso de ferramentas digitais na educação. A ideia não é substituir as aulas presenciais pelas online, mas agregar e mesclar as modalidades. No novo cenário, é possível levantar a discussão para os pais, educadores e gestores sobre como o aprendizado também é possível fora da sala de aula. As escolas poderão investir em caminhos de aprendizagem virtuais, que se integrem aos presenciais.”

Pelo desenvolvimento do presente estudo de caso observa-se que para uma aplicação prática do princípio constitucional da igualdade deve-se buscar um equilíbrio entre gestão, discentes e professores, haja vista que todos foram afetados pela pandemia, sendo necessário um planejamento para uma transição entre o ensino presencial para um ensino híbrido, haja vista que tal realidade é indissociável após a pandemia. Nesse sentido Silus, A. *et al.*:

É possível inferir hipoteticamente que a educação superior brasileira passará por uma grande transformação híbrida, entre o analógico e digital, no entanto os professores que não foram capacitados e não receberam a infraestrutura necessária das IES para o uso das tecnologias digitais educacionais estarão com altos níveis de stress ou resistência devido aos aspectos socioemocionais pessoais, dos alunos, dos colegas e das famílias, que envolvem a dinâmica da prática docente. Destacamos com tal reflexão, que muito além das movimentações das IES para formação docente nas ferramentas tecnológicas e metodológicas de ensino, se faz necessário também a emergente discussão sobre os aspectos socioemocionais dos professores, visto que a sala de aula é um universo de emoções, que já no ensino presencial se apresentavam com inúmeros desafios.

Em termos gerais a UNIVASF como qualquer setor público, durante a pandemia, foi adaptando-se as informações que tinha ao longo do tempo, nesse sentido o verdadeiro desafio será a adaptação da universidade para o pós-pandemia, haja vista que alguns processos tecnológicos que antes eram cogitados passaram a ser a realidade, como o ensino híbrido e o uso da tecnologia no processo de formação dos discentes. Esse desafio torna-se mais complexo à medida que a universidade, no sentido de administração pública, deve não somente disponibilizar conteúdo, mas garantir que esse conteúdo possa ser utilizado por todo e qualquer estudante, independente de classe ou renda, ou seja, o princípio constitucional da igualdade terá que ser observado em seu sentido formal e material para que seja atendido o princípio em comento.





## ■ REFERÊNCIAS

1. ALENCAR, Fernanda; HENRIQUES, Maria. Educação superior em tempos de pandemia: dilemas e desafios. **Revista campo do saber**, 2020. Disponível em <[EDUCAÇÃO SUPERIOR EM TEMPOS DE PANDEMIA: DILEMAS E DESAFIOS | Brasilino e Alencar | Revista Campo do Saber \(iesp.edu.br\)](#)>. Acesso em: 22 junho 2021.
2. ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito Administrativo descomplicado. 28 ed. São Paulo: Editora Método, 2019.
3. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 24 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2011.
4. GUSSO, Helder et al. Ensino superior em tempos de pandemia: diretrizes à gestão universitária. **SciELO**, 2020. Disponível em <[SciELO - Brasil - ENSINO SUPERIOR EM TEMPOS DE PANDEMIA: DIRETRIZES À GESTÃO UNIVERSITÁRIA ENSINO SUPERIOR EM TEMPOS DE PANDEMIA: DIRETRIZES À GESTÃO UNIVERSITÁRIA](#)>. Acesso em: 22 junho 2021.
5. KUBOTA, Luis Claudio. A infraestrutura sanitária e tecnológica das escolas e a retomada das aulas em tempos de covid-19. **IPEA**, 2020. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/200715\\_nt\\_diset\\_n\\_70\\_web.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200715_nt_diset_n_70_web.pdf)>. Acesso em: 3 junho 2021.
6. LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 15 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.
7. LIMA, Bruna; SOUZA, Carinne. Pandemia evidenciou desigualdade na educação brasileira. **Correio Braziliense**, 2020. Disponível em <<https://www.correio braziliense.com.br/euestudante/educacao-basica/2020/12/4897221-pandemia-evidenciou-desigualdade-na-educacao-brasileira.html>>. Acesso em: 1 junho 2021.
8. RELATÓRIO DE GESTÃO 2020 DA UNIVASF. Disponível em <[relatorio-de-gestao-2020-final.pdf \(univasf.edu.br\)](#)>. Acesso em: 23 de junho 2021
9. SILVA; Carolina Dias Martins da Rosa. Igualdade formal x igualdade material: a busca pela efetivação da isonomia. **Conteúdo Jurídico**, 2017. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/48550/igualdade-formal-x-igualdade-material-a-busca-pela-efetivacao-da-isonomia>. Acesso em: 1 de junho 2021.
10. SILVA, Gabriele. 4 tendências da educação pós-pandemia. **Educa+Brasil**, 2020. Disponível em: <[https://www.educamaisbrasil.com.br/educacao/escolas/4-tendencias-da-educacao-pospandemia?gclid=eaiaiqobchmixtcv7or-8aive5ezch3jgeb-veaayasaagj3hvd\\_bwe](https://www.educamaisbrasil.com.br/educacao/escolas/4-tendencias-da-educacao-pospandemia?gclid=eaiaiqobchmixtcv7or-8aive5ezch3jgeb-veaayasaagj3hvd_bwe)>
11. SILUS, Alan et al. Desafios do ensino superior brasileiro em tempos de pandemia da COVID-19: repensando a prática docente. **Revista Ibict**, 2020. Disponível em <[Desafios do ensino superior brasileiro em tempos de pandemia da Covid-19: repensando a prática docente | Liinc em Revista \(ibict.br\)](#)>. Acesso em: 23 junho 2021.



---

# Proporcionalidade na adoção de medidas restritivas de direitos na gestão da pandemia em Petrolina/PE para proteção do direito à saúde pública

| Polyane Casagrande Araujo Pioli  
UNIVASF

| Kliver Lamarthine Alves Confessor  
UNIVASF

# RESUMO

**Objetivo:** A pandemia de covid-19, com um número de infectados em crescimento rápido e a ausência de tratamentos efetivos, trouxe desafios para os governos no sentido de implementar estratégias emergenciais de combate à doença. Diante desse contexto, este estudo tem como objetivo analisar a adoção de medidas restritivas de direitos fundamentais como estratégia de enfrentamento da pandemia de covid-19, a partir do princípio da proporcionalidade. **Método:** A pesquisa é qualitativa e descritiva, e quanto aos procedimentos, constitui-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, com análise crítica dos decretos produzidos nos primeiros meses de pandemia no referido município e de gráficos produzidos por banco de dados secundários, especialmente o número de casos confirmados por covid-19 e óbitos. **Resultados:** Verificou-se no exercício do poder de polícia conferido à Administração Pública através das referidas medidas uma tendência da gestão da pandemia no município de Petrolina/PE em prevenir a disseminação da doença, com a edição de vários decretos, alguns enrijecendo e outros flexibilizando as medidas restritivas, bem como configurando em sua maioria como decisões adequadas, necessárias e proporcionais. **Conclusão:** Observou-se que a gestão municipal, através do juízo de ponderação, utilizou na maior parte dos seus atos de medidas restritivas que revelaram a predominância do direito à saúde pública em relação ao direito à liberdade individual.

**Palavras-chave:** Direitos Fundamentais, Poder de Polícia, Covid-19, Proporcionalidade, Petrolina.



## ■ INTRODUÇÃO

A pandemia de covid-19 exigiu dos países ações no sentido de conter o aumento do número de infectados e mortes, com utilização prioritária do isolamento social, inicialmente, diante da ausência de tratamentos efetivos e do desenvolvimento da vacina.

Em cumprimento às recomendações internacionais, o Brasil passou a adotar medidas emergenciais, no âmbito Federal, Estadual e Municipal, inclusive através da Lei nº 13.979/2020, o que representa uma relativização dos direitos fundamentais individuais em favor da saúde pública. Tais medidas restritivas decorrem do poder de polícia conferido à Administração Pública que possui limites para o seu exercício na razoabilidade e proporcionalidade.

Em que pese o município de Petrolina desde o mês de Março de 2020 adotar uma série de medidas restritivas, diante dos impactos econômicos e sociais e do início da campanha de vacinação, no corrente ano de 2021, ocorreu uma flexibilização das medidas, e por conseguinte um novo aumento de casos confirmados<sup>1</sup>.

Nesse contexto, a importância do presente trabalho revela-se em analisar as decisões anteriormente tomadas pela gestão municipal diante da pandemia para planejamento de ações considerando as novas variantes e ainda a pequena parcela da população imunizada, bem como para novas situações de crise, visando trazer o mínimo de sacrifício à liberdade individual e máximo de proteção aos direitos da coletividade.

Diante do exposto, esta pesquisa buscou analisar a adoção de medidas restritivas de direitos fundamentais como estratégia de enfrentamento da pandemia de covid-19, no município de Petrolina/PE, a partir do princípio da proporcionalidade. Como objetivos específicos, pretendeu-se destacar a competência do município para as ações de saúde na pandemia, bem como discriminar as limitações ao poder de polícia inserto nas medidas restritivas; apontar quais medidas emergenciais foram adotadas pela administração municipal e quais direitos foram restringidos. Ainda, investigou-se a legitimidade da adoção das referidas medidas a partir do atendimento às máximas da necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito.

A pesquisa quanto à abordagem é qualitativa e quanto aos objetivos, caracterizada como descritiva. No que tange aos procedimentos, classificada como uma pesquisa bibliográfica e documental, com análise crítica dos decretos produzidos nos primeiros meses de pandemia no município de Petrolina/PE e de gráficos produzidos por banco de dados secundários, especialmente o número de casos confirmados por covid-19 e óbitos.

1 No mês de março de 2021, Petrolina registrou 76 mortes e 3.430 novos casos de pessoas com covid-19.

## ■ MÉTODO

Segundo Moresi (2003, p. 71) o método qualitativo é apropriado “quando o fenômeno em estudo é complexo, de natureza social e não tende à quantificação”. Por sua vez, Godoy (1995, p. 63) ressalta que “quando o estudo é de caráter descritivo e o que se busca é o entendimento do fenômeno como um todo, na sua complexidade, é possível que uma análise qualitativa seja mais indicada”.

No caso específico, essa pesquisa é caracterizada como qualitativa quanto à forma de abordagem do problema e descritiva, no que tange aos objetivos, pois o estudo visa a análise da adoção de medidas restritivas de direitos fundamentais no enfrentamento da pandemia de covid-19 em Petrolina/PE, tendo como parâmetro o princípio da proporcionalidade.

Quanto aos procedimentos, é classificada como uma pesquisa bibliográfica e documental. Gil (2008, p. 50) indica que a pesquisa bibliográfica “[...] é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. Foram utilizados textos científicos para abordar o poder de polícia da Administração Pública e seu exercício através de medidas restritivas de direitos fundamentais.

Gil (2008, p. 51) aponta que a diferença entre pesquisa bibliográfica e documental, reside na natureza das fontes, dessa forma, a última utiliza-se de “[...] materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”. Assim, neste trabalho foram consultados documentos oficiais, como a Constituição Federal, Lei Federal, jurisprudências e decretos da Prefeitura de Petrolina relacionados à pandemia da covid-19.

Optou-se por decretos municipais editados dos meses iniciais da pandemia, entre março e julho de 2020, objetivando delimitar a quantidade de dados para análise e por se tratar de período no qual as discussões sobre o protagonismo dos municípios no enfrentamento a covid-19 estavam mais acirradas.

Foram utilizados gráficos disponibilizados pelo site do Desafio dos Municípios, abrangendo o referido período, referentes aos seguintes indicadores da covid-19: Taxa acumulada de casos e Taxa acumulada de óbitos.

Para verificar a legitimidade das medidas restritivas na pandemia utilizou-se como critério o princípio da proporcionalidade, a partir de três máximas, adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Segundo Alexy (2008, p. 588), a adequação e a necessidade “[...] expressam a exigência – contida na definição de princípio – de uma máxima realização em relação às possibilidades fáticas”. Isso significa dizer que se expressa numa relação meio-fim, buscando-se dentre os meios aproximadamente adequados o de menor intervenção, o menos gravoso.



Alexy (1999, p. 78) trata o princípio da proporcionalidade em sentido estrito como uma lei de ponderação, assim “[...] quanto mais intensiva é uma intervenção em um direito fundamental tanto mais graves devem ser as razões que a justificam”. Destaca três fases, “na primeira fase deve ser determinada a intensidade da intervenção. Na segunda fase se trata, então, da importância das razões que justificam a intervenção. Somente na terceira fase sucede, então, a ponderação no sentido estrito e próprio”.

Na prática, ao buscar solucionar a colisão de princípios, um princípio cede perante o outro, ausente declaração de invalidade de qualquer deles. Conforme Gorzoni (2009, p. 274), “diante de certas circunstâncias do caso concreto, um princípio precede o outro. A dimensão a ser avaliada não é de validade, mas sim de peso de cada princípio. Por isso essa colisão deve ser resolvida por meio do sopesamento”.

## ■ RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção será abordado, em um primeiro momento, os resultados relativos à análise bibliográfica e documental concernentes a competência dos entes federados para ações relacionadas ao direito à saúde, assim como o exercício do poder de polícia através das medidas restritivas de direitos fundamentais para enfrentamento da pandemia. Em seguida, analisados os dados referentes a gestão da pandemia em Petrolina a partir do critério da proporcionalidade, e posterior discussão.

### **Direito à saúde e competência dos entes federados**

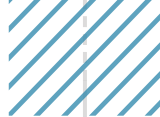
A questão da efetivação da proteção e promoção à saúde pelos governos tornou-se destaque na pandemia, revelando uma fragilidade do sistema de saúde brasileiro para atendimento da demanda.

Nesse ponto, direito à saúde deve ser considerado como um direito humano e fundamental, intimamente relacionado ao direito à vida. Direitos fundamentais podem ser definidos como direitos humanos positivados no ordenamento jurídico de um país para proteção da dignidade humana, dessa forma, no Brasil, a Constituição Federal de 1988 prevê em seu art. 6º, *caput*, o direito à saúde como direito social (BRASIL, 1988).

Tida como direito de todos e dever do Estado, no artigo 196, a saúde deve ser assegurada através de “[...] políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (BRASIL, 1988).

Para fins de garantir o referido direito dentro de um contexto de rápido aumento de infectados e mortes por covid-19, os entes federativos acabaram por divergir quanto ao





poder de elaborar normas e atos materiais com o fim de enfrentamento da pandemia, resultando em diversas ações discutindo os limites da autonomia desses entes junto ao Supremo Tribunal Federal<sup>2</sup>.

Sobre o tema, a Constituição Federal, no artigo 23, inciso II, prevê a competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para “cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência” (BRASIL, 1988). Estabelece, ainda, no artigo 24, inciso XII, a competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde (BRASIL, 1988).

Os Municípios, desde que haja interesse local, podem suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, nos termos do artigo 30, inciso II, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Não obstante as previsões constitucionais, há um espaço de debate acerca da repartição constitucional de competências no arranjo federativo brasileiro. Na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 6.341, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu a competência concorrente entre os entes federados no combate à covid-19. A União pode legislar sobre o tema, mas não se afasta a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios (BRASIL, 2020a).

Por arrastamento, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais, nos termos do artigo 198, inciso I, da Constituição Federal<sup>3</sup>, desde que preservada a autonomia dos entes locais, sob pena de afronta ao princípio da separação dos poderes (BRASIL, 1988).

Através da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental -ADPF nº 672 foram questionadas ações e omissões do Poder Público Federal, no âmbito da condução de políticas públicas emergenciais nas áreas da saúde e da economia em face da crise ocasionada pela pandemia do novo coronavírus.

Por unanimidade, foi reconhecido e assegurado o exercício da competência concorrente dos Estados, Distrito Federal e Municípios, cada qual no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus respectivos territórios, para a adoção ou manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia, como imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas (BRASIL, 2020b).

---

2 Em consulta ao Painel de Ações Covid-19 do Supremo Tribunal Federal, em 12/06/2021, constam 8.782 processos e 11.070 decisões relacionados à pandemia.

3 Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo [...].





Ressalte-se que essas medidas locais independem de superveniência de legislação federal em contrário e não inviabilizam a competência geral da União para estabelecer medidas restritivas em todo o território nacional, caso entenda necessário. A validade formal e material de cada ato normativo específico (estadual, distrital ou municipal) é passível de análise pela via judicial.

Para Cachichi, Mattos, Santim (2020, p. 207), não foi afastada a necessidade de lei de cunho específico do Estado, Distrito Federal e Município prevendo restrições à livre iniciativa e à liberdade de locomoção. Sob o mesmo fundamento, a ADI 6.764<sup>4</sup> ajuizada pelo Presidente da República questionou decretos dos estados da Bahia, Distrito Federal e Rio Grande do Sul quanto as restrições às atividades comerciais e circulação de pessoas (BRASIL, 2021).

Em que pese a referida opinião em contrário, a Lei nº. 13.979/20 dispõe que as autoridades de cada ente federativo são competentes para operacionalizar as medidas que forem necessárias para proteger a saúde da população (BRASIL, 2020c). Os decretos de fato devem se reportar a uma lei, mas neste trabalho segue-se o entendimento de que não há necessidade de lei estadual ou municipal diante da autorização nacional daquela norma.

Tratando-se de um Estado Constitucional de Direito caracterizado pela centralidade do homem e promoção dos seus direitos fundamentais, a determinação das referidas medidas pelos entes federados exterioriza uma restrição aos interesses privados em prol dos interesses públicos através do exercício do poder de polícia.

### **Poder de polícia: medidas restritivas para enfrentamento da pandemia**

Ultrapassada a questão da competência, cumpre apontar quais medidas emergenciais tem amparo legal e como estão relacionadas ao poder de polícia conferido à Administração Pública.

Nesse caminho, a Lei nº 13.979/2020<sup>5</sup> trata de medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, prevendo quais medidas poderão ser adotadas visando à proteção da coletividade. São caracterizadas como Medidas Não Farmacêuticas (MNF) no art. 2º:

I - isolamento: separação de pessoas doentes ou contaminadas, ou de bagagens, meios de transporte, mercadorias ou encomendas postais afetadas, de outros, de maneira a evitar a contaminação ou a propagação do coronavírus; e

4 A ADI nº 6.764 não teve seu regular prosseguimento diante de irregularidade de representação judicial da União, pois foi assinada pelo Presidente da República, quando o correto seria o Advogado-Geral da União (AGU).

5 A Lei nº 13.979/2020 prevê outras medidas no artigo 3º, dentre as quais: determinação compulsória de exames médicos, testes laboratoriais, coleta de amostras clínicas, vacinação, estudo ou investigação epidemiológica, uso obrigatório de máscaras de proteção individual, entre outras.



II - quarentena: restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens, contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus (BRASIL, 2020c).

Observa-se que enquanto no isolamento as pessoas já estão doentes, a quarentena busca afastar do convívio aqueles que podem ter tido contato com o vírus, com a finalidade de diminuir o contágio e a propagação da doença, assim como permite restrição de atividades. Tais medidas se fundamentam no consenso de se evitar contato social, pois há casos de pessoas assintomáticas que transmitem a covid-19.

Nesse cenário, o poder de polícia incumbido à Administração Pública como instrumento de concretização da supremacia do interesse público legitima a restrição à direitos individuais em prol da coletividade, sobretudo a liberdade e a propriedade. Nesse sentido, Di Pietro (2012, p.123) apresenta o conceito adotado no direito brasileiro, como “[...] atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”.

O poder de polícia se situa na tensão entre a autoridade da Administração Pública e a liberdade individual, tendo a primeira a incumbência de condicionar o exercício dos direitos pelos cidadãos ao bem-estar da coletividade. Pode ser exercido por meio de atos normativos em geral, lei em sentido estrito ou decretos, resoluções, portarias e instruções.

O poder de polícia através de medidas de enfrentamento da pandemia possui limites/critérios para seu exercício, com fulcro no artigo 3º, §1º da Lei nº 13.979/2020, nas evidências científicas e análises sobre as informações estratégicas em saúde, bem como limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública (BRASIL, 2020c).

Não restam dúvidas de que o contexto pandêmico exige uma ponderação pelo gestor público da razoabilidade e proporcionalidade na adoção das referidas medidas restritivas. Em paralelo, questiona-se sobre a efetivação do direito à saúde, considerando sua coexistência com outros direitos, especialmente direito à liberdade de locomoção, direito de reunião, exercício de atividade econômica, entre outros.

## **Resultados: dados documentais da gestão da pandemia em Petrolina**

Seguindo as recomendações da Organização Mundial da Saúde e da Resolução 01/2020 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, o prefeito de Petrolina criou mecanismos para contenção do vírus através do isolamento/distanciamento social, além de quarentena, inclusive com restrições ao direito de locomoção e suspensão de atividades comerciais, culturais e educacionais.





A gestão da pandemia no município ocorreu principalmente por meio da edição de decretos, desde o mês de março de 2020. Conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, já explicado acima, foi assegurado ao governo municipal, no exercício de suas atribuições e no âmbito de seu território, competência para a adoção ou manutenção de medidas restritivas durante a pandemia de covid-19, bem como resguardada a competência do município para suplementar legislação federal ou estadual sobre proteção e defesa da saúde, desde que haja interesse local.

Não obstante a competência do Prefeito para adotar medidas de combate ao coronavírus, relevante investigar se as mesmas foram decisões acertadas e se surtiram os efeitos esperados.

Considerando os decretos editados pelo chefe do Poder Executivo de Petrolina, entre março e julho de 2020, especificou-se o período que os mesmos entraram em vigor, bem como listou-se as principais medidas restritivas relacionadas ao enfrentamento da pandemia em cada um dos normativos:

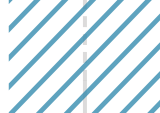
**Quadro 1.** Principais medidas restritivas estabelecidas por decretos municipais de Petrolina.

Decreto Municipal	Em vigor	Principais Medidas Restritivas
Decretos nº 12, 18 e 20/2020	Março 2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>- suspensão de aulas na rede municipal de ensino</li> <li>- suspensão de eventos de natureza cultural, política, comemorativa e religiosa</li> <li>- suspensão de atividades de museus, bibliotecas e parques públicos</li> <li>- suspensão da gratuidade e do vale estudantil para uso do transporte coletivo urbano</li> <li>- proibição de reuniões ou aglomerações com mais de 10 pessoas</li> <li>- suspensão do transporte de passageiros por meio de mototáxi</li> <li>- suspensão de velórios, sendo que os sepultamentos se dariam de forma direta e de todos os festejos públicos</li> </ul>
Decreto nº37/2020	01.06.20	- flexibilização do funcionamento dos estabelecimentos comerciais e prestadores de serviço, em fases
Decreto nº50/2020	13.07.20	<ul style="list-style-type: none"> <li>- suspensão do funcionamento dos estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços, exceto os considerados como atividades essenciais</li> <li>- suspensão do serviço de mototáxi</li> <li>- suspensão do funcionamento de shopping centers e similares</li> <li>- suspensão do atendimento ao público em restaurantes, lanchonetes, bares e similares, sendo permitido apenas o funcionamento para entrega em domicílio e como pontos de coleta</li> <li>- suspensão do funcionamento dos estabelecimentos de salão de beleza, barbearia, cabeleireiros e similares, clubes sociais</li> <li>- suspensão de eventos de qualquer natureza com público, centros de artesanato, feiras públicas, museus e demais equipamentos culturais</li> <li>- suspensas as atividades de todas as academias de ginástica e similares, bem como jogos e partidas de futebol, cinemas e teatros</li> </ul>

**Fonte:** Elaboração Própria (2021).

Inicialmente, observa-se que os principais direitos fundamentais restringidos pela adoção de medidas emergenciais estão relacionados a liberdade de locomoção, de reunião, de exercício do trabalho e livre exercício da atividade econômica. Ainda, visualiza-se três momentos relacionados a gestão da pandemia: um período de restrições (decretos do mês de Março) seguido de uma flexibilização das medidas (Decreto nº 37/2020), e posteriormente um maior enrijecimento das mesmas (Decreto nº 50/2020).



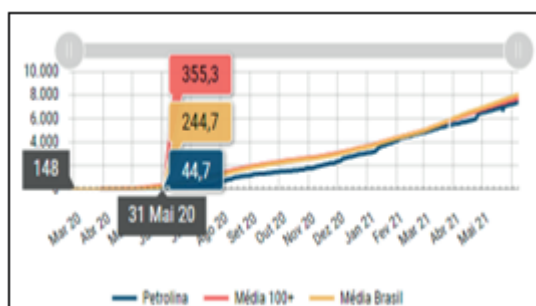


Em paralelo a implementação das referidas medidas, nos mesmos períodos, extrai-se que o indicador Taxa acumulada de casos de covid-19<sup>6</sup>, que significa o número acumulado de casos confirmados por 100 mil habitantes apresentou algumas variações.

Ainda que a gestão municipal tenha iniciado medidas para enfrentamento da doença antes de qualquer caso confirmado ou óbito no município<sup>7</sup>, por si sós, não impediram o surgimento de mais infectados, mas houve manutenção até o final de maio de uma certa estabilidade (Gráfico 1).

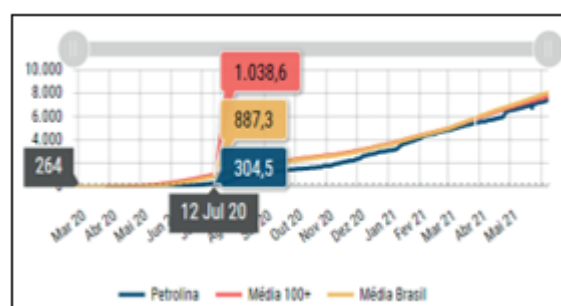
Através do Gráfico 2 depreende-se, entre o mês de junho e julho, um aumento considerável dos casos confirmados de covid-19 que coincide com o período de reabertura gradual do comércio (Decreto nº 37/2020)<sup>8</sup>.

**Gráfico 1.** Taxa acumulada de casos de covid-19, destacando o dia 31 de maio de 2020.



Fonte: MacroPlan (2020).

**Gráfico 2.** Taxa acumulada de casos de covid-19, destacando o dia 12 de julho de 2020.



Fonte: MacroPlan (2020).

Como alternativa ao agravamento da disseminação por covid-19, o Decreto nº 50/2020 determinou novo fechamento de atividades não essenciais e após entrar em vigor, o Gráfico 3 sugere um menor crescimento dos casos em relação ao período anterior.

Nesse mesmo período, outro índice importante a ser observado, conforme gráficos abaixo é a Taxa de Óbitos<sup>9</sup>, explicada como número de óbitos acumulados pela doença por 100 mil habitantes.

6 O índice Taxa acumulada de casos de covid-19 é calculada a partir de dados fornecidos pelas Secretarias Estaduais de Saúde e IBGE.

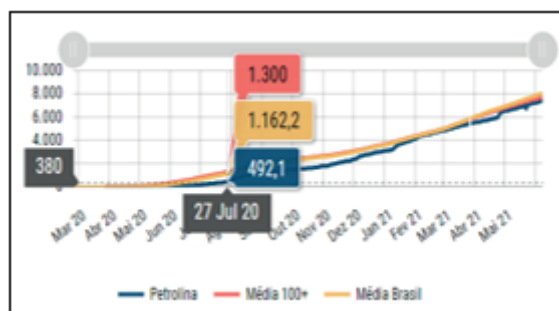
7 O primeiro óbito confirmado por covid-19 no município de Petrolina ocorreu em 04/05/2020, conforme Boletim Epidemiológico Diário, disponível no site da Prefeitura de Petrolina.

8 No mesmo sentido, o Relatório Mensal nº 2, do Grupo de Modelos Matemáticos para COVID-19 da UNIVASF.

9 O índice Taxa acumulada de óbitos por covid-19 é calculada a partir de dados fornecidos pelas Secretarias Estaduais de Saúde e IBGE. Na data de 18/06/2021, o município de Petrolina no Ranking dos 100 maiores municípios do país, encontrava-se com a menor Taxa acumula de óbitos.



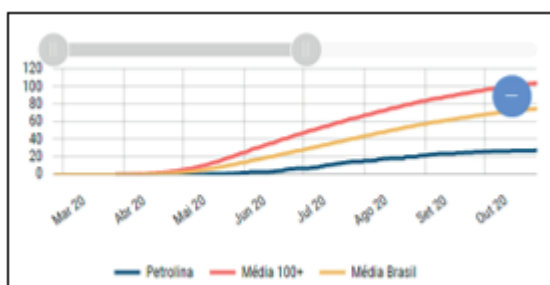
**Gráfico 3.** Taxa acumulada de casos de covid-19, destacando o dia 27 de julho de 2020.



Fonte: MacroPlan (2020).

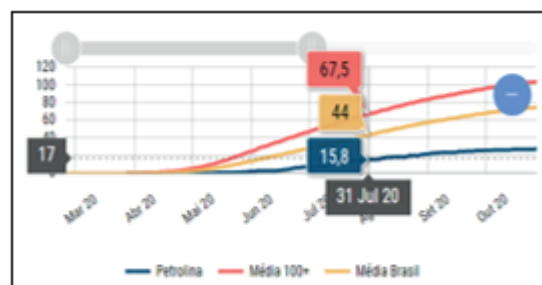
Extraí-se dos gráficos 4 e 5 uma tendência a uma pequena variação do número de mortes por coronavírus até o mês de Junho de 2020. Em relação à média do Brasil, Petrolina ao longo do período estudado manteve uma taxa acumulada de óbito bem inferior.

**Gráfico 4.** Taxa acumulada de óbitos por covid-19.



Fonte: MacroPlan (2020).

**Gráfico 5.** Taxa acumulada de óbitos por covid-19, destacando o mês de julho de 2020.



Fonte: MacroPlan (2020).

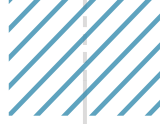
## Discussão

Questiona-se se os decretos constituíram decisões legítimas ao determinar medidas restritivas de direitos fundamentais, a partir da análise do princípio da proporcionalidade, em suas três facetas, adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

Para isso, deve-se partir da ideia de direitos fundamentais com natureza de princípios e como mandamentos de otimização, o que:

[...] implica a máxima da proporcionalidade, com suas três máximas parciais - as máximas da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito -, e que a recíproca também é válida, ou seja, que da máxima da proporcionalidade decorre logicamente o caráter principiológico dos direitos fundamentais. (ALEXY, 2008, p. 588)

Em relação à adequação, as medidas restritivas adotadas nos primeiros decretos municipais do mês de Março de 2020 foram tomadas com base numa situação de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus e funcionaram como medidas preventivas à propagação da doença. Mostraram-se adequadas ao fim almejado,



pois até o mês de Maio de 2020 foi mantido o número de infectados (Gráfico 1) e o primeiro óbito registrado apenas no início de maio<sup>10</sup>.

Ademais, devem ser reputadas como medidas necessárias, o distanciamento/ isolamento social e quarentena, diante da ausência de outras alternativas, como medicamentos eficazes ou vacina. De outra banda, as primeiras medidas adotadas através dos Decretos nº 12, 18 e 20 foram tomadas diante de um cenário de incertezas sobre a covid-19, como forma preventiva, principalmente em relação a suspensão de eventos sociais e proibição de aglomeração até determinado número de pessoas. Representa uma intervenção moderada ao direito de reunião.

Os motivos que justificam as referidas restrições são mais graves, pois visam não aumentar o número de infectados e prováveis óbitos, isso significa dizer a proteção à saúde. Por arrastamento, a ponderação fixa como legítimas as referidas intervenções.

Quando da reabertura gradativa do comércio no início de junho, através do Decreto nº 37/2020, a curva de casos confirmados estava ascendente, inclusive entre 31 de maio e 12 de julho (até quando estava em vigor o referido decreto), a Taxa acumulada de casos de Covid-19 de 44,7 foi para 304,5. Esse aumento acelerado causou reflexos nos óbitos<sup>11</sup>, atestada pela curva ascendente entre Junho e Julho de 2020 (Gráfico 4).

Como os parâmetros da adequação e da necessidade expressam uma análise teleológica, nota-se que o referido decreto ao flexibilizar as medidas contribuiu para o aumento do número de infectados e óbitos, não cumprindo com a finalidade de proteção à saúde e à vida da população.

Em seguida, ocorreu um enrijecimento das medidas restritiva através do Decreto nº 50/2020, que se mostra adequada e necessária em virtude do nítido aumento da curva de infectados e de óbitos, conforme Gráficos 3 e 4, visando o direito à vida.

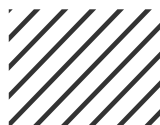
A suspensão do funcionamento de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços determinada pelo Decreto nº 50/2020 tem uma intensidade pequena, pois foi autorizado o funcionamento de serviços considerados essenciais, previstos no Anexo 1 do próprio normativo.

Por outro lado, as razões que justificam essa intervenção são mais graves, restam evidenciadas pela contenção de prejuízos a saúde das pessoas, em virtude da flexibilização de medidas aumentar o contato social e a possível transmissão da doença, por consequência,

---

10 De acordo com o Boletim Epidemiológico referente ao dia 30 de maio de 2020, divulgado no site da Prefeitura de Petrolina, constam 8 (oito) óbitos por covid-19.

11 O Boletim Epidemiológico divulgado pela Prefeitura de Petrolina do dia 12 de julho de 2020 apresenta 36 (trinta e seis) óbitos por covid-19.





a morte. Como consequência, a ponderação conduz a legitimidade da intervenção na liberdade de exercício do trabalho e da atividade econômica.

Haberman efetua uma crítica quanto à falta de critérios racionais para o método do sopesamento proposto por Alexy, dando espaço a um subjetivismo, o que ensejaria arbitrariedades (ALEXY, 2008, p. 576).

Por sua vez, Moura (2020, p. 947), seguindo os ensinamentos de Alexy, conclui que o contexto pandêmico traz essa tensão entre interesses públicos e privados, saúde pública e liberdade privada, demandando “[...] na adoção de medidas restritivas pela Administração Pública um juízo de ponderação dos interesses envolvidos capaz de identificar aquele que possui maior peso no caso concreto sem sacrifícios do outro”.

Nesse debate, Filho (2020, p. 854), afirma que as medidas administrativas tomadas pelo Estado em situação de crise que atinge a estrutura do Estado, a ordem democrática e o bem-estar da coletividade, “[...] são revestidas de legitimidade, porque – não custa insistir – nos períodos de crise se alteram os parâmetros constitucionais incidentes sobre situação de normalidade”.

No contexto da pandemia, situação de afastamento das condições de normalidade social, deve-se observar alguns limites a atuação interventiva do Estado. Os limites materiais relacionados a razão que a fundamenta, no caso deste trabalho diante do estado de calamidade pública advindo da pandemia, visando sua atenuação ou cessação. Caso não observada, o ato restritivo não se revestirá de necessidade, ocasionando abuso de direito do gestor. Por sua vez, os limites temporais estão intimamente ligados a excepcionalidade e transitoriedade das medidas restritivas (FILHO, 2020).

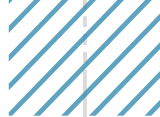
Com base nos referidos limites, o poder de polícia exercido pela administração municipal, no período analisado, apenas em relação ao Decreto nº 37/2020 não atendeu ao critério científico baseado em informações estratégicas de saúde e evidências científicas, bem como ao temporal referente ao tempo indispensável à proteção e à preservação da saúde pública.

## ■ CONCLUSÃO

A pandemia de covid-19 revelou um cenário de crescimento rápido de infectados e óbitos, exigindo estratégias de enfrentamento de forma cooperativa entre os governos. De forma contrária, notou-se uma resposta tardia do Governo Federal à iminente crise sanitária, fato que exigiu um maior protagonismo dos Estados e Municípios na aplicação de medidas visando a redução dos impactos do coronavírus.

Restou fixado o entendimento sobre a competência do Municípios para ações de combate à pandemia com possibilidade de estabelecer medidas como isolamento social e o fechamento do comércio. Tais medidas adotadas com base no poder de polícia conferido





à Administração Pública e a supremacia do interesse público a ele inerente representaram restrições de direitos fundamentais o que reclama limites para seu exercício, sob pena de restar configurada arbitrariedade.

Nesse cenário, observou-se uma postura da gestão da pandemia no município de Petrolina/PE, inicialmente, visando a prevenção à disseminação da doença, acompanhada da edição de vários decretos, alguns enrijecendo e outros flexibilizando as medidas restritivas. Utilizando como critério de análise o princípio da proporcionalidade, pode-se demonstrar em três momentos diversos se as decisões tomadas pelo gestor foram consideradas adequadas, necessárias e proporcionais.

A partir da referida ponderação entre o princípio da proteção à saúde e à liberdade individual, se sobressaiu o primeiro, nos decretos de Março de 2020 e no Decreto nº 50/2020, intimamente relacionado ao direito à vida. Em sentido diverso, o Decreto nº 37/2020 ao estabelecer um plano de reabertura gradual da economia, em um momento de crescimento do número de infectados por covid-19, acabou por conferir peso maior ao direito de liberdade econômica em detrimento do direito à saúde, não conseguindo os resultados almejados de diminuição de infectados e óbitos.

Restou evidenciada que a adoção de medida mais restritiva não necessariamente significa ser a mais eficaz na concretização do direito à saúde, sob pena de se tornar espaço de arbitrariedades. Em verdade, deve-se observar se uma medida mais restritiva pode ser priorizada desde que emanada por ente federativo competente e utilizando da ponderação entre direitos fundamentais, em última análise, entre princípios no caso concreto.

Dessa forma, é possível notar certa dificuldade em aplicar critérios mais objetivos às decisões da gestão municipal da pandemia, indicando que decorrem das divergências de opiniões técnicas inerentes ao próprio cenário de crise.





## ■ REFERÊNCIAS

1. ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.
2. ALEXY, Robert. Direitos fundamentais no Estado Constitucional Democrático. **Revista de Direito Administrativo**, v. 217, p. 55-66, 1999. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/view/2450>. Acesso em: 12 jun. 2021.
3. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6764 (0050244-09.2021.1.00.0000)**. Requerente: Presidente da República. Interessados: Congresso Nacional, Governadores do Estado da Bahia, Distrito Federal e Rio Grande do Sul. Rel. Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 23 de março de 2021. Diário de Justiça, Brasília-DF, 24 de março de 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6136024>. Acesso em: 12 jun. 2021.
4. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6341 (0088693-70.2020.1.00.0000)**. Requerente: Partido Democrático Trabalhista – PDT. Interessado: Presidente da República. Amicus Curiae: Federação Brasileira de Telecomunicações – FEBRATEL. Rel. Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 15 de abril de 2020. Diário de Justiça, Brasília-DF, 13 de novembro de 2020a. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>. Acesso em: 12 jun. 2021.
5. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 672 (0089306-90.2020.1.00.0000)**. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Interessado: Presidente da República. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 13 de outubro de 2020. Diário de Justiça, Brasília-DF, 29 de outubro de 2020b. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5885755>. Acesso em: 12 jun. 2021.
6. BRASIL. **Lei nº 13.979**, de 06 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 07 fev. 2020c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm). Acesso em: 30 maio 2021.
7. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 30 maio 2021.
8. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Poder de Polícia. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012. cap.5, p.120-129.
9. FILHO, José dos Santos Carvalho. Crises, Pandemia e Direitos Fundamentais: o perigo nas interseções. **Revista Estudos Institucionais**, v. 6. n. 3, p. 847-860, set./dez. 2020. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/570>. Acesso em: 12 jun. 2021.
10. GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
11. GMC-VASF - Grupo de Modelos Matemáticos para COVID-19 do Vale do São Francisco. **Relatório Mensal do Grupo de Modelos Matemáticos para COVID-19, nº 2**, ago./2020. Disponível em: <https://www.gmcvasf.univasf.edu.br/documentos/Relatório-mensal/>. Acesso em: 31 maio 2021.



12. GODOY, Arlida Schmidt. 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>. Acesso em: 12 jun. 2021.
13. GORZONI, Paula. Entre o princípio e a regra: teoria dos direitos fundamentais. **Novos estudos CEBRAP [online]**, n. 85, p. 273-279, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/PGPk7YZHxYGsJBMzxpkbMQM/?lang=pt#>. Acesso em: 19 jun. 2021.
14. LIMA, Amanda; ROCHA, Emerson. Covid-19: março é o mês com maior número de mortes e casos confirmados em Petrolina desde início da pandemia. **G1**, Petrolina, p. Online, 01 abr. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/pe/petrolina-regiao/noticia/2021/04/01/covid-19-marco-e-o-mes-com-maior-numero-de-mortes-e-casos-confirmados-em-petrolina-desde-o-inicio-da-pandemia.ghtml>. Acesso em: 31 maio 2021.
15. MACROPLAN. **Desafio dos Municípios**, 2020. Disponível em: [https://desafiosdosmunicipios.com.br/dados\\_covid.php?nome\\_municipio=petrolina](https://desafiosdosmunicipios.com.br/dados_covid.php?nome_municipio=petrolina). Acesso em: 30 maio 2021.
16. MORESI, Eduardo. **Metodologia da pesquisa**. 2003. Monografia (Especialização) - Universidade Católica de Brasília, 2003. Disponível em: [https://www.inf.ufes.br/~pdcosta/ensino/2010-2-metodologia-de-pesquisa/Metodologia\\_Pesquisa-Moresi2003.pdf](https://www.inf.ufes.br/~pdcosta/ensino/2010-2-metodologia-de-pesquisa/Metodologia_Pesquisa-Moresi2003.pdf). Acesso em: 12 jun. 2021.
17. MOURA, Emerson Affonso da Costa. Limites do exercício do poder de polícia à luz dos direitos fundamentais: análise das medidas restritivas adotadas durante a pandemia do Covid-19. **Revista Estudos Institucionais**, v. 6, n. 3, p. 935-952, set./dez. 2020. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/570>. Acesso em: 07 jun. 2021.
18. PETROLINA. **Decreto nº 012/2020**. Declara estado de emergência na saúde pública no âmbito do território deste município de Petrolina/PE decorrente do novo Coronavírus (COVID-19), e dá outras providências. Diário Oficial Prefeitura Municipal de Petrolina, de 17 de março de 2020. Disponível em: <https://doem.org.br/pe/petrolina>. Acesso em: 31 maio 2021.
19. PETROLINA. **Decreto nº 018/2020**. Determina novas medidas temporárias para enfrentamento da emergência em saúde pública decorrente do Novo Coronavírus (COVID-19), e dá outras providências. Diário Oficial Prefeitura Municipal de Petrolina, de 24 de março de 2020. de 17 de março de 2020 Disponível em: <https://doem.org.br/pe/petrolina>. Acesso em: 31 maio 2021.
20. PETROLINA. **Decreto nº 020/2020**. Declara situação anormal, caracterizada como “Estado de Calamidade Pública” no âmbito do município de Petrolina/PE, e dá outras providências. Diário Oficial Prefeitura Municipal de Petrolina, de 24 de março de 2020. Disponível em: <https://doem.org.br/pe/petrolina>. Acesso em: 31 maio 2021.
21. PETROLINA. **Decreto nº 037/2020**. Regulamenta retomada programada da economia no âmbito do território do município de Petrolina/PE, em face da pandemia causada pelo Coronavírus (COVID-19), e dá outras providências. Diário Oficial Prefeitura Municipal de Petrolina, de 29 de maio de 2020. Disponível em: <https://doem.org.br/pe/petrolina>. Acesso em: 31 maio 2021.
22. PETROLINA. **Decreto nº 050/2020**. Adota medidas temporárias para enfrentamento da emergência em saúde pública decorrente do novo Coronavírus (COVID-19), e dá outras providências. Diário Oficial Prefeitura Municipal de Petrolina, de 13 de julho de 2020. Disponível em: <https://doem.org.br/pe/petrolina>. Acesso em: 31 maio 2021.





23. PREFEITURA DE PETROLINA. Boletim Epidemiológico, 2020. *In*: Prefeitura de Petrolina. **Petrolina no Combate à Covid-19**. [Petrolina, PE]: Prefeitura de Petrolina, 2020. Disponível em: <https://petrolina.pe.gov.br/coronavirus/#boletim-epidemiologico>. Acesso em: 31 maio 2021.
24. SANTIM, Valter Foletto; MATTOS, Diogo Castor de; CACHICHI, Rogério Cangussu Dantas. Limitação da Liberdade pelo Estado para Controle da Pandemia Covid-19. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE PROCESSO COLETIVO E CIDADANIA, 8, 2020. Ribeirão Preto. **Anais...** Ribeirão Preto: Universidade de Ribeirão Preto, 2020. p. 191-215. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/cbpcc/article/view/2259/1600>. Acesso em: 31 maio 2021.
25. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). Painel de Ações Covid-19. *In*: Supremo Tribunal Federal (Brasil). **Combate à Covid-19**. [Brasília, DF]:Supremo Tribunal Federal, 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/covid19/>. Acesso em: 12 jun. 2021.



---

# Uma análise preliminar do desenvolvimento de Pesquisa de Iniciação Científica na UNIVASF durante a pandemia de Covid-19

| **Carla Verônica Leal de Melo**  
UNIVASF

| **Kliver Lamarthine Alves Confessor**  
UNIVASF

# RESUMO

A pandemia do novo coronavírus impôs a todos o isolamento social para conter uma crise de saúde pública mundial. Nesse cenário, o home office se tornou a alternativa para que o trabalho continuasse, inclusive nas Instituições de Ensino Superior brasileiras. O **objetivo** desse estudo é compreender as principais dificuldades vivenciadas pelos orientadores de projetos de iniciação científica da Universidade Federal do Vale do São Francisco no desenvolvimento desses projetos em meio à pandemia do coronavírus. No que se refere ao **método**, a pesquisa caracteriza-se como descritiva, uma vez que buscou descrever as principais dificuldades encontradas na orientação dos projetos durante a pandemia, tendo sido aplicado questionário online com coleta de dados. Como **resultado**, os dados demonstraram que 76,2% dos respondentes sentiram dificuldades em orientar projetos durante a pandemia, em decorrência do isolamento social. Além disso, alguns aspectos positivos foram levantados pelos orientadores a respeito da orientação de projetos durante a pandemia, como proatividade e independência do aluno e a comunicação mais rápida via internet. Como **conclusão**, depreende-se que houve dificuldades em desenvolver orientação de projetos e as atividades práticas foram as mais prejudicadas no contexto da orientação remota. Apesar da dificuldade, há pontos positivos da orientação remota, sendo necessário um estudo voltado aos alunos para compreender a orientação de projetos de iniciação científica de forma remota sob a perspectiva dos estudantes.

**Palavras-chave:** Pandemia, Home Office, Orientação, Iniciação Científica, Pesquisa.

## ■ INTRODUÇÃO

Com a pandemia da COVID-19 e o isolamento social recomendado pela Organização Mundial da Saúde como uma das formas de combater o avanço do SARS-COV-2, vírus causador da COVID-19, no mundo, as pessoas precisaram se adaptar a esta realidade (Mancebo, 2020). O uso de ferramentas tecnológicas se tornou mais frequente à medida em que as pessoas tentaram se adaptar ao que ficou conhecido e denominado como o “novo normal”, evidenciando a importância da tecnologia no mundo contemporâneo (Oliveira; Carreiro, 2020). Até mesmo atividades corriqueiras passaram a depender da tecnologia para serem desenvolvidas. Em meio a um contexto pandêmico, ficou claro que as relações sociais seriam pautadas, nesse momento, pela tecnologia.

A forma de trabalho também foi modificada, principalmente nos casos em que pessoas puderam desempenhar suas funções de forma remota. O teletrabalho não é a modalidade mais comum no Brasil, mas a prática do trabalho remoto se tornou realidade provisória para uma parte da população nesse período pandêmico (Góes; Martins; Nascimento, 2020). Por outro lado, muitos brasileiros perderam seus empregos e o país viu o índice de desemprego aumentar substancialmente em meio a uma crise ocasionada pela pandemia do novo coronavírus (Mancebo, 2020).

Nesse sentido, as Instituições de ensino precisaram se adequar ao trabalho home office com o objetivo de evitar aglomeração e, conseqüentemente, o agravamento da pandemia. Essa mudança imposta pela pandemia e realizada de forma automática, sem tempo de preparação, evidenciou a desigualdade no tocante ao acesso à internet e equipamentos de informática (Mancebo, 2020). Dessa forma, as condições para promoção das atividades de ensino pesquisa e extensão, atividades fins da Educação Superior, restaram prejudicadas. Além disso, também foi preciso repensar a forma de incentivo ao trabalho de pesquisa e à investigação científica, outra finalidade da Educação Superior, no contexto do home office e do ensino remoto.

Diante desse contexto, o presente estudo irá analisar respostas obtidas através de questionário on-line enviado aos orientadores de projetos de pesquisa da Universidade Federal do Vale do São Francisco - Univasf, com o objetivo de compreender as principais dificuldades enfrentadas por esses orientadores de projetos de iniciação científica durante o período da pandemia.

## ■ MÉTODO

Esta pesquisa foi desenvolvida a partir de fontes bibliográficas, compostas por artigos científicos, e caracteriza-se como descritiva (Gil, 2002), pois teve como objetivo entender o





nível de dificuldade enfrentada pelos orientadores no período de isolamento social, a partir de coleta de dados obtida através de questionário online, enviado à 152 orientadores de iniciação científica da Univasf. Tais dados, após coletados, foram analisados pelos autores de forma qualitativa e quantitativa, através de análise de gráficos e respostas abertas e descritivas dos orientadores.

## ■ RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para o desenvolvimento desta pesquisa, convém apresentar o delineamento metodológico que norteou a realização desse estudo, bem como a revisão da literatura que fundamenta a compreensão e aplicação de termos e teorias adotados neste trabalho.

### **Teletrabalho e home office no Brasil**

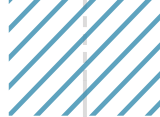
No Brasil, a lei n 13.467 inseriu o teletrabalho na Consolidação das Leis de Trabalho (CLT), que teve sua definição descrita no artigo 75-B como “a prestação de serviços preponderantemente fora das dependências do empregador, com a utilização de tecnologias de informação e de comunicação que, por sua natureza, não se constituam como trabalho externo.”(BRASIL, 2017). Entretanto, há diferença entre o teletrabalho supramencionado e o denominado home office (Antunes; Fischer, 2021).

Com a crise de saúde pública que se instaurou no Brasil e no mundo em decorrência da pandemia da COVID-19, muito se tem ouvido falar em home office (Mancebo, 2020), uma vez que empresas e instituições públicas recorreram à esta modalidade de trabalho como forma de diminuir aglomeração, evitar o aumento de casos de infecção pelo novo coronavírus e o consequente colapso no sistema de saúde. De fato, conforme mencionado, o teletrabalho está previsto na legislação pátria desde 13 de julho de 2017, quando houve a publicação da lei 13.567, que instituiu a reforma trabalhista no Brasil.

O teletrabalho, dessa forma, se consolida, principalmente, por ser determinado através de contrato de trabalho, com a especificação das atividades a serem realizadas pelo empregado. Além disso, é dispensado o controle da jornada de trabalho (Antunes, Fischer, 2021). A lei brasileira, ainda, elenca que deverá ser previsto no contrato de trabalho disposição acerca de “aquisição, manutenção ou fornecimento dos equipamentos tecnológicos e da infraestrutura necessária e adequada à prestação do trabalho remoto, bem como ao reembolso de despesas arcadas pelo empregado”(BRASIL, 2017).

O home office, por seu turno, não possui regulamentação na CLT. Ao contrário do teletrabalho, que deve ser previsto em contrato escrito, o home office é estabelecido através de normas internas da empresa e há o controle de horário do trabalho da mesma forma





quando exercido de modo presencialmente, nas dependências físicas do local de trabalho (Antunes; Fischer, 2021).

Desde o início da pandemia ocasionada pelo novo coronavírus, o home office se tornou a alternativa mais viável de modalidade de trabalho, devido à urgência exigida pela situação (Mancebo, 2020). No entanto, essa transição do trabalho presencial para o home office se deu sem a adequada preparação e estrutura para o trabalhador. Além de precisar lidar com a crise na saúde pública, o medo e a incerteza que tomou conta das vidas das pessoas desde o surgimento do vírus SARS-COV-2, o trabalhador que passou a desempenhar suas atividades de casa precisou lidar com a falta de divisão entre a vida pessoal e a vida profissional, o trabalho diário em casa que muitas vezes extrapola, na prática, o tempo que antes era o estabelecido como jornada de trabalho.

Mesmo sem regulamentação do home office no país, o número de trabalhadores que passaram a desempenhar suas atividades na modalidade home office foi considerável, tendo em vista que até mesmo o teletrabalho foi regulamentado recentemente no país (Mancebo, 2020). Essa realidade, inclusive, pode continuar mesmo após o período pandêmico, situação que merece ser analisada com o tempo (Losekann; Mourão, 2020).

No que tange à Educação, não foi diferente. Quando a pandemia assolou o país, diversos docentes e servidores técnicos-administrativos de Universidades Públicas, entre outros trabalhadores de instituições de ensino, precisaram se adaptar à suspensão das atividades presenciais, com a adoção do home office. Nesse contexto, cumpre pontuar o trabalho docente nas Instituições de Educação Superior do país, no que se refere ao ensino remoto, alternativa encontrada para evitar a suspensão das aulas por muito tempo (Valente *et al*, 2020).

Especificamente na Universidade Federal do Vale do São Francisco, foi editada em 17 de março de 2020 a Instrução Normativa nº 05/2020, alterada em seguida pelas Instruções Normativas nº 06/2020 e nº 07/2020, com o objetivo de estabelecer normas e orientações para o funcionamento das atividades acadêmicas e administrativas da UNIVASF frente ao controle da disseminação do coronavírus (COVID-19). Na Instrução Normativa em comento, ficou decidido que os trabalhos administrativos na Univasf seriam realizados, na sua totalidade, de forma remota por todos os servidores, a partir do dia 19 de março de 2020, exceto as atividades essenciais que exijam a presença do servidor (UNIVASF, 2020). Quanto às atividades de pesquisa, a Decisão 18/2020/Conuni-Univasf, de 31 de março de 2020, determinou:

3. Manter que as atividades extracurriculares (extensão e pesquisa), a partir de estratégias acordadas com os orientadores, desde que atendam às recomendações da comissão de gerenciamento, elaboração e acompanhamento de ações de prevenção do coronavírus (covid-19), a portaria nº 1.329, 27/032020 - MCTI e outras determinações legais.





Dessa forma, orientadores e orientandos devem observar as medidas recomendadas de segurança para que sejam mantidas as atividades de pesquisa na Univasf. Dentre essas atividades de pesquisa, encontram-se os projetos de iniciação científica, que são desenvolvidos seguindo período de vigência proposto por Editais específicos.

## **A iniciação científica nas Instituições de Ensino Superior**

Com o objetivo de promover a pesquisa na Universidade, um dos pilares da Educação Superior, o Programa de Iniciação científica é um importante meio de formação do pesquisador no âmbito da graduação e de construção do raciocínio crítico do estudante (Pinho, 2017). Para Pinho (2017), incorporar o Programa de Iniciação Científica nas Instituições de Ensino é um meio de se atingir, de fato, a união entre Ensino, Pesquisa e Extensão.

A Resolução Normativa RN-017/2006 do CNPq, que estabelece normas gerais e específicas para concessão de bolsa no Brasil, regulamentou a concessão de bolsas financiadas pelo CNPq para o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica e definiu finalidade e objetivos para o Programa. A referida normatização dispõe que o PIBIC “é um programa voltado para o desenvolvimento do pensamento científico e iniciação à pesquisa de estudantes de graduação do ensino superior”. Dentre seus objetivos gerais, há a finalidade de “contribuir para a formação de recursos humanos para a pesquisa”, o que corrobora com a ideia de que o Programa é importante ferramenta na busca pela consolidação da Pesquisa nas Instituições de Ensino Superior.

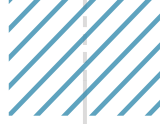
Com a adaptação ao home office adotado em diversas Instituições de Ensino Superior, os trabalhos de orientação científica também foram afetados. Foi preciso que os orientadores repensassem e adaptassem a prática da orientação de pesquisa, outro desafio decorrente do isolamento social imposto pela pandemia (Oliveira, 2021).

Diante da importância do Programa de Iniciação Científica para o desenvolvimento do aluno e para a consolidação da Pesquisa nas Instituições, observa-se que é necessária a reflexão acerca do desenvolvimento dos projetos de iniciação científica em tempos de pandemia e como os orientadores estão lidando com as mudanças que precisaram ser feitas em virtude do isolamento social.

## **Análise dos dados**

Nesta seção são apresentados os resultados obtidos a partir da análise do questionário. O questionário foi enviado entre os dias 12 e 18 de junho de 2021, através de e-mail institucional, para 152 docentes e técnicos-administrativos em educação que participam do Programa de Iniciação Científica da UNIVASF. Os referidos orientadores possuem projetos



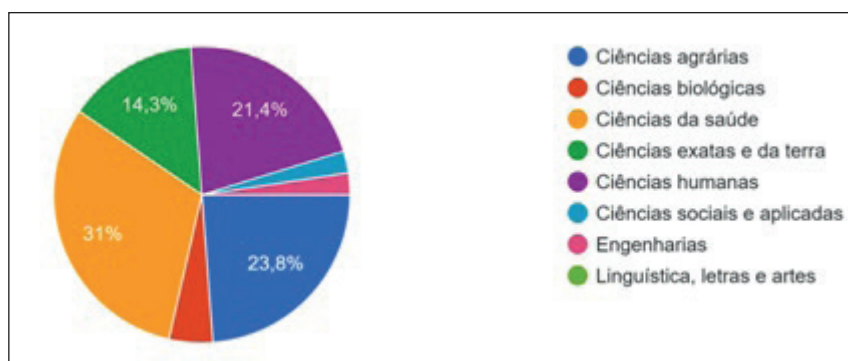


de Iniciação Científica vigentes, desenvolvidos durante o período de 2020/2021, orientando alunos de graduação e alunos do ensino-médio, tanto na modalidade bolsista como voluntário.

### Projetos de iniciação científica orientados de forma remota

Dos 152 orientadores que receberam o questionário, 42 orientadores responderam no período acima mencionado. No que tange à área de conhecimento do projeto orientado pelos respondentes, 23,8% foram da área de Ciências Agrárias, 31% da área de Ciências da Saúde, 14,3% da área de Ciências Exatas e da Terra, 21,4% da área de Ciências Humanas, 2,4% na área de Ciências Sociais e Aplicadas, 2,4% na área de Engenharias e 4,8% na área de Ciências Biológicas.

**Figura 01.** Área de atuação dos projetos de pesquisa.



Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Ainda com relação aos projetos de iniciação científica desenvolvidos durante a pandemia, constatou-se que entre os que responderam o questionário, 82,9% orientam projetos com fase de desenvolvimento prático e 17,1% não orientam projetos com desenvolvimento prático.

A maioria dos respondentes que orientam projetos com atividades práticas avaliou o desenvolvimento dos orientandos durante essas atividades, com 55,3% dos orientadores classificando o desempenho dos alunos com notas de 8 a 10, sendo 21,1% desses orientadores atribuindo nota 10 ao aluno sob sua orientação.

### Orientações remotas em meio à pandemia

Foi questionado aos orientadores quais os meios de comunicação que são utilizados por eles no contato com os alunos orientandos. Os orientadores citaram meios como o aplicativo de mensagem whatsapp, e-mails, e plataformas on-line de reunião como o Google Meet.

Sobre as reuniões virtuais realizadas durante as orientações, 71,5% dos orientadores atribuíram notas de 8 a 10 para o nível de satisfação das reuniões virtuais, sendo 31% que desse percentual de orientadores atribuíram nota 10 para as reuniões remotas para orientação dos projetos de pesquisa.

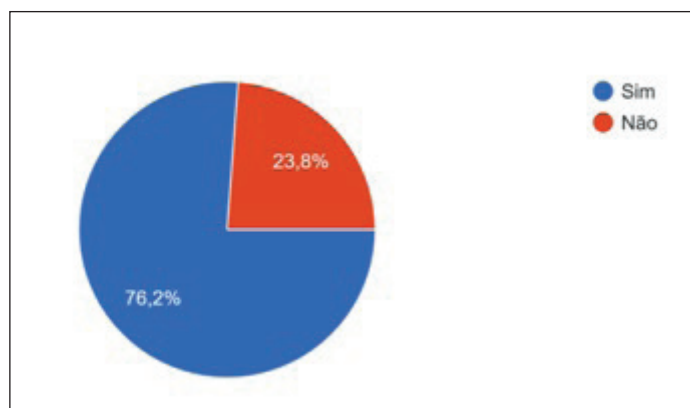




## Dificuldades na orientação remota durante a pandemia

Ao serem questionados se sentiram dificuldade de orientação em decorrência do isolamento social, 76,2% dos respondentes afirmaram que teve dificuldades na orientação e 23,8% dos respondentes disseram que não sentiram dificuldade em orientar durante o isolamento social.

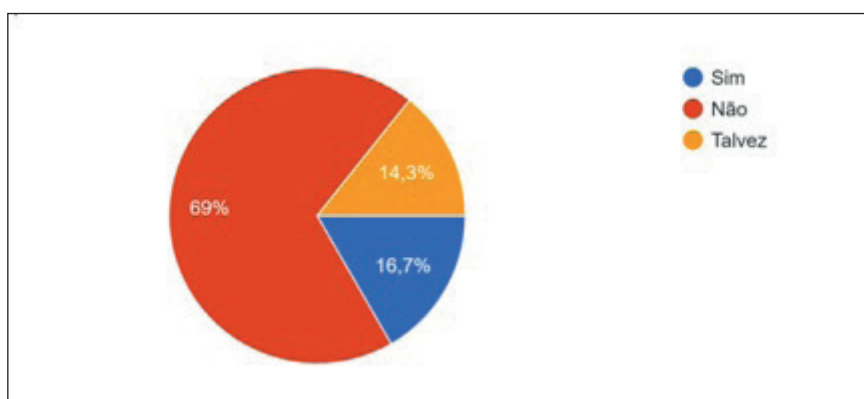
**Figura 02.** Dificuldade durante a orientação em isolamento social.



Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Com relação à possível dificuldade do orientando em ter acesso à internet, 69% dos orientadores responderam que seus alunos não tiveram dificuldades, 16,7% responderam que sim, os alunos apresentaram dificuldades e 14,3% disseram que talvez tenham tido dificuldades.

**Figura 03.** Alunos que apresentaram dificuldade de acesso à internet.

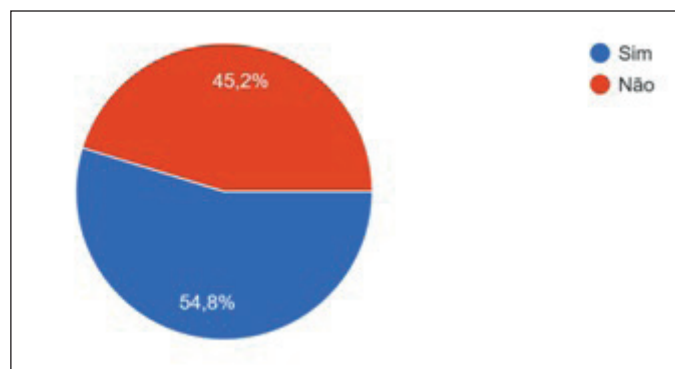


Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Quanto à necessidade de adaptação da proposta inicial do projeto, 54,8% dos respondentes afirmaram que precisaram realizar adaptação na proposta inicial do projeto ao final da pesquisa, em virtude do isolamento social, e 45,2% responderam que não foi preciso realizar adaptação em relação à proposta inicial do projeto de pesquisa.



**Figura 04.** Adaptação do projeto em relação à proposta inicial.



Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Os orientadores foram questionados sobre quais as principais dificuldades enfrentadas na orientação dos projetos durante a pandemia. Dentre as respostas mais frequentes, observa-se que o distanciamento social foi a dificuldade mais citada, pois, de acordo com os orientadores, impossibilita o contato pessoal, dificultando a coleta de dados e o cumprimento dos prazos estabelecidos. Foi mencionado também que o engajamento e o interesse dos alunos pelas pesquisas diminuíram. Foram relatados, também, cansaço, stress e preocupação devido à pandemia. Membros das equipes que desenvolvem a pesquisa adoeceram pela covid-19 e familiares de membros da equipe faleceram em decorrência da covid-19. Além disso, foi mencionada a dificuldade de acesso à locais necessários ao andamento da pesquisa, devido ao fechamento de tais locais.

Nesse mesmo sentido, os orientadores responderam como avaliam o desenvolvimento de orientar projetos durante a pandemia. Foi aberto espaço para que os orientadores descrevessem suas avaliações e, entre as respostas obtidas, chama atenção que as palavras mais utilizadas pelos orientadores foram “difícil”, “desafiador”, “limitado”, “desestimulante”, “péssimo” e “ruim”. Assim, mais da metade dos orientadores avaliaram o desenvolvimento de orientar projetos durante a pandemia como sendo desafiador, difícil, complicado e limitado. Além disso, também houve avaliações no sentido de ser “possível”, “satisfatório” e “tranquilo”. A minoria definiu a orientação como “normal”, “possível”, “tranquilo” e “bom”. Por fim, ao serem questionados se já pensaram em desistir do projeto, 73,8% dos orientadores responderam que não e 26,2% afirmaram que sim. Dos que responderam não, alguns orientadores disseram que mesmo com as dificuldades, estão conseguindo desenvolver os projetos, além de que alguns projetos envolvem bolsa e por isso não podem desistir.

### **Aspectos positivos na orientação remota durante a pandemia**

Ainda através do questionário enviado aos orientadores por e-mail, os respondentes foram indagados se existia algum aspecto positivo na orientação de projetos de iniciação





científica durante a pandemia. Em resposta, 35,7% dos orientadores responderam não existir ou não vislumbrar aspectos positivos na orientação remota durante a pandemia.

O aspecto positivo mais apontado foi a flexibilidade no horário e local para reuniões, visto que as reuniões ocorrem de modo virtual. Em decorrência disso, também foi apontada a possibilidade de acessar participantes que não sejam da sua cidade/local. Outro ponto positivo que foi relatado é a proatividade e a independência dos alunos, que desenvolvem maturidade para a realização de atividades online. Além disso, foram relatados também a comunicação entre o orientador e o aluno orientando que se tornou mais rápida e eficiente através de ferramentas online, além da utilização de novas ferramentas de ensino-aprendizagem.

## ■ CONCLUSÃO

Este estudo buscou refletir sobre trabalho home office imposto às instituições públicas e privadas em virtude do surgimento da pandemia do coronavírus (covid-19) que assolou o mundo em 2020. A partir disso, procurou compreender as principais dificuldades que surgiram em decorrência da orientação remota de projetos de iniciação científica, sob a ótica dos orientadores dos projetos da Universidade Federal do Vale do São Francisco.

Assim, considerando os dados obtidos através de questionário on-line enviado aos orientadores da referida Instituição pública de ensino, pode-se observar que, quanto às dificuldades, foi significativo o número de orientadores que relataram ter tido dificuldades com a orientação remota em virtude do isolamento social. Essa dificuldade pode ser percebida pois, no momento de descrever o processo de orientar durante a pandemia, as palavras mais utilizadas pelos orientadores foram difícil, desafiador e limitado. Percebe-se que entre as principais dificuldades encontradas na orientação remota, a própria dificuldade do momento pandêmico merece destaque, em razão do medo de contrair a covid-19. Além disso, o isolamento social dificultou principalmente a realização das atividades práticas dos projetos de pesquisa.

No que concerne aos pontos positivos da orientação remota, nota-se que, apesar das dificuldades, os pesquisadores que orientam projetos com atividades práticas consideraram como positivo o desenvolvimento dos orientandos durante as atividades práticas na pandemia, visto que mais da metade dos respondentes classificou o desempenho dos alunos com notas de 8 a 10. Portanto, a orientação remota também trouxe algumas facilidades na orientação. Tal fato pode ser percebido, também, quando observado o nível de satisfação dos orientadores com relação às reuniões virtuais também foi significativamente positivo, destacando-se que os orientadores apontaram a flexibilidade de horário e local para as reuniões on-line como aspecto positivo da orientação remota durante a pandemia.





Dessa forma, observa-se que há dificuldades enfrentadas pelos orientadores no que diz respeito principalmente à falta de contato presencial com os alunos orientandos, o que atrapalha muitas vezes o andamento das atividades de pesquisa, sobretudo as atividades práticas, que são as maiores prejudicadas. Apesar disso, existem alguns aspectos positivos, sendo o principal a flexibilidade para reuniões virtuais em qualquer horário e local.

Considerando que o objetivo deste estudo foi a percepção dos orientadores quanto à orientação remota, não foi possível concluir sob a perspectiva dos alunos orientados no que tange a aprendizagem na orientação remota durante a pandemia. Por este motivo, identifica-se esta lacuna para a completa compreensão quanto às dificuldades no desenvolvimento dos projetos de iniciação científica durante o isolamento social em decorrência da pandemia, podendo ser objeto de um estudo futuro.

## ■ REFERÊNCIAS

1. ANTUNES, Evelise Dias, FISCHER, Frida, Marina. Home office, teletrabalho ou trabalho remoto? A importância da ergonomia quando o trabalho se mudou para casa. *In: SENHORAS, Elói, Martins (org). Engenharia de Produção: Além dos Produtos e Sistemas Produtivos 2*. Paraná: Atena, 2021, p. 149-154.
2. BRASIL. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. **Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)**. Brasília, DF, 13 jul. 2017.
3. BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Brasília, DF, 20 jan. 1996.
4. CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO, **Resolução Normativa nº 017 de 06 de julho de 2006**. Estabelece normas gerais e específicas para modalidades de bolsas por quota, que especifica, no País.
5. GIL, Antônio. Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002
6. GÓES, Geraldo Sandoval, MARTINS, Felipe dos Santos, NASCIMENTO, José Antonio Sena do. Potencial de teletrabalho na pandemia: um retrato no Brasil e no mundo. **Carta de Conjuntura**, n. 47, 2 trimestre de 2020.
7. LOSEKANN, Raquel Gonçalves Caldeira Brandt, MOURÃO, Helena Cardoso. Desafios do teletrabalho na pandemia covid-19: quando o home vira office. **Caderno de Administração**, Maringá, v.28, Ed.Esp.,jun./2020.
8. MANCEBO, Deise. Trabalho Remoto na Educação Superior brasileira: efeitos e possibilidades no contexto da pandemia. **Revista USP**, São Paulo, n. 127, p. 105-116, outubro/novembro/dezembro 2020.
9. OLIVEIRA, M. A.; CARREIRO, E. DE L. P. O novo normal da educação, quando o virtual não é fictício. **REVISTA LAGOS**, v. 11, n. 1, p. 1-3, 12 jun. 2020





10. PINHO, Maria J. Ciência e ensino: contribuições da iniciação científica na educação superior. **Avaliação**, Campinas, v. 22, n. 3, p. 658-675, 2017.
11. UNIVASF. Gabinete da Reitoria. **Instrução Normativa nº 05, de 17 de março de 2020**. Estabelece normas e orientações para funcionamento das atividades acadêmicas e administrativas da Univasf frente à contenção da disseminação do coronavírus (COVID-19). Petrolina, mar., 2020.
12. VALENTE, Geilsa Soraia Cavalcanti *et al.* O ensino remoto frente às exigências do contexto da pandemia: Reflexões sobre a prática docente. **Research, Society and Development**, v.9, n.9, 2020.
13. VASQUES, Daniel, Giordani, OLIVEIRA, Victor Hugo Nedel. Iniciação Científica na pandemia: uma análise dos estudos remotos ao ensino fundamental. **Interfaces Científicas**, Aracaju, v.10, n.1, p. 164-179, 2020.



---

# Ensaio sobre as ações empreendedoras de um município de Pernambuco no enfrentamento da pandemia da Covid-19: um olhar da compreensão dos alunos do PROFIAP

| **Regiane da Silva Oliveira**  
UNIVASF

| **Kliver Lamarthine Alves Confessor**  
UNIVASF

# RESUMO

A pandemia da covid-19 é um acontecimento histórico com implicações de natureza sanitária, econômica, política e social, e que vem exigindo a rápida implementação de intervenções que reduzam a evolução da pandemia e os seus impactos em diversas áreas. Nesse sentido, este estudo tem como objetivo identificar quais as ações da Prefeitura Municipal de Petrolina-PE no enfrentamento da pandemia da covid-19 são vistas como empreendedoras pelos alunos do Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) da Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF). A pesquisa caracteriza-se como descritiva e possui natureza quantitativa e qualitativa, adotando como fonte de dados questionários, a pesquisa bibliográfica e documental. O arcabouço teórico utilizado está centrado nos conceitos de empreendedorismo, empreendedorismo público e ação empreendedora. Com a análise dos resultados chegou-se à conclusão de que a maior parte das ações da prefeitura no enfrentamento da pandemia da covid-19 foram consideradas empreendedoras, destacando-se como características a inovação, a interação, a proatividade e o comportamento preventivo no contexto da ação empreendedora.

**Palavras-chave:** Administração Pública, Ação Empreendedora, Covid-19.

## ■ INTRODUÇÃO

A atual crise global desencadeada pela pandemia do novo coronavírus (SARS-COV-2), identificado na China em 2019, acarretou diversos desafios de natureza sanitária, econômica, política e social. Tais desafios exigiam a rápida implementação de intervenções que reduzissem a evolução da pandemia devido à alta transmissibilidade do vírus em um contexto que não havia precedentes, tratamento ou vacina.

Conforme dados divulgados pelo Ministério da Saúde, o primeiro caso de contaminação pelo coronavírus foi registrado no Brasil em 26 de fevereiro de 2020 e após quinze meses o país já atingiu a marca de 18 milhões de casos e 507 mil óbitos. Nesse cenário, o enfrentamento da crise sanitária e de seus diversos impactos negativos requer dos gestores públicos atuação imediata, colaborativa e coordenada (AVILA, ANDRADE, CAPPELLE, 2020).

Diante desse contexto de incertezas, de conhecimento científico incipiente sobre o vírus e da necessidade de tomada de decisões rápidas e dinâmicas conforme os contornos e a evolução da pandemia, as ações empreendedoras podem contribuir para o desenvolvimento e operacionalização de soluções para os problemas públicos.

O empreendedorismo na gestão pública envolve um papel inovador e proativo do governo na condução da sociedade para melhoria da qualidade de vida, com a inclusão de geração de receitas alternativas, melhoria de processos internos e desenvolvimento de soluções inovadoras para satisfazer necessidades sociais e econômicas (DIEFENBACH, 2011).

Para Shockey *et al.* (2006), o empreendedorismo ocorre quando um ator político está em alerta com as problemáticas da administração pública e age em oportunidades potenciais em busca do equilíbrio do sistema no qual está inserido.

Conforme o IBGE (2020), Petrolina-PE possui a quinta maior população do estado de Pernambuco, estimada em aproximadamente 354 mil habitantes, e conta com uma importante infraestrutura médico-hospitalar, abriga redes hospitalares públicas, privadas e um Hospital Universitário.

Este município tem se destacado no cenário nacional no enfrentamento da pandemia. De acordo com pesquisa do Diário de Pernambuco, em junho de 2020 e da Macroplan Consultoria, em março de 2021, Petrolina-PE estava, respectivamente, no segundo e no primeiro lugar do ranking dos municípios com menor taxa de mortalidade em decorrência da covid-19.

Nessa perspectiva, o presente artigo tem como objetivo geral identificar quais ações da Prefeitura Municipal de Petrolina-PE no enfrentamento da pandemia da covid-19 são vistas como empreendedoras pelos alunos do Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) da Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF), uma vez que





estes alunos possuem *expertise* em gestão pública, por serem agentes públicos atuando em instituições públicas e estarem diretamente desenvolvendo conhecimento acadêmico na área.

O estudo se justifica por demonstrar a atuação do poder público municipal no enfrentamento da covid-19 na perspectiva dos alunos do PROFIAP e da literatura sobre empreendedorismo, tendo em vista a relevância da pandemia para a crise da saúde pública e para o estado de calamidade.

Dessa forma, pretende-se identificar quais ações da prefeitura municipal foram empreendedoras, bem como que o presente artigo contribua para o aperfeiçoamento e a disseminação das ações públicas no enfrentamento da pandemia pelos municípios.

## ■ MÉTODO

Esta é uma pesquisa descritiva, de natureza quantitativa, na qual foi adotado o método de questionários, com o objetivo de identificar se as ações da Prefeitura Municipal de Petrolina-PE no enfrentamento da pandemia da covid-19 são vistas como empreendedoras pelos alunos do PROFIAP da UNIVASF.

Os objetivos específicos propõem-se a: I) Identificar as ações de enfrentamento da covid-19 no município pernambucano nas áreas de saúde, administrativa, social, educacional e econômica; e (II) analisar quais as ações identificadas no contexto da ação pública de enfrentamento a covid-19 podem ser classificadas como empreendedoras.

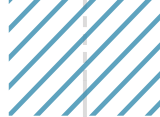
Os dados que subsidiaram a análise são de duas naturezas. Num primeiro momento, recorreu-se a pesquisas bibliográfica e documental, utilizadas como fonte secundária de dados, que permitiram identificar as ações da prefeitura no enfrentamento da pandemia no período de março de 2020 a junho de 2021 e classificá-las nas seguintes categorias: ações administrativas, ações em saúde, ações educacionais, ações econômicas e ações sociais, conforme quadro proposto por Avila, Andrade e Capelle (2020).

Após o entendimento básico fornecido por meio dos estudos de fontes bibliográficas e documentais, prosseguiu-se à segunda etapa da pesquisa, que consistiu na coleta de dados primários, por meio da aplicação de questionários. Segundo GIL (2004), o questionário é uma técnica de investigação composta por questões apresentadas por escrito às pessoas.

A escolha dos alunos do PROFIAP da UNIVASF para a realização e desenvolvimento da presente pesquisa deu-se em razão de acessibilidade e da conveniência, bem como por tratar-se de gestores públicos com atuação em instituições públicas e com formação em andamento no Mestrado Profissional em Administração Pública.

O PROFIAP destina-se a formar profissionais com entendimento do papel do Estado no Brasil, do exercício da cidadania e preocupado com as questões sociais e ambientais que subsidiarão as políticas públicas que impactam a sociedade, através do estímulo do





exercício do senso crítico e posicionamento ético. E, tem como objetivos capacitar profissionais para a prática administrativa avançada nas organizações públicas, contribuir para aumentar a produtividade e a efetividade, bem como disponibilizar instrumentos, modelos e metodologias que sirvam de referência para melhoria da gestão pública.

Na análise dos resultados, foram utilizadas medidas estatísticas, com suporte e utilização de quadro e de gráficos a fim de contribuir para a análise e discussão dos resultados, bem como foi empregada a abordagem qualitativa para identificar as ações empreendedoras e classificá-las como tal consoante a teoria acerca do empreendedorismo e da ação empreendedora.

## ■ RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção serão apresentados os resultados referentes à análise bibliográfica e documental, contextualizando os principais conceitos relativos ao empreendedorismo e à ação empreendedora, bem como a classificação dos dados coletados em categorias e posterior análise e discussão.

### **Empreendedorismo**

De acordo com Venkataraman (1997), o empreendedorismo é um campo de estudo que busca compreender como as oportunidades que geram novos produtos e serviços são descobertas, criadas e exploradas, por quem e com quais consequências.

Nunes (2018) traz que, ao longo de seu processo evolutivo, o conceito de empreendedorismo por vezes esteve associado ao de incorrer em riscos, e por muitas pessoas presumi-lo como algo perigoso à gestão, evitavam a noção de gestão empreendedora no serviço público. Para Osborne e Gaebler (1994), os empreendedores não buscam riscos, eles procuram oportunidades.

Segundo Morris e Jones (1999), o empreendedorismo consiste em uma estrutura universal, podendo ser aplicado nas organizações públicas e privadas. Para os referidos autores, o empreendedorismo público é um processo de criação de valor para os cidadãos, que combinam recursos públicos e privados para explorar oportunidades sociais.

O empreendedorismo público difere do empreendedorismo privado em relação ao ambiente e ao contexto no qual está inserido, à mensuração dos objetivos organizacionais, à proposição e seleção de ações, e à busca de oportunidades (KLEIN *et al.*, 2010). Ainda de acordo com o autor, a orientação empreendedora no setor público deve possibilitar a criação de mecanismos que contribuam para a eficiência da gestão pública e melhoria da prestação do serviço público alinhadas às expectativas dos cidadãos.





Nesse sentido, Kearney e Meynhardt (2016) coadunam com Klein *et al.* (2010), quando asseveram que os empreendedores públicos devem buscar criar oportunidades para a criação de novos mecanismos e acrescentam que os mecanismos já existentes devem ser aperfeiçoados.

Klein *et al.* (2010) traz que as práticas do empreendedorismo público estão associadas à busca pela solução de problemas públicos. Dessa forma, o empreendedorismo está relacionado ao comportamento proativo diante de questões que precisam ser resolvidas (BAGGIO e BAGGIO, 2014).

De acordo com Nunes (2018), a figura do empreendedor exerce um papel fundamental para a concretização do empreendedorismo no setor público e privado. O referido autor caracteriza o empreendedor público como o gestor ou servidor público proativo que reúne capacidade técnica e política para inserir novos produtos, procedimentos, métodos ou serviços públicos que gerem valor ao cidadão e satisfação à sociedade, mobilizando pessoas para uma construção coletiva, transformando para melhor o ambiente público.

Dessa forma, constata-se que no âmbito da gestão pública municipal, o papel do gestor empreendedor é fundamental para a concretização do empreendedorismo como ferramenta de desenvolvimento local. Ainda de acordo com Nunes (2018, p.16),

“o gestor empreendedor reúne condições de assumir o papel de articular e construir consensos com os demais atores da sociedade seja na articulação de parcerias público-privadas e com organizações do terceiro setor para oferta de melhores produtos ou serviços, seja no papel de indutor, fomentador e catalisador de boas práticas no serviço público, estabelecendo nova cultura ambiente público em parceria com a sociedade”.

Por outro lado, Klein *et al.* (2010) afirma que nem sempre é fácil criar um ambiente empreendedor, uma vez que existem diversas pressões organizacionais que tendem a colidir devido a existência de interesses difusos, tanto por parte dos gestores públicos, como dos cidadãos.

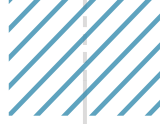
Assim, constata-se que o empreendedorismo público objetiva a introdução de novas práticas e o aperfeiçoamento das já existentes nas organizações em prol do interesse coletivo, sendo este um processo decorrente de uma orientação a uma oportunidade real que possa se direcionar a uma ação empreendedora.

Nessa perspectiva, considerando os objetivos deste estudo de identificar e analisar a contextualização de ações empreendedoras na administração pública municipal, torna-se relevante compreender a emergência e as características da ação empreendedora.

## **Ação empreendedora**

O empreendedorismo deve ser compreendido como um processo, o qual se inicia a partir da ação empreendedora (WATSON, 2013). Segundo Paiva Jr e Sousa (2014, p. 6), a





ação empreendedora “é a força motriz do empreendedorismo, uma vez que impulsiona o empreendedor a agir de modo a gerar consequências sociais, políticas, econômicas e culturais.”

Cabe destacar que os conceitos de ação e ação empreendedora diferem, a primeira decorre de uma intenção direcionada e a segunda surge de uma perspectiva interativa (AVILA, ANDRADE, CAPELLE, 2020). De acordo com Gomes, Lima e Cappelletti (2013), a ação consiste em um movimento intencional originado pela busca da concretização de objetivos relacionados a alcançar ou resolver situações específicas. Já a “ação empreendedora pode ser pensada como um processo dinâmico e altamente interativo de engajar atividades e experiências que decorrem de uma oportunidade em potencial (SHEPHERD, 2015, p. 8)”.

Paiva Jr e Sousa (2009) classificam as ações em gerencialistas e empreendedoras. Para os autores, a ação gerencialista refere-se às atividades de apoio, com ênfase na eficiência, na racionalização de recursos e no atingimento de objetivos, enquanto a ação empreendedora constitui as atividades finalísticas da organização, com ênfase em um processo visionário de perceber os recursos e atuar em uma potencialidade real a fim de possibilitar a inovação da organização. Assim, percebe-se que, na dinâmica organizacional as ações gerenciais e as ações empreendedoras coexistem de forma interligada e complementar.

Para Kim (2010), a ação empreendedora está associada a três dimensões quando relacionadas à prática pública: inovação, proatividade e tomada de risco. O referido autor, atribui à dimensão inovação a adoção de novos serviços e a disposição para reestruturar os processos administrativos existentes. Por sua vez, a dimensão proatividade está relacionada ao aumento da iniciativa na busca por antever questões futuras. Nessa perspectiva, Borges, Romaniello e Brito (2016, p. 20) asseveram que “a proatividade faz com que as organizações públicas deixem de agir passiva e defensivamente e passem a estar atenta para as novas oportunidades”. A tomada de risco diz respeito ao processo de fazer escolhas e de tomar decisões em relação aos gastos públicos.

Ainda de acordo com esses autores, a ação de empreender na gestão pública envolve o processo de escolha consciente a respeito do destino dos recursos públicos na busca de benefícios para a população, bem como está relacionada à exploração de oportunidades e à procura por novos recursos, empregando-os em ideias inovadoras com vistas a ampliar e melhorar a qualidade dos serviços públicos e promover o bem-estar social.

Outro fator importante na gestão pública empreendedora, apontado por Osborne e Gaebler (1994), diz respeito ao comportamento preventivo, o qual chama de “governo preventivo”, que consiste em abandonar comportamentos reativos na resolução de problemas pela ação proativa, de modo a antever problemas potenciais.

Paiva Jr e Sousa (2009) classificam a ação empreendedora em três categorias estruturantes: estilo criativo, expertise e interação social. De acordo com os referidos autores, o estilo criativo está presente na consciência do empreendedor, relaciona-se a sua capacidade de intervir de maneira reflexiva no seu contexto ambiental. Compõem esta dimensão a





autonomia, a convivência com riscos, o desprendimento, a disposição pessoal, a intuição, a visão integral e a subjetividade, e a identidade e resiliência (PAIVA JR e SOUSA, 2009).

A *expertise* permite ao empreendedor tornar-se capaz de reconhecer oportunidades sob o fundamento da sua experiência acumulada (SALUSSE e ANDREASSI, 2016). O desenvolvimento de competências, o intercâmbio de conhecimento, a transformação de linguagem, a inversão e a inovação são características dessa categoria (PAIVA JR e SOUSA, 2009).

A interação social fundamenta-se na relação de reciprocidade que pressupõe a comunicabilidade do empreendedor com os parceiros-chave de sua rede social (PFEILSTETTER, 2017). Nesta dimensão, ressalta-se a capacidade relacional do empreendedor para a construção de relações de confiança e cooperação, em que revela indícios de disponibilidade, fidelidade e adaptação contingencial. Como características têm-se a ação política e social, a oportunidade, a parceria, a ação de adaptação contingencial, a cooperação técnica e a internacionalização.

Ainda de acordo com Paiva Jr. e Sousa (2009), as categorias estruturantes da ação empreendedora apresentadas em seu modelo não são estáticas e inter-relacionam-se, configurando uma interdependência que remete à fluidez da ação empreendedora.

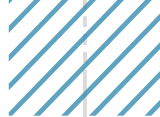
Garcia (2020) aborda que a ação empreendedora é uma importante unidade do empreendedorismo. Em seus estudos, propõe um esquema teórico em que o processo empreendedor se inicia em uma abordagem interativa com a emergência de múltiplas ações essenciais para o refinamento de oportunidades potenciais. A partir desse reconhecimento e refinamento, o autor estabelece que o estágio de análise consiste no fato de que a ação empreendedora emerge do processo de identificação coletiva.

Spedale e Watson (2014) definem a ação empreendedora como o extrato da realização de tarefas desenvolvidas por empreendedores, no sentido de enfrentar riscos e incerteza na criação de uma organização criativa e inovadora.

Nascimento e Andrade (2019) apontam que no contexto da administração pública, a ação empreendedora resulta das relações de interdependência entre estado, mercado e sociedade. Para diversos autores, a ação empreendedora pode ser direcionada para o enfrentamento de situações de incertezas a fim de atender as demandas da população e para a busca de oportunidades para a resolução de gargalos (GOMES; LIMA; CAPPELLE, 2013).

Corroborando com os autores mencionados acima, Watson (2013) aponta que a ação empreendedora pode ser aplicada também em situações de conflitos e tensões, em diversos contextos, na busca de soluções para determinados problemas. O autor denomina este processo de criatividade situada, que consiste no enfrentamento dos conflitos pelos indivíduos, mediante transformações sociais.





## Ações da Prefeitura de Petrolina-PE no enfrentamento da Pandemia da Covid-19

A fim de responder aos objetivos de pesquisa, as ações realizadas pela administração pública municipal no enfrentamento da covid-19 foram classificadas em cinco categorias: ações administrativas, ações em saúde, ações educacionais, ações econômicas e ações sociais, conforme quadro abaixo:

**Quadro 1.** Ações da Prefeitura de Petrolina-PE.

Ações Administrativas
Redução do atendimento presencial nos órgãos de prefeituras e adoção de home office.
Criação de Comitê de Operações de Emergência em Saúde Pública.
Regulamentação do protocolo de preservações, obrigatórios para os segmentos autorizados a funcionar.
Adoção de <i>delivery</i> para entrega de títulos de posse imóveis rurais.
Parceria com a Caixa Econômica para a organização da fila para recebimento do auxílio emergencial.
Ações de Saúde
Kits de testes para Covid-19.
Sanitização de ruas e espaços públicos.
Criação de sala de Teleorientação para atendimento a casos suspeitos de Covid.
Hospital de Campanha
Barreira sanitárias.
Boletim informativo diário.
Parceria com Hospital Universitário para criação de leitos de UTI.
Central de Atendimento online para atendimento psicológico a população.
Adesão ao Consorcio de vacinas das Cidades Brasileiras.
Criação de Centro de Referencias para atendimento de sintomas gripais.
Plataformas online para cadastro de grupos prioritários para vacinação.
Implantação de Usina de oxigênio no Hospitais de Campanha.
Campanha de vacinação <i>drive-thru</i> com a gripe e a COVID-19.
Ações Educacionais
Suspensão de aulas presenciais.
Distribuição de kits de reforços pedagógicos.
Distribuição de kits alimentação para estudantes.
Criação de Vale Alimentação Estudantil.
Ações Econômicas
Suspensão das atividades econômicas presenciais.
Prorrogação do prazo para pagamento de ISS no âmbito do simples nacional.
Prorrogação do pagamento de ISS dos segmentos de bares e restaurantes, turísticos e de hotelaria.
Prorrogação do pagamento de taxas de alvarás de todo o setor econômico.
Retornada Gradual.
Desconto de até 90% no valor de juros e multas para adesão aos Refis 2021.
Ações Sociais
Campanhas educativas e de conscientização.
Kits alimentares para idosos acompanhados pelo Centro de Convivência do Idoso.
Isenção da Taxa iluminação para a população de baixa renda com consumo de até 200KWh.
Criação de abrigo noturno para pessoas em situação de rua.

**Fonte:** Elaborado pelos autores (2021).







Em meados de março de 2020, Petrolina-PE ainda sem casos confirmados ou suspeitos, anunciou as primeiras medidas restritivas e preventivas ao contágio pelo novo coronavírus, por meio do Decreto nº 011/2020 de 14/03/2020. Considerando a dinamicidade da situação epidemiológica, a administração pública municipal adotou medidas restritivas gradativas, proporcionais às condições de saúde pública nos cenários nacional, estadual e municipal.

Ainda em março de 2020, já com casos suspeitos no município, a gestão pública declarou estado de emergência em saúde pública no âmbito municipal e estabeleceu novas medidas restritivas, como o fechamento de alguns segmentos econômicos, a suspensão de alguns serviços e das atividades presenciais escolares, a sanitização de espaços públicos, a aquisição de kits de testes de diagnósticos para a covid-19 e boletins informativos de saúde.

No contexto das ações administrativas, o poder público municipal criou um Comitê de Operações de Emergência em Saúde Pública, utilizou-se do serviço de delivery para a entrega de escrituras públicas do Programa de Regularização Fundiária, bem como utilizou a tecnologia da informação para a continuidade da prestação de serviços à população com a adoção do home office.

A tecnologia da informação também foi fortemente utilizada nas ações em saúde com a criação da Sala de Teleorientação para atendimento a casos suspeitos de covid-19 e da Central de Atendimento on-line para atendimento psicológico à população, bem como a utilização de plataforma online para cadastro de grupos para vacinação com o objetivo de respeitar as normas de distanciamento social e evitar aglomerações.

Ainda no âmbito da saúde pública municipal, foram firmadas parcerias para a implantação do hospital de campanha, abertura de leitos de UTI junto ao Hospital Universitário, adesão ao Consórcio de Vacinas das Cidades Brasileiras e implantação da usina de oxigênio.

Com o intuito de minimizar os impactos socioeconômicos nas atividades comerciais, a prefeitura prorrogou o prazo para pagamento do Imposto Sobre Serviços (ISS) para as empresas optantes pelo simples nacional e para os segmentos de bares e restaurantes, turísticos e de hotelaria, bem como concedeu desconto de juros e multas para os contribuintes com débitos municipais aderirem ao Refis 2021.

Com relação à educação, a prefeitura suspendeu as atividades escolares presenciais e para minimizar os prejuízos decorrentes da ausência de aulas presenciais, a gestão municipal planejou a entrega de kit de reforço pedagógico para os mais de 54 mil estudantes matriculados na rede municipal de ensino. Outras medidas adotadas dizem respeito à manutenção das refeições dos alunos com a distribuição de kits alimentares e a criação do Vale Alimentação Estudantil, aprovado em julho de 2020, no valor de R\$ 50,00.

Na busca por atenuar os impactos sociais para as pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica, a gestão municipal adotou a distribuição de alimentos para idosos





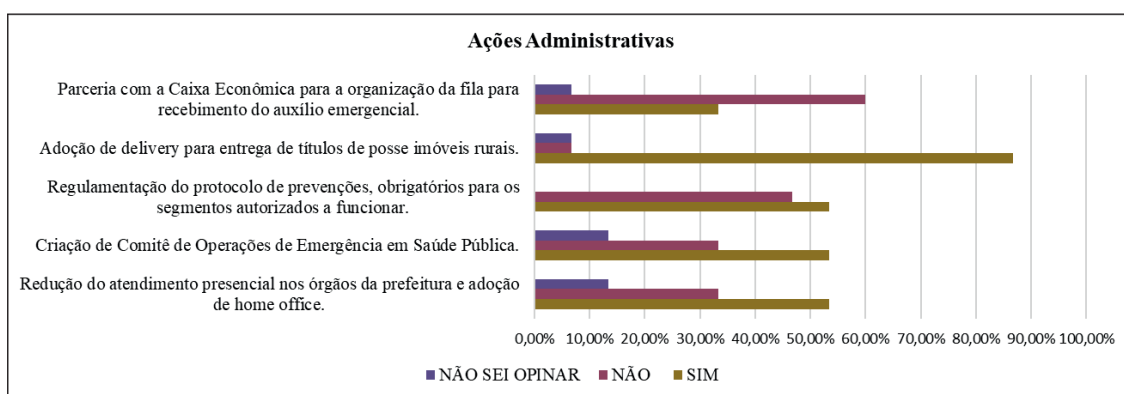
acompanhados pelo Centro de Convivência do Idoso, criou um abrigo noturno no ginásio municipal para pessoas em situação rua e isentou a taxa de iluminação pública para a população de baixa renda com consumo de até 200 Kwh.

A partir da identificação e categorização das ações da gestão municipal, buscou-se identificar quais ações poderiam ser consideradas ações empreendedoras pelos alunos do PROFIAP.

No contexto das ações administrativas, conforme demonstrado abaixo no gráfico 1, foram consideradas ações empreendedoras a redução do atendimento presencial nos órgãos da prefeitura e adoção de home office, a criação do Comitê de Operações de Emergência em Saúde Pública, a adoção de delivery para entrega de títulos de posse de imóveis rurais e a regulamentação do protocolo de prevenções para os segmentos autorizados a funcionar.

Destaca-se a ação de utilização de delivery para a entrega de títulos de posse que foi considerada empreendedora por 87,67% dos respondentes.

**Gráfico 1.** Ações Administrativas.



Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

Nessa perspectiva, os resultados obtidos podem ser associados à dimensão inovação da ação empreendedora, que de acordo com Kim (2010), diz respeito à adoção de novos serviços e à disposição para reestruturar os processos administrativos existentes. Ademais, constata-se a existência de ações empreendedoras e gerencialistas na dinâmica do ambiente da administração pública municipal, corroborando com Paiva Jr e Sousa (2009) quando apontam a coexistência, interligação e complementaridade dessas ações.

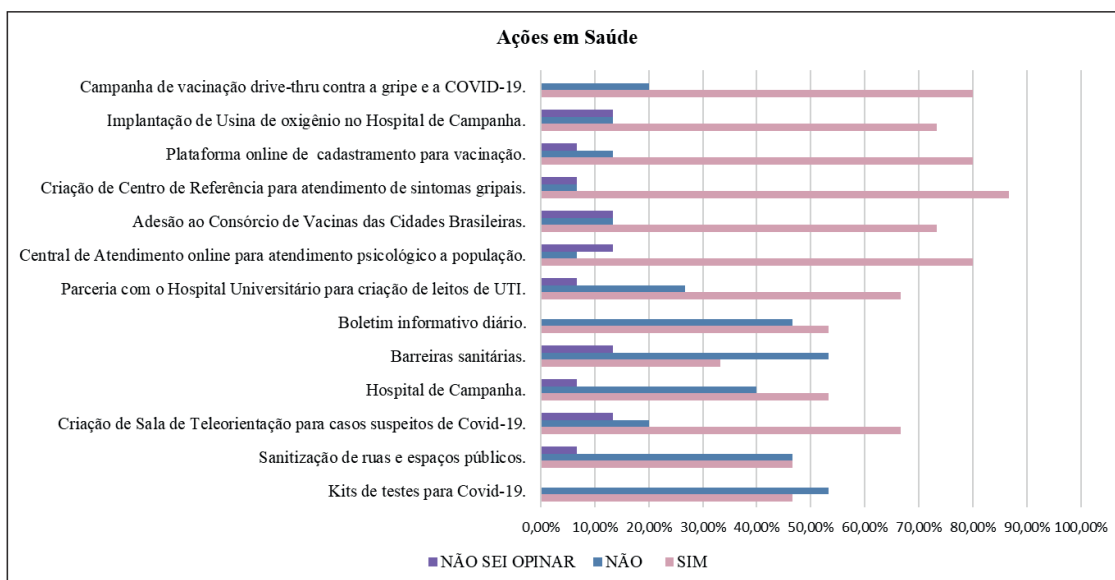
O âmbito da saúde concentrou o maior número de ações da prefeitura no enfrentamento da pandemia. Dentre as ações consideradas empreendedoras pelos respondentes, destacam-se as ações desenvolvidas com o auxílio da tecnologia da informação como a sala de teleorientação para atendimento de casos suspeitos de covid-19, a central de atendimento online para atendimento psicológico a população e a plataforma on-line para cadastro de grupos para vacinação.





Um outro grupo de ações foram desenvolvidas a partir da realização de parcerias tais como a criação de leitos de UTI no Hospital Universitário, a adesão ao Consórcio de Vacinas das Cidades Brasileiras com a finalidade de compra de vacinas, o hospital de campanha no Centro Pastoral Monte Carmelo cedido pela Diocese, e a vacinação *drive-thru* contra a gripe e a COVID-19. Abaixo tem-se o gráfico 2 das ações em saúde:

**Gráfico 2.** Ações em Saúde.



Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

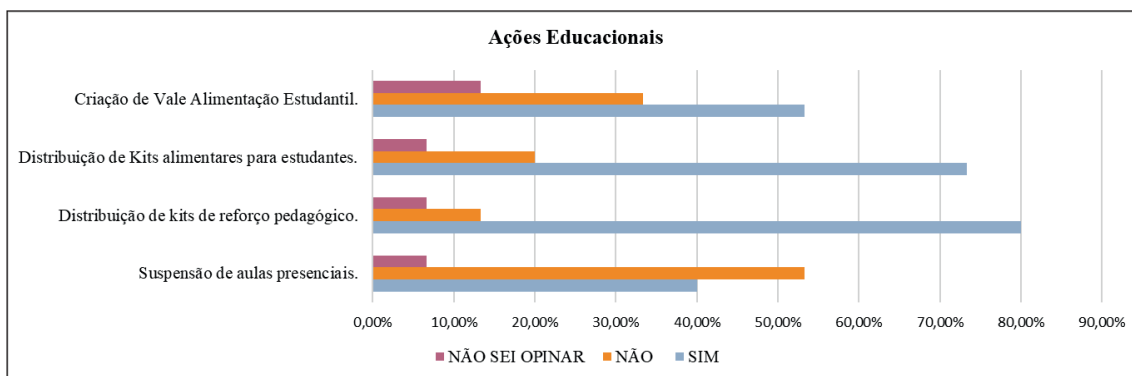
Identifica-se nas ações elencadas acima a presença da categoria estruturante interação social da ação empreendedora, que se fundamenta na relação de reciprocidade e pressupõe a comunicabilidade do empreendedor com os parceiros-chave de sua rede social para a construção de relações de cooperação.

Vislumbra-se também nas ações empreendidas em saúde pública, a exemplo da criação do hospital de campanha e da usina de oxigênio com a finalidade de evitar a falta de leitos e de oxigênio como ocorreu em outras regiões do país, a característica proatividade da ação empreendedora. Nessa perspectiva, Osborne e Gaebler (1994) apontam como fator importante na gestão pública empreendedora, o comportamento preventivo, o qual chama de “governo preventivo”, que consiste em abandonar comportamentos reativos na resolução de problemas pela ação proativa, de modo a antever problemas potenciais.

As ações em educação tiveram o objetivo de minimizar os possíveis prejuízos decorrentes da suspensão das aulas presenciais. Dentre as ações realizadas, apenas a suspensão das aulas presenciais não foi considerada empreendedora pelos respondentes, conforme pode ser observado no gráfico 3:



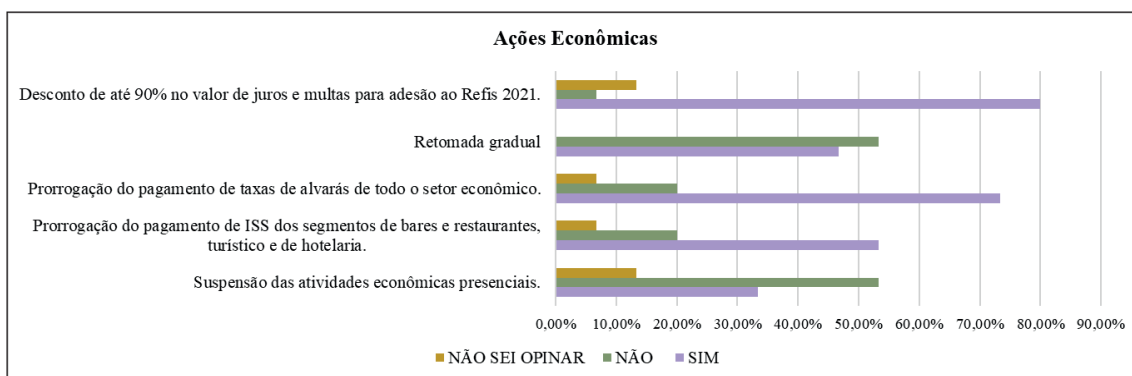
**Gráfico 3. Ações Educacionais.**



Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

Em relação ao contexto econômico, as ações empreendedoras corresponderam às ações relacionadas à prorrogação e suspensão de pagamento de impostos e de taxas, e descontos de multas. No gráfico 4 tem-se as ações realizadas com o objetivo de minimizar os impactos nas atividades comerciais.

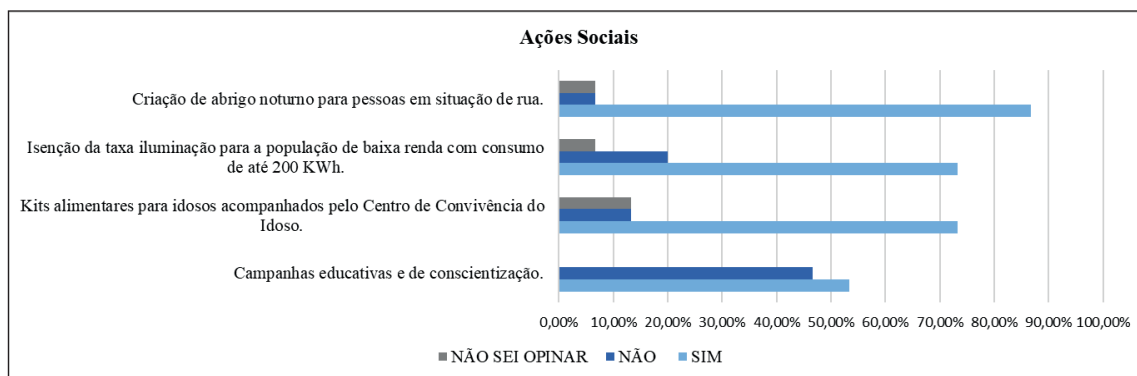
**Gráfico 4. Ações Econômicas.**



Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

No âmbito das ações sociais, a gestão pública municipal buscou atenuar os impactos sociais para as pessoas em situação de vulnerabilidade. Todas as ações realizadas foram consideradas empreendedoras pelos respondentes. Tais ações foram direcionadas especialmente para as pessoas de baixa renda e em situação de rua, abandono ou negligência, conforme demonstrado no gráfico abaixo 5:

Gráfico 5. Ações Sociais.



Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

Nascimento e Andrade (2019) apontam que no contexto da administração pública, a ação empreendedora resulta das relações de interdependência entre estado, mercado e sociedade. Tal dinâmica ficou evidenciada nas ações empreendidas pela administração pública municipal, que apesar do contexto de incertezas trazido pela pandemia, buscou direcionar esforços, juntamente com outros atores sociais, para o desenvolvimento e operacionalização das medidas necessárias ao enfrentamento da pandemia.

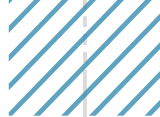
Neste estudo, assim como no realizado por Avila, Andrade e Cappelle (2020) ao analisarem, no contexto da ação empreendedora, as ações desempenhadas pela Administração Pública em um município de Minas Gerais para lidar com a pandemia da covid-19, foram identificados que os esforços e ações do município mineiro e de Petrolina-PE objetivaram a resolução de gargalos ou problemas trazidos pela pandemia, conforme propõe Watson (2013) quando aponta que a ação empreendedora pode ser aplicada também em situações de conflitos e tensões, em diversos contextos, na busca de soluções para determinados problemas.

Em ambos os estudos se evidenciou as características inovação e interação social da ação empreendedora, sobretudo no que se refere à adoção da tecnologia da informação e à colaboração de diversas instituições e atores sociais a fim de evitar ou atenuar as implicações ocasionadas pela pandemia.

Ademais, Avila, Andrade e Cappelle (2020) concluem a análise das ações empreendedoras do município mineiro contextualizando-as nos três formatos propostos por Dimov e Pistrui (2019). De acordo com as referidas autoras, a administração pública municipal incorporou atores, operou em um contexto complexo e visualizou possibilidades implícitas no desempenho das ações empreendedoras.

## ■ CONCLUSÃO

Este estudo buscou identificar as ações empreendedoras desempenhadas pela administração pública do município de Petrolina-PE no enfrentamento da pandemia da covid-19.



Dessa forma, as ações realizadas pela prefeitura foram identificadas, classificadas em categorias e analisadas no contexto da ação empreendedora.

Importante destacar que a crise sanitária impôs desafios simultâneos em diversas áreas de atuação do poder público municipal. Tais desafios exigiam, em um cenário ainda desconhecido, o desempenho conjunto de ações em saúde, administrativas, educacionais, econômicas e sociais.

Conforme evidenciado no estudo, a maior parte das ações realizadas pela Prefeitura Municipal de Petrolina-PE apresentaram características da ação empreendedora definidas por diversos autores. Destacando-se as características relacionadas à inovação, à interatividade, à proatividade e ao comportamento preventivo.

Dessa forma, percebe-se que a ação empreendedora tem sido um dos caminhos para o enfrentamento da pandemia no município de Petrolina-PE, podendo ser uma das alternativas para os diversos desafios que ainda possam emergir na crise sanitária em curso e no período pós-pandemia.

Ademais, o fato do município de Petrolina-PE posicionar-se, em dois momentos distintos da pandemia, junho de 2020 e março de 2021, no segundo e no primeiro lugar, respectivamente, do ranking dos municípios com menor taxa de mortalidade em decorrência da covid-19 pode ser um indicativo da contribuição das ações empreendidas no enfrentamento da pandemia.

Nesse sentido, sugere-se a realização de pesquisas futuras que evidenciem os impactos da prática da ação empreendedora pela administração pública no efetivo combate à pandemia, de forma que se amplie as variáveis e peculiaridades analisadas nos mais diversos contextos, contribuindo assim para uma maior sinergia e engajamento dos atores políticos e sociais no uso do conhecimento científico para a tomada de decisão, com a finalidade última de melhorar a assertividade e atender ao interesse público.







## ■ REFERÊNCIAS

1. ARANHA, C. Ranking dos municípios com menor taxa de óbito é liderado por localidades do interior com políticas públicas voltadas à saúde e boa gestão. **Macroplan**, 2021. Disponível em: <<https://www.macroplan.com.br/cidades-que-mais-salvam-vidas-na-pandemia-o-ranking-das-campeas/>>. Acesso em 05 de junho de 2021.
2. AVILA, M. A.; ANDRADE, D. M.; CAPPELLE, M. C. A. Ações Desempenhadas pela Administração Pública em um município de Minas Gerais para lidar com a pandemia da Covid-19. **XXIII SEMEAD**. São Paulo, 2020.
3. BAGGIO, A.F; BAGGIO, D. Empreendedorismo: Conceitos e Definições. **Revista de Empreendedorismo, Tecnologia e Inovação**. Passo Fundo. v. 1, n. 1. 2014.
4. BORGES, D. A. H.; ROMANIELLO, M. M.; BRITO, M. J. Empreendedorismo no setor público: a influência das características organizacionais. **Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**. v. 5. n.1. 2016
5. BRASIL. Ministério da Saúde. **Boletim Epidemiológico 9** – COE Coronavírus. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://portalarquivos.saude.gov.br/images/pdf/2020/April/12/2020-04-11-BE-9-Boletim-do-COE.pdf>>. Acesso em 04 de junho de 2021.
6. BRASIL, Ministério da Saúde. **Covid-19 no Brasil**. Brasília, 2021. Disponível em: <[https://gsprod.saude.gov.br/extensions/covid-19\\_html/covid-19\\_html.html](https://gsprod.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html)>. Acesso em 24 de junho de 2021.
7. DIEFENBACH, F. E. Entrepreneurship in the Public Sector: When Middle Managers Create Public Value. **GABLER RESEARCH**, Gabler Verlag Wiesbaden, 2011.
8. DIMOV, D. PISTRUI, J. Recursive and Discursive Model of and for Entrepreneurial Action. **European Management Review**, v. 17, n. 1, p. 267-277. 2019.
9. GARCIA, A.S. Ação Empreendedora como Unidade de Análise do Empreendedorismo: Proposição de um Esquema de Análise. In: **Anais do Congresso Empreendedorismo e Pequenos Negócios**. XI EGEPE (online). Belo Horizonte, 2020.
10. GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2004.
11. GOMES, A. F.; LIMA, J. B.; CAPPELLE, M.C.A. Do empreendedorismo a noção de ações empreendedoras: reflexões teóricas. **Revista Alcance**, Biguaçu, v. 20, n. 02, p. 203-220, 2013.
12. IBGE. **Cidades e Estados**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pe/petrolina.html>>. Acesso em 05 de junho de 2021.
13. KEARNEY, C., MEYNHARDT, T. Directing corporate entrepreneurship strategy in the public sector to public value – antecedents, components and outcomes. **International Public Management Journal**, London, 2016.
14. KIM, Y. Stimulating entrepreneurial practices in the public sector: The Roles of Organizational Characteristics. **Administration & Society**. (42), p. 780-814. 2010.
15. KLEIN, P. G. et al. Toward a theory of public entrepreneurship. **European Management Review**, Essex, v. 7, p. 1-15. 2010.





16. MORRIS, M. H; JONES, F. F. Entrepreneurship in established organizations: the case of the public sector. **Entrepreneurship Theory and Practice**, v. 24. n. 1. p. 71-91. 1999.
17. NASCIMENTO, P. O; ANDRADE, D. M. Ação Empreendedora: Um Novo Olhar Sobre o Empreendedorismo. In: **Anais do Congresso do Instituto Franco Brasileiro de Administração de Empresas**. Uberlândia, 2019.
18. NUNES, E. F. **Empreendedorismo na gestão pública municipal e suas implicações no desenvolvimento local**: um estudo de caso de ações empreendedoras no município de Paragominas no Pará. 2019. 132f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2019.
19. OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 3. ed. Brasília, DF: MH Comunicação, 1994.
20. PAIVA JR, F. G; MELLO, S. C. B. O Papel da Ação Empreendedora no Cenário das Empresas de Base Tecnológica. **IV Encontro de Estudos em Estratégia**. Recife, 2009.
21. PAIVA JR, F.G; SOUSA, R. B. Empreendedorismo social sob a perspectiva da ação empreendedora: A Imaginação Conceitual dos Gestores da Associação dos Pescadores Artesanais de Brasília Teimosa na cidade do Recife-PE. **VIII Encontro de Estudos em Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas (EGEPE)**. Goiânia, 2014.
22. PETROLINA. Decreto nº 011/2020, de 14 de março de 2020. Estabelece medidas temporárias no âmbito do território deste Município de Petrolina/PE de prevenção ao contágio pelo Novo Coronavírus (COVID-19) e dá outras providências. **Diário Oficial Eletrônico do Município**, Petrolina, PE, 14 mar. 2020. Disponível em: <<http://doem.org.br/pe/Petrolina/diarios/previsualizar/AQaze2N0>> Acesso em: 05 de junho de 2021.
23. PETROLINA tem segunda menor mortalidade por coronavírus entre grandes cidades do nordeste. **Diário de Pernambuco**, 2020. Disponível em: <<https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/vidaurbana/2020/06/petrolina-tem-segunda-menor-mortalidade-por-coronavirus-entre-grandes.html>>. Acesso em 05 de junho de 2021.
24. PFEILSTETTER, R. Startup communities: Notes on the sociality of tech-entrepreneurs in Manchester. **Journal of Comparative Research in Anthropology, & Sociology**. v. 8, n. 1, p. 1-15. 2017.
25. PREFEITURA MUNICIPAL DE PETROLINA. **Petrolina no combate à covid-19**. Disponível em: <<https://petrolina.pe.gov.br/>>. Acesso em 03 de junho de 2021.
26. SALUSSE, M. A. Y; ANDREASSE, T. O Ensino de Empreendedorismo com Fundamento na Teoria Effectuation. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 3, p. 305-327. 2016.
27. SHEPHERD, D. A. Party On! A call for entrepreneurship research that is more interactive, activity based, cognitively hot, compassionate, and prosocial. **Journal of Business Venturing**, 30(4), p. 489-507, 2015.
28. SHOCKLEY, G. E et. al. Toward a theory of public sector entrepreneurship. **International Journal of Entrepreneurship and Innovation Management**, 6(3), p. 205-223, 2006.





29. SPEDALE, S.; WATSON, T. J. The emergence of entrepreneurial action: At the cross roads between institutional logics and individual life-orientation. **International Small Business Journal**, London, v. 32, n. 7, p. 759-776. 2014.
30. VENKATARAMAN, S. The distinctive domain Of entrepreneurship research. Advauw in EntrepreneursMp, **Firm Emergence and Growthb**, v. 3, p. 119-138. 1997.
31. WATSON, T. J. Entrepreneurship in action: bringing together the individual, organizational, and institutional dimensions of entrepreneurial action. **Entrepreneurship&Development**, Denver, v. 25, p. 404-422. 2013.



---

# Desafios vivenciados pelos gestores públicos na preservação do princípio da eficiência e suas possíveis repercussões pós pandemia: ensaio teórico-reflexivo

| **Washington Luiz de Sousa Oliveira**  
UNIVASF

| **Bruno Cezar Silva**  
UNIVASF

# RESUMO

O estudo teve como objetivo geral analisar os desafios vivenciados pelos gestores públicos na preservação do princípio da eficiência e suas possíveis repercussões pós pandemia. Quanto aos objetivos específicos, buscou-se conhecer as concepções teóricas atribuídas ao princípio da eficiência relacionada à administração pública e descrever as estratégias adotadas pelos gestores públicos para a preservação do princípio da eficiência no cenário pandêmico. Trata-se de um ensaio teórico-reflexivo construído a partir da produção científica acerca dos desafios vivenciados pelos gestores públicos na pandemia e do arcabouço teórico que sustenta o princípio da eficiência. Os principais desafios vivenciados estão relacionados aos riscos originados pela flexibilização das regras de contratação públicas, necessidade de ações integradas de compras na administração pública, enfrentamento de dilemas éticos, estratégias robustas de ações públicas para atender as vulnerabilidades sociais. Uma das principais repercussões pós-pandemia está relacionada à utilização de tecnologias digitais que podem tornar mais céleres os processos na gestão pública. Os resultados apresentados convergem para a valorização da atuação do gestor público pautado na transparência e probidade administrativa, tendo como foco as necessidades e problemáticas vivenciadas pelos cidadãos, vislumbrando o princípio da eficiência. Evidencia-se a necessidade de maior suporte do Estado, para que as ações dos gestores públicos possam atender à população, a partir da mitigação da burocracia e implementação de estratégias que fomentem maior agilidade no enfrentamento da crise.

**Palavras-chave:** Gestão Pública, Princípio da Eficiência, Pandemia.

## ■ INTRODUÇÃO

O cenário pandêmico causado pelo novo Coronavírus (SARS-CoV-2), iniciado no final de 2019 na cidade de Wuhan localizada na China, tem gerado imensurável impacto mundial, não somente afetando a saúde pública, mas também interferindo drasticamente nos fatores socioeconômicos (MUNSTER, et. al., 2020). No Brasil, repercutiu de modo avassalador, intensificando, ainda mais, a desigualdade social, o desemprego, a falta de acesso à saúde enquanto direito, além de afetar o acesso à educação.

Mensura-se que os governantes dos países, face à magnitude dos efeitos danosos à saúde pública provocados pela COVID-19, foram instados a apresentarem planos de enfrentamento e combate à problemática em comento. Nesse panorama de crise de saúde global, os gestores públicos se depararam com a escassez de Equipamentos Individuais de Proteção (EPIs), profissionais da área da saúde, medicamentos, leitos de terapia intensiva e respiradores (FURRIEL; SENDIM; RORIZ, 2020). Assim, em tempos de pandemia, gerenciar crises e tomar decisões assertivas tornaram-se competências imprescindíveis aos gestores públicos, haja vista o enfrentamento da incerteza e da necessidade de reinventar-se.

Cabe mencionar que a palavra gestão pode ser entendida como sinônimo de administração, a qual consiste em um complexo processo que aporta inúmeras definições. Destaca-se aqui, uma das mais simples, em que administrar é considerado o ato de executar de forma contínua e virtuosa o processo administrativo. Para tanto, há necessidade de implementação de quatro fases essenciais, sendo elas: planejamento, organização, direção e controle (BERGUE, 2010). Para o estudo em questão, optou-se por adotar a terminologia gestor, como sinônimo de administrador, por considerar os avanços conceituais sobre os estudos da área de Administração.

Historicamente, retomando as contribuições de Henri Fayol para a consolidação da Teoria Clássica da Administração às funções do gestor, envolvem as ações de prever, organizar, comandar, coordenar e controlar, sendo que prever está vinculada à avaliação do futuro, bem como o planejamento das ações; organizar requer a disponibilização de recursos necessários para o andamento da organização ou serviço; comandar requer direção e orientação das pessoas, para o alcance de objetivos; coordenar engloba a harmonização das atividades e engajamento coletivo, para facilitar o processo de trabalho e controlar caracteriza-se na importância de certificar-se que o andamento das atividades irão ocorrer de acordo com as normas estabelecidas (CHIAVENATO, 2014). Em que pese, o mundo ter passado por diversas mudanças de cunho tecnológico, econômico, político, cultural, as funções estratégicas do gestor ainda são muito vívidas e cotidianas, tanto no âmbito público como privado.





A gestão pública deve ser compreendida além da interpretação simplista da gestão de negócios ou questões internas dos negócios de um governo, haja vista que é permeada por uma complexidade que vai além do foco nos clientes e na competição do mercado. Neste sentido, a gestão pública no Brasil precisa introjetar a responsabilidade de atender as demandas da sociais por bens e serviços públicos de qualidade, com transparência e acima da submissão à pressões políticas ou privilégios aos interesses e domínios de grupos políticos e econômicos que detenham o poder (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Neste interim, salienta-se que a gestão pública, também possui direitos e deveres que devem ser respeitados, assim como qualquer outro conjunto de órgãos, de modo que para funcionar, precisa de preceitos basilares (SILVA, 2017), entre eles destaca-se o princípio da eficiência.

É imprescindível, ao abordar essa temática, mencionar as contribuições de Taylor no decorrer da segunda revolução industrial e o objetivo primordial de suas investigações acerca da gestão, ou seja, a busca da eficiência no processo de trabalho (BERGUE, 2010). Desta forma, compete resgatar as implicações da influência do Taylorismo na Abordagem Clássica da Administração, cujas consequências sinalizam para a necessidade de ampliar a eficiência e a competência nas organizações, com o escopo de maximizar o rendimento dos recursos e enfrentar a concorrência e à competição instaurada entre as empresas durante este período histórico. Frente ao exposto, na busca pela eficiência promovia-se a especialização do trabalhador, mediante a divisão e subdivisão das tarefas que este realizava (CHIAVENATO, 2014).

Diante desta temática de tal envergadura e de importância que vem se solidificando com o tempo, a eficiência, vem alavancando debates e estudos em diversas áreas do conhecimentos, passando pela Administração, Direito, Ciências Sociais, entre outras.

A eficiência na gestão pode ser entendida por meio de uma concepção atemporal, que prima por posturas de gestão otimizada, portadora de validade contingencial, isto é, que tem importância sob qualquer circunstância que busque o aprimoramento tanto no contexto público como privado. No entanto, também pode ser compreendida como uma forma operativa típica, adotada em um cenário histórico de reformas dos processos de administração. Nesta última perspectiva, a eficiência aproxima-se da revolução burocrática weberiana e também da administração gerencial, denominada de nova gestão pública pós-burocrática contemporânea (ROCHA, 2019).

O princípio da eficiência representa um dos mais relevantes para o funcionamento da gestão pública como um todo, pois tem íntima relação com os interesses públicos, tendo em vista que se refere ao modo como o Estado movimenta sua máquina e se relaciona com a sociedade (SILVA, 2017).





A eficiência estrutura-se em dois elementos primordiais, o primeiro refere-se a forma de atuação do agente público, do qual se espera o alcance do melhor desempenho de suas atribuições, a fim de obter melhores resultados no seu trabalho; o segundo está relacionado a maneira de organizar, estruturar, disciplinar a gestão pública, também com o intuito de atingir os melhores resultados frente a prestação do serviço público (CAMARGO & GUIMARÃES, 2013).

Mesmo com intensa preocupação destinada à temática, estudo realizado por Silva (2017) indica que a gestão pública ainda não coloca em prática a eficiência, como um princípio basilar em todas as suas atividades. Todavia, a sua previsão legal agregou uma importante visibilidade para sua efetiva aplicação. Comilado à este entendimento, o princípio da eficiência na gestão pública, respaldado na Constituição Federal, busca garantir ao cidadão o direito de exigir frente ao Estado e empresas terceirizadas, a qualidade em obras e serviços no exercício de suas funções. Nesta toada, a sociedade espera que o Estado atue de modo a fomentar a qualidade e responsabilidade frente as suas ações para que se obtenha o estabelecimento de uma gestão harmoniosa e satisfatória, tendo em vista a preservação do bem comum.

Além disso, Camargo e Guimarães (2013) sinalizam que a eficiência da gestão pública, deve priorizar a redução de custos e a elevação da qualidade dos serviços para atender ao cidadão como beneficiário. A reforma do aparelho do Estado passa a ser conduzida majoritariamente pelos valores da eficiência e da qualidade na prestação de serviços públicos, abarcando também desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

Diante de tais lacunas, para condução do estudo, elaborou-se a seguinte questão norteadora: Quais os desafios vivenciados pelos gestores públicos na preservação do princípio da eficiência e suas possíveis repercussões pós pandemia?

Para tanto, o estudo tem como objetivo geral analisar os desafios vivenciados pelos gestores públicos na preservação do princípio da eficiência e suas possíveis repercussões pós pandemia. Quanto aos objetivos específicos, buscou-se conhecer as concepções teóricas atribuídas ao princípio da eficiência relacionada à administração pública e descrever as estratégias adotadas pelos gestores públicos para a preservação do princípio da eficiência no cenário pandêmico.

Defende-se as seguintes hipóteses: os gestores públicos enfrentam entraves para a preservação do princípio da eficiência em tempos de pandemia, relacionados à dificuldades de adaptação ao *home office*, a possibilidade de contratações diretas e simplificadas, rotatividade das equipes e absenteísmo relacionado aos reflexos da saúde física e mental do servidor. Os gestores públicos adotam estratégias para a preservação do princípio da





eficiência em tempos de pandemia, tais como: estabelecimento do processos decisório horizontalizado e enfoque na transparência dos atos administrativos.

Com o escopo de fundamentar o estudo proposto, será adotado o arcabouço teórico que sustenta o princípio da eficiência com base em regramento constitucional.

## ■ METODOLOGIA

Este estudo consiste em um ensaio teórico-reflexivo construído a partir da produção científica acerca dos desafios vivenciados pelos gestores públicos na preservação do princípio da eficiência em tempos de pandemia e do arcabouço teórico que sustenta o princípio da eficiência.

De acordo com Meneghetti (2011) um ensaio teórico-reflexivo destaca-se pela natureza reflexiva e interpretativa, sendo seu ponto chave a capacidade reflexiva para compreensão da realidade.

Além disso, um ensaio teórico refere-se à exposição lógica e reflexiva vinculada à profunda argumentação e interpretação das informações pelo pesquisador. Desta maneira, disponibiliza maior liberdade e flexibilidade para que o autor possa defender sua opinião, sem a necessidade de citar uma rigorosa e imensa documentação empírica e bibliográfica (SEVERINO, 2007).

As reflexões emergidas foram minuciosamente tecidas com base na análise crítica da literatura e organizadas mediante eixos condutores da temática, acrescidos das percepções e argumentações dos autores. Preliminarmente, foi realizado um levantamento bibliográfico, por meio da consulta *online* nas bases de dados Google Scholar, Portal de Periódico da CAPES e na Biblioteca Eletrônica SciELO (*Scientific Eletronic Library Online*), com as palavras chaves “Gestão pública”, “Princípio da Eficiência” e “Pandemia”.

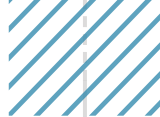
## ■ RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com o intuito de facilitar a compreensão acerca da temática em pauta, elaborou-se duas categorias, denominadas: Concepções teóricas atribuídas ao princípio da eficiência relacionada à gestão pública e Desafios vivenciados pelos gestores públicos e suas possíveis repercussões pós pandemia.

### **Concepções teóricas atribuídas ao princípio da eficiência relacionada à gestão pública**

O Direito Administrativo é o ramo da ciência jurídica que estuda e disciplina a gestão pública no Brasil. Dessa forma, com a promulgação da Constituição Federal de 1988





princípios norteadores constitucionais, os quais serviram como regra na condução e resolução de conflitos, foram recepcionados no serviço público em geral. Entretanto, somente no ano de 1998, com o advento da Emenda Constitucional nº 19, é que o princípio da eficiência da administração pública foi incluído no rol do artigo 37 da Carta Magna (BRASIL, 1988).

Convém destacar que na prática, a eficiência é voltada para os meios necessários na execução do serviço, ou seja, está intimamente relacionada à operacionalidade da demanda administrativa, por parte da repartição a que se destinou seu processamento (CASTRO, 2006). Dessa forma, o agente público deve envidar os esforços necessários para que o serviço público seja ofertado de forma rápida e com qualidade.

Nessa esteira de pensamento, a eficiência como sinônimo de tempestividade na resposta do agente público, tem como pressupostos dois importantes parâmetros a serem observados, com vistas a maximizar a agilidade do processamento sem deixar de lado a qualidade do serviço. Em uma primeira perspectiva, encontra-se na forma como o agente público se porte face à uma necessidade externa à sua instituição, motivo pelo qual se vislumbra sua participação proativa no desenrolar de suas funções laborais. O outro ponto de destaque se alicerçar no tripé, organização, estruturação e disciplinar da Administração Pública, com o escopo de alcançar os resultados mais favoráveis no fornecimento do serviço público (CAMARGO & GUIMARÃES, 2013).

Durante a evolução histórica da gestão pública no Brasil, a qual percorre desde o período colonial até os dias atuais, o país vivenciou três fases distintas da administração pública. Em um primeiro momento, após iniciada a colonização do Brasil, institui-se o patrimonialismo, como forma de gerir o Estado, depois, na segunda fase se adotou o sistema burocrático e atualmente a terceira fase é denominada como gerencial.

A partir do ano de 1500, quando foi deflagrada a colonização do Brasil pela coroa portuguesa, iniciou-se a primeira fase da administração pública no país. Denominada de patrimonialista, essa forma de gerir a “coisa pública” consistia basicamente em uma favorecimento de uma minoria em que todas as demais classes da sociedade eram prejudicadas pelo fato do patrimônio público ser utilizado em proveito dos interesses pessoais do governante ou de pessoas favorecidas, mitigando ou extinguindo os princípios norteadores do Direito Administrativo (REK, 2014). Nesse primeiro momento de gestão pública, observa-se que a administração pública não era voltada para a prestação de serviço com eficiência e qualidade, ao passo que visava apenas atender os interesses pessoais do governante.

Na década de 30 do século passado, tomando como lastro os ensinamentos abordados por Max Weber, a administração pública no Brasil sofre uma severa mudança e inicia a segunda fase denominada de burocracia.





A burocracia moderna opera com base nas normas, leis e instrumentos administrativos, com vistas a padronização das atividades e condutas. Além disso, a autoridade legal, bem como a condução hierárquica deverá ser estabelecida de modo estável, respeitando as normativas e os meios formais de comunicação (WEBER, s.d.).

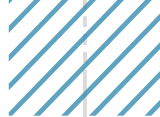
Conforme Rek (2014) percebe-se que a gestão pública passou a ser mais rigorosa devido ao apego exacerbado ao formalismo e ao controle demorado, motivado pelo interesse de distanciar ao máximo possíveis práticas que ensejassem no cometimento de fraudes ou corrupção do agente público. Entretanto, mais uma vez a eficiência do serviço público fica prejudicada em face da dicotomia criada entre o controle e hierarquização da gestão pública e a procrastinação em atender as demandas apresentadas pela sociedade.

Por fim, na década de 70 do século anterior, diante da crescente evolução dos anseios sociais combinado com um sistema econômico em crise e a ineficiente gestão pública, o Brasil, modestamente, iniciou a terceira fase da administração pública adotando o modelo gerencial. Efetivamente a implementação de reformulações de cunho gerencial na administração pública somente ocorreu no ano de 1995, quando Luiz Carlos Bresser-Pereira, à época Ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado, com o fito de modernizar a gestão pública no país, coordenou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Aproveitando de aspectos positivos do modelo burocrático, a gestão pública gerencial colocou em prática a primazia da eficiência do serviço público, modernizando seus procedimentos, com a finalidade de melhor atender os cidadãos sem deixar de lado a preservação do patrimônio do Estado (REK, 2014).

Superado essa contextualização histórica da evolução da Administração Pública e da implementação e manutenção do princípio da eficiência, há que se indagar se a gestão pública do Brasil, na conjuntura atual do enfrentamento à pandemia da COVID-19, está apta a exercer na plenitude a eficiência aceitável no atendimento das demandas apresentadas pelos cidadãos. Imperativo realçar a importância do servidor na empreitada obtenção e manutenção do fornecimento de um serviço de qualidade e de forma tempestiva para o contribuinte, motivo pelo qual o Estado deve procurar formas de elevar a motivação de seus servidores para melhor desempenharem suas atribuições funcionais (KUNRATH et.al., 2016).

Nessa senda, ao longo da história a eficiência do serviço público evoluiu em prol da agilidade das resoluções administrativas relacionadas às demandas apresentadas pela sociedade, com vistas a prestar um serviço de forma ágil mas sem desprezar a qualidade e lisura do processo. Ainda, constatou-se a implementação do princípio da eficiência na gestão pública, inicialmente vinculada aos interesses do governante, depois com enfoque na padronização de normas e procedimentos que levava a lentidão do serviço, e por último, o





momento atual em que o gestor público buscou superar os entraves impostos pelo sistema burocrático, aprimorando o desempenho no trabalho.

## **Desafios vivenciados pelos gestores públicos e suas possíveis repercussões pós pandemia**

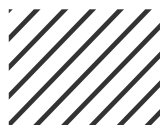
Os reflexos da pandemia atingiram diferentes searas, como a educação, na prestação de serviços públicos, no meio empresarial, afetando principalmente microempresas, ampliou as desigualdades elevando as taxas de desemprego, além de descortinar e acentuar a problemática política e econômica que tem assolado o país. Diante desse cenário caótico, cabe ao gestor público gerenciar riscos, atuar buscando mitigar os percalços e enfrentar os desafios impostos pela atual conjuntura.

Na educação, os gestores tiveram que traçar novas estratégias, abarcando desde a educação básica ao ensino superior, sendo necessário a adoção do ensino remoto para que as atividades fossem retomadas, além da disponibilização de tecnologias tanto para estudantes como para os professores, para que o direito à educação fosse preservado.

Nos serviços públicos, muita coisa também mudou, o trabalho passou a ser realizado via *home office*, reuniões por videoconferências tornarem-se a nova rotina. O trabalho se misturou a rotina doméstica e isso, de certa forma, requereu, assim como a necessidade de traçar medidas de biossegurança para preservação da saúde dos servidores públicos.

Estudo realizado por Navaes (2020) buscou investigar os riscos originados pela flexibilização das regras de contratação públicas a partir da Lei Federal nº 13.979/2020, além disso averigua o modo como a transparência pode contribuir para controle na pandemia. A situação atual exigiu atuação rápida dos gestores públicos e a necessidade de contratações de forma célere, para tanto, tornou-se imprescindível o distanciamento do formalismo, ou seja, da burocracia em excesso, e a preservação do direito à vida e a saúde, evitando ocorrências de situações ilegais e abusivas. Todavia, o investigação chama atenção para a importância da adoção da transparência pelo Poder Público, frente aos atos e decisões tomados durante a pandemia, com vistas a combater possíveis desvios e corrupção.

Também cabe destacar o ensaio produzido Furriel, Sendim e Roriz (2020), o qual abordou os principais desafios da administração pública diante da gestão de suprimentos no enfrentamento da pandemia. Os autores sinalizam para a mobilização de ações integradas e articuladas de compras na administração pública, além da função da sociedade e dos órgãos responsáveis pela realização do controle e monitoramento dos gastos públicos perante a aquisições de insumos em saúde pelo Estado para atender aos desafios enfrentados no Sistema Único de Saúde (SUS), bem como a distribuição dos recursos materiais e de fomento, contratados em todo o país.







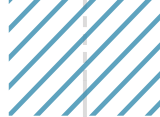
Na pandemia, o enfrentamento de dilemas éticos consistem em outro desafio vivenciado pelos gestores públicos, que interferem na vida da população. Pesquisa realizada por Santos (2020) identificou entre os principais dilemas éticos: o distanciamento social, a atuação dos profissionais de saúde, o auxílio emergencial federal e burocracia que o permeou, atividades educacionais foram suspensas, e após passaram a ser realizadas de modo remoto, e liberação de presidiários como medida de prevenção para a contaminação por COVID-19. Além disso, foi possível analisar que em situações de crise, tanto os cidadãos como os gestores públicos são distanciados de sua posição de *status quo*, fazendo com que novas maneiras de raciocínio moral sejam desenvolvidas e aprimoradas e também instiga reflexões acerca das obrigações sociais e morais dos governantes e o estabelecimento de limites em sua interferência no direito individual das pessoas neste momento crítico.

As implicações da pandemia não se restringem somente à saúde pública, haja vista que a crise gerada pela pandemia repercutiu em vários segmentos da sociedade e de uma maneira não uniforme. Diante disso, destaca-se que as vulnerabilidades sociais carecem de estratégias robustas de ações públicas com o objetivo de impedir o avanço de índices, ainda mais preocupantes, de pobreza e desigualdade social (PECI, 2020). Tal fato, é desafiador para o gestor público que precisa atuar com brevidade, além de ter a sua disposição recursos necessários para minimizar o agravamento das desigualdades. Desta forma, ele precisará, mais do que nunca, o apoio do Estado para fazer o possível dentro de suas atribuições.

Alguns avanços foram alcançados, Miranda, Bleme e Silva (2020) desenvolveram um estudo, com o intuito de apresentar algumas ações adotadas pelo gestor público em instituições de Minas Gerais a fim de fomentar a integridade e sustentabilidade. As principais ações estão relacionadas à criação de um Comitê Extraordinário responsável pelo Programa Minas Consciente, que planeja e orienta a retomada segura das atividades econômicas nos municípios do estado de uma instância de governança para tomada de decisões de emergência, promover a gestão de riscos, instituir mecanismos positivos e assertivos de comunicação, preservação e manutenção do bem-estar físico e mental dos funcionários, fortalecimento de medidas de controle interno e de orientação aos gestores públicos, bem como ampliar a transparência das ações públicas.

Tais estratégias indicadas no estudo acima, corroboraram para um melhor entendimento de como colocar em prática o princípio da eficiência e sua aplicabilidade na gestão pública. Os desafios e preocupações dos gestores perpassam pelas funções basilares, que englobam planejamento, organização, direção e controle. Mas também requer uma observação atenta da realidade, a partir de uma profunda análise do micro e macroambiente organizacional.





Muitas dessas mudanças ocorridas neste momento pandêmico vieram para ficar e não será mais possível retroceder, entre elas a adesão à tecnologias digitais que modificaram o processo de trabalho na gestão pública. Acreditamos que as possíveis repercussões pós-pandemia estão relacionadas à agilidade atribuída às tecnologias digitais abrindo espaço para que este nicho se torne, cada vez mais, imprescindível para o setor público em virtude da otimização dos processos, minimizando o uso de documentos em papel, abrindo espaço para documentos digitais, com certificação *online*.

No serviço público já existem sistemas de informação que facilitam a abertura e o acompanhamento de processos digitais, os quais podem ser potencializados tendo em vista as necessidades dos servidores como dos usuários.

Todavia esses avanços requerem a capacitação dos servidores para a utilização de novas tecnologias. Tal fato, além de necessitar de investimentos em aprimoramento, também exige que as pessoas estejam abertas a aceitar a inovação e superar a resistência ao novo e a mudança. Até a forma como estas capacitações são realizadas podem refletir no pós-pandemia. No atual mundo das *lives* e de plataforma digitais que facilitam a conexão sincrônica das pessoas, as capacitações podem ser dinâmicas e oportunizar maior interação entre os servidores, independente da instituição em que trabalham, da região em que está localizada e até mesmo o país, haja vista que as distâncias territoriais se tornaram invisíveis com as tecnologias digitais. O aproveitamento destes avanços agregará ao princípio da eficiência, fomentando celeridade nos processos e, por consequência, a satisfação dos usuários.

Os resultados apresentados convergem para a valorização da atuação do gestor público pautado na transparência e probidade, mas acima de tudo, tendo como foco as necessidades e problemáticas vivenciadas pelos cidadãos. Para tanto, é imprescindível que o Estado ofereça o suporte necessário para que os gestores possam tomar decisões mais assertivas, tendo a sua disposição pessoal capacitado, insumos e recursos materiais, financiamento e todo o respaldo para que as ações sejam planejadas e implementadas de forma célere, com vistas a mitigar os desafios vivenciados na gestão pública.

## ■ CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo buscou analisar os desafios vivenciados pelos gestores públicos na preservação do princípio da eficiência e suas possíveis repercussões pós pandemia, os quais estão relacionados aos riscos originados pela flexibilização das regras de contratação públicas, necessidade de ações integradas de compras na administração pública, enfrentamento de dilemas éticos, estratégias robustas de ações públicas para atender as vulnerabilidades sociais.

Quanto às concepções teóricas atribuídas ao princípio da eficiência relacionada à administração pública, historicamente ocorreram mudanças em sua concepção, primeiramente





estando relacionada em atendimento personalíssimo da autoridade governamental, passando pela rigidez da burocracia até chegar ao momento contemporâneo em que há uma nova forma de gerir, na qual flexibilizou o modelo burocrático com o fito de atingir máxima resposta aos anseios da população.

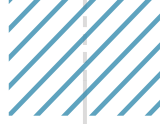
Os achados convergem para a adoção de estratégias pelos gestores públicos para a preservação do princípio da eficiência no cenário pandêmico, que trafegam entre uma atuação pautada na transparência e probidade administrativa, tendo como centralidade, as necessidades e problemáticas vivenciadas pelos cidadãos.

Pensando nas possíveis repercussões pós pandemia, destaca-se a utilização de tecnologias digitais que podem tornar mais céleres os processos na gestão pública. Este ensaio teórico chama atenção para a importância de um olhar acurado aos desafios vivenciados pelos gestores públicos, além de evidenciar a necessidade de maior suporte do Estado, para que as ações possam atender à população, a partir da mitigação da burocracia excessiva e implementação de estratégias que fomentem maior agilidade no enfrentamento da crise.

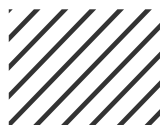
## ■ REFERÊNCIAS

1. BERGUE, S.T. Gestão de pessoas em organizações públicas. 3 ed. Caxias do Sul, RS: Educus, 2010.
2. BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso: 22 de junho de 2021.
3. CAMARGO, F.O.; GUIMARÃES, K.M.S. O princípio da eficiência na gestão pública. Revista CEPPG - CESUC - Centro de Ensino Superior de Catalão, ano XVI, n. 28, p.133-145, 2013. Disponível em: [http://www.portalcatalao.com/painel\\_clientes/cesuc/painel/arquivos/upload/downloads/376b38ef01c9b0caae5d67f8c6bf4d03.pdf](http://www.portalcatalao.com/painel_clientes/cesuc/painel/arquivos/upload/downloads/376b38ef01c9b0caae5d67f8c6bf4d03.pdf). Acesso: 22 de junho de 2021.
4. CASTRO, R.B. Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública. 30º Encontro ANPAD 2006. Disponível em: [http://www.anpad.org.br/diversos/down\\_zips/10/enanpad2006-apsa-1840.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/10/enanpad2006-apsa-1840.pdf). Acesso: 22 de junho de 2021.
5. CHIAVENATO, I. Introdução à Teoria Geral da Administração. 9 ed. Barueri, São Paulo: Manole, 2014.
6. FURRIEL, T.F.S.; SENDIM, C.T.; RORIZ, A.B.S. A gestão de suprimentos na administração pública diante a pandemia do novo coronavírus. Rev. Gestão e Saúde (Brasília). v. 11 n. 3 (2020): Setembro - Dezembro 2020. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rgs/article/view/32513>. Acesso: 22 de junho de 2021.
7. KUNRATH, J.S.; WALDOW, H.; WEGNER, R.H.; ARGERICH, E.N.A. Princípio Constitucional da Eficiência na Administração Pública em Razão das Mudanças Sociais e Econômicas da Sociedade. Salão do Conhecimento: ciência alimentando o Brasil. XXIV Seminário de Iniciação Científica. 2016. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:E-q2BUZTfvIJ:https://www.publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/salaconhecimento/article/view/6957/5724+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso: 21 de junho de 2021.





8. MENEGHETTI, F. K. (2011). O que é um ensaio-teórico? *Revista de administração contemporânea*, v.15, n.2, p.320-32, 2011.
9. MIRANDA, R.F.A.; BLEME, N.F.; SILVA, T.J. Promovendo integridade e sustentabilidade na gestão pública em tempos de pandemia. XXV Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 2020. Disponível: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64388/1/Artigo\\_Rodrigo\\_%20Fontenelle%20\\_de\\_%20Araujo%20\\_Miranda.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64388/1/Artigo_Rodrigo_%20Fontenelle%20_de_%20Araujo%20_Miranda.pdf). Acesso: 22 de junho de 2021.
10. MUNSTER, V.J., KOOPMANS, M.; DOREMALEN, N.V.; RIEL, D.V.; WIT, E. A novel coronavirus emerging in China – Key questions for impact assessment. *N Engl. j. med.* v.382, p. 692-694, 2020.
11. NAVAES, F.M.R. O controle da transparência das contratações públicas durante a pandemia. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 35-48, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://revcontext.tce.go.gov.br/index.php/context/article/view/57/55>. Acesso: 22 de junho de 2021.
12. PECCI, A. A resposta da administração pública brasileira aos desafios da pandemia. *Rio de Janeiro* 54(4), jul. - ago. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/fdQC8MQ7VJYbP-7JwrYbZYvM/?lang=pt>. Acesso: 22 de junho de 2021.
13. REK, M. Os modelos de Administração Pública e reflexos à qualidade na gestão administrativa Brasileira. *Âmbito Jurídico*. 2014. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/os-modelos-de-administracao-publica-e-reflexos-a-qualidade-na-gestao-administrativa-brasileira/>. Acesso: 21 de junho de 2021.
14. ROCHA, M.I.C. Administração pública, princípio da eficiência e administração gerencial. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*. v.5., n.1., p. 58 - 75, 2019. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/5639>. Acesso: 21 de junho de 2021.
15. SANTOS, L.S. Dilemas morais da gestão pública brasileira no enfrentamento da pandemia do novo coronavírus. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 54(4):909-922, jul. - ago. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/QDkMz3Q5s8bYWrvT8wM656k/?lang=pt>. Acesso: 22 de junho de 2021.
16. SEVERINO, A.J. *Metodologia do trabalho científico*. 23 ed. São Paulo: Cortez, 2007.
17. SILVA, C.C.F. A (des)aplicação do princípio constitucional da eficiência na Administração Pública. *Direito Net*. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/9804/A-des-aplicacao-do-principio-constitucional-da-eficiencia-na-Administracao-Publica>. Acesso: 21 de junho de 2021.
18. WEBER, M. O que é a burocracia. Conselho Federal de Administração. Disponível em: [https://cfa.org.br/wp-content/uploads/2018/02/40livro\\_burocracia\\_diagramacao.pdf](https://cfa.org.br/wp-content/uploads/2018/02/40livro_burocracia_diagramacao.pdf). s.d. Acesso: 22 de junho de 2021.



---

# Fomento ao empreendedorismo e à inovação no contexto da pandemia Covid-19: uma análise das iniciativas do Instituto Federal do Sertão Pernambuco

| José Emanuel Medeiros **Marinheiro**  
UNIVASF

| Kliver Lamarthine Alves **Confessor**  
UNIVASF

# RESUMO

A pandemia COVID-19 desestabilizou diversos contextos mundiais, com impactos significativos em diferentes áreas, como a economia, a saúde e a sociedade. Nesse cenário, destacaram-se a centralidade do papel do Estado na gestão da pandemia e a necessidade de respostas empreendedoras para o enfrentamento dos impactos nos negócios. Sob essa perspectiva, o presente trabalho buscou descrever a atuação de um Instituto Federal no fomento ao empreendedorismo e à inovação no contexto da pandemia COVID-19. Para tanto, foi realizada uma pesquisa qualitativa, sob a forma de estudo de caso e com caráter descritivo cuja investigação considerou as iniciativas do Instituto Federal do Sertão Pernambucano (IFSertãoPE), identificadas a partir de editais da instituição. Como resultado, foram identificados 15 editais de fomento relacionados à iniciativas no campo do empreendedorismo e da inovação, no período compreendido entre o início de 2020 e o final do primeiro semestre de 2021. Em termos de recursos, disponibilizou-se o valor de R\$ 1.398.233,33, destinado ao pagamento de bolsas para discentes e servidores da instituição, bem como para o desenvolvimento de infraestruturas de trabalho. Como alvo, tais editais contemplaram fomentos para iniciativas de desenvolvimento tecnológico, identificação de novas oportunidades de negócio e construção de soluções para demandas reais oriundas do setor produtivo a partir do padrão 4.0.

**Palavras-chave:** Empreendedorismo, Inovação, Administração Pública, Instituto Federal.



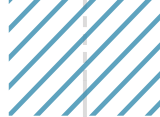
## ■ INTRODUÇÃO

A pandemia COVID-19 desestabilizou diversos contextos mundiais, com impactos significativos em diferentes áreas, como a economia, a saúde e a sociedade (NASSIF, CORRÊA e ROSSETTO, 2020). É um contexto de crise provocado por uma das dez maiores pandemias de todos os tempos (BARROS e MACHADO, 2021). Para a superação desse cenário, pode ser delineado um caminho a partir da implementação de ações de enfrentamento e da reflexão sobre as respostas dadas, as quais colocam em evidência duas questões fundamentais: a centralidade do papel do Estado na gestão da pandemia (PECI, 2020) e a necessidade de respostas empreendedoras para o enfrentamento dos impactos nos negócios (NASSIF, ROSSETTO e INÁCIO JÚNIOR, 2020). É no contexto desse caminho que este trabalho está situado.

As consequências da pandemia COVID-19 extrapolaram limites geográficos e setoriais. O mundo foi acometido por este vírus; a economia e a saúde, entre outras áreas, sofreram forte impacto. Por outro lado, inúmeras iniciativas foram desencadeadas com o propósito de enfrentar a pandemia e as suas consequências, tanto no espaço público como no privado. No caso do setor público, um retrato dessas iniciativas pode ser observado na edição especial da Revista de Administração Pública (RAP) intitulada *A resposta da administração pública brasileira aos desafios da pandemia* (PECI, 2020). Para essa edição, a RAP mobilizou pesquisadores a refletirem sobre respostas aos desafios impostos pela pandemia à administração pública brasileira, gerando uma inédita participação: 211 submissões, 613 pesquisadores, 185 instituições de pesquisa e uma rede de 104 avaliadores (PECI, 2020). São abundantes as experiências e as reflexões que situam a administração pública como um ator fundamental no enfrentamento dessa crise.

Paralelamente, o empreendedorismo é discutido como um elemento essencial para esse enfrentamento. Nassif, Rossetto e Inácio Júnior (2020), em editorial da Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas (REGPE), mapearam achados da literatura sobre as respostas empreendedoras capazes de contribuir para o enfrentamento de cenários de crise. Segundo os autores, respostas empreendedoras são necessárias para o enfrentamento de situações catastróficas e epidêmicas, como a pandemia COVID-19.

Embora o contexto em que essa discussão sobre a administração pública, o empreendedorismo e a inovação esteja demarcado pela pandemia COVID-19, a importância desses elementos ultrapassam as circunstâncias do período atual. Joseph Schumpeter, no século passado, apontava o empreendedorismo e a inovação como alicerces do desenvolvimento econômico (MARTES, 2010). Bresser-Pereira (1996), por sua vez, identificou o papel do Estado em áreas como a educação, a cultura e o desenvolvimento tecnológico. Desse modo, o presente trabalho assume especial relevância, considerando as temáticas, de forma geral,



e o atual cenário, especificamente. Nessa direção, o objetivo deste artigo é descrever a atuação de um instituto federal no fomento ao empreendedorismo e à inovação no contexto da pandemia COVID-19.

Para tanto, foi realizada uma pesquisa qualitativa, sob a forma de estudo de caso e com caráter descritivo cujo processo de investigação é apresentado na seção método, a seguir. Além disso, o trabalho é formado pela seção de resultados e discussão, que contempla a fundamentação teórica do trabalho e a descrição da atuação do instituto federal no fomento ao empreendedorismo e à inovação no contexto da pandemia COVID-19. Por fim, na conclusão, são sintetizados os resultados do trabalho de investigação e apontadas questões para pesquisas futuras.

## ■ MÉTODO

O objetivo deste trabalho é a descrição da atuação do IFSertãoPE no fomento ao empreendedorismo e à inovação no contexto da pandemia COVID-19. Nessa perspectiva, o presente trabalho é resultado de uma pesquisa fundamentada na estratégia de investigação denominada estudo de caso, considerando a sua adequação ao objetivo de compreender um fenômeno social contemporâneo em sua dinâmica, sem que para isso seja necessário o controle de variáveis comportamentais (YIN, 2001).

Para a operacionalização do estudo de caso, recorreu-se a análise de iniciativas desenvolvidas por uma organização pública de educação: o Instituto Federal do Sertão Pernambucano (IFSertãoPE). Essa organização faz parte da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT), que é formada por mais de 60 instituições vinculadas ao Ministério da Educação. Dentro da RFEPCT, os Institutos Federais (IFs) constituem a maior parte das organizações e estão diretamente vinculados ao propósito de promoção do empreendedorismo e da inovação (BRASIL, 2008).

Além disso, os IFs apresentam uma atuação estratégica no campo da educação, pois formam um conjunto de mais de 650 unidades distribuídas nas 27 unidades federadas do Brasil, o que representa uma parte significativa do conjunto de organizações públicas de educação no país. Todavia, dada a impossibilidade de analisar todos os componentes do universo (LAKATOS e MARCONI, 2003), optou-se por realizar essa investigação em um Instituto Federal, cuja escolha do IFSertãoPE se deu por critérios de acessibilidade e conveniência. Nesse sentido, o presente trabalho assume a estratégia de um estudo de caso único (YIN, 2001).

Inicialmente, com o objetivo de identificar os fomentos do IFSertãoPE ao empreendedorismo e à inovação durante o período da pandemia COVID-19, foram levantados os editais disponibilizados no sítio eletrônico dessa instituição. Esses documentos foram selecionados





como fonte de dados pois materializam de forma acessível e transparente as ações de apoio de organizações públicas. Neste caso, a pesquisa documental foi utilizada pois oportuniza a obtenção de dados provenientes de documentos e, em seguida, a extração de informações para a compreensão de um fenômeno (KRIPKA *et al.*, 2015).

Para a realização do levantamento dos editais, buscou-se os editais disponíveis nas páginas das Pró-Reitorias que desenvolvem as atividades fins da instituição: de Ensino (PROEN), de Extensão e Cultura (PROEXT) e de Pesquisa, Inovação e Pós-Graduação (PROPIP). Em uma observação geral, não foram identificados editais relacionados ao empreendedorismo e à inovação na PROEN. Nesse sentido, definiu-se como recorte as ações fomentadas pela PROEXT e pela PROPIP para uma investigação detalhada. Cumpre destacar que as Pró-Reitorias são unidades que compõem o órgão executivo de cada IF, junto com a reitoria (BRASIL, 2008).

Além disso, foi realizado um recorte temporal para os editais a serem analisados, os quais foram organizados em dois grupos, por período: a) o início do segundo semestre de 2018 e o final de 2019; b) o início de 2020 e o final do primeiro semestre de 2021. Esses dois períodos foram definidos com o propósito de identificar se houve alguma mudança no padrão de editais da instituição em termos de fomento ao empreendedorismo e à inovação, antes e na pandemia.

Operacionalmente, o processo de identificação e investigação dos documentos seguiu os seguintes passos:

1. Leitura geral dos editais disponibilizados no sítio eletrônico do IFSertãoPE em três páginas (PROEN, PROEXT e PROPIP);
2. Identificação de editais vinculados ao empreendedorismo e à inovação em páginas específicas (PROEXT e PROPIP);
3. Realização de estudo exploratório dos editais disponíveis nas páginas selecionadas (52 editais);
4. Identificação dos editais relacionados ao empreendedorismo e à inovação (denominados específicos), dos editais que contemplam o empreendedorismo e a inovação, além de diversas outras temáticas, de forma generalizada (classificados como abrangentes) e dos editais sem vinculação (definidos como gerais);
5. Sistematização de informações disponíveis nos editais relacionados ao empreendedorismo e à inovação;
6. Análise das ações de fomento ao empreendedorismo e à inovação.



## ■ RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta seção está dividida em dois tópicos, os quais abordam a fundamentação teórica do trabalho e a descrição da atuação do IFSertãoPE no fomento ao empreendedorismo e à inovação no contexto da pandemia COVID-19.

### **Institutos Federais, empreendedorismo e inovação: entre definições e articulações.**

Os Institutos Federais (IFs) compõem o quadro de organizações públicas federais de educação. Nesse espaço, os IFs se distinguem por serem “instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino” (BRASIL, 2008, p. 1). Entre as suas finalidades e características, conforme dispõe a Lei 11.892/2008, os IFs têm a oferta de educação profissional e tecnológica, a realização e o estímulo à pesquisa aplicada e ao empreendedorismo, bem como a promoção do desenvolvimento e da transferência de tecnologias sociais. Nesse sentido, a política pública que instituiu os Institutos Federais posiciona o empreendedorismo e a inovação na vanguarda de atuação dessas instituições.

O destaque dado ao empreendedorismo e a inovação não é fundamentado no fato dessas temáticas constituírem direcionadores dos IFs, simplesmente. De forma crescente, acadêmicos reconhecem “que o empreendedorismo pode oferecer uma parte significativa da solução para a pobreza em todo o mundo” (SI *et al.*, 2020, p. 1). E não se trata apenas de um caminho para resolver um problema, mas, também, de buscar um avanço sustentável. Dessa forma, Penna e Mazzucato (2016, np) enfatizam a busca de países ao redor do mundo por “um crescimento econômico que seja inteligente (guiado pela inovação), inclusivo e sustentável”.

Nesse sentido, o empreendedorismo e a inovação são importantes ativos do desenvolvimento econômico. O notável economista e clássico teórico de empreendedorismo, Joseph Schumpeter, em sua obra *O Fenômeno Fundamental do Desenvolvimento Econômico*, aponta a inovação como o elemento dinâmico da economia e, nesse sentido, atribui ao empreendedor um papel fundamental no processo de desenvolvimento econômico, de acordo com a compreensão de Martes (2010). De modo semelhante, Hisrich *et al.* (2014), referências mais recentes nesse campo, reconhecem o papel do empreendedorismo no crescimento e na prosperidade de nações e regiões, sob o mesmo fundamento da inovação.

Nessa direção, Bessant e Tidd (2019, p. 6) afirmam que “a natureza da inovação está fundamentalmente ligada ao empreendedorismo”. Para os autores, inovação é uma questão de identificar ou criar oportunidades, fomentar novos mercados e melhorar operações, entre outras coisas. Por sua vez, o empreendedorismo é definido como a força motriz que move o processo de inovação (BESSANT e TIDD, 2019). De forma mais específica, Shane e Venkataraman (2000, p. 218) compreendem que o empreendedorismo envolve



os seguintes aspectos: “estudo das fontes de oportunidades; os processos de descoberta, evolução e exploração de oportunidades; e o conjunto de indivíduos que descobrem, avaliam e exploram eles”.

Diante desse contexto, pode-se afirmar que o fomento de organizações públicas “às atividades empreendedoras representam uma fagulha de esperança”, dada a sua finalidade econômica ou a possibilidade de mobilidade social (SILVA, 2021). Para Cardozo *et al.* (2021), é importante a atuação do Estado como empreendedor, considerando o estímulo de interesses, a formulação de políticas e o fomento de iniciativas de investimentos de base para a inovação. Não obstante, esses autores destacam que “o governo brasileiro tem políticas tímidas no âmbito do empreendedorismo, com a publicação de editais específicos cujas condições não atendem a todos os segmentos possíveis de inclusão”, enquanto países mais ricos, cada vez mais, alocam investimentos no desenvolvimento inovador de empresas (CARDOZO *et al.*, 2021, p. 77).

Sarfati (2013) aponta que as políticas públicas de empreendedorismo e Micro, Pequenas e Médias Empresas são condicionadas por questões como mudanças econômicas e tecnológicas e podem ser classificadas em duas categorias: regulatórias e de estímulo. No caso das políticas regulatórias, o autor cita, basicamente, aquelas relacionadas às regras, como por exemplo: regras de propriedade intelectual, regras tributárias e regras de entrada e saída de negócios. Já em relação às políticas de estímulo, Sarfati (2013) destaca que estão vinculadas à ações que promovem diretamente a atividade empreendedora, entre as quais encontram-se a promoção de cultura e educação empreendedora, programas de promoção à inovação (pesquisa e desenvolvimento) e desenvolvimento de indústria de incubadoras. Um esquema das políticas públicas de empreendedorismo e Micro, Pequenas e Médias Empresas é representado a abaixo:

**Figura 1.** Condições que afetam a atividade empreendedora e opções de política pública.



Fonte: adaptada de Sarfati (2013).





Esse escopo da atuação da administração pública é corroborado por Penne e Mazzucato (2016), ao refletirem sobre a política de inovação. De acordo com esses autores, a conquista de um crescimento inteligente, inclusivo e sustentável (citado anteriormente), requer a remodelagem do papel das políticas públicas na economia, além de “uma nova justificativa para a intervenção governamental que vá além da usual, de simplesmente corrigir ‘falhas de mercado’” (PENNE e MAZZUCATO, 2016, np).

Um exemplo nessa perspectiva é a Lei nº 10.973/2004, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo. Em seu texto, um dos princípios instituídos é o “estímulo à atividade de inovação nas Instituições Científica, Tecnológica e de Inovação (ICTs) e nas empresas, inclusive para a atração, a constituição e a instalação de centros de pesquisa, desenvolvimento e inovação e de parques e polos tecnológicos no País” (BRASIL, 2004, p. 1). Entre as ICTs, podem ser citados as Universidades Federais e os Institutos Federais (RODRIGUES e GAVA, 2016), o que ratifica a conexão dos IFs com a promoção do empreendedorismo e da inovação.

### **Empreendedorismo e inovação: fomentos de um Instituto Federal no contexto da pandemia COVID-19?**

Conforme abordado na seção “método” deste trabalho, a identificação dos fomentos do IFSertãoPE ao empreendedorismo e à inovação durante o período da pandemia COVID-19 foi realizada a partir de pesquisa documental, tendo como fonte de dados os editais publicados pela instituição em seu sítio eletrônico, especificamente, nas páginas da PROEN, PROEXT e PROPIP. Considerando o objetivo de compreender o fomento em um determinado espaço de tempo, foram definidos dois períodos específicos e equivalentes para a análise dos editais: na pandemia (do início de 2020 ao final do primeiro semestre de 2021) e antes da pandemia (do segundo semestre de 2018 ao final de 2019). Como afirmado anteriormente, a consideração desses períodos tem o propósito de identificar se houve alguma mudança no padrão de editais da instituição em termos de fomento ao empreendedorismo e à inovação, antes e na pandemia.

No período anterior à pandemia, foram identificados 24 editais nas páginas da PROEXT e da PROPIP. Desses editais, a maior parte não está relacionada ao empreendedorismo e à inovação: são 15 editais gerais. No caso dos editais específicos vinculados às temáticas de interesse, foram identificados sete. Todos esses sete editais estão vinculados à pasta que responde pela pesquisa e inovação na instituição, a PROPIP. Além disso, a maior parte desses editais disponibilizou apoio por meio de recursos financeiros, com um montante de R\$ 239.800,00, cuja destinação está dividida entre bolsas para discentes e suporte geral, como aquisição de material permanente, aquisição de material de consumo e serviços de terceiros. Destaca-se que um dos editais disponibilizou cotas remanescentes de recursos







financeiros e, para não ocorrer uma contabilização duplicada, esses recursos não foram adicionados ao montante indicado.

No caso da PROEX, foram identificados dois editais que contemplam o fomento ao empreendedorismo e à inovação, os quais também abrangem diversas outras temáticas, como comunicação social, desenvolvimento da cultura, educação especial e qualidade de vida. Tratam-se de editais do Programa Institucional de Projetos e Bolsas de Extensão (PipBEX), que, devido à amplitude das propostas apoiadas, não foram consideradas dentre os editais específicos. O quadro abaixo apresenta aspectos gerais em relação aos editais nesse período.

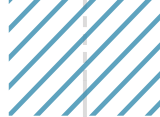
**Quadro 1.** Aspectos gerais dos editais de empreendedorismo e inovação no período anterior à pandemia (entre o início do segundo semestre de 2018 e o final de 2019).

Título do edital	Foco	Recursos (R\$)
Edital nº 38/2018 Incubação de projetos de base tecnológica/social	Apoiar o desenvolvimento de ideias inovadoras e empreendimentos, envolvendo um conjunto de atividades de suporte técnico e gerencial	Não se aplica
Edital nº 55/2018 Programa Institucional de Iniciação em Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (PIBITI)	Fomentar propostas de projetos de inovação que estejam voltadas ao desenvolvimento tecnológico, a melhoria de processos educacionais, a inovação social ou a inovação ambiental, além de destinar bolsas a alunos	3.200,00
Edital nº 01/2019 Programa de Apoio ao Empreendedorismo e a Inovação (PAEmpl)	Fomentar a implantação de projetos voltados à geração de produtos ou processos inovadores que resultem em propriedade intelectual e/ou voltados à criação de novas oportunidades de negócios, além de estimular a formação empreendedora de estudantes e servidores	25.000,00
Edital nº 16/2019 Programa Institucional de Iniciação em Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (PIBITI) - CNPq	Fomentar propostas de projetos de inovação que estejam voltadas ao desenvolvimento tecnológico, a melhoria de processos educacionais, a inovação social ou a inovação ambiental, além de destinar bolsas a alunos	67.200,00
Edital nº 22/2019 Programa de Apoio ao Empreendedorismo e Inovação (PAEmpl) Cotas remanescentes	Fomentar a implantação de projetos voltados à geração de produtos ou processos inovadores que resultem em propriedade intelectual e/ou voltados à criação de novas oportunidades de negócios, além de a formação empreendedora de estudantes e servidores	10.000,00
Edital nº 54/2019 Incubação de projetos de base tecnológica/social	Apoiar o desenvolvimento de ideias inovadoras e empreendimentos, envolvendo um conjunto de atividades de suporte técnico e gerencial	Não se aplica
Edital nº 67/2019 Programa Institucional de Iniciação em Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (PIBITI)	Fomentar propostas de projetos de inovação que estejam voltadas ao desenvolvimento tecnológico, a melhoria de processos educacionais, a inovação social ou a inovação ambiental, além de destinar bolsas a alunos	134.400,00

Fonte: elaborado pelos autores.

O quadro acima revela que os editais promovidos no período anterior à pandemia estão relacionados à três programas específicos, os quais são organizadas no âmbito da própria instituição: PIBIT, PAEmpl e incubação de projetos de base tecnológica/social. O PIBIT apoia projetos de desenvolvimento tecnológico e de inovação, cujo desenvolvimento é realizado por professores e discentes da instituição. O PAEmpl fomenta novas oportunidades de negócio, com projetos também conduzidos por professores e discentes da instituição. Já o programa de incubação de projetos busca, entre outras coisas, identificar empreendedores e incentivar o surgimento de empresas de base tecnológica ou social. O programa envolve tanto pré-incubação como incubação de empreendimentos, para as quais são disponibilizadas





as instalações físicas da incubadora do IFSertãoPE e das áreas comuns da instituição, bem como são oferecidos serviços complementares, a exemplo de cursos e assessoria de comunicação, a um custo mensal de até R\$ 150,00, com previsão de desconto de 50 % para os pagamentos efetuados dentro da data estabelecida. Podem participar deste programa um público mais amplo, como empreendedores da iniciativa privada, servidores públicos federais e alunos de instituições de ensino superior ou técnico.

Já no período da pandemia, considerando o início de 2020 até o momento atual (final do segundo semestre de 2021), foram identificados 28 editais nas páginas da PROEXT e da PROPIP. No caso das propostas dos editais, diferentemente do período anterior à pandemia, a maior parte aborda o empreendedorismo e a inovação: são 15 editais específicos e 9 gerais. Dos específicos, dois foram organizados pela PROEXT e 13 pela PROPIP. Ademais, 4 editais são relativos ao fomento de propostas diversas, inclusive de empreendedorismo e de inovação, mas, devido a essa amplitude, não foram considerados específicos. Segue abaixo um quadro com detalhes dos editais.

**Quadro 2.** Aspectos gerais dos editais de empreendedorismo e inovação no período da pandemia (entre o início de 2020 e o final do primeiro semestre de 2021).

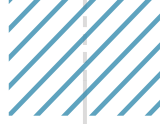
Título do edital	Foco	Recursos (R\$)
Edital nº 01/2020 Programa de Apoio ao Empreendedorismo e a Inovação (PAEmpl)	Fomentar a implantação de projetos voltados à geração de produtos ou processos inovadores que resultem em propriedade intelectual e/ou voltados à criação de novas oportunidades de negócios, além de estimular a formação empreendedora de estudantes e servidores	30.000,00
Edital nº 07/2020 Programa Institucional de Iniciação em Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (PIBITI)	Fomentar propostas de projetos de inovação que estejam voltadas ao desenvolvimento tecnológico, a melhoria de processos educacionais, a inovação social ou a inovação ambiental, além de destinar bolsas a alunos	38.400,00
Edital nº 09/2020 Programa de Apoio ao Empreendedorismo e a Inovação (PAEmpl) Cotas remanescentes	Fomentar a implantação de projetos voltados à geração de produtos ou processos inovadores que resultem em propriedade intelectual e/ou voltados à criação de novas oportunidades de negócios, além de estimular a formação empreendedora de estudantes e servidores	15.000,00
Edital nº 10/2020 Projetos para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do COVID-19, nas áreas de Pesquisa, Extensão e Inovação	Selecionar as iniciativas de Pesquisa, Extensão e Inovação do IF SERTÃO-PE que entreguem produtos ou serviços para a prevenção e/ou enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus (COVID-19)	264.000,00
Edital nº 14/2020 Programa Institucional de Iniciação em Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (PIBITI) - CNPq	Fomentar propostas de projetos de inovação que estejam voltadas ao desenvolvimento tecnológico, a melhoria de processos educacionais, a inovação social ou a inovação ambiental, além de destinar bolsas a alunos	67.200,0
Edital nº 20/2020 Oficinas 4.0 (Rede Federal)	Desenvolver as oficinas 4.0, que são programas de oficinas extracurriculares, executadas em espaços de construção coletiva, por meio de aprendizagem baseada em projetos, voltadas à construção de soluções para demandas reais oriundas do setor produtivo, com o objetivo de desenvolver, em estudantes do ensino técnico, de graduação e pós-graduação, as competências e habilidades requeridas pela Economia 4.0	216.000,00
Edital nº 25/2020 Projetos voltados à promoção do empreendedorismo inovador, associados ao ensino, pesquisa e extensão (Rede Federal)	Apoiar o desenvolvimento de projetos de empreendedorismo inovador relacionados à Economia 4.0 considerando as seguintes áreas: agricultura 4.0, indústria 4.0 e serviços 4.0	233.333,33
Chamada nº 01/2020 Auxílio a Projetos de Pesquisa em Iniciação Científica e Tecnológica (APICPEX)	Auxílio a Projetos de Pesquisa de Iniciação Científica e Tecnológica – APICPEX, relacionados a projetos do Programa Institucional de Iniciação em Desenvolvimento Tecnológico e Inovação	48.000,00



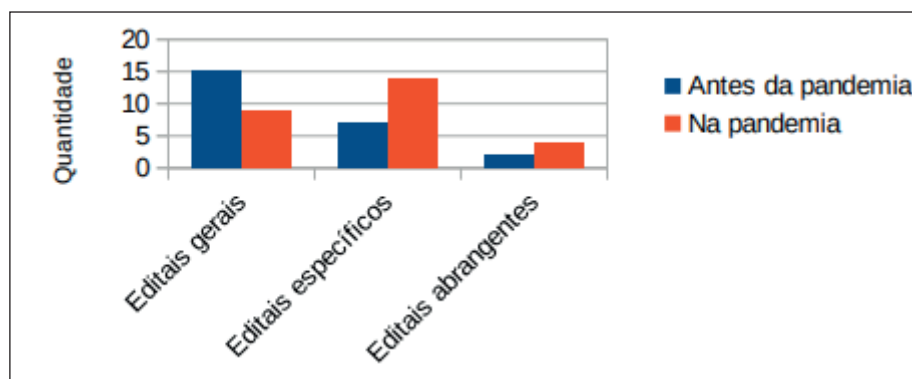
Título do edital	Foco	Recursos (R\$)
Edital nº 36/2020 VII Mostra de Inovação e Empreendedorismo	Oportunizar um ambiente virtual para exposição de produtos, serviços, protótipos, jogos, softwares e outras soluções tecnológicas e sociais desenvolvidas por servidores, estudantes e empresas incubadas do IF Sertão-PE	Não se aplica
Edital nº 39/2020 Programa Institucional de Iniciação em Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (PIBITI)	Fomentar propostas de projetos de inovação que estejam voltadas ao desenvolvimento tecnológico, a melhoria de processos educacionais, a inovação social ou a inovação ambiental, além de destinar bolsas a alunos	115.200,00
Edital nº 01/2021 Petrolina na Economia Digital (Rede de Inovação de Petrolina)	Promover a imersão de discentes e servidores do IF SERTÃO-PE, em atividades de formação e extensão tecnológica, com foco no desenvolvimento de habilidades e competências relacionadas ao uso das tecnologias digitais para o fortalecimento da economia local, através da capacitação e gestão de empresários do município para o uso da plataforma digital e-commerce.	97.200,00
Chamada nº 02/2021 Seleção de equipe de apoio para o projeto AgroIFNorte (Parceria IFPI e IFSertãoPE)	Impulsionar o desenvolvimento econômico do agronegócio familiar, levando novas tecnologias validadas aos produtores por meio de assistência técnica qualificada, geração e integração dos canais de comercialização, fortalecendo as organizações de produtores, promoção de oportunidades a juventude rural, além promoção da geração e uso de energias renováveis	26.400,00
Edital nº 08/2021 Programa Institucional de Iniciação em Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (PIBITI)	Fomentar propostas de projetos de inovação que estejam voltadas ao desenvolvimento tecnológico, a melhoria de processos educacionais, a inovação social ou a inovação ambiental, além de destinar bolsas a alunos	50.400,00
Edital n.º 10/2021 IF Mais Empreendedor (Rede Federal)	Apoiar o desenvolvimento de ações voltadas ao atendimento, suporte e orientação a Micro e Pequenos Empreendedores (MPEs) e aos Empreendedores Individuais, particularmente por meio de ações de remodelagem de negócios que foram afetados negativamente pela Pandemia da Covid-19	144.900,00
Edital nº 17/2021 Programa Institucional de Iniciação em Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (PIBITI) - CNPq	Fomentar propostas de projetos de inovação que estejam voltadas ao desenvolvimento tecnológico, a melhoria de processos educacionais, a inovação social ou a inovação ambiental, além de destinar bolsas a alunos	67.200,00

Fonte: elaborado pelos autores.

De acordo com o quadro acima, pode-se perceber que dois programas já desenvolvidos pela instituição têm projetos fomentados no período da pandemia: PIBIT e PAEmpl. No entanto, observa-se uma significativa diferença entre os editais promovidos antes da pandemia e na pandemia. Essa distinção reside em cinco aspectos: quantidade de editais, volume de recursos financeiros disponibilizados, destino dos recursos, articulações em torno das propostas e foco. Em relação à quantidade de editais, o gráfico a seguir revela um expressivo aumento de propostas de empreendedorismo e inovação.



**Gráfico 1.** Tipos e quantidades de editais promovidos nos períodos antes da pandemia (2018.2 a 2019) e na pandemia (2020 a 2021.1).



Fonte: elaborado pelos autores.

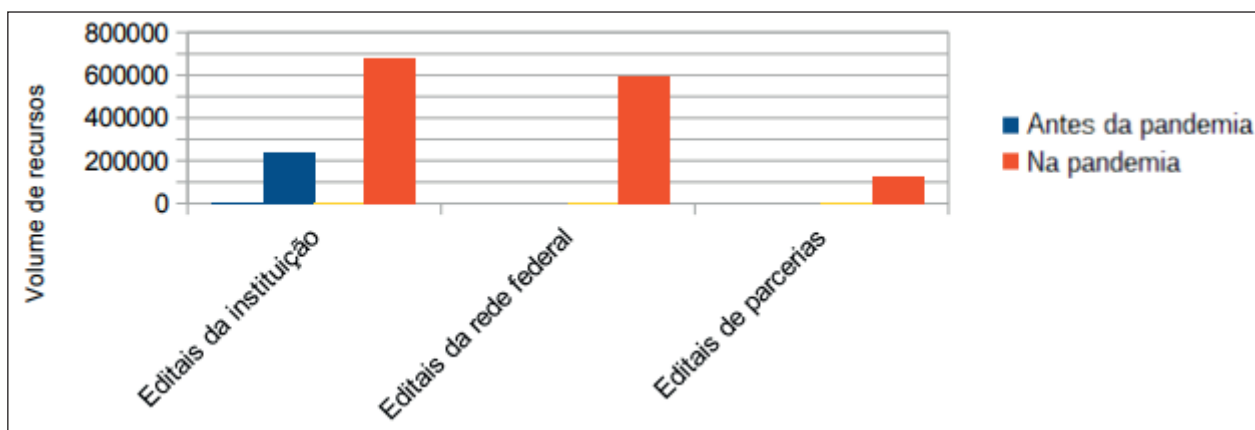
Quanto aos recursos, os editais de fomento ao empreendedorismo e à inovação compreendidos na pandemia também se destacam: enquanto no primeiro período analisado foram viabilizados um montante de R\$ 239.800,00, na pandemia atingiu-se um total de R\$ 1.398.233,00. Desse montante, além de bolsas discentes e suporte geral, foram destinados recursos para o pagamento de bolsas para servidores da instituição em diversos editais. Ainda, o edital de Empreendedorismo Inovador especificou recursos para a aquisição de infraestrutura de pesquisa (instalações físicas, equipamentos, recursos, insumos e serviços) e o edital Oficinas 4.0 destinou recursos para a constituição de laboratórios digitais, com impressoras 3D, óculos de realidade aumentada, entre outros kits digitais, cujas infraestruturas ficarão sob o domínio permanente do IFSertãoPE.

Quanto a esses dois editais, além do edital IF Mais Empreendedor, cabe destacar mais uma distinção relativa ao período da pandemia: tratam-se de iniciativas desencadeadas a partir da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT), as quais o IFSertãoPE aderiu. Assim, os editais específicos do IFSertãoPE constituíram etapas locais de um edital geral fomentado pela RFEPCT. Outros dois editais são resultados de parcerias com o IFSertãoPE: uma com o Instituto Federal do Piauí e outra com a Rede de Inovação Digital de Petrolina-PE. O período antes da pandemia não contempla editais articulados por parcerias ou em rede. Essas distinções dos editais de fomento ao empreendedorismo e à inovação no período da pandemia podem ser observadas no gráfico a seguir.





**Gráfico 2.** Articulação e volume de recursos nos editais de empreendedorismo promovidos nos períodos antes da pandemia (2018.2 a 2019) e na pandemia (2020 a 2021.1).



Fonte: elaborado pelos autores.

Por fim, a atuação do IFSertãoPE no fomento ao empreendedorismo e à inovação é destacado no período da pandemia pelo foco das propostas dos editais. Não obstante tenham permanecidos programas tradicionais da instituição, como o PIBIT e o PAEmpl, outras iniciativas foram desencadeadas a partir de questões atuais. Nesse sentido, destacam-se o edital que fomentou iniciativas de pesquisa, extensão e inovação para a entrega de produtos ou serviços, com o objetivo de enfrentar a problemática de saúde pública decorrente da COVID-19 (edital da instituição), bem como o edital que incentivou o desenvolvimento de propostas de remodelagem de negócios afetados pela pandemia (edital da rede federal). Além disso, a economia 4.0, um padrão para as atividades econômicas ainda em desenvolvimento, foi alvo específico de dois editais promovidos pela rede federal: oficinas 4.0 e economia 4.0.

## ■ CONCLUSÃO

Este trabalho buscou desenvolver uma descrição da atuação do IFSertãoPE no fomento ao empreendedorismo e à inovação no contexto da pandemia COVID-19. Para tanto, foram analisados 52 editais publicizados pela instituição, identificados de acordo com os seus períodos de promoção: antes da pandemia e na pandemia. Embora o objetivo do trabalho se volte para o período da atual pandemia, pareceu razoável estabelecer um parâmetro de referência, a partir do qual poder-se-ia compreender de forma mais apropriada a atuação da instituição no contexto definido.

As informações sistematizadas revelam um expressivo fomento ao empreendedorismo e à inovação a partir da atuação do IFSertãoPE no período da pandemia COVID-19, do início de 2020 até o presente momento, o final do segundo semestre de 2021. Nesse espaço de tempo, foram promovidos 15 editais relacionadas à iniciativas no campo do empreendedorismo e da inovação. Em termos de recursos, disponibilizou-se o valor de R\$ 1.398.233,33,





destinado ao pagamento de bolsas para discentes e servidores da instituição, bem como para o desenvolvimento de infraestruturas de trabalho, desde laboratório digital até serviços de terceiros. Tais fomentos ultrapassaram uma atuação mais específica da instituição na organização dos editais e deram espaço para iniciativas incentivadas a partir de parcerias e de uma ampla rede de organizações, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT). Como alvo, tais editais contemplaram questões relevantes e atuais, por exemplo: o desenvolvimento tecnológico, a identificação de novas oportunidades de negócio e a construção de soluções para demandas reais oriundas do setor produtivo a partir do padrão 4.0.

Se considerada em perspectiva comparada, a atuação do IFSertãoPE no fomento ao empreendedorismo e à inovação ganha ainda mais relevo. Entre o período anterior à pandemia e o período denominado como na pandemia, o número de editais desse fomento dobrou, passando de sete para 15. No caso dos recursos, o valor praticamente aumentou em seis vezes: de R\$ 239.800,00 para 1.398.233,33. Em termos de articulação, o fomento ao empreendedorismo e à inovação se deslocou de uma promoção simplesmente da instituição para uma conjugação de esforços de distintos atores.

No contexto da pandemia COVID-19, percebe-se uma atuação concreta do IFSertãoPE na promoção do empreendedorismo e da inovação, tal como definida nas Leis nº 10.973/2004 e Lei 11.892/2008. Nesse sentido, nos termos de Cardozo *et al.* (2021), a instituição atuou de forma empreendedora, dado o estímulo de interesses e o fomento de iniciativas de investimentos para a inovação. Ainda, imbuído do trabalho de promoção do empreendedorismo, o IFSertãoPE se posiciona como um ator no campo das políticas públicas de empreendedorismo, especificamente, das políticas de estímulo, conforme definição de Sarfati (2013).

Diante do cenário observado, espera-se o desenvolvimento de análises que aprofundem a compreensão de questões aqui levantadas. Neste trabalho, buscou-se o estabelecimento de uma visão geral da atuação de um Instituto Federal no fomento ao empreendedorismo e à inovação no período da pandemia COVID-19, o que gerou o reconhecimento de um fenômeno complexo, marcado por particularidades. Mas, embora inicial, esse estudo sugere pelo menos três questões que merecem desdobramentos em termos de uma agenda de pesquisa.

Inicialmente, destaca-se a necessidade de analisar os resultados das iniciativas incentivadas. Assim, indaga-se: quais os resultados da atuação deste IF (e de outros) no fomento ao empreendedorismo e à inovação no contexto da pandemia? Por outro lado, uma questão instigante provocado por este trabalho diz respeito à atuação dos IFs no campo da economia 4.0. Discute-se esse padrão da economia como uma realidade futura, mas já em construção. Desse modo, a atuação dos IFs no desenvolvimento da economia 4.0 pode ser um fenômeno oportuno para investigação à luz do empreendedorismo institucional.







Uma outra questão está relacionada à atuação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT). Os editais vinculados à economia 4.0, por exemplo, são iniciativas articuladas no âmbito da RFEPCT, não um programa de um ou alguns IFs. Daí surgem algumas provocações: quem são os atores dessa rede? Qual é a sua estrutura? Como as decisões são tomadas? Essas questões podem ser objeto de estudos sob a ótica das teorias que abordam as redes sociais.

Conclui-se este artigo com a projeção de alguns caminhos de investigação que podem ser percorridos. Como dito, o trabalho produzido proporcionou uma visão geral sobre a atuação de um Instituto Federal no fomento ao empreendedorismo e à inovação no contexto da pandemia COVID-19. A pandemia ainda não acabou. Possivelmente, as respostas da administração pública, de forma geral, e dos IFs, em particular, continuem sendo engendradas. Serão outras perspectivas para a atuação do Estado e para a análise de pesquisadores, sob o desafio de delinear caminhos para a superação da crise e para a nova dinâmica do pós-COVID-19.

## ■ REFERÊNCIAS

1. BARROS, R. P.; MACHADO, L. M. Introdução. In: MACHADO, L. M. **Legado de uma pandemia: 26 vozes conversam sobre os aprendizados para política pública**. Rio de Janeiro, RJ: Autobiografia, 2021.
2. BESSANT, J.; TIDD, J. **Inovação e Empreendedorismo** – 3ª ed. Editora: Bookman. 2019.
3. BRASIL. Congresso Nacional. **Lei n. 10.973, de 02 de dezembro de 2004**. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. 2004.
4. . Congresso Nacional. **Lei n. 11.892, de 29 de dezembro de 2008**. Institui a rede federal de educação profissional, científica e tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. 2008.
5. BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.
6. CARDOZO, F. F. *et al.* MOBILAB: um estudo sobre inovação e política pública. **Revista de Empreendedorismo e Inovação Sustentáveis**. Volume 6 – Número 1 – jan-abr/2021.
7. FLICK, U. **Introdução à metodologia de pesquisa: um guia para iniciantes**. Porto Alegre: Penso, 2013.
8. HISRICH, R. D.; PETERS, M. P.; SHEPHERD, D. A. **Empreendedorismo** – 9.ed. AMGH Editora Ltda. 2014.
9. KRIPKA, R. M. L.; SCHELLER, M.; BONOTTO, D. L. Pesquisa documental na pesquisa qualitativa: conceitos e caracterização. **Revista de investigaciones UNAD**, V. 14, P. 55-73, 2015.





10. LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo, SP: Atlas 2003. São Paulo: editora Atlas S. A. 2003.
11. MARTES, A. C.. Weber e Schumpeter - A ação econômica do empreendedor. **Revista de Economia Política**, vol. 30, nº 2 (118), pp. 254-270, abril-junho/2010.
12. NASSIF, V. M. J.; CORREA, V. S.; ROSSETTO, D. E. Estão Os Empreendedores e as Pequenas Empresas preparadas para as adversidades contextuais? Uma Reflexão à luz da pandemia do Covid-19. **Rev. Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**. São Paulo, v.9, n.2, p. i-xii, Jan/Apr. 2020.
13. NASSIF, V. M. J.; ROSSETTO, D. E.; INÁCIO JÚNIOR, E. Respostas empreendedoras de enfrentamento a eventos catastróficos e situações de crise. **Rev. Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**. São Paulo, v.9, n.4, p. I-xxi, set/dez. 2020.
14. PECI, A. A resposta da administração pública brasileira aos desafios da pandemia. **EDITO-RIAL – Rev. Administração Pública**. Jul-Aug, 2020.
15. PENNA, C. C. R.; MAZZUCATO, M. **The brazilian innovation system**: a mission-oriented policy proposal. Avaliação de Programas em CT&I. Apoio ao Programa Nacional de Ciência (Plataformas de conhecimento). Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2016.
16. RODRIGUES, F. C. R.; GAVA, R. Capacidade de apoio à inovação dos Institutos Federais e das Universidades Federais no estado de Minas Gerais: um estudo comparativo. **REAd. Revista Eletrônica de Administração** (Porto Alegre. Online), v. 22, p. 26, 2016.
17. SARFATI, G. Estágios de desenvolvimento econômico e políticas públicas de empreendedorismo e de micro, pequenas e médias empresas (MPMES) em perspectiva comparada: os casos do Brasil, do Canadá, do Chile, da Irlanda e da Itália. **RAP. Revista Brasileira de Administração Pública**. V. 47, P. 25-48, 2013.
18. SHANE, S.; VENKATARAMAN, S. The promise of entrepreneurship as a field of research. **Academy of management review**, v. 25, n. 1, p. 217-226, 2000.
19. SI, S., AHLSTROM, D., WEI, J., CULLEN, J. Business, Entrepreneurship and Innovation Toward Poverty Reduction. **Entrepreneurship & Regional Development**, 32(1-2), 1-20, 2020.
20. SILVA, F. O. Uma fagulha de esperança: o processo de implementação do programa nacional de apoio à geração de empreendimentos inovadores (programa centelha) em Santa Catarina. **Revista de Empreendedorismo e Inovação Sustentáveis**, V. 6, P. 140-162, 2021.
21. YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.



---

## Mediação e conciliação em algumas Universidades Públicas Federais do Nordeste: um referencial teórico

| **Fabício Brandão de Souza**  
UNIVASF

| **Kliver Lamarthine Alves Confessor**  
UNIVASF

# RESUMO

A aplicabilidade da mediação e conciliação na Administração Pública como política pública estratégica de tratamento adequado de conflitos se torna cada vez mais importante diante do cenário atual normativo disponível e pelo crescimento dos conflitos registrados pelas Ouvidorias de algumas universidades públicas federais do Nordeste. Evidencia-se o potencial da mediação e conciliação na resolução de conflitos, tendo em vista o empoderamento das partes, reduzido custo operacional e facilidade da realização por sessões telepresenciais, demonstrando que o objetivo é identificar os procedimentos e estratégias adotados por algumas universidades públicas federais do Nordeste para solucionar conflitos por meio da Mediação e Conciliação. O problema da pesquisa consiste na importância de avançar com a consolidação desses instrumentos autocompositivos, principalmente na pandemia. Será realizado um estudo de caráter teórico-descritivo e qualitativo. A justificativa passa pela realidade vivenciada em algumas universidades públicas federais do Nordeste, quando estas ainda precisam consolidar a aplicabilidade da mediação e conciliação. A pesquisa é dividida em três capítulos, o primeiro inaugura a Introdução, o segundo aborda o desenvolvimento com as dimensões acerca do conflito, perfazendo aspectos da Administração Pública, assim como esclarecer como ocorre o alinhamento da resolução adequada do conflito como política pública estratégica. Posteriormente é discorrido acerca da mediação e conciliação de modo geral até sua aplicabilidade na Administração Pública, especificamente, em algumas Universidades Públicas Federais do Nordeste.

**Palavras-chave:** Mediação e Conciliação, Administração Pública, Conflito.

## ■ INTRODUÇÃO

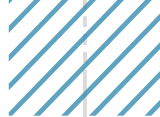
Em tempos de pandemia, isolamento social e os impactos negativos do ponto de vista econômico, social e psicológico ao cidadão, evidencia-se cada vez mais a multiplicidade e variedade da existência de conflitos ou controvérsias, cuja resolutividade, em uma civilização mais humanizada, não pode ficar limitada à dependência estatal pelo Poder Judiciário em simplesmente conhecer o fato e dizer o direito, sem o olhar cuidadoso interdisciplinar de outros campos do conhecimento científico.

Nesse contexto, é consabido que o Poder Judiciário brasileiro vivencia um momento histórico à beira de um colapso, pois ainda não consegue efetivar o acesso à justiça de forma material ou real, apenas de maneira formal e por esse motivo é mais que justificável oportunizar instrumentos alternativos para solução adequada de conflitos, de maneira que as partes conflitantes sejam empoderadas da capacidade de chegarem ao diálogo e entendimento, possibilitando assim a efetivação do acordo e uma significativa redução dos números, já exorbitantes, de processos judiciais, uma vez que de acordo com o Conselho Nacional de Justiça-CNJ em seu último relatório intitulado Justiça em Números 2020, foram registrados até dezembro de 2019 o total de 77,1 milhões de processos em tramitação.

Sendo assim, a mediação e a conciliação são os instrumentos autocompositivos em que as partes em disputa são auxiliadas por uma terceira parte, neutra ao conflito, ou um painel de pessoas sem interesse na causa, para auxiliá-las a chegar a uma composição. “Trata-se de uma negociação assistida ou facilitada por um ou mais terceiros na qual se desenvolve processo composto por vários atos procedimentais pelos quais o terceiro imparcial facilita a negociação entre pessoas em conflito, habilitando-as a melhor compreender suas posições e a encontrar soluções que se compatibilizam aos seus interesses e necessidades” (GOMMA, 2016, pag. 131).

O objetivo central é identificar os procedimentos e estratégias adotados por algumas universidades públicas federais do Nordeste para solucionar conflitos por meio da mediação e conciliação, pormenorizando e esquematizando as diretrizes atuais da legislação quanto à aplicabilidade da mediação e conciliação na Administração Pública e notadamente em algumas universidades públicas federais. Outrossim, diagnosticar os procedimentos comuns e diferenciados adotados pelas referidas universidades para aplicar a mediação e conciliação e, ao final, apresentar o resultado do referido diagnóstico com a finalidade de analisar, criticamente, as dificuldades e avanços no processo de consolidação da mediação e conciliação como mecanismos legais alternativos de autocomposição de conflitos.

A justificativa deste trabalho permeia pela necessidade e importância dada hodiernamente aos instrumentos autocompositivos para solução adequada de conflitos, destacando-se a mediação e conciliação, sobretudo na Administração Pública, cujo divisor de



águas fora a promulgação das Leis nº 13.140 do ano de 2015 (dispondo sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública), Lei nº 13.105 do ano de 2015 (novo Código de Processo Civil), Lei nº 13.460 do ano de 2017 conferindo às Ouvidorias a atribuição de promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes, Lei nº 14.133 do ano de 2021 (nova lei de licitações), que de forma sistêmica, perfilaram o caminho alternativo para resolução adequada de conflito ou controvérsia, oportunizando não simplesmente um acordo entre as partes conflitantes, mas sim facilitar a resolução adequada deste conflito viabilizando a compreensão e entendimento efetivo sobre o problema sob a concepção da cultura de paz, comunicação não violenta, redução de custos processuais e administrativos e percepção da natureza positiva do conflito, quando este mesmo, pode proporcionar o ganha-ganha na relação, revelando assim a característica interdisciplinar da mediação e da conciliação e de como estas podem ter efetividade em sua aplicação na Administração Pública.

Justifica-se mais ainda o uso da mediação e da conciliação como instrumentos estratégicos e alternativos para resolução de conflitos pelo fato de promover equidade nas relações entre Administração Pública e os administrados e também entre os próprios servidores públicos, com ênfase em algumas universidades públicas federais do Nordeste, potencializando assim o acesso à justiça em seu sentido amplo, material e efetivo, uma vez que diante do cada vez maior número e variedades de conflitos surgidos nas Instituições Públicas, torna-se salutar a necessidade contínua da não dependência do Poder Judiciário, já com grandes dificuldades pela infinita procura, para solucionar os problemas ou conflitos na seara pública, afinal, podem as partes conflitantes, civilizadamente, superar as dificuldades e encontrar a solução do problema de maneira construtiva, pois “ a discussão acerca da introdução de mecanismos que permitam que os processos de resolução de disputas tornem-se progressivamente construtivos necessariamente deve ultrapassar a simplificada e equivocada conclusão de que, abstratamente, um processo de resolução de disputas é melhor do que outro. Devem ser desconsideradas também soluções generalistas como se a mediação ou a conciliação fossem panaceias para um sistema em crise. Dos resultados obtidos no Brasil, conclui-se que não há como impor um único procedimento” (GOMMA, 2016, pag. 56).

## ■ DESENVOLVIMENTO

Nesta seção será realizada a abordagem necessária e iniciada com a transição pelas acepções compreensivas ao conflito e, respectivamente, a relação de mútua dependência conceitual e de aplicabilidade da mediação e conciliação. Em seguida será apresentado o cenário atual da aplicação da mediação e conciliação por meio das ouvidorias de algumas







universidades federais do Nordeste, quais sejam: Universidade Federal de Pernambuco, Universidade Federal da Bahia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte e Universidade Federal do Ceará. Posteriormente, com base na coleta de dados, serão apresentadas as dificuldades atuais destas universidades em consolidar a mediação e conciliação para resolução de conflitos e por último, mas não menos importante, uma reflexão acerca do horizonte a se buscar mudanças ou alternativas para superar essas dificuldades.

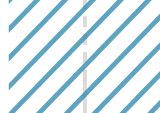
### **Do conflito à Mediação e/ou Conciliação.**

A necessidade de convivência em sociedade ou em uma rede mínima de coletividade pressupõe relacionamento e interação humana, cujos conflitos ou controvérsias, naturalmente, emergem como um produto de um processo a predominar os interesses ou posições individuais e até mesmo coletivo. Nesse sentido e corroborando com Bacellar (2012, p.109) em que afirma: “todos os seres humanos têm necessidades a serem supridas e, motivados a isso, terão conflitos com outros seres humanos também motivados a satisfazer sua escala de necessidades”, percebe-se que esta escala tangencia diversas áreas ou redes de relacionamentos, como familiar, pessoal e de trabalho, possuindo ainda aspectos objetivos e subjetivos que, certamente, contribuirão com o nível de elevação desses conflitos ou controvérsias.

É importante destacar que, em que pese a Teoria do Conflito contemplar acepções dimensionais pela Sociologia, Economia, Filosofia, Psicologia e outras áreas de conhecimento, não reside neste trabalho o objetivo de pormenorizar as referidas acepções, e nesse sentido, pode-se dizer que “conflito é o processo ou o estado em que duas ou mais pessoas divergem em razão de metas, interesses ou objetivos individuais percebidos como mutuamente incompatíveis, ou seja, a incompatibilidade existente entre posições sociais ou políticas manifestadas publicamente” (OSTERNE, 2018, pag.06). Sendo assim, torna-se possível inferir que o conflito é, de fato, um fenômeno complexo, envolvendo diversos aspectos intrínsecos e extrínsecos das relações humanas que podem perfazer o mesmo significado de divergência, controvérsia, impasse e até mesmo ser extensivo a uma situação de crise, podendo ainda caminhar em direção de procedimentos construtivos ou destrutivos desta relação a depender da maneira como a própria relação conflitiva será administrada, como muito bem esclarece André Gomma ( 2016, pag. 56):

Um processo destrutivo se caracteriza pelo enfraquecimento ou rompimento da relação social preexistente à disputa em razão da forma pela qual esta é conduzida. Em processos destrutivos há a tendência de o conflito se expandir ou tornar-se mais acentuado no desenvolvimento da relação processual. Já os processos construtivos caracterizam-se: i) pela capacidade de estimular as partes a desenvolverem soluções criativas que permitam a compatibiliza-





ção dos interesses aparentemente contrapostos; ii) pela capacidade de as partes ou do condutor do processo (e.g. magistrado ou mediador) motivarem todos os envolvidos para que prospectivamente resolvam as questões sem atribuição de culpa; iii) pelo desenvolvimento de condições que permitam a reformulação das questões diante de eventuais impasses e iv) pela disposição de as partes ou do condutor do processo a abordar, além das questões juridicamente tuteladas, todas e quaisquer questões que estejam influenciando a relação (social) das partes. Nesse espírito, se conduzido construtivamente, o conflito pode proporcionar crescimento pessoal, profissional e organizacional. A abordagem do conflito – no sentido de que este pode, se conduzido com técnica adequada, ser um importante meio de conhecimento, amadurecimento e aproximação de seres humanos – impulsiona também relevantes alterações quanto à responsabilidade e à ética profissional.

Em consonância com o autor acima, é possível extrair que embora o senso comum das pessoas eleve o conflito para um patamar negativo das relações, na verdade evidencia-se nele grande potencial de oportunidade para resolução adequada de problemas que transcendem os interesses das partes envolvidas, mostrando assim o aspecto positivo existencial dos conflitos para aperfeiçoamento das relações, cujas formas de resolutividade mais conhecidas no campo teórico e normativo são a autocomposição e heterocomposição, subdividindo-se a primeira em instrumentos alternativos como conciliação, mediação e negociação e por outro lado a heterocomposição, dividida em arbitragem e jurisdição (BACELLAR, 2012, pag.25). Outrossim, enfatiza-se que, além desses instrumentos alternativos e convencionais de resolução de conflitos, existem a autotutela e autodefesa, integrando e formando uma espécie de sistema abrangente para resolução de disputas ou conflitos (OLIVEIRA, 2015, <http://www.direitonet.com.br/>).

Considerando que este trabalho está pautado em abordar a aplicabilidade da mediação e conciliação como instrumentos autocompositivos para resolução adequada de conflitos na Administração Pública com destaque para algumas universidades públicas federais da região Nordeste, torna-se necessário afirmar inicialmente que a grande diferença entre a autocomposição e a heterocomposição reside em que a primeira está na esfera consensual, cuja decisão é empoderada às partes conflitantes, podendo ou não ter auxílio de um terceiro facilitador como o mediador e o conciliador. Em contrapasso, a heterocomposição está na esfera adversarial, cuja solução do conflito independem da vontade das partes, quando um terceiro assume o protagonismo decisório como é o caso do juiz no exercício da jurisdição e o árbitro na arbitragem, conforme ensinamento de Roberto Bacellar (2012, pag. 76).

Em que pese a mediação e conciliação possuírem semelhanças dada ao fato da característica comum da consensualidade, percebe-se uma predominância na doutrina e em algumas leis em diferenciá-las no campo teórico, destacando-se o artigo 165, parágrafos segundo e terceiro do Novo Código de Processo Civil, veja-se:

Art. 165. Os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição.

§ 1º A composição e a organização dos centros serão definidas pelo respectivo tribunal, observadas as normas do Conselho Nacional de Justiça.

§2º O conciliador, que atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem.

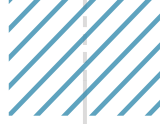
§ 3º O mediador, que atuará preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, auxiliará aos interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos.

Ademais, com base no Manual de Negociação da Advocacia Geral da União – AGU (2017, pag. 17), baseado na Teoria de Harvard, conciliação é realizada quando duas ou mais pessoas buscam pôr fim às divergências existentes entre elas de uma maneira consensual. Pretende-se, com isso, que as próprias partes alcancem uma solução de forma conjunta e participativa, existindo um conciliador que age como facilitador do acordo. Por sua vez, na mediação, uma terceira pessoa, imparcial e independente, orientará as partes envolvidas em uma controvérsia no intuito de auxiliá-las a melhor compreender a situação em que se encontram e assim chegarem a um acordo.

Interagindo a percepção do legislador acima com a do referido manual, percebe-se que enquanto o conciliador tem uma participação mais invasiva na negociação, atuando preferencialmente nos casos em que não há vínculo anterior entre as partes e, dessa forma, pode sugerir soluções para resolver o conflito. Já o mediador tem uma participação inicial menos invasiva, porém não menos importante, pois auxilia os conflitantes a compreender os interesses em conflito, facilitando a comunicação e por conseguinte viabilizando uma solução consensual satisfatória para ambas as partes atingindo seu maior ápice que é a pacificação social e menor judicialização, um verdadeiro empoderamento das partes.

### **Cenário atual da aplicação da mediação e/ou conciliação em algumas universidades públicas federais do Nordeste.**

Com o advento das Leis nº 13.140 do ano de 2015 (dispondo sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública), Lei nº 13.105 do ano de 2015 (novo Código de Processo Civil), Lei nº 13.460 do ano de 2017 conferindo às Ouvidorias a atribuição de promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem



prejuízo de outros órgãos competentes e a Lei nº 14.133 do ano de 2021 (nova lei de licitações), está cada vez mais latente o processo de institucionalização estratégica com escopo de políticas públicas para consolidação da aplicabilidade da mediação e conciliação, cabendo “ à Administração Pública brasileira o dever de, previamente a qualquer conflito, esforçar-se em procurar meios adequados para autocomposição pacífica dos interesses estampados nos negócios jurídicos que pactua”, estando inserido nesse contexto as universidades públicas federais (CUELLAR, 2018, pag. 10).

Conforme base de dados do sistema e-MEC, são 18 universidades públicas federais distribuídas pela região do Nordeste, algumas abrangendo mais de um Estado da Federação. Nesse contexto e com base na Lei nº 13.460 do ano de 2017 conferindo às Ouvidorias a atribuição de promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes, torna-se evidente estimular uma análise do cenário atual de como essas Instituições de Ensino Superior – IES estão conseguindo aplicar os instrumentos da mediação e conciliação como mecanismos alternativos para resolução de conflitos, alternativos, efetivos e eficazes nas relações envolvendo a gestão pública e seus respectivos usuários, assim como entre os próprios servidores públicos e colaboradores.

Nesse compasso, optou-se em destacar o levantamento de dados das quatro maiores ou mais antigas universidades públicas federais do Nordeste, uma vez que tanto pela quantidade de alunos e servidores como pelo tempo de experiência na condução da resolutividade dos conflitos, contribuirá de forma significativa a este ensaio, subsidiando a realização da análise crítica com base no levantamento de dados conforme expostos na tabela 1 abaixo, assim como evidenciado nos sítios das ouvidorias das respectivas universidades, facilitando assim uma melhor compreensão da importância da abordagem deste trabalho.

Inicialmente, faz-se imprescindível esclarecer que a tabela 1 abaixo é produto da coleta de dados pelo sítio da Controladoria Geral da União – CGU por meio do painel “Resolveu?”, contendo o quantitativo de demandas atendidas pelas ouvidorias da Universidade Federal de Pernambuco-UFPE, Universidade Federal da Bahia-UFBA, Universidade Federal do Rio Grande do Norte-UFRN e Universidade Federal do Ceará-UFC no período de 2019 a 2021, sendo que neste último, os dados foram coletados até a data de 12 de junho do presente ano. Destacou-se as demandas classificadas como reclamações e denúncias na tabela 1, tendo em vista a natureza dessas demandas, as quais estão mais próximas da existência de conflitos, diferentemente das demais.

Os dados relacionados à UFPE demonstram a significativa redução da quantidade de demandas classificadas como reclamações e denúncias, quando somadas, correspondendo o percentual de menos 70,13% das referidas demandas entre os anos de 2019 a 2020,





seguindo-se o cômputo quantitativo menor no ano de 2021. Essa tendência é evidenciada também nos dados da UFBA, porém com o percentual menor, cuja redução entre os anos de 2019 e 2020 fora de 46,34%, mantendo a redução quantitativa no ano de 2021.

Já na UFRN, observa-se uma situação peculiar, em que há um aumento das referidas demandas de reclamações e denúncias no período de 2019 a 2020, correspondendo a 21,69%, todavia constando uma redução da quantidade das mesmas demandas no período coletado até 12 de junho do presente ano. E na última análise, quanto à UFC, verifica-se uma redução de 43,68% das demandas destacadas, havendo continuidade reduitiva no ano de 2021.

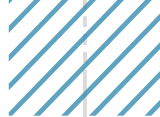
**Tabela 1.** Demandas atendidas na Ouvidoria Geral das Universidades analisadas no período de 2019 a 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO - UFPE						
Ano	Elogios	Sugestões	Reclamações	Denúncias	Solicitação	Total
2021	1	2	28	8	35	74
2020	3	2	42	24	57	128
2019	12	7	141	80	150	390
UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA - UFBA						
Ano	Elogios	Sugestões	Reclamações	Denúncias	Solicitação	Total
2021	0	2	105	23	110	240
2020	2	4	82	50	74	212
2019	5	7	154	92	136	394
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE - UFRN						
Ano	Elogios	Sugestões	Reclamações	Denúncias	Solicitação	Total
2021	9	6	74	35	135	259
2020	14	11	138	120	209	492
2019	15	6	117	95	98	331
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC						
Ano	Elogios	Sugestões	Reclamações	Denúncias	Solicitação	Total
2021	14	8	59	32	72	185
2020	31	8	111	54	64	268
2019	63	16	201	92	73	445

Fonte: Painel Resolveu? [cgu.gov.br](http://cgu.gov.br)

É mister enfatizar que o ano de 2020 é marcado pelo início da Pandemia e, gradativamente, suas consequências impactaram no funcionamento das instituições públicas, o que no caso das universidades públicas federais, transitou inicialmente com a suspensão total das atividades administrativas e acadêmicas até o retorno destas atividades, mesmo de forma remota. Então, pode-se dizer que a rede de relações susceptível à coexistência de conflitos fora afetada de forma significativa, uma vez que se há redução dessas relações, a tendência é diminuir a formalização dos conflitos. Não obstante a isso, mesmo em um cenário de Pandemia, com várias restrições como a suspensão das aulas, coexistiram problemas, necessidades e conflitos que ensejaram e motivaram a realização desses pedidos





classificados como reclamações e denúncias à Ouvidoria de cada IES, o que demonstra o potencial cuidado a que se deve ter nesse cenário dentro das universidades públicas federais, seja quantificando e qualificando esses possíveis conflitos, seja aperfeiçoando os instrumentos alternativos para resolução adequada dos mesmos, de maneira que dada a autonomia destas IES para o retorno das atividades de forma gradativa, possam equacionar melhor suas ações estratégicas com a finalidade de pacificar e humanizar as relações.

Outrossim, é importante enfatizar que ainda não é uniforme o uso da mediação e conciliação como instrumentos autocompositivos de resolução de conflitos pelas 18 universidades públicas do Nordeste, vez que em consulta pelo Fala.BR evidenciou-se que ainda algumas IES não aplicam os instrumentos alternativos acima por meio das Ouvidorias, o que demonstra uma preocupação, pois o dispositivo legal é claro ao prever a referida atribuição às Ouvidorias. Nesse sentido, com base no levantamento de dados pelo instrumento de consulta citado acima, das quatro grandes universidades federais destacadas neste trabalho, apenas a UFC ainda não institucionalizou a aplicação da mediação e conciliação pela sua respectiva ouvidoria. Sendo assim, mesmo com a característica da interdisciplinaridade da mediação e conciliação, quanto mais se retarda a implantação destes mecanismos, mais difícil ficará o processo necessário e crucial de capacitação de servidores como mediadores e conciliadores, o que oportunizará, significativamente, a construção da rede local para o tratamento adequado dos conflitos internos, seja normatizando procedimentos, seja criando comissões ou núcleos de trabalho a fim de atender as demandas institucionais.

Em consonância, observando os sítios das quatro universidades federais citadas, é possível evidenciar que a UFBA é a IES que mais se destaca no uso da mediação e conciliação como instrumentos estratégicos e alternativos para resolução adequada de conflitos, possuindo inclusive uma página na web intitulada como observatório da pacificação social, cujas atividades e áreas de atuação permeiam pela mediação escolar, comunitária, familiar, universitária, bairros e outros projetos que incluem a capacitação qualitativa de várias pessoas interessadas em atuar na resolução pacífica e alternativa de conflitos. Reside então, antecipadamente neste contexto da UFBA, o exemplo a se seguir e aperfeiçoar pelas demais IES de como considerar o uso da mediação e conciliação como mecanismos estratégicos de pacificação social. Na UFPE, a mediação e conciliação está sendo aplicada pela própria ouvidoria, conforme relatório de gestão 2020 e em processo de capacitação dos servidores. Já na UFRN, a mediação e conciliação são aplicadas pela ouvidoria em parceria com o núcleo de práticas jurídicas e pela comissão de humanização, cujas atividades foram prejudicadas com a suspensão das atividades presenciais, conforme relatório de gestão 2020. Outrossim, conforme já mencionado acima, a UFC não está aplicando a mediação e a conciliação por meio das ouvidorias.







Dessarte, diante dos dados apresentados e a continuidade existencial de conflitos variados, sopesando os já transcorridos quatro anos do advento da Lei nº 13.460/2017, considera-se justificado o uso da mediação e conciliação como instrumentos alternativos e estratégicos para resolução adequada de conflitos administrativos e acadêmicos nessas IES, tornando prescindível a procura exagerada ao Judiciário para solucionar essas controvérsias, promovendo a cultura de paz, superando as dificuldades e sobretudo proporcionando a efetividade do acesso à justiça material ou real de uma forma geral.

### **Das dificuldades atuais.**

Pode-se dizer que a falta de uniformidade e interação entre as instituições públicas ao aplicar a mediação e conciliação faz com que, mais do que nunca em tempos de Pandemia, ocorra um isolamento e distanciamento à possibilidade de aperfeiçoamento, capacitação e troca de experiências entre os agentes desenvolvedores da mediação e conciliação, resultando no retardamento da consolidação de uma política pública para solução adequada de conflitos. Nesse compasso, torna-se crucial que os gestores destas IES, juntamente com o protagonismo das Ouvidorias viabilizem a inserção desses mecanismos autocompositivos nos respectivos planos de desenvolvimento institucionais, capacitando de maneira continuada os servidores e colaboradores interessados.

Outra dificuldade reside no fato da inexistência de estratégia e compromisso profissional dos gestores em priorizar a oferta de uma estrutura mínima para apoio às atividades da mediação e conciliação, quais sejam a título de exemplo: falta de espaço adequado para realização das sessões; falta de pessoal capacitado para conduzir as demandas; precariedade na divulgação e comunicação com a comunidade acadêmica, o cenário orçamentário e financeiro desfavorável às IES, sobretudo todas as consequências avassaladoras da pandemia do Covid-19, impondo a adaptação de forma sistemática ao “novo normal”, o que para a maioria das pessoas, principalmente os mais carentes, o custo social é elevadíssimo.

### **Do horizonte para mudanças.**

A pandemia da Covid-19 trouxe além das medidas restritivas e sua assustadora capacidade de mortalidade, uma série de problemas os quais elevaram a crise econômica e financeira do país, propiciando um cenário fértil para controvérsias nas relações humanas e contratuais, contribuído em muito para o momento de contenção de gastos e mudança de hábitos, como é possível observar o cada vez maior uso de redes sociais e plataformas online para realização de diversas atividades.

Nesse sentido, infelizmente, foi preciso uma pandemia para encorajar os “tomadores de decisões” estratégicas e de políticas públicas deste país a reconhecer o potencial da





mediação e conciliação como instrumentos alternativos e autocompositivos para resolução adequada de conflitos, principalmente pela facilidade e produtividade ao ser na modalidade telepresencial e de baixo custo operacional, uma vez que os interessados podem participar de qualquer lugar do mundo, dada a flexibilidade e a celeridade circundando os procedimentos de maneira a potencializar o empoderamento das partes para tomada de decisão efetiva.

Notadamente, essa mudança do presencial para o telepresencial foi protagonizado pelo maior receptor de demandas conflituosas, o Poder Judiciário, oportunidade que não caberia mais deixar passar e que mesmo diante do processo de aprendizado recente, percebe-se o quanto a aplicabilidade da mediação e conciliação telepresencial se tornou um horizonte de possibilidades visando facilitar a solução de conflitos entre as partes, cuja realidade já é experimentada pelo autor deste artigo quando atuante como conciliador do Centro Judiciário de Solução Consensual de Demandas – CEJUSC.

No que se refere às quatro IES objeto deste estudo, a UFC não faz uso da mediação e conciliação por meio da ouvidoria, não consta na página da UFPE/ouvidoria ações alternativas para continuar aplicando as sessões de mediação e conciliação. Na UFRN, conforme relatório de gestão 2020, estava sendo desenvolvido o projeto PJ114-2020, intitulado “Fomento da Mediação e Conciliação de conflitos na comunidade acadêmica, através da atuação ativa da ouvidoria em parceria com o núcleo de prática jurídica da UFRN”, e em que pese a grande aceitação pela comunidade acadêmica e capacitação de servidores, o referido projeto não foi concluído devido à suspensão das atividades presenciais da UFRN.

Entretanto, com base nos sítios da ouvidoria e do Observatório da Pacificação Social da UFBA, é possível inferir o mais atual e próximo cenário do desejável horizonte para mudanças das tratativas e ações para tornar a mediação e conciliação como efetivas ferramentas para resolução adequada de conflitos, congregando capacitações e especialidades a promover resultados mais próximos possíveis do processo de consolidação da rede em prol da cultura de paz e, para alcançar esta finalidade, oferta um verdadeiro cardápio a potencializar a efetividade dos meios autocompositivos tratados neste trabalho, quais sejam: mediação escolar, comunitária, familiar, universitária, de bairros e outros projetos que incluem a capacitação qualitativa de várias pessoas interessadas em atuar na resolução pacífica e alternativa de conflitos.

## ■ CONCLUSÃO

Pretendeu-se por meio deste ensaio apresentar o movimento atual acerca do contexto em torno do conflito na Administração Pública, bem como a aplicabilidade da mediação e conciliação como instrumentos alternativos e autocompositivos para resolução adequada desses conflitos, controvérsias, impasses ou até mesmo crise em algumas universidades públicas





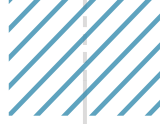
federais do Nordeste por meio de suas respectivas Ouvidorias, quais sejam: Universidade Federal de Pernambuco, Universidade Federal da Bahia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte e Universidade Federal do Ceará, observando a importância da dimensão positiva intrinsecamente ao conflito, quando este é o verdadeiro contribuidor para que o mediador e conciliador tenha sucesso na aplicação das técnicas para facilitar o entendimento ou acordo entre as partes conflitantes, viabilizando assim a pacificação social, contribuída pela redução do desgaste emocional e financeiro, os quais são frequentes nos processos morosos no Judiciário.

No transcorrer do trabalho foi evidenciado a evolução legislativa que legitima a aplicabilidade da mediação e conciliação, em destaque as Leis nº 13.140 do ano de 2015 (dispondo sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública), Lei nº 13.105 do ano de 2015 (novo Código de Processo Civil), Lei nº 13.460 do ano de 2017 conferindo às Ouvidorias a atribuição de promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes e a Lei nº 14.133 do ano de 2021 (nova lei de licitações), comprovando o movimento hodierno em prol da consolidação e institucionalização dos referidos mecanismos autocompositivos.

Com base na coleta de dados, identificou-se procedimentos e estratégias comuns e diferenciados entre as universidades públicas federais, exceto a Universidade Federal do Ceará, como visto, não aplica a mediação e conciliação por meio da sua ouvidoria. Nesse sentido, a UFBA, UFPE e UFRN aplicam em comum a mediação e conciliação como instrumentos alternativos para resolução adequada de conflitos por meio de suas ouvidorias, diferenciando-se a começar pela UFBA, pois esta IES está bem mais avançada no quesito estratégia e procedimentos para aplicar a mediação e conciliação, uma vez que já possui uma página na web intitulada como observatório da pacificação social, cujas atividades e áreas de atuação permeiam pela mediação escolar, comunitária, familiar, universitária, bairros e outros projetos que incluem a capacitação qualitativa de várias pessoas interessadas em atuar na resolução pacífica e alternativa de conflitos. Destaca-se também como diferencial, o fato da UFRN aplicar a mediação e conciliação por meio da ouvidoria em parceria com o núcleo de práticas jurídicas e pela comissão de humanização.

Ademais, inobstante as dificuldades citadas na aplicabilidade da mediação e conciliação em algumas universidades públicas federais e em geral na Administração Pública, torna-se imprescindível afirmar a necessidade de interação entre as instituições públicas no sentido de uniformizar e aperfeiçoar os procedimentos e técnicas de mediação e conciliação para resolução de conflitos, promovendo uma rede organizada, efetiva, eficaz e eficiente capaz de ofertar a melhor prestação de serviço público, principalmente em tempos de pandemia.





A presente pesquisa bibliográfica tornou clarividente que tanto a mediação como a conciliação se revelaram capazes de humanizar o conflito e promover o acesso à justiça em seu sentido amplo, material ou real, bem como empoderar as partes envolvidas, valorizando-as ao nível de se permitir que as mesmas desenvolvam a capacidade de resolverem suas controvérsias com autonomia e, facultativamente, com auxílio do mediador ou conciliador.

Destarte, pode-se afirmar que até antes da pandemia do Covid-19 havia uma inegável dimensão de pioneirismo acerca da aplicabilidade dos referidos instrumentos autocompositivos na Administração Pública, entretanto de forma isolada e experimentada por poucas instituições públicas às quais se utilizavam, normalmente, do formato presencial como condição necessária para realização das sessões autocompositivas. O fato é que, não obstante a diminuição da quantidade de demandas de reclamações e denúncias registradas conformes as tabelas supracitas, não significa afirmar que os conflitos deixaram de existir ou sequer, verdadeiramente diminuíram, pelo contrário, torna-se primordial observar que nessas IES citadas ao longo dos anos de 2020 e 2021 as atividades administrativas e acadêmicas foram suspensas, ou seja, massivamente várias relações deixaram de ser executadas, impossibilitando o eclodir dos possíveis conflitos.

Entretanto, é necessário suplicar aos gestores públicos e tomadores de decisões estratégicas em suas respectivas instituições públicas que não somente institucionalize e uniformize a mediação e conciliação como instrumentos alternativos e autocompositivos para resolução adequada de conflitos, mas também viabilize infraestrutura física e humana para prospecção de agentes mediadores e conciliadores, sobretudo capacitados a exercer tais funções com profissionalismo e por meio de canais facilitadores de acesso, como as sessões telepresenciais, conforme vantagens já mencionadas ao longo deste trabalho, proporcionando a efetividade, eficácia e eficiência em uma concepção de administração pública gerencial.

## ■ REFERÊNCIAS

1. BACELLAR, Roberto Portugal. **Mediação e arbitragem**. São Paulo: Saraiva, 2012. 209p.
2. BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Azevedo, André Gomma de (Org.). **Manual de Mediação Judicial**, 6ª Edição. Brasília/DF: CNJ, 2016. 392p.
3. CUÉLLAR, Leila; MOREIRA, Egon Bockmann. Administração Pública e mediação: notas fundamentais. **Revista de Direito Público da Economia**, Brasília, v. 16, n. 61, p. 119-146, 2018.
4. Justiça em números 2020: ano-base 2019/Conselho Nacional de Justiça - Brasília: **CNJ**, 2019.
5. Manual de Negociação Baseado na Teoria de Harvard / Escola da Advocacia-Geral da União Ministro Víctor Nunes Leal. – Brasília : EAGU, 2017.





6. OLIVEIRA, Cristiano Anselmo de. **Formas de composição frente aos conflitos trabalhistas.** Disponível em: [http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/9345/ Formas de composição frente aos conflitos trabalhistas](http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/9345/ Formas de composicao frente aos conflitos trabalhistas). Acesso em 30 maio 2021.
7. OSTERNE, Anjuli Tostes Faria et al. Introdução à resolução de conflitos na ouvidoria. 2018.
8. Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015. **Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 29 jun. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/cciv>. Acesso 02 junho 2021.
9. Lei n. 13.460, de 26 de junho de 2017. **Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 26 abr. 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/cciv>. Acesso 06 junho 2021.
10. Lei nº. 13.105, de 16 de março de 2015. **Dispõe sobre o novo Código de Processo Civil brasileiro.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 17 out. 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm). Acesso em: 06 junho 2021.
11. Lei nº. 14.133, de 1º de abril de 2021. **Dispõe sobre Licitações e Contratos Administrativos.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 10 jun. 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 11 junho 2021.



# SOBRE OS ORGANIZADORES

## **Bruno Cezar Silva**

Possui graduação em Direito pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB), cursando Doutorado profissional em Agroecologia e Desenvolvimento Territorial na Univasf. Mestre em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) e Especialista em Direito Processual Civil pela FII/RJ. Docente do Curso de Direito da Rede UniFTC em Petrolina. Professor Colaborador do Mestrado Profissional em Administração Pública Profiap/Univasf e Professor nas Especializações em Gestão Pública e Gestão Pública Municipal no programa de Pós Graduação e na Graduação em Administração Pública da SEAD/Univasf. Atual Pró-reitor de Planejamento e Desenvolvimento Institucional-Propladi/Univasf e Coordenador do Curso de Especialização Latu SensuTecnologias de Baixa Emissão de Carbono: Fortalecendo a Convivência com o Semiárido da Univasf. Servidor Técnico da Universidade Federal do Vale do São Francisco - Univasf, no qual exerceu os cargos Diretor do Departamento de Gestão de Contratos e de Coordenador de Revisão de Normas Institucionais do Gabinete do Reitor da Univasf. Membro da Comissão Permanente de Controle Disciplinar - CPCD/Univasf com ampla experiência e capacitação em direito administrativo disciplinar. Membro do Grupo de Pesquisa Interdisciplinar sobre Saúde, Educação e Educação Física (GIPEEF) da Univasf certificado no DGP da CNPq. Membro titular do Conselho Municipal do Meio Ambiente - CMMA - Biênio 2021/2022 da cidade de Juazeiro/Ba.E-mail para contato: brunocezzar@gmail.com.

**Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/5363755032857016>

## **Kliver Lamarthine Alves Confessor**

Doutor e mestre em Administração pelo Programa de Pós de Graduação em Administração da UFPE - PROPAD, com ênfase na linha de Finanças. Possui especialização de Gerenciamento de Projetos. É Formado em Administração pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Enquanto graduando de Administração, durante o ano de 2010, foi aluno especial no Programa de Pós Graduação de Engenharia de Produção na Universidade Federal da Paraíba - PPGEP/UFPB onde iniciou sua jornada na pós-graduação e desenvolveu os pesquisas em custos e produção. Atualmente é Professor da Universidade Federal do Vale do São Francisco do Colegiado de Engenharia da Produção no Campus Salgueiro/PE, onde ministra os componentes da área financeira. É também membro permanente do Mestrado em Administração Pública (PROFIAP) e Professor Colaborador do Mestrado em Administração da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Possui experiência acadêmica como professor, orientador e coordenador de curso nos níveis de graduação e pós-graduação em diversas instituições de ensino superior na Paraíba e Pernambuco nas modalidades presenciais e a distância. Tem interesse nas áreas de Finanças, Avaliação de Empresas, Investimentos, Gestão de Custos, Gestão da Regulação, Accountability, Gestão da Pública e Gestão de Projetos. É líder do Grupo de Estudos em Produção e Logística que possui Administração e Engenharia de Produção e Análise Gerencial dos Custos como principais linhas de pesquisa. E-mail para contato: adm.kliver@gmail.com.

**Lattes:** <http://lattes.cnpq.br/6761541646953979>



# ÍNDICE REMISSIVO

## A

**Ação Empreendedora:** 168, 172

**Administração Pública:** 38, 57, 197

## C

**Comunicações Processuais Eletrônicas:** 40

**Conflito:** 215, 218

**Controle:** 109, 112, 117, 120, 154, 197

**Coronavírus:** 50, 64, 78, 109, 111, 153, 182, 183, 187

**Corrupção:** 109, 119

## D

**Direitos Fundamentais:** 139, 142, 152

## E

**Empreendedorismo:** 171, 182, 183, 200, 205, 206, 207, 208, 209, 212, 213

**Enfrentamento:** 90

## F

**Fiscalização:** 109

## G

**Gestão de Riscos:** 90

**Gestão Pública:** 186, 190

**Governo Digital:** 34, 36, 37

## H

**Home Office:** 57, 165

## I

**Igualdade:** 123, 137

**Iniciação Científica:** 160

**Inovação:** 77, 88, 182, 202, 205, 206, 207, 208, 209, 212, 213

## M

**Mediação e Conciliação:** 214

## O

**Orientação:** 78

## P

**Pandemia:** 29, 32, 35, 40, 41, 50, 64, 77, 119, 120, 130, 131, 137, 152, 154, 175, 186, 190, 208, 222, 224

**Pesquisa:** 21, 28, 29, 36, 37, 57, 58, 77, 130, 134, 153, 155, 160, 194, 202, 207, 212

**Petrolina:** 138, 139, 140, 141, 142, 145, 146, 147, 148, 149, 151, 153, 154, 166, 168, 169, 170, 175, 176, 180, 181, 183, 208, 209

**Poder de Polícia:** 144

**Proporcionalidade:** 138

## R

**Regulamentação:** 84, 175

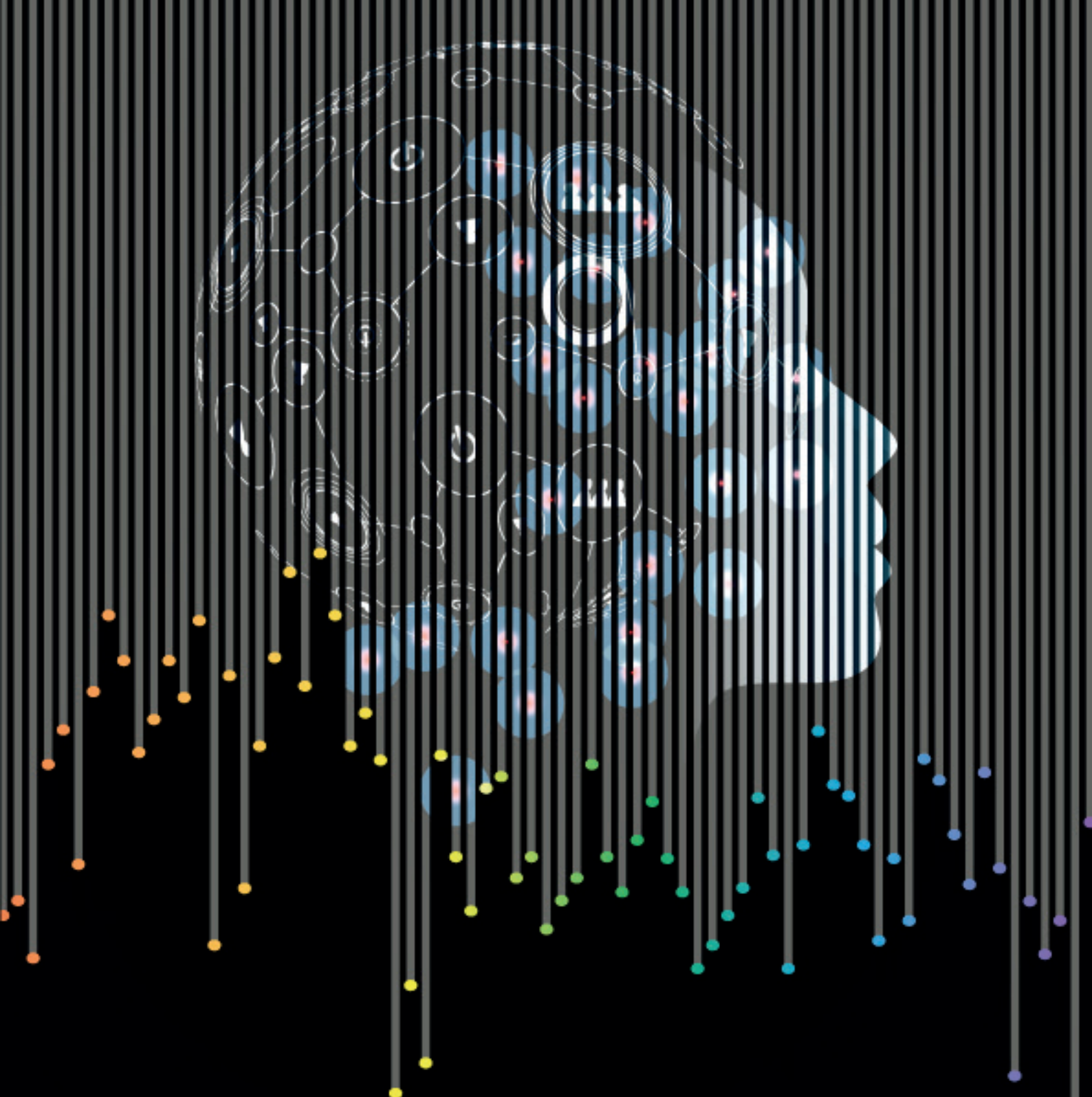
## S

**Serviços Públicos:** 14, 16, 23, 28

## T

**Teletrabaho:** 81

**Teletrabalho:** 36, 37, 38, 53, 55, 56, 57, 61, 62, 64, 67, 68, 69, 77, 78, 79, 84, 85, 158



[www.editoracientifica.org](http://www.editoracientifica.org)

[contato@editoracientifica.org](mailto:contato@editoracientifica.org)





COVID-19

ISBN 978-658982661-3

9 786589 826613

VENDA PROIBIDA - ACESSO LIVRE - OPEN ACCESS



editora científica