

Organizadores
Carlos Enrique Carrasco Gutierrez
Dalton Tria Cusciano
Alexandre dos Santos Cunha

ENSAIOS SOBRE
POLÍTICAS PÚBLICAS
VOLUME 5



EDUCS
PESQUISA

***ENSAIOS SOBRE
POLÍTICAS PÚBLICAS
VOLUME 5***

Fundação Universidade de Caxias do Sul

Presidente:
Ubiratã Rezler

Universidade de Caxias do Sul

Reitor:
Asdrubal Falavigna

Vice-Reitor:
Terciane Ângela Luchese

Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação:
André Felipe Streck

Pró-Reitora de Graduação:
Terciane Ângela Luchese

*Pró-Reitora de Inovação e
Desenvolvimento Tecnológico:*
Neide Pessin

Chefe de Gabinete:
Givanildo Garlet

Coordenadora da EDUCS:
Simone Côrte Real Barbieri

Conselho Editorial da EDUCS

Alexandre Cortez Fernandes – Presidente
André Felipe Streck
Clovis Eduardo Malinverni da Silveira
Flávia Brocchetto Ramos
Francisco Catelli
Guilherme Brambatti Guzzo
Janaina Macke
Márcio Miranda Alves
Marcell Bocchese
Odair Camati
Odilon Giovannini Junior
Pedro Lopes da Cruz
Simone Côrte Real Barbieri – Secretária
Terciane Ângela Luchese
Vinício Ceconello

Comitê Editorial

Alberto Barausse
Università degli Studi del Molise/Itália

Alejandro González-Varas Ibáñez
Universidad de Zaragoza/Espanha

Alexandra Aragão
Universidade de Coimbra/Portugal

Joaquim Pintassilgo
Universidade de Lisboa/Portugal

Jorge Isaac Torres Manrique
*Escuela Interdisciplinar de Derechos
Fundamentales Praeeminentia Iustitia/
Peru*

Juan Emmerich
*Universidad Nacional de La Plata/
Argentina*

Ludmilson Abritta Mendes
Universidade Federal de Sergipe/Brasil

Margarita Sgró
*Universidad Nacional del Centro/
Argentina*

Nathália Cristine Vieceli
Chalmers University of Technology/Suécia

Tristan McCowan
University of London/Inglaterra



EDUCS
EDITORA

Organizadores

Carlos Enrique Carrasco Gutierrez

Dalton Tria Cusciano

Alexandre dos Santos Cunha

***ENSAIOS SOBRE
POLÍTICAS PÚBLICAS
VOLUME 5***



EDUCS

PESQUISA

O rigor e a exatidão dos conteúdos publicados nesta obra são de responsabilidade exclusiva dos(as) seus(as) autores(as) e organizadores(as).

© dos organizadores

1ª edição: 2026

Preparação de texto: Gimerson Ferreira Alves

Editoração: Igor Rodrigues de Almeida

Capa: Educs

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Universidade de Caxias do Sul

UCS – BICE – Processamento Técnico

E59 Ensaios sobre políticas públicas [recurso eletrônico] : volume 5 / organizado por Carlos Enrique Carrasco Gutierrez, Dalton Tria Cusciano e Alexandre dos Santos Cunha. – Caxias do Sul, RS : Educs, 2026.

Dados eletrônicos (1 arquivo). – (Ensaios sobre políticas públicas ; 5)

Apresenta bibliografia.

Vários autores.

Modo de acesso: World Wide Web.

DOI: 10.18226/9786558075790

ISBN 978-65-5807-579-0

1. Política pública. 2. Educação. 3. Saúde mental. 4. Pandemias - Aspectos Sociais. I. Gutierrez, Carlos Enrique Carrasco. II. Cusciano, Dalton Tria. III. Cunha, Alexandre dos Santos. IV. Série.

CDU 2. ed.: 304.4

Índice para o catálogo sistemático:

1. Política pública	304.4
2. Educação	37
3. Pandemias - Aspectos sociais	159.913
4. Saúde mental	616-036.21

Catalogação na fonte elaborada pela bibliotecária

Márcia Servi Gonçalves – CRB 10/1500

Direitos reservados a:



EDUCS
EDITORA



EDITORA AFILIADA

EDUCS – Editora da Universidade de Caxias do Sul

Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 – Bairro Petrópolis – CEP 95070-560 – Caxias do Sul – RS – Brasil

Ou: Caixa Postal 1352 – CEP 95020-972 – Caxias do Sul – RS – Brasil

Telefone: (54) 3218 2100 – Ramais: 2197 e 2281 – DDR (54) 3218 2197

Home Page: www.ucs.br – E-mail: educs@ucs.br

Ensaio sobre Políticas Públicas

Organizadores

Carlos Enrique Carrasco Gutierrez

Doutor em Economia pela Fundação Getúlio Vargas (2008) e em Engenharia Elétrica (métodos de apoio à decisão) pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2006); mestre em Engenharia Elétrica pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2002); graduado em Engenharia Mecânica pela Universidade Nacional de Engenharia (UNI) de Lima – Peru. Atua como consultor para diversas instituições nacionais e internacionais. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Métodos e Modelos Matemáticos, Econométricos e Estatísticos. É pesquisador em tempo integral e bolsista de produtividade em pesquisa nível 2 do CNPq. Participa de projetos de pesquisa e tem diversas publicações acadêmicas nacionais e internacionais, em periódicos de Economia e áreas afins.

É autor do livro *Introdução à avaliação de impacto e retorno econômico de programas sociais*.

Site: <https://sites.google.com/view/carloscarrascogutierrez>

E-mail: carlos.carrasco@idp.edu.br

Dalton Tria Cusciano

Doutor em Administração Pública e Governo (2020), mestre em Direito e Desenvolvimento (2011) e bacharel em Direito (2009), todos pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV/SP). Atualmente, é professor no Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Políticas Públicas, na

Universidade Católica de Brasília (UCB), e auditor-chefe na Fundacentro/Ministério do Trabalho e Emprego. Tem experiência na área de Direito, Administração Pública e Políticas Públicas. Vencedor de diversos prêmios acadêmicos e profissionais e participante de projetos de pesquisas nacionais e internacionais com resultados publicados em periódicos de alto impacto.

Site: <https://www.catolica.edu.br/pessoa/dalton-tria-cusciano>

E-mail: dalton.cusciano@p.ucb.br

Alexandre dos Santos Cunha

Doutor em Fundamentos da Experiência Jurídica pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2009); mestre em Direito Civil pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2003); bacharel em Direito pela Universidade Federal de Pelotas (1999). Atualmente, é professor no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Políticas Públicas, na Universidade Católica de Brasília (UCB), e técnico de planejamento e pesquisa no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Tem experiência na área de Direito e Políticas Públicas. É membro-fundador da Rede de Pesquisa Empírica em Direito (REED) e participa de diversos grupos de pesquisa nacionais e internacionais.

Site: <https://www.catolica.edu.br/pessoa/alexandre-dos-santos-cunha>

E-mail: alexandre.cunha@p.ucb.br

Sumário

Apresentação/ 9

Capítulo 1 * Universidade e sociedade em diálogo: a governança da extensão como estratégia de transformação na pós-graduação/ 11

Fabiana Casarin Lucas

Everson Ferreira Dias

Silvia Keli de Barros Alcanfôr

Capítulo 2 * A influência das práticas pedagógicas no desempenho dos alunos do 5º ano do ensino fundamental no Saeb 2019/ 37

Bartira Neri Barbosa de Castro

Thiago Gomes Nascimento

Capítulo 3 * Governança corporativa e barreiras estruturais: a ascensão das mulheres em cargos de liderança/ 94

Júlia Tiburcio Miranda

Dalton Tria Cusciano

Capítulo 4 * Compreendendo a sub-representação de mulheres no empreendedorismo de inovação no Brasil/ 113

Natalia Levy

Henriette Kruttman

Maressa Nunes Bessa

Thalita Munekata

Capítulo 5 * Florescimento e saúde mental de jovens: efeitos de longo prazo da pandemia/ 138

Cláudia Cristina Fukuda

Cassiana Rabelo de Carvalho

Capítulo 6 * Políticas públicas de saúde no Brasil e a pandemia da Covid-19: lições do cuidado a pacientes com câncer e doença renal crônica no distrito federal/ 165

*Vicente Paulo Alves
Licínio Rodrigues Bonheur
Ronaldo Ivanilson da Silva*

Capítulo 7 * Recursos da união: uma contextualização sobre a importância da prestação de contas/ 189

*Danielle Galdino de Souza
Giovanna Emilia de Castro*

Capítulo 8 * Análise da integração do cadastro único com o CNIS: obstáculos e possibilidades na transformação digital do governo federal/ 204

*Pedro Augusto de Carvalho Lerbach
Alexandre dos Santos Cunha*

Apresentação

Caros(as) leitores(as),

O Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Católica de Brasília (MPPP/UCB) tem a satisfação de apresentar o quinto volume da série *Ensaio sobre Políticas Públicas*. Este volume reúne contribuições de diversas áreas do conhecimento, como educação, administração, gênero e saúde pública, comunicando aos gestores públicos resultados de pesquisas relevantes para seus universos de atuação. Desde sua criação, em 2018, o MPPP/UCB tem como objetivo oferecer formação acadêmica de qualidade a profissionais de diferentes áreas, proporcionando um conhecimento científico sólido em políticas públicas e capacitando os(as) discentes a utilizarem ferramentas modernas para a elaboração, análise e avaliação dessas políticas.

O livro está organizado em oito capítulos, cada um explorando tópicos distintos. O primeiro capítulo trata da governança da Extensão Universitária como estratégia para transformação da pós-graduação, relação normalmente pouco explorada nas universidades brasileiras. No segundo capítulo, ainda no campo das políticas educacionais, os autores buscam compreender a relação entre as práticas pedagógicas no ensino fundamental e o desempenho dos alunos no Saeb. Passando para o campo das relações entre gênero e políticas públicas, o capítulo três lança um novo olhar sobre as barreiras estruturais à ascensão das mulheres em cargos de liderança, enquanto o capítulo quatro analisa a sub-representação feminina no campo do empreendedorismo e da inovação no Brasil.

O capítulo cinco investiga os efeitos de longo prazo da pandemia de SARS-Cov2 sobre a saúde mental dos jovens,

já o capítulo seis discute diretamente as relações entre as políticas públicas de saúde e o cuidado a pacientes com câncer e doenças renais, no mesmo contexto pandêmico. O capítulo sete avança sobre temas orçamentários, ressaltando a importância dos instrumentos de prestação de contas; o capítulo oito, por fim, inova ao descrever uma experiência de transformação digital na administração pública, apresentando o caso da integração do CadÚnico com o CNIS.

Este livro reforça o compromisso do MPPP/UCB de contribuir de forma contínua para o fortalecimento das instituições brasileiras, integrando diferentes perspectivas, experiências práticas e consistência teórica. Almejamos que esta obra seja capaz de inspirar, provocar reflexões e fomentar, a partir de uma leitura enriquecedora, melhorias nas políticas públicas do país, além de estimular novos trabalhos nessa área de pesquisa tão relevante e crescente.

Boa leitura!

Os organizadores

Capítulo 1

Universidade e sociedade em diálogo: a governança da extensão como estratégia de transformação na pós-graduação

Fabiana Casarin Lucas¹

Everson Ferreira Dias²

Silvia Keli de Barros Alcanfôr³

Resumo: A integração da extensão na pós-graduação *stricto sensu* no Brasil enfrenta um significativo descompasso. Apesar de um robusto arcabouço normativo que a legitima, incluindo o artigo 207 da Constituição Federal, a Resolução CNE/CES nº 7/2018 e o Proext-PG da Capes, sua plena efetivação é dificultada por desafios operacionais. Entre os principais obstáculos estão a resistência cultural interna, a instabilidade crônica de financiamento e uma acentuada fragmentação de dados que impede a gestão estratégica. Diante desse cenário, o presente estudo analisa a interface entre governança universitária e extensão, fundamentando-se em uma revisão integrativa da literatura, análise documental e levantamento de boas práticas. Como resultado, propõe-se um modelo de governança para superar tais barreiras, alicerçado em conselhos colegiados participativos, planejamento estratégico integrado, fomento a projetos interdisciplinares e adoção de métricas de *Accountability*. A aplicabilidade desse modelo é ilustrada pela

¹ Doutora em Química pela Universidade de Brasília (UnB). Professora na Universidade Católica de Brasília (UCB) e pós-doutoranda na mesma instituição. E-mail: fabianacasarin2@gmail.com

² Mestrando em Governança, Tecnologia e Inovação (UCB). Analista de planejamento educacional na Coordenação de Stricto Sensu, Pesquisa e Extensão da (UCB). E-mail: lucaseversonadm@gmail.com

³ Doutora em Química pela Johannes Gutenberg Universität Mainz. Pró-reitora acadêmica na UCB, docente e pesquisadora da Universidade Católica de Brasília. E-mail: ucbalcanfor@gmail.com

análise de dez iniciativas de sucesso. Conclui-se pela necessidade de uma profunda reconfiguração institucional para consolidar a extensão como prática permanente e socialmente referenciada, reforçando o papel transformador da universidade pública na construção de uma sociedade mais justa e democrática.

Palavras-chave: governança universitária; extensão universitária; políticas públicas; pós-graduação *stricto sensu*.

1 Introdução

A extensão universitária, ao lado do ensino e da pesquisa, estrutura o tripé constitucional que orienta a missão pública das Instituições de Ensino Superior (IES) brasileiras, conforme o artigo 207 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Políticas como o Proext Cultura e, sobretudo, a Resolução CNE/CES nº 7/2018 impulsionaram sua institucionalização, ao exigir que pelo menos 10% da carga horária dos cursos de graduação seja destinada à interação universidade e sociedade (Brasil, 2018b). Essa diretriz foi reiterada pelo Plano Nacional de Educação, PNE 2014-2024, (Brasil, 2015), cuja vigência foi estendida até 2025, e pelo projeto do novo PNE 2024-2034, que reforçam a centralidade da extensão como instrumento de inclusão social e desenvolvimento regional (Brasil, 2024). No âmbito da pós-graduação *stricto sensu*, essa mesma lógica de indissociabilidade ganha nova dimensão e desafios. A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), por meio do Programa Proext-PG, passou a condicionar parte da avaliação dos cursos de mestrado e doutorado à demonstração de impacto social, exigindo indicadores de inserção prática na Plataforma Sucupira, tais como número de docentes envolvidos, abrangência de parcerias e resultados sociais aferidos (Brasil, 2024). Essa vinculação estreita rigor científico e relevância prática, conferindo à pós-graduação um papel estratégico na coprodução de soluções para problemas complexos da sociedade (Soares; Telles; Jung, 2024).

Entretanto, persiste um hiato entre esse robusto arcabouço normativo e as práticas internas das IES. Modelos de governança hierarquizados e verticalizados fragmentam informações, geram resistência cultural e comprometem a continuidade de projetos extensionistas, mesmo diante da obrigatoriedade de comprovar impacto. A rotatividade nos cargos de coordenação e a sobrecarga dos servidores técnico administrativos agravam essa lacuna, impedindo a consolidação de políticas extensionistas duradouras em programas *stricto sensu* (Tran; Touch, 2024).

Neste contexto, o presente estudo tem por objetivo geral analisar como modelos de governança participativa podem integrar ensino, pesquisa e extensão na pós-graduação brasileira *stricto sensu*. Pergunta-se: quais características decisórias e de participação ampliam o engajamento de docentes e técnicos e maximizam o impacto social das ações extensionistas? Parte-se da hipótese de que conselhos colegiados com representação multiattores, fluxos de dados integrados e incentivos institucionais claros produzem maior efetividade.

Diante desse cenário, torna-se imperiosa a reconfiguração dos modelos de governança universitária. Este estudo propõe, como caminho para essa transformação, um modelo de governança para a extensão na pós-graduação *stricto sensu*. A proposta, que será detalhada e validada ao longo deste trabalho, fundamenta-se em quatro pilares essenciais: a instituição de conselhos colegiados com participação externa, a integração da extensão ao planejamento estratégico institucional, o fomento a projetos interdisciplinares e a implementação de métricas de *accountability*. A análise de experiências bem-sucedidas será utilizada para corroborar a viabilidade e a aplicabilidade prática deste modelo.

Para alcançar esse objetivo, o capítulo está estruturado em quatro seções, além desta introdução. A primeira dedica-se à revisão da literatura, na qual se aprofundam os conceitos de

extensão e governança. Na segunda, detalha-se a metodologia, baseada na revisão integrativa e na análise documental. A terceira seção apresenta os resultados e a discussão, culminando na proposta do modelo de governança. Finalmente, as conclusões sintetizam os achados e reforçam a importância da reconfiguração institucional para o fortalecimento da extensão universitária.

2 Revisão de literatura

2.1 O conceito de extensão universitária: origem e evolução

Conforme já realçado na Introdução, o art. 207 da Constituição Federal de 1988 consagrou juridicamente a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, definindo o tripé constitucional que orienta a missão pública das Instituições de Ensino Superior. A literatura subsequente qualificou essa dimensão como “terceira missão” universitária, responsável por articular produção científica, inovação tecnológica e justiça social. Contudo, sua gênese antecede a Carta Magna e remonta à década de 1970, quando programas de extensão rural vinculados às antigas escolas de Agronomia, inspirados pelas universidades públicas norte-americanas criadas para o ensino prático de agricultura e engenharia, difundiam técnicas agrícolas modernas entre pequenos produtores, dando indícios da vocação da universidade para o desenvolvimento regional.

Na década de 1980, a ascensão das pedagogias críticas na América Latina impulsionou iniciativas de educação popular. No Brasil, o Projeto Rondon mobilizou universidades federais e o Ministério das Comunicações em ações de saúde e educação comunitária (Brasil, 2025). Experiências como o “compromisso social” da Universidade Nacional de Córdoba

também influenciaram práticas iniciais de curricularização no Brasil (UNC, 2016).

Durante a década de 1990, a criação do Fórum de Pró-Reitores de Extensão (FORPROEX, 1991) instituiu um espaço nacional de coordenação interinstitucional, gerando diretrizes para a avaliação e o financiamento de projetos e suscitando o debate sobre “impacto social mensurável”, vinculado a indicadores socioeconômicos locais (Silveira; Ferreira, 2024).

Entre 2007 e 2018, o Proext Cultura institucionalizou o financiamento federal de projetos extensionistas, e a Resolução CNE/CES nº 7/2018 tornou obrigatória a curricularização, reservando pelo menos 10% da carga horária de graduação a ações de extensão (Brasil, 2018b). No ciclo 2021-2025, as diretrizes da Capes passaram a incluir indicadores de impacto social na avaliação da pós-graduação *stricto sensu*, e, em 2025, a prorrogação do PNE 2014-2024 reafirmou o compromisso de vincular excelência acadêmica à inclusão social.

Desse modo, entre 1970 e 2025, a extensão universitária evoluiu de ações pontuais de assistência tecnológica para uma dimensão estratégica, orientada por políticas públicas e essencial à legitimidade social da universidade brasileira. Esse percurso histórico preparou o terreno para as normas e práticas de governança na pós-graduação.

2.2 Extensão na pós-graduação e instrumentos de governança

Na pós-graduação *stricto sensu*, tradicionalmente voltada à produção científica, a extensão universitária tem se afirmado como dimensão estratégica de responsabilidade social. Como pontuam Almeida e Faria (2024), “não basta produzir ciência, é preciso colocá-la a serviço da coletividade”. Essa ampliação de escopo redefine o papel da graduação como

agente de transformação territorial, conectando saberes acadêmicos às demandas comunitárias.

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), por meio do Programa de Extensão na Pós-Graduação (Proext-PG), passou a financiar projetos e a incluir indicadores de impacto social na avaliação dos cursos *stricto sensu* (Brasil, 2024). Esses critérios são operacionalizados na Plataforma Sucupira, com dados como número de docentes envolvidos, abrangência das parcerias e resultados sociais aferidos. Segundo levantamento, entre 2020 e 2023 foram atendidos 68 programas com aporte médio anual de R\$ 1,6 milhão em bolsas e custeio (Ortiz-Rojo; Lacruz, 2025; Petkovic *et al.*, 2025).

Internamente, regulamentos como o da Universidade Católica de Brasília (UCB, 2023) instituíram comissões interprogramas e núcleos de extensão universitária, vinculados à pós-graduação. Essas estruturas colegiadas garantem planejamento e monitoramento contínuos, sendo compostas por docentes e técnicos-administrativos que asseguram a memória institucional, inclusive frente à rotatividade das coordenações (Soares; Telles; Jung, 2024).

A avaliação da extensão na pós-graduação requer metodologias integradas. A literatura especializada propõe a utilização de métricas híbridas, como os instrumentos de engajamento docente e o *checklist* GIN-McMaster adaptado para extensão universitária, aplicado em projetos-piloto na UFPB e na UFC (Ortiz-Rojo; Lacruz, 2025; Petkovic *et al.*, 2025). Esses indicadores permitem mensurar envolvimento discente, impacto local e qualidade das parcerias.

2.3 Teorias de governança aplicadas ao Ensino Superior

Diante dessa virada normativa, emergem dois arquétipos de governança: o modelo burocrático e a Nova Governança Pública (NGP), esta última centrada em *Accountability* com-

partilhada e em decisão horizontal. O modelo tradicional ainda prevalente em muitas IES caracteriza-se por estruturas hierárquicas, processos centralizados e tomada de decisão burocratizada, que tendem a isolar a instituição de seu entorno social e margear práticas como a extensão universitária, limitando-as a uma lógica interna de controle acadêmico (Gesser; Oliveira *et al.*, 2021; Santos, 2023; Soares; Telles; Jung, 2024).

Em contraponto, a Nova Governança Pública (NGP) desloca o foco do controle vertical ao estabelecimento de redes colaborativas e processos participativos. Sob essa abordagem, múltiplos atores, internos (docentes, discentes, técnicos-administrativos) e externos (comunidade, setor produtivo, governo), participam de forma horizontal na formulação e na execução de políticas (Pereira Neto *et al.*, 2023; Spânu; Ulmeanu; Doicin, 2024). No ambiente universitário, isso se traduz na construção de parcerias para decisão compartilhada, respeito mútuo e comunicação contínua, tornando as ações institucionais mais responsivas às necessidades locais.

Dois princípios-chave sustentam a NGP: *Accountability*, entendida como prestação de contas sistemática e responsabilidade compartilhada e Transparência, que exige acesso público a relatórios gerenciais e avaliações de resultados (Gede; Huluka, 2024; Ortiz-Rojo; Lacruz, 2025). Práticas como a publicação de relatórios de impacto social, a realização de fóruns abertos e a inclusão de representantes externos em conselhos universitários fortalecem a legitimidade da IES e fomentam uma cultura de melhoria contínua.

2.4 Interseção entre governança e extensão universitária

A convergência entre as teorias de governança e a prática extensionista se dá na criação de arranjos institucionais capazes de articular múltiplos atores, processos deliberativos e mecanismos de prestação de contas. A Nova Governança

Pública enfatiza três princípios que se materializam em ações de extensão: redes colaborativas, participação horizontal e *Accountability* compartilhada.

Primeiro, as redes colaborativas reúnem universidade, sociedade civil, setor produtivo e entes governamentais em fóruns de coprodução de soluções territoriais (Tran; Touch, 2024). Essas “plataformas pluralistas” superam a lógica salarialista de transferência de conhecimento, promovendo diálogo permanente e coprodução de projetos com impacto social mensurável. Na UCB, por exemplo, o Fórum Permanente do Cerrado reúne 25 organizações e já desenvolveu dois observatórios comunitários de água (UCB, 2023).

Horizontalização decisória ocorre em instâncias colegiadas, como comissões interprogramas e conselhos de extensão que distribuem poder entre docentes, técnicos, discentes e representantes externos (Soares; Telles; Jung, 2024). Na UEMG, a reserva de 30% de assentos para a comunidade levou a uma disputa sobre alocação de verbas; a mediação colegiada redefiniu critérios e ampliou projetos em bairros periféricos em 18%.

Accountability compartilhada exige ciclos contínuos de monitoramento, avaliação e devolutiva social. Métricas híbridas, que combinam indicadores quantitativos (número de beneficiários, alcance geográfico) e qualitativos (satisfação comunitária, estudos de caso), alimentam relatórios públicos e balizam decisões orçamentárias, fortalecendo a confiança entre todos os envolvidos (Spânu *et al.*, 2024). Apesar de inovadora, essa interseção enfrenta limitações conceituais e operacionais, como resistência cultural e fragmentação de dados, que serão aprofundadas nos “Desafios conceituais e institucionais”.

2.5 Desafios conceituais e institucionais

A implementação de uma governança participativa enfrenta barreiras culturais e estruturais profundas. A resistência acadêmica a novos modelos de engajamento se manifesta na dificuldade de revisar prioridades curriculares e reconhecer saberes extra-acadêmicos como legítimos, mantendo práticas compartimentalizadas mesmo diante de objetivos convergentes (Gesser *et al.*, 2021; Soares; Telles; Jung, 2024).

O financiamento é outro grande obstáculo: dados da Capes indicam que apenas 27% dos projetos de extensão submetidos entre 2022 e 2023 foram aprovados, resultado da dependência de editais pontuais e da ausência de rubricas específicas nos orçamentos internos (Gede; Huluka, 2024). A distribuição de recursos também raramente considera a complexidade dos territórios atendidos, criando desigualdades no atendimento de populações vulneráveis.

Finalmente, a fragmentação sistêmica de dados, dispersos em Lattes, Sucupira, Siape e sistemas institucionais, inviabiliza diagnósticos estratégicos precisos. Sem interoperabilidade, gestores carecem de insumos confiáveis para alinhar competências acadêmicas às demandas da extensão, prejudicando *accountability* e transparência (Lima, 2025).

2.6 Boas práticas e casos de sucesso

Em síntese, o arcabouço legal é robusto, mas persistem lacunas na governança participativa, fragmentação de dados, rotatividade de gestores, financiamento intermitente, baixo engajamento docente, métricas incipientes e assimetria de poder entre atores.

Apesar dos entraves institucionais e operacionais, experiências documentadas no Brasil e no exterior demonstram que é possível consolidar a extensão universitária como política pública efetiva, transformadora e socialmente en-

raizada. Essas práticas, embora desenvolvidas em cenários distintos, compartilham características recorrentes: a adoção de sistemas de coordenação participativos, o enfrentamento de demandas sociais complexas, a interdisciplinaridade e a capacidade de adaptação institucional.

No Brasil, o principal mecanismo federal de incentivo à extensão foi o Programa de Extensão Universitária (Proext), que, entre 2003 e 2016, viabilizou o financiamento contínuo de projetos articulados à sociedade civil. Mesmo após sua descontinuidade, práticas locais revelam o potencial da extensão na pós-graduação. O Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UERN, por exemplo, apresentou mais de 40 ações extensionistas vinculadas às linhas de pesquisa entre 2017 e 2020, com participação ativa de conselhos municipais e lideranças comunitárias. Já o PPG em Políticas Públicas da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória articulou parcerias institucionais com Fiocruz e EVIPNet e promoveu simpósios com mais de 600 participantes, evidenciando sua capacidade de promover impactos em políticas territoriais.

No panorama internacional, observam-se diferentes formatos organizativos que confirmam a força da governança extensionista. O programa HOPE (Health and Wellness Outreach, Policy, and Education), da Universidade do Missouri, criou uma estrutura interprofissional entre a Escola de Medicina e a Extensão Universitária, operando com um comitê consultivo externo e um conselho coordenador para integrar saberes acadêmicos e demandas comunitárias em projetos de saúde pública (Quinn; Kapp; Pancella, 2024). Em outra abordagem, o programa EmpowerU, pilotado em sete estados norte-americanos, capacitou voluntários em processos de engajamento cívico utilizando o modelo de sala de aula invertida e estratégias de *advocacy*, ampliando a interlocução entre cidadãos e tomadores de decisão. Na Europa, o pro-

jeto +Biodiversity@Ciências, da Universidade de Lisboa, adotou ferramentas de ciência cidadã por meio da plataforma iNaturalist e atividades como BioBlitzes, integrando monitoramento ambiental e ações pedagógicas.

Além dos programas, dispositivos de mediação territorial como os sistemas de agricultores-líderes (*lead farmer system*) e as escolas de campo (*farmer field schools*) se destacam em países como Malawi por seu protagonismo comunitário na disseminação de saberes agroecológicos. A efetividade dessas estratégias dialoga com os princípios das metodologias ativas, que colocam os participantes como coprodutores de conhecimento, como ocorre na aplicação de Sequências Didáticas no ensino de Química no Brasil, promovendo reflexões contextualizadas e ação crítica dos estudantes (Silva; Júnior *et al.*, 2024). Para atividades mais complexas, como o desenvolvimento de diretrizes em saúde, ferramentas como o checklist GIN-McMaster apresentam estruturas colaborativas para engajar diferentes segmentos sociais e institucionais nas decisões (Petkovic *et al.*, 2025).

Essas experiências confirmam que a qualidade da articulação entre universidade e sociedade depende fortemente da inteligência organizacional e da transparência decisória. Arranjos participativos, flexíveis e baseados em avaliação contínua são capazes de promover impactos sociais duradouros (Bragaglia, 2024). Ao mesmo tempo, os desafios enfrentados, como instabilidade do fomento, sobrecarga técnica e fragmentação de sistemas, evidenciam a necessidade de reconfiguração institucional capaz de garantir não apenas a existência dos projetos, mas sua sustentabilidade e institucionalização nas rotinas acadêmicas.

2.7 Métricas e ferramentas de avaliação

A construção de indicadores específicos é fundamental para mensurar o impacto social das ações de extensão uni-

versitária e o grau de engajamento dos atores institucionais. A literatura especializada vem propondo diferentes abordagens metodológicas que contemplam a natureza dialógica, processual e territorial da extensão.

Uma das ferramentas mais promissoras é o checklist GIN-McMaster, originalmente desenvolvido para projetos de saúde pública e adaptado para extensão universitária pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Essa metodologia orienta o envolvimento de *stakeholders* desde a formulação até a avaliação dos projetos, e vem sendo utilizada em ações interdisciplinares nos campos da educação, saúde e sustentabilidade (Petkovic *et al.*, 2025).

Quanto ao engajamento docente, estudos como os de Ortiz-Rojo e Lacruz, (2025) propõem indicadores baseados em três dimensões: vigor (energia investida), dedicação (envolvimento afetivo e motivacional) e absorção (nível de imersão nas atividades). Pesquisa realizada na Universidade Federal do Ceará (UFC) aplicou esses parâmetros a programas de extensão universitária e identificou correlação positiva entre alto engajamento e resultados sustentáveis, como permanência institucional e fortalecimento das parcerias com lideranças comunitárias.

Em países do Sul Global, Spânu *et al.* (2024) sugerem métricas híbridas que consideram fatores como acesso aberto ao conhecimento, frequência de retorno comunitário, coprodução de resultados e qualidade das redes de colaboração. Esses indicadores estão sendo testados em iniciativas na África, na Ásia e na América Latina, com adaptações culturais e temáticas conforme os contextos regionais.

Além da mensuração, é essencial que esses instrumentos alimentem os ciclos internos de governança. Dados de engajamento e impacto devem ser analisados por comissões, conselhos e núcleos de extensão universitária para permitir

ajustes nos projetos, redistribuição de recursos e fortalecimento das parcerias. A extensão universitária, portanto, não se qualifica apenas pela quantidade de atividades realizadas, mas pela profundidade de seus vínculos e sua capacidade de retroalimentar o processo institucional.

Em suma, embora exista um arcabouço robusto de normas, teorias e casos inspiradores, persistem lacunas na consolidação da extensão universitária como política pública plenamente integrada. Na Seção 3, apresentaremos o método de análise adotado neste estudo, com vistas à proposição de diretrizes de governança capazes de enfrentar tais entraves e de potencializar o impacto social da universidade pública brasileira.

3 Metodologia

Este estudo é de natureza qualitativa, fundamentado na revisão integrativa da literatura e na análise documental. O objetivo é identificar os marcos legais, os modelos teóricos e as práticas institucionais que sustentam a governança da extensão universitária no Brasil. Optou-se pela revisão integrativa em razão de sua flexibilidade metodológica, que permite combinar diferentes tipos de fontes, como leis, regulamentos, artigos acadêmicos, relatórios institucionais e casos práticos. A fim de construir uma visão crítica e abrangente sobre o tema.

3.1 Composição e recorte do corpus

O corpus documental e bibliográfico foi estruturado em três grupos principais:

- **Marcos Legais e Normativos:** Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988); Resolução CNE/CES nº 7/2018 sobre a curricularização da extensão (Brasil, 2018a);

Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PNE) 2024-2034.

- **Políticas de Fomento e Avaliação:** Portarias e editais do Programa de Extensão na Pós-Graduação (Proext-PG), da Capes; relatórios de impacto social disponíveis na Plataforma Sucupira (Brasil, 2024).
- **Regulamentos Institucionais de IES:** Foram agrupados oito documentos normativos de universidades públicas, comunitárias e confessionais, incluindo o Regulamento da Extensão Universitária da Universidade Católica de Brasília (UCB, 2023).

Os critérios de inclusão adotados foram: disponibilidade pública e integral; pertinência temática com os eixos “governança universitária” e “extensão universitária”; publicação entre 2015 e 2025, em português ou inglês. Foram excluídos documentos sem resumo, sem relação direta com a temática ou sem acesso ao texto completo, assegurando a coerência analítica do corpus.

3.2 Procedimentos de busca e seleção

A revisão bibliográfica internacional foi conduzida nas bases Scopus, Web of Science, SciELO, Periódicos Capes e Google Scholar. Utilizaram-se descritores em português e inglês, combinados por operadores booleanos (AND/OR): “extensão universitária” OR “public engagement”; governança universitária” OR “university governance”; “terceira missão” OR “third mission”; “Nova Governança Pública” OR “New Public Management”. Foram recuperados cerca de 240 registros. Após leitura de títulos e resumos, 68 publicações foram selecionadas por apresentarem fundamentação teórica consistente ou estudos de caso relevantes.

Essa etapa internacional foi complementada por uma busca nacional, realizada no Portal de Periódicos da Capes.

Utilizaram-se os termos: (“governança” OR “governança universitária”) AND (“extensão” OR “extensão universitária” OR “engajamento público”).

Aplicaram-se os filtros “Artigo” e “Tese/Dissertação”, gerando 72 resultados. Após triagem temática e avaliação da pertinência ao escopo da pesquisa, 35 documentos foram incorporados ao corpus analítico.

Todo o processo foi documentado em planilha de controle, com categorização por tipo de fonte, ano de publicação, país de origem e área temática. Essa sistematização assegurou rastreabilidade e transparência metodológica, além de facilitar a identificação de lacunas, convergências e boas práticas relacionadas à governança participativa na extensão universitária.

3.3 Técnica de análise e organização dos dados

A análise dos dados foi conduzida por meio da **Análise de Conteúdo Temática**. O processo desenvolveu-se em três etapas:

Fichamento e sistematização: Cada documento foi classificado em planilha com campos para autoria, ano, instituição, tipo de fonte, idioma, país e eixo temático.

Codificação por nós temáticos: Os dados foram organizados em quatro grandes núcleos: (i) Fundamentos e Marcos Legais; (ii) Modelos de Governança Aplicada; (iii) Desafios Institucionais e Operacionais; e (iv) Métricas de Avaliação e Impacto. Cada núcleo foi subdividido em categorias específicas, como “conselhos colegiados”, “curricularização”, “rotatividade de gestão” e “indicadores qualitativos”.

Síntese integrativa: As categorias codificadas foram inter-relacionadas para evidenciar convergências conceituais, tensões normativas e lacunas institucionais. Essa síntese fundamentou a discussão teórica apresentada anteriormente

e subsidiou a formulação das diretrizes estratégicas propostas na seção seguinte.

3.4 Limitações e potencial de aplicabilidade

Embora metodologicamente consistente, este estudo apresenta limitações como: a não inclusão de relatórios internos restritos; a restrição linguística a textos em português e inglês; e o possível viés de publicação, diante da ausência de iniciativas não institucionalizadas. Tais limitações foram mitigadas por meio da triangulação de fontes e da revisão cruzada entre documentos acadêmicos e oficiais. Ainda assim, os achados oferecem subsídios significativos que, embora centrados no contexto brasileiro, podem ser adaptados a outras realidades latino-americanas mediante as devidas contextualizações culturais e institucionais.

4 Resultado e discussão

A análise integrativa da literatura e dos documentos institucionais, desenvolvida na Seção 3, permitiu mapear avanços, desafios e oportunidades para fortalecer a interface entre governança e extensão universitária. Esta seção discute os principais achados, articulando o arcabouço normativo à realidade operacional das Instituições de Ensino Superior (IES) e propondo subsídios para um modelo de governança capaz de ampliar a integração entre ensino, pesquisa e extensão.

4.1 Avanços na consolidação da extensão universitária

A revisão evidenciou avanços normativos que consolidam a extensão universitária como pilar estratégico da educação superior brasileira. Esse progresso está amparado por marcos legais como a Meta 12.7 do Plano Nacional de Educação (PNE 2014 2024), cuja vigência foi estendida pela Lei nº 14.934/2024; pela Resolução CNE/CES nº 7/2018, que regu-

lamenta a curricularização da extensão; e pelas diretrizes da Capes, que passaram a vincular a excelência dos programas *stricto sensu* à demonstração de impacto social (Brasil, 2018).

Na prática, essas normativas vêm sendo materializadas em ações concretas. A Resolução CNE/CES nº 7/2018, por exemplo, estabeleceu a obrigatoriedade de dedicar no mínimo 10% da carga horária dos cursos de graduação a atividades extensionistas, promovendo maior integração com a sociedade. Já no nível da pós-graduação, a inserção de critérios de impacto social na Plataforma Sucupira representa um avanço metodológico (Brasil, 2018b), que induz os programas a evidenciarem sua relevância territorial.

Apesar do avanço normativo, a consolidação da extensão universitária como prática integrada ainda enfrenta entraves culturais, financeiros e gerenciais. O apoio financeiro à extensão ainda depende majoritariamente de editais pontuais. A ausência de rubricas específicas nos orçamentos das IES torna as iniciativas vulneráveis à descontinuidade. Dados da Capes analisados por Gede e Huluka (2024) revelam que apenas 27% dos projetos de extensão submetidos entre 2022 e 2023 foram aprovados, evidenciando a distância entre a demanda social e os recursos disponíveis. Essa instabilidade perpetua desigualdades regionais e limita o potencial transformador da extensão universitária.

A desarticulação entre bases institucionais como Lattes, Sucupira e Siape inviabiliza diagnósticos estratégicos que alinhem competências acadêmicas às necessidades sociais. Conforme Lima (2025), a ausência de interoperabilidade compromete a efetividade do planejamento e fragiliza a transparência das ações, reduzindo a *accountability* institucional.

Esses desafios revelam que, embora o desenho normativo da extensão universitária seja consistente, sua operacionalização cotidiana ainda carece de instrumentos estruturais

eficazes. A superação desse hiato exige revisão de modelos de gestão, inovação nos mecanismos de avaliação e ampliação da cultura extensionista nas universidades.

4.2 Proposta de governança para a extensão universitária

A superação dos desafios diagnosticados na Seção 4.2 e o aproveitamento dos avanços normativos exigem um modelo de governança institucional que incorpore os princípios da participação, integração, fomento e *accountability*. Esse modelo deve alinhar a gestão das Instituições de Ensino Superior (IES) à sua função social, convertendo diretrizes em prática efetiva e sustentável.

A construção de uma governança democrática requer a instituição de conselhos colegiados de extensão nos diversos níveis da universidade: graduação, pós-graduação e unidades de campus. Inspiradas nas plataformas pluralistas de cogestão territorial, essas instâncias devem contar com composição mista, garantindo ao menos 30% de representação externa, incluindo movimentos sociais, gestores públicos e atores do setor produtivo (Spânu *et al.*, 2024; Tran; Touch, 2024). Com isso, assegura-se que as demandas territoriais interfiram diretamente no planejamento e na avaliação das ações extensionistas.

A extensão universitária deve ocupar posição estratégica no planejamento institucional. Metas, indicadores e responsabilidades precisam estar inseridos de maneira clara no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), nos Planos de Curso e nos Planos de Trabalho Docente anuais. Dessa forma, a extensão deixa de ser atividade periférica para integrar o núcleo das obrigações acadêmicas, promovendo sinergia entre ensino, pesquisa e ação social.

Para promover articulação intersetorial e superar fragmentações internas, recomenda-se a criação de editais de fomento

vinculados à necessidade de parcerias entre, no mínimo, três unidades acadêmicas. Essa exigência, inspirada no desenho do Proext-PG, incentiva abordagens mais integradas a problemas complexos e otimiza o uso dos recursos institucionais (Brasil, 2024).

A eficácia da governança requer processos contínuos de avaliação e devolutiva social; para tanto, sugere-se a adoção do *checklist* GIN-McMaster, já adaptado para o contexto universitário pela Universidade Federal da Paraíba, como ferramenta orientadora do engajamento de *stakeholders* em todas as fases do projeto (Petkovic *et al.*, 2025). Em complemento, a mensuração do engajamento docente por meio de indicadores como vigor (energia empregada), dedicação (envolvimento afetivo) e absorção (nível de imersão) permite aferir o fator humano, essencial para a sustentabilidade das ações (Gede; Huluka, 2024; Ortiz-Rajo; Lacruz, 2025). A análise integrada desses dados em comissões colegiadas fortalece a transparência, legitima as decisões institucionais e retroalimenta os ciclos de planejamento.

4.3 Boas práticas e mecanismos de governança em ação

A análise de iniciativas de pós-graduação *stricto sensu* confirma que a governança participativa, quando institucionalmente consolidada, potencializa o impacto social da extensão universitária e reforça seu compromisso ético-político (Santos, 2023). Os casos a seguir evidenciam que a articulação entre conhecimento científico e transformação social é uma prática possível e replicável, e que resultados tanto para as comunidades quanto para a formação acadêmica, como demonstram as experiências de curricularização da extensão. Uma das experiências mais consolidadas é a desenvolvida por Santos (2023), que articula ensino, pesquisa e extensão em práticas comunitárias emancipadoras, com forte base freiriana e atuação territorial em periferias urbanas.

No âmbito da pós-graduação, o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Direito Social (PPGSSDS) da UERN exemplifica um modelo de inserção social que se concretiza por meio de ações extensionistas, produção de conhecimento referenciado nas demandas de políticas públicas e atuação qualificada, formando profissionais comprometidos com a transformação social. De forma complementar, a experiência do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento na Emescam (Vitória) ilustra como o investimento regional pode potencializar impactos sociais concretos, incluindo a formação de gestores e a articulação com a sociedade civil.

Além do impacto social externo, as práticas extensionistas são fundamentais para a formação discente. Essas experiências, portanto, validam que a institucionalização da extensão na pós-graduação, apoiada por uma gestão comprometida, é um caminho para a construção de uma universidade mais democrática e conectada às demandas sociais contemporâneas, cumprindo o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

5 Conclusões

Este estudo partiu da constatação de um descompasso entre o consistente arcabouço normativo que consagra a extensão universitária no Brasil e os obstáculos operacionais e culturais que dificultam sua plena efetivação, especialmente na pós-graduação *stricto sensu*. A investigação evidenciou que a superação dessa lacuna não depende da criação de novas legislações, mas da reconfiguração profunda da governança universitária, com a transição de modelos hierarquizados e fragmentados para formas de gestão participativa, integradas e socialmente referenciadas. Embora marcos como a Resolução CNE/CES nº 7/2018 e as diretrizes da Capes tenham impulsionado a institucionalização da extensão como

dimensão acadêmica legítima, ainda persistem barreiras significativas que comprometem sua consolidação como prática estruturante. A resistência cultural interna, a instabilidade no financiamento e a fragmentação de dados institucionais foram identificadas como os principais entraves que dificultam sua integração orgânica às rotinas universitárias.

Como resposta a esse cenário, foi proposto um modelo de governança baseado em quatro pilares estratégicos: a constituição de conselhos colegiados com representação externa nos diferentes níveis acadêmicos; a inclusão de metas e indicadores extensionistas nos Planos de Desenvolvimento Institucional e nos planos de trabalho docente; o incentivo à interdisciplinaridade por meio de editais colaborativos entre unidades; e a adoção de métricas de *accountability* que mensurem o impacto social das ações e o engajamento dos atores institucionais. A análise de dez experiências bem-sucedidas em programas de pós-graduação *stricto sensu* revelou que, mesmo diante de contextos diversos, todas compartilham uma estrutura dialógica, mecanismos de avaliação contínua e resultados mensuráveis, validando a proposta teórica deste estudo. A aplicabilidade dos achados é reforçada pela formulação do projeto e propõe a criação de um conselho interprogramas e a adaptação do *checklist* GINMcMaster para a articulação de oficinas STEAM em parceria com escolas públicas do Distrito Federal.

Embora o estudo tenha se limitado à análise de documentos públicos e à produção acadêmica em português e inglês, os resultados oferecem subsídios analíticos relevantes que podem ser adaptados a outras realidades latino-americanas, desde que consideradas suas especificidades culturais e institucionais. Como agenda de pesquisa futura, sugerem-se estudos longitudinais sobre os efeitos sustentáveis da governança participativa, investigações comparativas sobre as desigualdades regionais no financiamento à extensão e

análises dedicadas ao papel dos servidores técnico-administrativos, cuja atuação é decisiva para a perenidade das ações extensionistas. Em síntese, este estudo reafirma que o fortalecimento da cultura extensionista na pós-graduação não se restringe ao cumprimento de exigências legais, mas expressa uma concepção de universidade comprometida com seu território, com seus agentes e com os desafios contemporâneos. A adoção de uma governança participativa emerge, assim, como o caminho necessário para que a universidade cumpra sua função pública na construção de uma sociedade mais justa, plural e democrática.

Referências

ALMEIDA, Luciane Pinho; FARIA, Sandra. Extensão na Pós-Graduação Strictu Sensu: Ciência Para Quê e Para Quem? *ENPESS*, [S. l.], 14 dez. 2024. Disponível em: <https://www.abepss.org.br/enpess-anais/public/arquivos/2024/oral/03748.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRAGAGLIA, Francesca. The University and the Neighbourhood Opportunities and Limits in Promoting Social Innovation: The Case of AuroraLAB in Turin (Italy). *Sustainability*, [S. l.], v. 16, n. 2, p. 829, 18 jan. 2024. DOI: 10.3390/su16020829. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2071-1050/16/2/829>. Acesso em: 19 maio 2026.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasil: Senado Federal, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/ind.asp. Acesso em: 9 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. *Resoluções CNE/CES 2018*. Ministério da Educação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Brasil, p. 49-52, 18 dez. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/cne/resolucoes/resolucoes-cne-ces-2018>. Acesso em: 9 abr. 2025.

BRASIL. Secretaria de Educação Superior. *Ministério da Educação*. Programa de extensão na pós-graduação é ampliado. Brasília: [s. n.], 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec>. Acesso em: 13 mar. 2025.

Capes. Programa de Extensão da Educação Superior na Pós-Graduação (PROEXT-PG) Capes. Brasília, 24 jul. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/acesso-ainformacao/acoes-e-programas/bolsas/programas-estrategicos/desenvolvimentoregional/programa-de-extensao-da-educacao-superior-na-pos-graduacao-proext-pg/programade-extensao-da-educacao-superior-da-pos-graduacao-proext-pg>. Acesso em: 9 abr. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO - CÂMARA DE ENSINO SUPERIOR. Resolução CNE/CES nº 7, de 18 de dezembro de 2018. Brasil: Ministério da Educação, 18 dez. 2018. Disponível em: https://www.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=78092-resolucao-cne-ces-no-7-de-2018&category_slug=decreto-educacao&Itemid=30192. Acesso em: 9 abr. 2025.

FONTENELE, Iolanda Carvalho. A curricularização da extensão no Brasil: história, concepções e desafios. *Rev. Katálysis*, [S. l.], v. 27, n. e97067, 2024. DOI 10.1590/19820259.2024.e97067. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-0259.2024.e97067>. Acesso em: 9 abr. 2025.

GEDE, Dawit Udessa; HULUKA, Admassu Tesso. Effects of employee engagement on organizational performance: case of public universities in Ethiopia. *Future Business Journal*, [S. l.], v. 10, n. 1, dez. 2024. <https://doi.org/10.1186/s43093-024-00315-7>.

GESSER, Grazielle Alano; OLIVEIRA, Clésia Maria de; MACHADO, Marília Ribas; MELO, Pedro Antônio de. Governança universitária: um panorama dos estudos científicos desenvolvidos sobre a governança em instituições de educação superior brasileiras. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas, v. 26, n. 1, p. 5-23, 16 abr. 2021. DOI 10.1590/s1414-40772021000100002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772021000100005&tlng=pt. Acesso em: 12 jul. 2025.

LIMA, Anderson Oliveira. As vivências na pesquisa, ensino e extensão na universidade: um caminho que pode levar até a pós-graduação stricto sensu. *Revista de Geografia*, [S. l.], v. 42, n. 1, p. 94118, 9 jun. 2025. DOI 10.51359/2238-6211.2025.264017.

Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/revistageografia/article/view/264017>. Acesso em: 19 maio 2026.

OLIVEIRA, Dayse Kelly Barreiros de; MOURA, Ellen Michelle Barbosa de. Uma prática formativa na extensão universitária: oficina sobre o processo seletivo para a pós-graduação Stricto Sensu/A formative practice in university extension: workshop on the selective process for Stricto Sensu graduate studies. *Brazilian Journal of Development*, [S. l.], v. 8, n. 7, p. 51587-51601, 15 jul. 2022. <https://doi.org/10.34117/bjdv8n7-191>.

ORTIZ-ROJO, Ramón Andrés; LACRUZ, Adonai José. Evaluating a university public implications. *Technological Forecasting and Social Change*, [S. l.], v. 215, p. 124106, 1 jun. 2025. DOI 10.1016/j.techfore.2025.124106. Disponível em: <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0040162525001374>. Acesso em: 19 maio 2026.

PEREIRA NETO, Francisco Edmar; LOPES, Jayane Mara Rosendo; NUNES, João Batista Carvalho; FERREIRA FILHO, Luciano Nery. The expansion of stricto sensu graduate studies in education in Brazil. *Educação e Pesquisa*, [S. l.], v. 49, 2023. <https://doi.org/10.1590/S1678-4634202349263111EN>.

PETKOVIC, Jennifer; MAGWOOD, Olivia; CONCANNON, Thomas W.; TUGWELL, Peter. The GIN-McMaster Guideline Development Checklist extension for engagement. *Journal of Clinical Epidemiology*, [S. l.], v. 181, p. 111727, 1 maio 2025. DOI 10.1016/j.jclinepi.2025.111727. Disponível em: <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0895435625000605>. Acesso em: 12 jul. 2025.

QUINN, Kathleen J.; KAPP, Julie M.; CHANAY, Sawiyyah; PANCELLA, Thom. -being of the people it serves. *Evaluation and Program Planning*, [S. l.], v. 106, p. 102450, 1 out. 2024. DOI 10.1016/j.evalproplan.2024.102450. Disponível em: <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0149718924000521>. Acesso em: 19 maio 2026.

ROBINSON, Margaux; CUNNINGHAM, KC. V; YOUNG, Jeffery A.; BREAZEAL, Nicole D.; JONES, Kenneth R; ZIMMERMAN, Julie N. The New American Farmer Extension Engagement with Urban Agriculture and Food Systems. *Journal of Extension*, [S. l.], v. 63, n. 1, p. 1-20, 2025. DOI 10.34068/

joe.63.01.20. Disponível em: <https://open.clemson.edu/joe/vol63/iss1/20/>. Acesso em: 19 maio 2026.

SANTOS, João Derli de Souza. A Pós-Graduação no Brasil: e os Planos Nacionais de Pós Graduação e as Políticas de Governo. *Ponto de Vista Jurídico*, [S. l.], v. 12, n. 2, p. 192-216, 30 set. 2023. DOI 10.33362/juridico.v.12i2.3376. Disponível em: <https://periodicos.uniarp.edu.br/index.php/juridico/article/view/3376>. Acesso em: 12 jul. 2025.

SILVEIRA, Hélder Eterno da; FERREIRA, Olgamir Amancia. Extensão na pós-graduação: avanços necessários para o desenvolvimento da pesquisa científica no Brasil. *Em Extensão*, Uberlândia, v. 23, n. 1, p. 122, 2024.

SOARES, Silvia Adriana da Silva; TELLES, Tamara Cecília Karawjczyk; JUNG, Hildegard Susana. A governança da pós-graduação no Brasil: a perspectiva da secretaria do *stricto sensu*. *Governança Educacional: Discussões e Práticas Ibero-Americanas*. São Paulo: Editora X, 2024. p. 50-56. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistainterfaces/article/view/19017/16063>. Acesso em: 12 jul. 2025.

SPÂNU, Paulina; ULMEANU, Mihaela-Elena; DOICIN, Cristian-Vasile. Academic Third Mission through Community Engagement: An Empirical Study in European Universities. *Education Sciences*, [S. l.], v. 14, n. 2, p. 141, 30 jan. 2024. DOI 10.3390/educsci14020141. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2227-7102/14/2/141>. Acesso em: 19 maio 2026.

TRAN, Thong Anh; TOUCH, Van. How agricultural extension responds to amplified agrarian. *Agriculture and Human Values*, [S. l.], v. 41, n. 4, p. 1773-1789, 4 dez. 2024. DOI 10.1007/s10460-024-10577-0. Disponível em: <https://link.springer.com/10.1007/s10460-024-10577-0>. Acesso em: 19 maio 2026.

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE BRASÍLIA. Projeto Alpha recebe Selo ODS Educação, alinhado a metas da ONU - Universidade Católica de Brasília. 2024. Disponível em: <https://ucb2.catolica.edu.br/portal/noticias/projeto-alpha-recebe-selo-ods-educacao-alinhadoa-metas-da-onu/>. Acesso em: 1 abr. 2025.

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE BRASÍLIA. Regulamento da Extensão Universitária da Universidade Católica de Brasília. Brasília: [s. n.], 2023. Disponível em: <https://ucb2.catolica>.

edu.br/portal/wp-content/uploads/2023/06/Regulamento-deExtensa%CC%83o_2023-1.pdf. Acesso em: 12 jul. 2025.

VENTURINI, Anna Carolina; FERES JÚNIOR, João. Política de Ação Afirmativa na Pós Graduação: O Caso das Universidades Públicas. *Cadernos de Pesquisa*, [S. l.], v. 50, n. 177, p. 882-909, 28 set. 2020. DOI 10.1590/198053147491. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742020000. Acesso em: 19 maio 2026.

Capítulo 2

A influência das práticas pedagógicas no desempenho dos alunos do 5º ano do ensino fundamental no Saeb 2019

*Bartira Neri Barbosa de Castro⁴
Thiago Gomes Nascimento⁵*

Resumo: O presente estudo busca identificar a influência das práticas pedagógicas no desempenho dos estudantes do 5º ano do ensino fundamental no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) de 2019, seguindo a linha de pesquisa relacionada à eficácia escolar. As práticas pedagógicas avaliadas pelo Saeb referem-se à proposição e à correção de tarefa de casa, atividades em grupo baseadas em solução de problemas, projetos temáticos, cópia de textos, estímulo à expressão de opiniões e ao desenvolvimento de argumentos, proposição de situações de aprendizagem que sejam familiares ou de interesse dos alunos, bem como outras práticas específicas de Língua Portuguesa e Matemática. Utilizou-se o modelo de regressão multinível com dois níveis: aluno e turma. Os resultados foram significativos e revelaram coeficientes tanto positivos como negativos, indicando impacto relevante das dezenove práticas pedagógicas para o desempenho dos estudantes no Saeb.

Palavras-chave: práticas pedagógicas; eficácia escolar; desempenho escolar; modelo multinível.

⁴ Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Católica de Brasília. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – Universidade Católica de Brasília. E-mail: bartira.neri@gmail.com

⁵ PhD em Management Sciences Pela Aix-Marseille Université, França. Professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Católica de Brasília. E-mail: thiago.nascimento@p.ucb.br

1 Introdução

As avaliações educacionais em larga escala constituem etapa importante do processo educacional ao desempenhar o papel fundamental de analisar a aprendizagem dos estudantes, bem como os fatores que potencialmente influenciam essa aprendizagem. Ao observar o panorama da educação brasileira por meio desses testes avaliativos, é possível verificar resultados muito aquém do esperado para uma nação de economia tão robusta como é a do Brasil, que ocupou a décima posição no ranking mundial em 2024, segundo dados do Fundo Monetário Internacional (FMI). Conforme estudo apresentado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep os resultados do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa) de 2022 apontaram que 73% dos estudantes brasileiros não alcançaram o nível básico (nível 2) em matemática, considerado pela OCDE o mínimo necessário para que os jovens possam exercer plenamente sua cidadania, e, em leitura, 50% dos estudantes brasileiros não têm o nível básico. O Brasil foi classificado entre a 62^a e a 69^a posição em matemática e entre a 44^a e a 57^a posição em leitura em um ranking formado por 81 países.

O enfrentamento desse problema parte da investigação dos fatores que podem impactar o desempenho dos estudantes, sendo que ele sofre a influência do contexto familiar e individual do aluno, além de fatores internos à escola. E embora haja evidências de que as condições socioeconômicas dos alunos influenciem diretamente o desempenho acadêmico, há também constatações de que a escola faça diferença, uma vez que alunos oriundos de um mesmo contexto socioeconômico podem apresentar diferentes desempenhos a depender da escola em que estudam (Andrade; Laros, 2007).

Assim, a literatura traz tanto evidências de que variáveis relacionadas ao contexto familiar representam a maior parte da variação no desempenho dos alunos como apresenta outros estudos que indicam que variáveis relacionadas às características da escola também impactariam no desempenho dos estudantes (Soares, 2003; Jesus; Laros, 2004; Laros; Marciano; Andrade, 2010; Palermo, 2014). No Brasil, as pesquisas sobre o efeito-escola são relativamente recentes, sendo que os primeiros resultados começaram a ser publicados com o advento dos modelos hierárquicos na década de 1970, por serem apropriados à análise estatística de dados com variáveis medidas em múltiplos níveis, e com a disponibilização dos dados produzidos pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), em meados dos anos 1990, pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

De acordo com pesquisa desenvolvida por Palermo *et al.* (2014), evidenciou-se que os fatores que mais impactam no desempenho escolar provêm do contexto do aluno; também se observou que a escola, apesar de ter um poder explicativo limitado em relação ao aluno, apresenta processos peculiares que afetam o desempenho e outros resultados escolares, de forma direta ou indireta. Segundo os autores, uma das dimensões mais relevantes que explicam esse desempenho diz respeito aos processos escolares internos: às salas de aula, à gestão da classe e do conteúdo e à cobertura das disciplinas, assim como às diferenças de características dos alunos dentro das turmas e do ambiente da classe.

Entre os processos característicos do contexto escolar e da sala de aula que podem influenciar no desempenho dos estudantes, há uma parcela de contribuição das práticas pedagógicas adotadas pelo professor, as quais serão alvo da presente pesquisa. As práticas pedagógicas integram os métodos de ensino, entendidos como os meios e as ações a

serem realizadas pelo professor e pelos alunos para atingir os objetivos e os conteúdos (Libâneo, 2013), sendo também definidas como técnicas (Malheiros, 2019) e estratégias de ensino (Silva, 2019).

Diversas pesquisas realizadas fora do país nas últimas décadas evidenciam que a intervenção por meio estratégias de aprendizagem melhora de forma expressiva o desempenho escolar dos alunos, em todos os segmentos da escolarização formal, de acordo com Boruchovitch (2007). Segundo a pesquisadora, constata-se que intervenções dessa natureza, além de serem úteis na redução de deficiências no processamento da informação em diversas áreas do saber, como matemática, leitura e escrita, também têm contribuído para a regulação dos aspectos afetivo-motivacionais relacionados com a aprendizagem dos estudantes, representando um meio de promover o aumento da capacidade do aluno de autorregular a própria aprendizagem (Boruchovitch, 1993). As estratégias de aprendizagem, portanto, entendidas como técnicas ou métodos que os alunos usam para adquirir a informação (Dembo, 1994, *apud* Oliveira; Boruchovitch, 2009), são recursos valiosos para o estudante, pois funcionam como reforçadoras da aprendizagem, instrumentalizando o aluno a diversificar as formas de estudo e promovendo atitudes de autoavaliação e melhora do desempenho escolar (Oliveira; Boruchovitch, 2009).

Soares (2007) também analisa e discute o efeito da escola, apontando inicialmente que essa instituição demonstra vários graus de eficácia em termos de melhores resultados de aprendizagem para seus alunos, superando as expectativas para seus contextos socioeconômicos. Para ele, portanto, o efeito da escola é relevante e decisivo. Consequentemente, criar estratégias para elevar o desempenho acadêmico dos alunos do ensino fundamental por meio de intervenções exclusivamente educacionais exige a aceitação de pequenos incrementos;

ainda assim, também existem oportunidades de melhorias substanciais de desempenho por meio de políticas escolares. Isso ressalta a importância crítica de se conduzir pesquisas sobre o efeito educacional em nosso contexto específico.

Constata-se que são poucas, no Brasil, as investigações sobre o impacto das estratégias de aprendizagem no desempenho escolar de alunos, assim como estudos do tipo quase-experimental ou exploratórios, e que são positivos os resultados de alguns estudos já realizados, portanto, se fazem necessárias pesquisas mais sistemáticas nessa área utilizando os dados nacionais dos alunos e professores.

Em vista do exposto, o presente trabalho foi delimitado com base na seguinte questão de pesquisa: as práticas pedagógicas utilizadas pelos professores em sala de aula influenciam no desempenho dos estudantes do 5º ano do ensino fundamental no Saeb?

Partindo desse raciocínio, o objetivo dessa pesquisa é de investigar se as práticas pedagógicas avaliadas pelo questionário de contexto do Saeb impactam no desempenho dos alunos do 5º ano do ensino fundamental no Saeb. Mais especificamente, objetiva-se comparar os resultados obtidos nas disciplinas de língua portuguesa e matemática e também entre escolas públicas e privadas utilizando os dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica do ano 2019, por meio de análise de regressão multinível.

Ao analisar a literatura quanto aos caminhos possíveis de análise frente aos baixos índices de proficiência dos estudantes no Brasil, muito embora a maioria dos estudos detenha a análise sobre aspectos relacionados ao contexto familiar do estudante, identificou-se um ponto pouco debatido, relativo à atuação do docente em sala de aula no que diz respeito às suas práticas pedagógicas e o que elas revelam em termos de impacto no aprendizado do estudante, observado por meio

de testes em larga escala. Assim, o estudo teve como foco analisar as práticas pedagógicas presentes nos questionários do Saeb e verificar o impacto teórico ou a influência que elas causam sobre o desempenho dos estudantes. É importante ainda destacar que a pesquisa realizada neste trabalho se preocupou em analisar separadamente as práticas pedagógicas de forma a permitir um olhar mais detalhado para cada uma das dezenove práticas avaliadas pelo Saeb em 2019, o que significa um diferencial em relação aos trabalhos que analisam o conjunto de práticas em forma de índice.

Outro incentivo à presente pesquisa refere-se ao benefício que seus resultados podem trazer à sociedade, na medida em que poderá promover a confiabilidade das práticas pedagógicas utilizadas em sala de aula atualmente e, em uma visão mais ampla, políticas públicas mais adequadas à formação e ao aperfeiçoamento de professores.

Na segunda seção, este trabalho aborda o referencial teórico utilizado para o norteammento e desenvolvimento da pesquisa, e, na terceira seção, a metodologia e o caminho percorrido para alcançar o objetivo estabelecido, isto é, o modelo econométrico de análise dos dados, bem como sua descrição. Em seguida, na quarta seção, são trazidos os resultados e a discussão deles; e, por fim, na conclusão, apresenta-se os achados da pesquisa.

2 Revisão de literatura

2.1 Práticas pedagógicas

O processo de ensino se utiliza de métodos. Métodos de ensino são caminhos definidos pelo professor para facilitar a aprendizagem do aluno, também entendidos como os meios e as ações a serem realizadas pelo professor e pelos alunos para atingir os objetivos e conteúdos. E técnicas são procedimentos que compõem os métodos (Malheiros, 2019). Os

métodos e técnicas de ensino podem ser classificados como estratégias de ensino, e em um sentido mais amplo, como procedimentos e recursos didáticos a serem utilizados para atingir os objetivos desejados e previstos (Haydt, 2006), podendo ainda se referirem aos mecanismos utilizados pelo professor para intervir na sala de aula (Belther, 2014). Essas estratégias podem ser classificadas em categorias de acordo com parâmetros de envolvimento e relação dos alunos: métodos e técnicas individuais (aula expositiva, perguntas e respostas, estudo dirigido e fichas didáticas); métodos e técnicas coletivas (método de solução de problemas, método de projetos, trabalho em grupo, estudo *in loco*, jogos, dramatização, seminário e debate); métodos e técnicas mistas (método da descoberta e unidades didáticas).

Os métodos de ensino constituem-se como componentes fundamentais do processo didático, o qual também se realiza por meio de seus demais componentes, quer sejam: os objetivos da educação, os conteúdos, o ensino, a aprendizagem, as formas e meios de organização das condições da situação didática e a avaliação. Pode-se ainda dar aos métodos de ensino uma classificação de acordo com os processos que lhe são característicos: métodos de exposição, métodos de trabalho independente, métodos de trabalho em grupo e outros métodos de ensino, como o método de projetos, método Montessori, método Waldorf, construtivista etc. (Libâneo, 2013).

O conceito de prática pedagógica pode assumir diferentes significados conforme a perspectiva teórica adotada. De modo geral, compreende-se que ela ultrapassa o âmbito das ações individuais dos professores, estando relacionada a processos educativos mais amplos, influenciados por valores, culturas, conhecimentos e formas de interação social compartilhadas no contexto educacional.

Nesse sentido, a prática pedagógica distingue-se de uma simples execução técnica de atividades. Conforme a diferenciação proposta por Carr (1996), é possível distinguir ações baseadas no saber-fazer técnico e instrumental daquelas fundamentadas na reflexão crítica sobre a própria ação. Enquanto as primeiras tendem a se concentrar na execução de procedimentos, as segundas envolvem análise, interpretação e tomada de decisões orientadas por finalidades educacionais.

Assim, as práticas docentes podem ser desenvolvidas de maneira mais ou menos fundamentada pedagogicamente. Quando pautadas apenas pela reprodução de procedimentos, tendem a limitar-se ao cumprimento de tarefas. Por outro lado, quando orientadas por objetivos educacionais claros, pela reflexão permanente e pelo compromisso com o desenvolvimento dos estudantes, assumem efetivamente o caráter de práticas pedagógicas.

Nessa perspectiva, uma aula torna-se uma prática pedagógica à medida que se organiza em torno de intencionalidades educativas, incorpora processos contínuos de reflexão e avaliação e busca criar condições para que os objetivos de aprendizagem propostos sejam efetivamente alcançados.

A associação entre a utilização de práticas pedagógicas pelos professores em sala de aula com os resultados de desempenho dos estudantes nos testes de larga escala tem sido relatada pela literatura levando em conta diversas perspectivas: quanto à percepção do aluno a respeito da didática do professor (Barbosa; Fernandes, 2001); quanto ao aluno que faz dever de casa (Jesus, 2004; Laros, 2010); quanto às práticas pedagógicas e estilos de ensinar dos docentes (Palermo; Silva; Novellino, 2014); e quanto aos índices desenvolvidos sobre práticas pedagógicas (Oliveira; Teixeira; Penha, 2021).

Palermo, Silva e Novellino (2014) investigaram os fatores associados à proficiência em matemática dos alunos

do 5º ano do ensino fundamental da rede municipal do Rio de Janeiro, utilizando modelos hierárquicos de três níveis: alunos, turmas e escolas. Entre as variáveis examinadas, o estudo considerou diferentes práticas pedagógicas e construiu, no nível do aluno, um indicador sintético de atitudes e de compromisso com os estudos, baseado na frequência declarada de realização dos deveres de matemática e de língua portuguesa, tendo os resultados indicado associação positiva entre maior compromisso com as tarefas e a proficiência em matemática. O estudo também apontou que a correção regular dos trabalhos pelos professores se associou positivamente à proficiência em matemática, sendo maior a proficiência média nas escolas em que essa prática era mais recorrente e generalizada.

Pesquisa realizada por Soares (2003) buscou identificar a relação entre desempenho escolar e as características da sala de aula, por meio de modelo de regressão hierárquico, abrangendo alunos da 4ª série (atualmente denominado de 5º ano). Como resultado, encontrou-se que professores exigentes e que passam dever de casa produzem maior rendimento por parte dos alunos. A tarefa de casa como estratégia de ensino indica ao professor as dificuldades dos alunos e as falhas em seu trabalho, além de se tornar uma ação social, tanto pelo fato de os pais terem contato com o trabalho escolar quanto pela interação entre pais e professores (Soares, 2003).

A discussão acadêmica e científica a respeito de práticas pedagógicas culmina, necessariamente, na percepção da importância da formação docente, que implica não somente a formação direcionada às áreas do conhecimento específicas, mas principalmente aos métodos de ensino e às práticas pedagógicas. Partindo da ideia de que as práticas têm relação direta com a aprendizagem, como uma relação de causa e efeito, faz-se necessário que a prática docente e as ações de formação baseiem-se em estudos que demonstrem

a efetividade de cada ação realizada pelo docente (Almeida *et al.*, 2021).

2.2 Eficácia escolar

A investigação a respeito da qualidade da educação vem sendo realizada há várias décadas e é uma prática muito relevante para o desenvolvimento das políticas públicas e para a sociedade em geral. A busca por uma educação de qualidade levou ao surgimento da área de estudo da eficácia escolar, a partir de diversos estudos, na década de 1960, que avaliaram a contribuição das escolas para a formação dos estudantes.

A literatura apresenta o relatório publicado por Coleman *et al.* (1966) como o marco desses estudos, em que os pesquisadores afirmam que cerca de 90% da variação no desempenho acadêmico é explicada pelas condições socioeconômicas dos alunos e de suas famílias e que diferenças entre as escolas representam uma interferência muito pequena no desempenho acadêmico. De acordo com esse relatório, as escolas teriam pouca influência no desempenho de um aluno quando controlados o contexto socioeconômico e os antecedentes sociais; já os fatores contextuais, a potencialidade individual e outros aspectos que o aluno traz consigo exerceriam forte influência no aprendizado.

O Relatório Coleman foi alvo de críticas relacionadas aos efeitos de agregação – situação em que uma mesma variável pode assumir sentidos substancialmente distintos conforme o nível hierárquico considerado, de modo que sua relação com o desempenho pode variar segundo a unidade de análise –, bem como à ausência de variáveis capazes de caracterizar os processos internos das escolas, tais como as expectativas dos professores, as dinâmicas de sala de aula, o tempo destinado às atividades acadêmicas, a organização e a gestão escolar e o clima da escola. Em reação aos resultados do relatório e às

limitações atribuídas ao estudo, desenvolveu-se a linha de pesquisa sobre eficácia escolar, apoiada em trabalhos como os de Hanushek (1970), Bloom (1976), Brookover (1978), Rutter *et al.* (1979) e Willms (1992). Esse campo passou a investigar em que medida as escolas influenciam o desempenho dos alunos, reunindo estudos sobre efeito-escola, escolas eficazes e melhoria da escola (Karino; Laros, 2017).

Os estudos sobre desempenho escolar também foram favorecidos pelo advento dos modelos hierárquicos, na década de 1970, por serem apropriados à análise estatística de dados com variáveis de múltiplos níveis. E, no Brasil, as pesquisas sobre o efeito-escola começaram a ser publicadas em meados dos anos 1990, quando o Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) passou a disponibilizar dados produzidos pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb. A elaboração desse sistema avaliativo contemplava a aplicação tanto de testes cognitivos como de questionários contextuais sobre as dimensões internas do sistema educacional, inspirados em referências da sociologia da educação no desenho dos levantamentos norte-americanos e europeus.

Em pesquisa realizada por Palermo *et al.* (2014), aponta-se que os fatores de maior incidência no desempenho escolar são provenientes do *background* do aluno; dela, porém, conclui-se que a escola apresenta processos característicos que influenciam o desempenho. Entre esses processos, uma das dimensões relevantes refere-se às dinâmicas que ocorrem nas salas de aula, em seu cotidiano, na gestão da classe e do conteúdo e cobertura das disciplinas, bem como nas diferenças das características dos alunos dentro das turmas e do ambiente da classe (Palermo; Silva; Novellino, 2014). Na mesma linha, Soares (2003) avaliou a influência do professor e da sala de aula; ele concluiu que impacta negativamente na proficiência do aluno o aumento do número de faltas do

professor; impactam positivamente maior dedicação e disponibilidade por parte do professor, assim como professores mais exigentes e que passam deveres.

Soares (2007) também analisa e discute o efeito da escola, apontando inicialmente que ela demonstra vários graus de eficácia no que diz respeito aos resultados de aprendizagem dos alunos, superando as expectativas geradas com base em seus contextos socioeconômicos. Para ele, o efeito da escola é relevante e decisivo. Consequentemente, criar estratégias para elevar o desempenho acadêmico dos alunos do ensino fundamental por meio de intervenções exclusivamente educacionais exige a aceitação de pequenos incrementos; ainda assim, existem oportunidades de melhorias substanciais de desempenho por meio de políticas escolares. Isso ressalta a importância crítica de conduzir pesquisas sobre o efeito educacional em nosso contexto específico.

Em relação ao professor, Soares (2007) cita a importância do docente para o aprendizado do aluno, já comprovada tanto na literatura nacional como internacional. Para ele, nesse quesito, é necessário haver mudanças tangíveis no que se refere à satisfação e ao compromisso do professor com a escola, bem como à capacidade técnica de implementação do projeto pedagógico pelo professor e à formação inicial do docente.

Finalmente, é importante trazer os apontamentos feitos por Boruchovitch (1999), que reflete sobre o tratamento preconceituoso e estereotipado de que os alunos brasileiros com rendimento escolar insatisfatório são alvo, considerando o discurso existente de o aluno ser o culpado pelo seu próprio fracasso escolar. Segundo a pesquisadora, é preciso rever esse comportamento e transformá-lo em uma atitude de confiança e credibilidade na capacidade do aluno de aprender a aprender e de se tornar um aprendiz motivado e autorregulado.

2.3 A avaliação educacional em larga escala e o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), implementado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), objetiva analisar o aprendizado dos alunos por meio da aplicação de testes de proficiência a estudantes de escolas públicas e privadas. Nas avaliações do Saeb, aplicadas ao final de cada etapa do ensino fundamental e do ensino médio, o aprendizado é definido a partir das habilidades de que os alunos demonstram ter domínio. Essas habilidades estão relacionadas às competências em língua portuguesa, com ênfase na leitura, e em matemática, com ênfase na resolução de problemas. O Saeb, portanto, constitui-se de um conjunto de testes e questionários, aplicados a cada dois anos na rede pública e em uma amostra da rede privada, que permite realizar um diagnóstico da educação básica brasileira e de fatores que podem interferir no desempenho do estudante. O Saeb coleta, desde 1990, informações a partir de testes cognitivos aplicados aos estudantes e de questionários aplicados a estudantes, professores, diretores e, desde 2019, a dirigentes municipais de educação.

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) delinea-se por dois pressupostos básicos: (1) o rendimento dos alunos, que reflete a qualidade do ensino ministrado; e (2) nenhum fator determina, isoladamente, a qualidade do ensino. Presume-se que a escolarização formal deva promover a aquisição de certo conjunto de conhecimentos e habilidades pelos alunos, e que este aprendizado ocorre devido à interação entre diversos fatores. Nessa linha de raciocínio, fica claro que a qualidade da educação tem a ver com o contexto, os insumos e os processos do ensino e aprendizagem. A garantia da obtenção de dados úteis à

avaliação da educação contempla simultaneamente essas vertentes, caso contrário, estaria fadada ao fracasso.

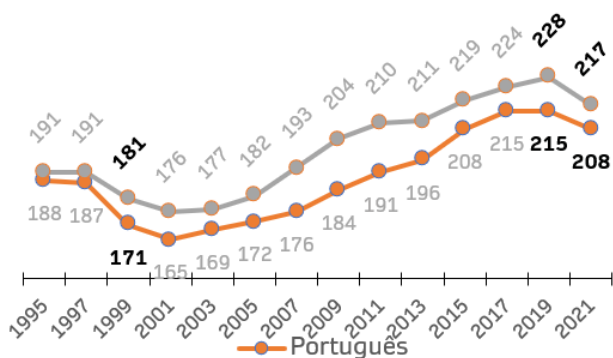
Para o 5º ano do ensino fundamental, etapa escolar alvo desta pesquisa, o exame avalia os componentes de língua portuguesa e matemática, mantendo, no ano 2019, cobertura censitária das escolas públicas e amostral das escolas privadas. Os questionários para essa etapa são aplicados para os secretários municipais de educação; para os diretores; para os professores; e para os estudantes. Os testes de língua portuguesa tiveram como foco a leitura, com o objetivo de verificar se os alunos são capazes de apreender o texto como construção de conhecimento em diferentes níveis de compreensão, análise e interpretação. Já nos testes de matemática, o foco esteve na resolução de problemas. Parte-se do pressuposto de que o conhecimento matemático ganha significado quando os alunos têm situações desafiadoras e trabalham para desenvolver estratégias de resolução, havendo também a possibilidade de avaliar se o aluno tem domínio de determinadas técnicas.

Entre os diversos temas avaliados no questionário do professor, foram objeto desse trabalho os relativos às práticas pedagógicas, estas, organizadas em três blocos distintos no questionário. (1) As práticas pedagógicas gerais referem-se ao constructo sobre as estratégias pedagógicas que o professor utiliza com os alunos da turma avaliada. Itens sobre a frequência com que determinadas práticas são realizadas pelos professores, como proposição e correção de dever de casa, desenvolvimento de atividades em grupo e de projetos temáticos, proposição de cópia de atividades de livros ou da lousa, estímulo à argumentação dos alunos e proposição de situações de aprendizagem que sejam familiares ou de interesse dos alunos. (2) As práticas pedagógicas dos professores de língua portuguesa indagam sobre a frequência com que são realizadas atividades de promoção de discussões a

partir da leitura de jornais ou revistas e atividades gramaticais correlatas, bem como utilização de contos, crônicas ou outros gêneros ou textuais ou literários para exercícios gramaticais. E (3) as práticas pedagógicas dos professores de matemática indagam sobre a frequência de realização de atividades para fixação de procedimentos e regras, a de discussão sobre diferentes modos de resolver problemas e cálculos, bem como outras práticas concernentes à docência nesta área.

Quanto ao desempenho dos estudantes nos testes, observa-se que os resultados não têm sido satisfatórios ao longo de toda a série histórica do exame, conforme apresentado no Gráfico 1. Observa-se que, no ano de 2019, a média do conjunto de todos os estudantes brasileiros participantes da avaliação nos testes de língua portuguesa foi de 215 pontos; nos de matemática, essa média foi de 228 pontos, conforme os dados apresentados pelo Inep no Relatório de Resultados do Saeb 2019. Esses dados indicam que não houve, em termos absolutos, no Brasil, um avanço na competência de leitura dos alunos do 5º ano do ensino fundamental (Inep, 2019).

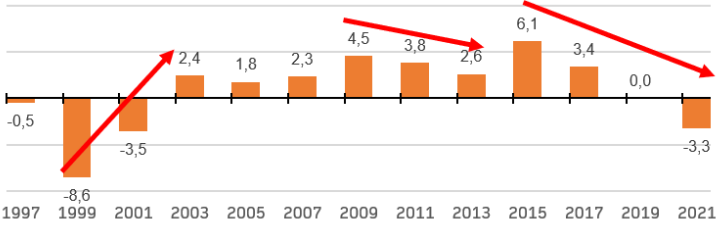
Gráfico 1 – Proficiência Média no Saeb em língua portuguesa e matemática no 5º ano do ensino fundamental – Brasil – 1995 a 2021



Fonte: elaboração própria baseada no Relatório Saeb 2019.

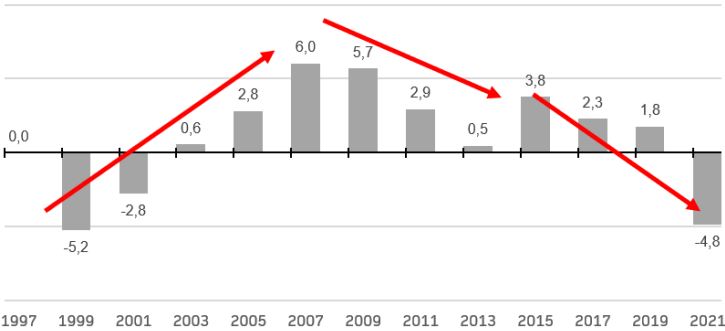
Já em termos de variação percentual, observa-se, no Gráfico 2A, uma queda na proficiência em língua portuguesa entre 2009 e 2013 e a partir de 2015; o crescimento foi verificado apenas entre 1999 e 2003. Em relação à matemática, conforme Gráfico 2B, observa-se um aumento da proficiência entre 1999 e 2007.

Gráfico 2A – Variação Percentual da Proficiência Média no Saeb em língua portuguesa no 5º ano do ensino fundamental – Brasil – 1995 a 2021



Fonte: elaboração própria baseada no Relatório Saeb 2019.

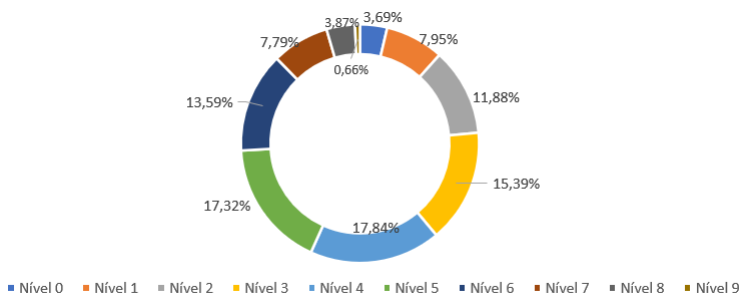
Gráfico 2B – Variação Percentual da Proficiência Média no Saeb em matemática no 5º ano do ensino fundamental – Brasil – 1995 a 2021



Fonte: elaboração própria baseada no Relatório Saeb 2019.

O Gráfico 3 reflete a proficiência em português no 5º do Ensino Fundamental, com base no relatório do Saeb 2019.

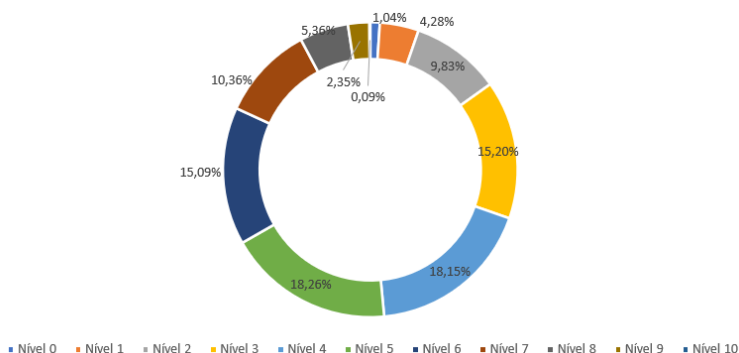
Gráfico 3 – Distribuição percentual dos estudantes por níveis de escala de proficiência em língua portuguesa no 5º do ensino fundamental – Saeb 2019



Fonte: elaboração própria baseada no Relatório Saeb 2019.

Já o Gráfico 4 reflete a proficiência em matemática no 5º do Ensino Fundamental, com base no relatório do Saeb 2019.

Gráfico 4 – Distribuição percentual dos estudantes por níveis de escala de proficiência em matemática no 5º do ensino fundamental - Saeb 2019



Fonte: elaboração própria baseada no Relatório Saeb 2019.

3 Metodologia

3.1 Dados

A descrição das variáveis consta no Quadro 1, as quais estão organizadas em dois níveis: (1) nível do aluno, (2) nível da turma. Compõem o nível do aluno as variáveis relacionadas às características do estudante, sendo elas: “raça/cor”, “leitura de quadrinhos”, “leitura de livros”, “não trabalhar fora” e “tempo de estudo em casa”.

Quadro 1 – Descrição das variáveis

VARIÁVEL DO MODELO E RESPOSTA DE REFERÊNCIA	DESCRIÇÃO VARIÁVEL Saeb	TEXTO DA OPÇÃO DE RESPOSTA Saeb	RECODIFICAÇÃO ESTUDO
Proficiência em LP (Saeb)	Proficiência em Língua Portuguesa transformada na escala única do Saeb, com média = 250, desvio = 50 (do Saeb/97).		
Proficiência em MT (Saeb)	Proficiência do aluno em Matemática transformada na escala única do Saeb, com média = 250, desvio = 50 (do Saeb/97).		
Raça/cor do aluno (não branco)	Qual é a sua cor ou raça?	Branca.	BRANCO
		Preta.	NÃO BRANCO
		Parda.	
		Amarela.	
		Indígena.	

Estudo em casa (1 hora ou menos)	Fora da escola em dias de aula, quanto tempo você usa para estudar (lição de casa, trabalhos escolares, etc.)?	Não uso meu tempo para isso.	1 HORA OU MENOS
		Menos de 1 hora.	
		Entre 1 e 2 horas.	1 HORA OU MAIS
		Mais de 2 horas.	
Trabalho fora (1 hora ou menos)	Fora da escola em dias de aula, quanto tempo você usa para trabalhar fora de casa (recebendo ou não um salário)?	Não uso meu tempo para isso.	1 HORA OU MENOS
		Menos de 1 hora.	
		Entre 1 e 2 horas.	1 HORA OU MAIS
		Mais de 2 horas.	
Leitura de livros (sempre)	Com que frequência você costuma ler livros que não sejam das matérias escolares?	Nunca ou quase nunca.	ÀS VEZES OU NUNCA
		De vez em quando.	
		Sempre ou quase sempre.	SEMPRE
Leitura de quadrinhos (sempre)	Com que frequência você costuma ler histórias em quadrinhos (mangás, gibis etc.)?	Nunca ou quase nunca.	ÀS VEZES OU NUNCA
		De vez em quando.	
		Sempre ou quase sempre.	SEMPRE
PPG1 (semanalmente ou mais)	Propor dever de casa.	Nunca.	MENSALMENTE OU MENOS
		Uma vez por ano.	
		De 3 a 4 vezes ao ano.	
		Mensalmente.	
		Semanalmente.	SEMANALMENTE OU MAIS
		Diariamente.	

PPG2 (semanalmente ou mais)	Corrigir com os(as) alunos(as) o dever de casa.	Nunca.	MENSALMENTE OU MENOS
		Uma vez por ano.	
		De 3 a 4 vezes ao ano.	
		Mensalmente.	
		Semanalmente.	SEMANALMENTE OU MAIS
		Diariamente.	
PPG3 (semanalmente ou mais)	Desenvolver atividades em grupo, em sala de aula, para que os(as) alunos(as) busquem soluções de problemas.	Nunca.	MENSALMENTE OU MENOS
		Uma vez por ano.	
		De 3 a 4 vezes ao ano.	
		Mensalmente.	
		Semanalmente.	SEMANALMENTE OU MAIS
		Diariamente.	
PPG4 (semanalmente ou mais)	Desenvolver projetos temáticos com o objetivo de aprimorar as habi- lidades de trabalho em equipe.	Nunca.	MENSALMENTE OU MENOS
		Uma vez por ano.	
		De 3 a 4 vezes ao ano.	
		Mensalmente.	
		Semanalmente.	SEMANALMENTE OU MAIS
		Diariamente.	
PPG5 (semanalmente ou mais)	Solicitar que os(as) alunos(as) copiem textos e atividades do livro didático ou do quadro negro (lousa).	Nunca.	MENSALMENTE OU MENOS
		Uma vez por ano.	
		De 3 a 4 vezes ao ano.	
		Mensalmente.	
		Semanalmente.	SEMANALMENTE OU MAIS
		Diariamente.	

PPG6 (semanalmente ou mais)	Estimular os(as) alunos(as) a expressarem suas opiniões e a desenvolverem argumentos a partir de temas diversos.	Nunca.	MENSALMENTE OU MENOS
		Uma vez por ano.	
		De 3 a 4 vezes ao ano.	
		Mensalmente.	
		Semanalmente.	SEMANALMENTE OU MAIS
		Diariamente.	
PPG7 (semanalmente ou mais)	Propor situações de aprendizagem que sejam familia- res ou de interesse dos(as) alunos(as).	Nunca.	MENSALMENTE OU MENOS
		Uma vez por ano.	
		De 3 a 4 vezes ao ano.	
		Mensalmente.	
		Semanalmente.	SEMANALMENTE OU MAIS
		Diariamente.	
PPLP1 (semanal- mente ou mais)	Promover discus- sões a partir de textos de jornais ou revistas.	Nunca.	MENSALMENTE OU MENOS
		Uma vez por ano.	
		De 3 a 4 vezes ao ano.	
		Mensalmente.	
		Semanalmente.	SEMANALMENTE OU MAIS
		Diariamente.	
PPLP2 (semanal- mente ou mais)	Propor atividades gramaticais relacionadas aos textos de jornais ou revistas.	Nunca.	MENSALMENTE OU MENOS
		Uma vez por ano.	
		De 3 a 4 vezes ao ano.	
		Mensalmente.	
		Semanalmente.	SEMANALMENTE OU MAIS
		Diariamente.	

PPLP3 (semanalmente ou mais)	Promover a leitura e discussão de contos, crônicas, poesias ou romances.	Nunca.	MENSALMENTE OU MENOS
		Uma vez por ano.	
		De 3 a 4 vezes ao ano.	
		Mensalmente.	
		Semanalmente.	SEMANALMENTE OU MAIS
		Diariamente.	
PPLP4 (semanalmente ou mais)	Utilizar contos, crônicas, poesias ou romances para exercitar aspectos da gramática.	Nunca.	MENSALMENTE OU MENOS
		Uma vez por ano.	
		De 3 a 4 vezes ao ano.	
		Mensalmente.	
		Semanalmente.	SEMANALMENTE OU MAIS
		Diariamente.	
PPLP5 (semanalmente ou mais)	Utilizar revistas em quadrinhos como instrumento de aprendizado.	Nunca.	MENSALMENTE OU MENOS
		Uma vez por ano.	
		De 3 a 4 vezes ao ano.	
		Mensalmente.	
		Semanalmente.	SEMANALMENTE OU MAIS
		Diariamente.	
PPLP6 (semanalmente ou mais)	Fixar os nomes de conceitos gramaticais e linguísticos.	Nunca.	MENSALMENTE OU MENOS
		Uma vez por ano.	
		De 3 a 4 vezes ao ano.	
		Mensalmente.	
		Semanalmente.	SEMANALMENTE OU MAIS
		Diariamente.	

PPMT1 (semanalmente ou mais)	Fazer exercícios para fixar procedimentos e regras.	Nunca.	MENSALMENTE OU MENOS
		Uma vez por ano.	
		De 3 a 4 vezes ao ano.	
		Mensalmente.	
		Semanalmente.	SEMANALMENTE OU MAIS
		Diariamente.	
PPMT2 (semanalmente ou mais)	Discutir se os resultados numéricos obtidos na solução de um problema são adequados à situação apresentada.	Nunca.	MENSALMENTE OU MENOS
		Uma vez por ano.	
		De 3 a 4 vezes ao ano.	
		Mensalmente.	
		Semanalmente.	SEMANALMENTE OU MAIS
		Diariamente.	
PPMT3 (semanalmente ou mais)	Discutir diferentes modos para resolver problemas e cálculos.	Nunca.	MENSALMENTE OU MENOS
		Uma vez por ano.	
		De 3 a 4 vezes ao ano.	
		Mensalmente.	
		Semanalmente.	SEMANALMENTE OU MAIS
		Diariamente.	
PPMT4 (semanalmente ou mais)	Lidar com temas que aparecem em jornais e/ou revistas, discutindo a relação deles com a matemática.	Nunca.	MENSALMENTE OU MENOS
		Uma vez por ano.	
		De 3 a 4 vezes ao ano.	
		Mensalmente.	
		Semanalmente.	SEMANALMENTE OU MAIS
		Diariamente.	

PPMT5 (semanalmente ou mais)	Fornecer esquemas/regras que permitem obter as respostas certas dos cálculos e problemas.	Nunca.	MENSALMENTE OU MENOS
		Uma vez por ano.	
		De 3 a 4 vezes ao ano.	
		Mensalmente.	
		Semanalmente.	SEMANALMENTE OU MAIS
		Diariamente.	
PPMT6 (semanalmente ou mais)	Experimentar diferentes ações (coletar informações, recortar, explorar, manipular etc.) para resolver problemas.	Nunca.	MENSALMENTE OU MENOS
		Uma vez por ano.	
		De 3 a 4 vezes ao ano.	
		Mensalmente.	
		Semanalmente.	SEMANALMENTE OU MAIS
		Diariamente.	

Fonte: elaboração própria.

Em relação às variáveis ao nível da turma, são utilizadas como variáveis explicativas do modelo as práticas pedagógicas avaliadas pelo Saeb no ano 2019. A pressuposição inicial é de que elas impactem de forma positiva no desempenho dos estudantes. Embora seja possível analisar as que são avaliadas pelo Saeb em forma de índice, agregando cada conjunto de práticas em uma só variável, optou-se por não o fazer, dado que a análise de cada uma delas separadamente possibilitará que isso aconteça de maneira mais detalhada.

Os Microdados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) do ano de 2019 constituem a base de dados utilizada para a presente pesquisa. Cabe esclarecer que se optou por não utilizar os microdados do ano 2021 por considerar que o uso das práticas pedagógicas pelos professores especificamente naquele ano tenha sido fortemente afetado pela pandemia da Covid-19, o que causaria um enviesamento da análise pretendida. O Inep confirmou esse entendimento com a publicação de Nota Técnica (2021), na qual afirma

que, no ano 2021, o Saeb foi aplicado em um cenário em que 92% das escolas de educação básica no Brasil adotavam estratégias de mediação remota ou híbrida. Portanto, embora o Inep tenha constatado não haver evidências que desabonem a validade dos dados e a comparabilidade com as edições anteriores, para a presente pesquisa optou-se por não utilizar os dados do ano em questão por não ter havido, de fato, relevante alteração nas práticas pedagógicas utilizadas pelos professores. Também cabe pontuar que, até a finalização da elaboração deste estudo, os microdados do ano 2023 ainda não haviam sido divulgados oficialmente pelo Inep.

Nesse trabalho, para o estudo do aprendizado do aluno e sua relação com o papel do professor, que são as práticas pedagógicas, optou-se por abordar os alunos dos anos finais do primeiro segmento do ensino fundamental, que no Saeb compreendido como 5º ano. A justificativa é de que, neste segmento, a existência de um único professor para todas as disciplinas tornaria esse papel ainda mais importante, na medida em que os alunos convivem com ele por mais tempo; além disso, essa associação inequívoca facilita a produção de indicadores para as turmas, dado que um único professor preenche o questionário (Palermo; Silva; Novellino, 2014).

Para garantir a consonância com a metodologia econométrica de regressão multinível, foram consideradas as tabelas de proficiência dos alunos do 5º ano do ensino fundamental e o questionário contextual aplicado aos professores. Dessa forma, obtêm-se os dois níveis hierárquicos: o primeiro nível evidencia as características dos alunos, tais como a raça/cor e os hábitos deles fora do horário de aula; o segundo, as da turma em que o aluno está inserido, representadas pelas informações prestadas pelo professor da turma e relacionadas às práticas pedagógicas.

Para tal composição se fez necessário o procedimento de agregar as duas bases (alunos e professores) conside-

rando uma variável composta pelo identificador da escola (ID_ESCOLA) e pelo identificador da turma (ID_TURMA). Após esse procedimento, registrou-se o quantitativo de 2.581.685 observações. Como segunda etapa do processo, foi realizada a filtragem dos registros a fim de se obter um painel balanceado cujos dados sejam identificáveis e tragam uma informação útil à pesquisa. Por fim as variáveis, foram recodificadas para o alcance dos objetivos do estudo. Essa etapa será descrita a seguir, e resultou em 1.309.387 observações, as quais podem ser segmentadas em escolas públicas – dados censitários (1.294.939) – e não públicas – dados amostrais (14.448).

Foram aplicados os seguintes filtros:

- a) Para garantir observações que a prova de língua portuguesa e a prova de matemática foram preenchidas: IN_PREENCHIMENTO_LP = 1 e IN_PREENCHIMENTO_MT = 1;
- b) Para garantir observações que tenham registrado presença em ambas as provas de matemática e português: IN_PRESENÇA_LP = 1 e IN_PRESENÇA_MT = 1;
- c) Para garantir observações que tenha ao menos preenchido três itens em cada caderno de prova de língua portuguesa e matemática: IN_PROFICIENCIA_LP = 1 e IN_PROFICIENCIA_MT = 1;
- d) Para garantir observações que tanto os alunos quanto os professores tenham respondido todos os campos dos questionários: IN_PREENCHIMENTO_QUESTIONARIO = 1.

E as seguintes recodificações foram aplicadas:

- a) Raça/cor do aluno: branco, não branco. Nesta etapa, foram excluídas as respostas “não quero declarar”, “nulo (*)” e “em branco (.)”;

- b) Leitura de quadrinhos: sempre, às vezes ou nunca. Nesta etapa, foram excluídas as respostas “nulo (*)” e “em branco (.)”;
- c) Leitura de livros: sempre, às vezes ou nunca. Nesta etapa, foram excluídas as respostas “nulo (*)” e “em branco (.)”;
- d) Trabalho fora de casa: uma hora ou mais, uma hora ou menos. Nesta etapa, foram excluídas as respostas “nulo (*)” e “em branco (.)”;
- e) Estuda em casa: uma hora ou mais, uma hora ou menos. Nesta etapa, foram excluídas as respostas “nulo (*)” e “em branco (.)”;
- f) Para todas as práticas pedagógicas a recodificação considerou “semanalmente ou mais”, e “mensalmente ou menos”.

3.2 Modelo econométrico

A investigação empírica realizada neste trabalho analisa a relação entre as práticas pedagógicas utilizadas pelos professores em sala de aula e o desempenho escolar dos alunos, e fundamenta-se em um tipo especial de modelo de regressão, denominado modelo multinível. De acordo com a definição de Ferrão (2003), os dados obtidos do sistema escolar a ser investigado podem ser designados como estruturas multinível ou estrutura hierárquica, uma vez que seus dados formam um sistema hierárquico ao se organizarem de forma agrupada, com variáveis que representam os alunos, e estes estão agrupados em turmas; e as turmas podem ser agrupadas em escolas, e estas, em regiões escolares, e assim por diante. A distribuição dos alunos em turmas não é aleatória, dessa forma, técnicas de modelagem multinível tornam-se mais apropriadas. Portanto, para a avaliação do impacto das prá-

ticas pedagógicas sobre o desempenho dos estudantes será utilizado um modelo de regressão hierárquica.

Tem-se como variável dependente do modelo a proficiência dos alunos do 5º ano do ensino fundamental, em uma escala de proficiência que varia entre 0 e 500, em língua portuguesa e em matemática. A estimação dos modelos foi feita de forma separada para língua portuguesa e matemática, assim como para escolas públicas e privadas. As variáveis utilizadas estão relacionadas ao aluno e à turma, especificamente aquelas relacionadas às práticas pedagógicas do professor, o que garante a utilização de uma estrutura hierárquica de dois níveis, sendo cada unidade do 1º nível (aluno) representada pelo índice i e cada unidade do 2º nível (turma) representada pelo índice j nas equações estimadas. O modelo multinível mais simples é o modelo nulo, que não tem variáveis explicativas e o preditor linear é composto apenas pelo intercepto. Esse modelo nulo é útil no estudo da distribuição da variância total da variável resposta (proficiência) pelos níveis de agrupamento, e com base nele se estima o efeito da turma nos resultados acadêmicos dos alunos. O modelo especifica-se da seguinte forma:

Segundo esse modelo, a proficiência do aluno i , pertencente à turma j , é determinada pelo intercepto β_{0j} e pelo termo de erro e_{ij} . O termo u_{0j} representa o desvio da proficiência média da turma j em relação à média global da proficiência, γ_{00} . Os termos e_{ij} e u_{0j} correspondem aos efeitos aleatórios dos níveis 1 e 2, respectivamente. Assume-se que ambos seguem distribuição normal com média zero e variâncias σ_e^2 e σ_{u0}^2 , respectivamente, sendo independentes entre si.

A variância da proficiência entre turmas é representada por σ_{u0}^2 , enquanto a variância da proficiência entre alunos pertencentes à mesma turma é representada por σ_e^2 . Dessa forma, a variância total da proficiência é decomposta em dois componentes: a variância entre turmas (σ_{u0}^2) e a variância

intra-turma (σ^2_e). A análise das estimativas desses componentes de variância é apresentada na seção “Resultados e Discussão”.

A seguir, apresenta-se o modelo multinível com coeficientes aleatórios e inclusão de variáveis explicativas. As variáveis do nível 1 (aluno) são representadas por X , enquanto as variáveis do nível 2 (turma) são representadas por W . O modelo pode ser expresso da seguinte forma:

$$Y_{ij} = \beta_{0j} + \beta_{1j}X_{ij} + e_{ij} \quad (1)$$

$$\beta_{0j} = \gamma_{00} + \gamma_{01}W_{1j} + u_{0j} \quad (2)$$

$$\beta_{1j} = \gamma_{10} \quad (3)$$

em que:

- Y_{ij} : desempenho escolar do estudante i pertencente à turma j ;
- β_{0j} : intercepto da turma j , correspondente ao desempenho médio esperado quando $X_{ij} = 0$;
- β_{1j} : coeficiente de inclinação associado à variável X_{ij} , representando o efeito da variável explicativa sobre a variável resposta;
- X_{ij} : variável explicativa do nível 1 (aluno);
- γ_{00} , γ_{01} e γ_{10} : parâmetros fixos do modelo;
- u_{0j} : efeito aleatório associado à turma j , correspondente ao componente de erro do nível 2 ligado ao intercepto. Assume-se que:

$$u_{0j} \sim N(0, \sigma^2_{u0});$$

- e_{ij} : componente de erro aleatório do nível 1, representando a parcela do desempenho do aluno não explicada pelo modelo. Assume-se que:
- $$e_{ij} \sim N(0, \sigma^2_e);$$

- W_{1j} : variável explicativa do nível 2 (turma).

4 Resultados

4.1 *Análise descritiva*

Encontram-se na Tabela 1 as estatísticas descritivas das variáveis utilizadas nesse estudo. No ano de 2019, estiveram presentes nos testes do Saeb um total de 2.203.644 alunos do 5º ano do ensino fundamental, sendo considerado para esse estudo, contudo, após os filtros realizados, o quantitativo de 1.309.387 alunos, dos quais 1.294.939 são provenientes de escolas públicas (censitário) e 14.448 de escolas não públicas (amostral).

Em relação à proficiência em língua portuguesa, observa-se melhor desempenho médio dos estudantes de escolas não públicas (216,4) que de escolas públicas (181,9), como esperado. Observa-se que essa média foi superior à do conjunto de todos os estudantes participantes da avaliação (214,6 pontos, em 2019) e também superior à média de 2021, sob impacto da pandemia, de 208 pontos, conforme os dados apresentados pelo Inep no Relatório de Resultados do Saeb 2019.

Em relação à raça/cor, observa-se percentual de 68% de não brancos e 32% de brancos, considerados não brancos os alunos pretos, pardos, amarelos e indígenas. O hábito de ler quadrinhos (mangás, gibis etc.) de forma rotineira (sempre ou quase sempre) está presente na vida de 34% dos alunos; o de ler livros que não sejam das matérias escolares, de forma rotineira (sempre ou quase sempre), faz parte do cotidiano de 24% dos alunos. Esses dados sugerem que o estudante brasileiro não tem o hábito da leitura nos primeiros anos da alfabetização. Os alunos que não trabalham fora ou que o fazem por menos de uma hora representam 92% dos alunos, e os alunos que não estudam em casa ou o fazem por menos de

uma hora representam 53% dos alunos. É importante observar que, no 5º ano, o mesmo professor ministra as disciplinas de língua portuguesa e matemática, por isso os percentuais referem-se a ambas as disciplinas.

Tabela 1 – **Média das variáveis** – 5º ano do ensino fundamental – língua portuguesa e matemática – Saeb 2019

Observações	N	Média
	1.309.387	-
ALUNO		
Proficiência língua portuguesa escola pública	1.294.939	181,936
Proficiência língua portuguesa escola não pública	14.448	216,453
Proficiência matemática escola pública	1.294.939	202,744
Proficiência matemática escola não pública	14.448	237,888
Raça/cor não branca	894.227	0,68
Raça/cor branca	415.160	0,32
Lê quadrinhos sempre/quase sempre	445.481	0,34
Lê livros sempre/quase sempre	319.085	0,24
Não trabalha fora ou por menos de uma hora	1.202.008	0,92
Não estuda em casa ou por menos de uma hora	697.270	0,53
PRÁTICAS PEDAGÓGICAS DO PROFESSOR (semanalmente/diariamente)		
Propõe dever de casa – PPG1	1.265.040	0,97
Corrige dever de casa – PPG2	1.275.970	0,97
Desenvolve atividades em grupo para soluções de problemas – PPG3	1.082.898	0,83
Desenvolve projetos temáticos/trabalho em equipe – PPG4	476.477	0,36
Solicita cópia de textos e atividades – PPG5	1.111.714	0,85
Estimula a expressão de opiniões e o desenvolvimento de argumentos – PPG6	1.293.541	0,99
Propõe situações de aprendizagem familiares ou de interesse do aluno – PPG7	1.200.816	0,92

Promove discussões com textos de jornais ou revistas – PPLP1	1.010.433	0,77
Propõe atividades gramaticais relacionadas a textos de jornais/revistas – PPLP2	1.032.435	0,79
Promove leitura e discussão de contos/crônicas/poemas/romances – PPLP3	1.213.258	0,93
Utiliza contos/crônicas/poemas/romances para exercitar gramática – PPLP4	1.187.800	0,91
Utiliza revistas em quadrinhos como instrumento de aprendizado – PPLP5	903.979	0,69
Fixa os nomes de conceitos gramaticais e linguísticos – PPLP6	1.126.711	0,86
Faz exercícios para fixar procedimentos e regras – PPMT1	1.248.358	0,95
Discute se os resultados numéricos obtidos na solução de um problema são adequados à situação apresentada – PPMT2	1.281.557	0,98
Discute diferentes modos para resolver problemas e cálculos – PPMT3	1.291.901	0,99
Lida com temas que aparecem em jornais e/ou revistas, discutindo a relação deles com a matemática – PPMT4	1.028.617	0,79
Fornece esquemas/regras que permitem obter as respostas certas aos cálculos e problemas – PPMT5	1.242.175	0,95
Experimenta diferentes ações (coletar informações, recortar, explorar, manipular etc.) para resolver problemas – PPMT6	1.163.306	0,89

Fonte: elaborada pelos autores.

Em relação às práticas pedagógicas, observou-se uma alta frequência de sua utilização pelos professores em sala de aula, seja semanalmente, seja diariamente, variando de 69% a 99% o percentual de professores que se utilizam dessas práticas. A única prática que ficou abaixo de 50% refere-se à *desenvolver projetos temáticos com trabalhos em equipe*, cujo percentual de uso diário ou semanal foi de apenas 36%. É possível referendar essa estatística à consideração de que

o método de projetos se trata de uma prática de aplicação complexa e ampla, como visto no referencial teórico, da qual decorrem atividades manuais, intelectuais e sociais. Também sobre a realização de atividades em grupo, Almeida *et al.* (2021) pontuam que se trata de uma prática que exige o estabelecimento de tarefas estruturadas, sendo vários os aspectos envolvidos na condução desse tipo de trabalho.

4.2 *Análise econométrica*

Para verificar a validade da hipótese de que as práticas pedagógicas contribuam positivamente para desempenho dos estudantes, são analisados, de forma comparativa entre as disciplinas de língua portuguesa e de matemática e entre escolas públicas e privadas, os resultados dos modelos econométricos estimados. Como estimador do efeito-turma, utilizou-se o coeficiente de correlação intraclasse.

Os valores do coeficiente de correlação intraclasse (ICC) para escolas públicas indicam que uma porção significativa da variação na proficiência pode ser explicada pela variação de turmas. Para obter esse coeficiente, primeiramente constrói-se um modelo multinível sem variáveis explicativas, também chamado modelo nulo, que tem apenas três termos: b_{0j} , u_{0j} e e_{ij} , de tal forma que a variância total para a variável dependente nesse modelo é dada apenas por $s_{u0}^2 + s_e^2$. A estimativa da variância calculada entre turmas é 566,8 e a variância intraturma é 1.858,3.

O coeficiente de intra-correlação é definido por:

$$\rho = su_{02} / se_2 + su_{02}$$

Assim, para escolas públicas, o ICC para língua portuguesa é calculado:

$$\rho = 566,8 / (566,8 + 1858,3) = 0,234$$

E para matemática:

$$\rho = 643,6 / (643,6 + 1622,3) = 0,284$$

Em outras palavras, os valores do ICC indicam que 23,4% da variação total da proficiência em língua portuguesa e 28,4% da variação total da proficiência em matemática devem-se à variabilidade entre turmas.

4.2.1 Desempenho em língua portuguesa

Em relação às variáveis utilizadas ao nível do aluno, que descrevem algumas características pessoais e comportamentais, serão analisados inicialmente os resultados obtidos para língua portuguesa, conforme Tabela 4, os quais obtiveram significância estatística (p valor $< 0,01$), sugerindo que essas variáveis são robustas em suas associações com a proficiência. Observa-se que, ao considerar os dados agrupados na Tabela 4, alguns dos resultados são divergentes entre escolas públicas e não públicas, apresentando inversão de significância e/ou de magnitude de impacto entre as variáveis.

Tabela 4 – Resultados estimados para o modelo multinível

Variáveis		Língua portuguesa		Matemática	
		Escolas Públicas	Escolas não Públicas	Escolas Públicas	Escolas não Públicas
Nível 1 Aluno	raça do aluno (não branco)	-11,547***	-8,398***	-11,661***	-10,812***
	leitura de quadri- nhos (sempre)	-2,273***	-4,067***	-4,764***	-7,543***
	leitura de livros (sempre)	2,926***	8,410***	0,1	4,390***
	trabalho fora (1h ou menos)	26,000***	18,083***	17,204***	13,772***
	estudo em casa (1h ou menos)	-4,631***	-2,796***	-2,891***	-3,220***

Nível 2 Turma	PPG1 (semanalmente ou mais)	2,559***	7,855**	2,748***	-1544
	PPG2 (semanalmente ou mais)	0,188	1.352	0,734*	9,784***
	PPG3 (semanalmente ou mais)	-3,255***	2,311*	-3,006***	5,627***
	PPG4 (semanalmente ou mais)	0,870***	2,156***	0,969***	0,885
	PPG5 (semanalmente ou mais)	-8,780***	-4,188***	-11,026***	-6,288***
	PPG6 (semanalmente ou mais)	8,747***	-8,186**	8,934***	-7,553**
	PPG7 (semanalmente ou mais)	3,829***	3,818***	4,027***	0,796
	PPLP1 (semanalmente ou mais)	0,625***	-1.326	0,685***	-3,017**
	PPLP2 (semanalmente ou mais)	-2,857***	3,191**	-3,256***	3,640***
	PPLP3 (semanalmente ou mais)	2,056***	2,952*	2,679***	2,888*
	PPLP4 (semanalmente ou mais)	1,942***	3,334**	1,424***	5,165***
	PPLP5 (semanalmente ou mais)	3,436***	1,866**	4,058***	4,361***
	PPLP6 (semanalmente ou mais)	-1,085***	-1.713	-1,722***	-6,807***
	ppmt1 (semanalmente ou mais)	0,749***	4,730*	0,245	10,094***
	PPMT2 (semanalmente ou mais)	7,635***	-0,369	8,848***	0,132
	PPMT3 (semanalmente ou mais)	4,224***	-0,923	4,992***	-2686
	PPMT4 (semanalmente ou mais)	-0,052	-4,075***	-0,131	-3,851***
	PPMT5 (semanalmente ou mais)	-1,292***	0,915	-0,933***	-2130
	PPMT6 (semanalmente ou mais)	1,556***	-1.760	1,989***	-1.557
	Constant	181,936***	216,453***	202,744***	237,888***
	Observations	1.294.939	14.448	1.294.939	14.448
	Log Likelihood	-6.845.860,00	-74.849,79	-6.806.553,00	-74.640,98
	Akaike Inf. Crit.	13.691.777,00	149.755,60	13.613.163,00	149.338,00
	Bayesian Inf. Crit.	13.692.115,00	149.967,70	13.613.501,00	149.550,10

Note: *p<0,1; **p<0,05; ***p<0,01

Em relação à raça/cor, os resultados apontam impacto negativo de -11,5 pontos no desempenho de alunos não brancos (pretos, pardos, amarelos e indígenas) de escolas públicas, sendo esse impacto pouco menor em escolas não públicas, de -8,4 pontos. Em outras palavras, pode-se inferir que o aluno não branco de escola pública tem, em média, desempenho 11,5 pontos menor que alunos brancos e, considerando escolas da rede privada, 8,4 pontos a menos.

Esperava-se que alunos que fazem leitura de quadrinhos obtivessem melhor desempenho escolar, contudo os resultados apontam um efeito contrário. Os resultados para a variável que mede a alta frequência de leitura de quadrinhos indicam impacto negativo na proficiência em -2,27 pontos para os estudantes de escolas públicas e, para os de escolas privadas, em -4,06 pontos.

Como era esperado, os resultados apontam impacto negativo de -4,63 pontos para alunos de escolas públicas que não dedicam tempo para estudo fora do ambiente escolar, ou que dedicam menos de 1 hora diária para isso. Para alunos de escolas privadas, o impacto medido nesse quesito foi de -2,79 pontos. Esse coeficiente negativo e estatisticamente significativo sugere que o fato de não estudar em casa, ou de estudar por menos de 1 hora diária, está associado a um desempenho mais baixo em língua portuguesa. Em outras palavras, estudar em casa por menos tempo pode não ser suficiente para alunos que enfrentam desafios acadêmicos, especialmente nas escolas públicas, onde o coeficiente é ainda menor. A interpretação nestes indicadores é que o tempo de estudo individual limitado afeta a compreensão e a retenção de conteúdos, especialmente em uma disciplina como língua portuguesa, que requer prática e leitura constante.

Esses resultados estão de acordo com os estudos de Palermo, Silva e Novellino (2014), que construíram um indicador sobre a frequência com que os alunos faziam os

deveres de matemática e português. Os resultados do modelo apontaram que alunos com maior compromisso de estudo em casa obtinham notas mais altas. Segundo a autora, pode chegar a 21 pontos a diferença de proficiência entre um aluno que nunca faz os exercícios e um que sempre cumpre suas tarefas.

O resultado de maior impacto refere-se à variável que descreve o aluno que não trabalha fora de casa ou que o faz por menos de uma hora diária. Observou-se impacto positivo e de grande magnitude no desempenho dos alunos que não trabalham fora ou que trabalham fora por menos de 1 hora, sendo este impacto maior nas escolas públicas, de +26 pontos, que nas escolas privadas, de +18,08 pontos. Esta é a característica de maior impacto no desempenho entre as analisadas neste trabalho. Pesquisa realizada por Mattei e Cunha (2021) confirma esse efeito, cujos resultados constataram que trabalhar fora afeta mais as notas de português que as de matemática.

Assim, também se observa impacto positivo no desempenho dos alunos que sempre ou quase sempre leem livros, sendo esse o mais significativo em escolas privadas: de +8,4 pontos. Para o aluno de escola pública, o incremento é de +2,9 pontos. Cabe lembrar que o percentual de alunos que têm o hábito da leitura é baixo para o público do 5º ano, sendo que apenas 24% dos estudantes dessa série afirmaram ter o hábito da leitura, como observado na análise descritiva (Tabela 1).

Quanto às variáveis ao nível da turma, analisou-se aquelas relativas às práticas pedagógicas, que estão organizadas em três grupos: sete práticas pedagógicas gerais, seis práticas pedagógicas de língua portuguesa e seis práticas pedagógicas de matemática, sendo avaliado o impacto de cada uma delas no desempenho tanto em língua portuguesa como em matemática.

Os coeficientes obtidos para as práticas pedagógicas gerais obtiveram significância estatística (p valor $< 0,01$), sugerindo que essas variáveis são robustas em suas associações com a proficiência. Os resultados da regressão multinível sobre a proficiência em língua portuguesa revelam, por meio da análise de seus coeficientes, significância e possíveis interpretações para o contexto escolar, detalhes interessantes sobre como diferentes práticas pedagógicas influenciam o desempenho dos alunos. Entre as sete práticas pedagógicas gerais avaliadas, quatro apresentaram impacto positivo no desempenho, duas apresentaram impacto negativo e a prática de corrigir o dever de casa (ppg2) não obteve resultado estatisticamente significativo.

Em relação à proposição de dever de casa (ppg1), o impacto verificado foi positivo. Lê-se que, em escolas públicas, os alunos cujos professores passam tarefa de casa diariamente ou semanalmente obtêm proficiência maior em 2,56 pontos que alunos cujos professores não utilizam essa prática ou a utilizam com menor frequência, sendo que, para alunos de escolas não públicas, esse impacto medido foi maior, em 7,85 pontos. O melhor desempenho das escolas privadas nesse quesito pode estar relacionado ao peso ou rigor que essas instituições dão ao cumprimento da tarefa. E embora os resultados apontem impacto positivo no desempenho, o uso da prática da tarefa de casa não é unânime entre pesquisadores, pois a sua utilização pelos professores apresenta tanto pontos favoráveis como desfavoráveis, conforme análise apresentada no referencial teórico. Para Cunha *et al.* (2018), essa dúvida se prolonga até os dias de hoje. O autor ainda afirma que, se analisados os argumentos contrários a tal prática, seria possível concluir que a prática em si não é negativa, mas a sua utilização inadequada (Cunha *et al.*, 2018).

A prática de utilizar projetos temáticos para aprimorar a habilidade de trabalho em equipe (ppg4) gerou impacto posi-

tivo (0,87 pontos), de baixa magnitude, para escolas públicas, e em +2,15 pontos para escolas não públicas. Trata-se, portanto, de uma prática pouco utilizada pelos professores (36%) e de baixo impacto na aprendizagem. É possível validar esta estatística ao considerar que o método de projetos se refere a uma prática de aplicação complexa e de caráter amplo, que demanda atividades manuais, intelectuais e sociais, conforme discussão apresentada no referencial teórico. Sua utilização nas séries iniciais do ensino fundamental, portanto, não se mostrou eficaz em elevar significativamente o desempenho dos estudantes de escolas públicas.

A prática de *estimular os alunos* a expressarem suas opiniões e a desenvolverem argumentos a partir de temas diversos (ppg6) também gerou impacto positivo de +8,75 para escolas públicas. Ou seja, alunos condicionados a expressarem suas opiniões e a desenvolverem argumentos de forma sistemática obtêm nota superior em 8 pontos em relação aos demais alunos que pouco recebem esse estímulo. Trata-se da prática pedagógica utilizada com maior frequência em sala de aula (99%), conforme análise descritiva apresentada anteriormente. Esse achado, de grande magnitude, encontra embasamento teórico na literatura, que aponta que a prática da argumentação é reconhecidamente útil para a vida cotidiana e profissional dos indivíduos, assim como capacita o indivíduo a tomar decisões mais racionais, a avaliar fenômenos sociais, a tornar-se um cidadão mais consciente e participativo, habilitando-o para trabalhos em equipe e situações que envolvem resolução de problemas, entre outros (Luca, 2011). Segundo a autora, a literatura ainda aponta a importância de que essa prática seja aprendida com alto grau de eficácia desde os primeiros anos de formação das crianças. Para escolas não públicas, o impacto medido foi oposto ao das escolas públicas, de -8,19 ao nível de significância a 5%.

O impacto verificado para a prática de propor situações de aprendizagem que sejam familiares ou de interesse dos alunos semanalmente ou diariamente (ppg7) foi de 3,83 em escolas públicas e de 3,82 para escolas não-públicas. Esses dados vão ao encontro da análise de Franco (2013), que aponta para a necessidade de se planejar o ensino em função das necessidades dos alunos. Nesse sentido, Libâneo (2013) também afirma que a didática pode atuar na transformação dos interesses sociais e políticos em objetivos de ensino, propondo técnicas e conteúdos conforme os interesses dos alunos.

Obtiveram impacto negativo no desempenho as práticas de desenvolver atividades em grupo para busca de soluções de problemas (ppg3) e a cópia de textos e atividades do quadro (ppg5). Quanto à utilização da prática de desenvolver atividades em grupo para busca de soluções de problemas (ppg3), o impacto verificado no desempenho para escolas públicas foi de -3,25 pontos. Já para escolas não públicas, o impacto medido foi positivo, embora com significância $p < 0,1$. Conforme teoria já discutida neste trabalho, o método da solução de problemas refere-se a uma estratégia que não apresenta consenso quanto à sua utilização cotidiana, tendo demonstrado melhores resultados em situações específicas, como no ensino superior. Não demonstra, no entanto, retorno positivo quanto à aprendizagem nas séries iniciais de ensino. Cabe refletir, ainda, sobre o papel do professor, visto que nessa metodologia o profissional atua de forma secundária, monitorando as atividades, as conduzindo. Os resultados, portanto, podem sugerir que essa atuação secundária do professor tende a reduzir os níveis de aprendizagem de seus alunos.

Quanto à prática de solicitar aos alunos a cópia de textos e atividades do quadro (ppg5), o impacto verificado foi de -8,78 pontos para escolas públicas e de -4,19 para escolas

não públicas. Infere-se, portanto, que essa prática tende a desfavorecer o desempenho dos estudantes, principalmente se realizada de forma irrefletida e não intencional, descolada dos objetivos de aprendizagem pretendidos para o aluno. Esta prática se refere a um dos instrumentos pedagógicos mais criticados, por estar sendo realizada da maneira errada por anos, mas, quando usada como reforço para compreensão de padrões ortográficos e com objetivos claros, a cópia é incentivada.

Uma vantagem que a ciência mostra é que, ao fazer uma cópia, o cérebro ativa mecanismos de revisão, fazendo com que o aluno identifique melhor os erros em sua escrita. O exercício de cópia atenta ajuda não apenas na melhoria da escrita, mas também no comportamento leitor. Para fazer da cópia uma situação de aprendizagem, é necessário que o professor ensine os alunos a copiarem de forma inteligente: o aluno memoriza um texto e em seguida o repete para si mesmo em etapas. Esse processo pode ser considerado um dos estágios da produção de textos, e se torna uma ocasião importante para aprender a memorizar. Ao realizar a cópia inteligente de um texto, o aluno adquire novos saberes, assimila as formas sintáticas e léxicos específicos da escrita e internaliza a atenção à ortografia. A cópia, portanto, não é uma atividade banal e pode contribuir para a aprendizagem das crianças, quando trabalhada de forma significativa e contextualizada.

A seguir, analisa-se as práticas pedagógicas específicas para o ensino de língua portuguesa. Observou-se impacto positivo de baixa magnitude em quatro das seis práticas de Língua Portuguesa, quais sejam: (1) promover discussões a partir de textos de jornais ou revistas (pplp1); (2) promover a leitura e a discussão de contos, crônicas, poesias ou romances (pplp3); (3) Utilizar contos, crônicas, poesias ou romances para exercitar aspectos da gramática (pplp4); e (4) utilizar re-

vistas em quadrinhos (pplp5). O impacto positivo sugere que o envolvimento frequente em atividades focadas em língua portuguesa melhora o desempenho dos alunos. Pontua-se, quanto ao impacto positivo da prática de utilizar revistas em quadrinhos como instrumento de aprendizado (pplp5) no desempenho, que este resultado contrasta com o hábito do aluno de ler histórias em quadrinhos em casa com frequência, que revelou impacto negativo no aprendizado tanto de língua portuguesa como de matemática.

Já a prática de propor atividades gramaticais relacionadas a textos de jornais e revistas (pplp2) apresentou uma associação negativa com a proficiência dos estudantes, o que demonstra um resultado inesperado e sem conexão com o resultado das demais práticas, semelhantes a esta em termos didáticos. A razão pode estar relacionada a um eventual desinteresse dos alunos, que, em geral, têm 10 anos de idade, pela leitura de jornais e revistas, uma vez que o seu interesse parece convergir para o uso de quadrinhos, contos, crônicas e poesias no estudo da gramática. A prática de fixar nomes de conceitos gramaticais e linguísticos (pplp6) também obteve coeficiente negativo. Quanto a esse resultado, é coerente o apontamento da literatura que indica que o ensino de gramática nas aulas de língua portuguesa tem sido frequentemente tratado como uma das possíveis causas do baixo desempenho dos alunos na aprendizagem e no desenvolvimento das habilidades de leitura e escrita (Sousa; Vieira, 2022).

Esse estudo coloca em pauta que o ensino das regras gramaticais não tem sido suficiente para elevar o nível de aprendizagem e dar autonomia no uso dos recursos da língua, uma vez que é oferecido de forma isolada, sem conexão com o texto ou com as relações de sentido, sem promover o interesse dos alunos pela leitura e pela escrita, prendendo-se às questões normativas, sem dialogar com a realidade do estudante ou proporcionar a ele algum tipo de desafio

significante, prazeroso ou mesmo produtivo. Isso posto, é importante esclarecer que o ensino de gramática tem sido valorizado, embora careça de ser melhor implementado em sala de aula. Ademais, essa compreensão permite o domínio e o manejo da linguagem e é útil na medida em que fomenta a reflexão e proporciona ao aluno o domínio da norma padrão, sendo necessário apontar, mudar a atitude em relação ao ensino da língua, pois a forma como o professor apresenta os conteúdos e sua atitude em relação aos usos da língua darão significado ao ensino de gramática. Esse significado dependerá do objetivo da prática docente (Silva, 2006).

Observou-se ainda que impacto verificado nas práticas de promover discussões a partir de textos de jornais e revistas (pplp1) e fixar nomes de conceitos gramaticais e linguísticos (pplp6) em escolas não públicas não obteve significância estatística.

A seguir, analisa-se as práticas pedagógicas específicas de matemática. A influência dessas práticas pode ser medida com efeito significativo no desempenho em língua portuguesa, sugerindo uma correlação entre habilidades matemáticas e de leitura. Nesse entendimento, observou-se impacto positivo, para escolas públicas, em quatro das seis práticas de matemática, quais sejam: discutir se os resultados numéricos obtidos na solução de um problema são adequados à situação apresentada (ppmt2) (+7,63 pontos); discutir diferentes modos para resolver problemas e cálculos (ppmt3) (+4,22 pontos); experimentar diferentes ações (coletar informações, recortar, explorar, manipular etc.) para resolver problemas (ppmt6) (+1,55 pontos); e fazer exercícios para fixar procedimentos e regras (ppmt1) (+0,75 pontos). Ou seja, infere-se que o uso frequente (diário ou semanal) dessas práticas pelo professor proporcione aos seus alunos uma nota maior que a de alunos que não são submetidos a essas atividades ou que são submetidos a tais práticas com menor frequência

(mensal ou menos). Pesquisa realizada por Franco, Sztajn e Ortigão (2007), com dados do Saeb 2001, corrobora os resultados apresentados ao demonstrar que a prática dos professores de enfatizar a resolução de problemas nas aulas de Matemática tende a apresentar desempenhos melhores dos alunos na disciplina, resultando em uma melhor apropriação do conhecimento (Ortigão, 2011). No Brasil, a pesquisa sobre a prática pedagógica em matemática que considera a análise quantitativa é recente (Ortigão, 2011).

Entre as práticas pedagógicas específicas de matemática, duas apresentaram associação negativa com o desempenho. Nas escolas públicas, o fornecimento de esquemas ou regras destinados à obtenção de respostas corretas em cálculos e problemas (ppmt5) esteve associado a uma redução estimada de 1,3 ponto. Nas escolas não públicas, a abordagem de temas veiculados em jornais ou revistas, acompanhada da discussão de suas relações com a matemática (ppmt4), esteve associada a uma redução estimada de 4,1 pontos. Em especial, o item ppmt5 gera certa incompreensão quanto aos aspectos teóricos a ela relacionados, o que pode ocasionar resultados contraditórios. Referindo-se a ppm5 como relativa à utilização de esquemas ou mapas mentais, a literatura aponta que ela favorece o desempenho dos estudantes (Nascimento; Dias, 2024; Vieira, 2020), o que gera uma contradição com os resultados encontrados.

4.2.2 Desempenho em matemática

Em relação às variáveis ao nível do aluno, observou-se que o impacto delas no desempenho em matemática seguiu a mesma tendência dos resultados gerados para o desempenho em língua portuguesa, com exceção para a variável “leitura de livros”, que não obteve significância estatística na observação do impacto em matemática. Em relação à raça/cor, os resultados apontaram impacto negativo de -11,66 pontos

no desempenho de alunos não brancos de escolas públicas, e de -10,81 pontos em escolas não públicas. Em relação ao hábito de leitura de quadrinhos, também se registrou impacto negativo na proficiência: -4,76 pontos para estudantes de escolas públicas e -7,54 pontos de escolas privadas. Quanto ao *tempo dedicado ao estudo fora de casa*, os resultados apontaram impacto negativo de -2,89 pontos para alunos de escolas públicas que não dedicam tempo para estudo fora do ambiente escolar ou que dedicam menos de 1 hora diária para isso, e de -3,22 pontos para alunos de escolas privadas. Quanto à variável que se refere ao aluno que não trabalha fora de casa ou que o faz por menos de uma hora diária, observou-se impacto positivo e de grande magnitude no desempenho dos alunos de escolas públicas e de escolas privadas, de +17,2 pontos e de +13,77 pontos no desempenho, respectivamente. A *hábito da leitura* também impactou positivamente desempenho dos alunos em matemática: +4,4 pontos para alunos de escolas privadas; o impacto para escolas públicas não obteve significância estatística.

Pela análise do impacto das variáveis especificamente no desempenho em matemática, observa-se que os resultados seguiram, em geral, a mesma tendência dos resultados gerados para o desempenho em língua portuguesa, tanto em relação ao sinal (positivo ou negativo), como em relação à magnitude do impacto.

No que diz respeito à análise do impacto do primeiro bloco de práticas pedagógicas gerais (ppg) no desempenho em matemática, a principal diferença está nos resultados, que perderam significância estatística: nas escolas não públicas, fazer exercícios para fixar procedimentos e regras (ppmt1); nas não-públicas, propor dever de casa (ppg1), desenvolver projetos temáticos (ppg4) e propor situações de aprendizagem que sejam familiares ou de interesse dos alunos (ppg7). Verificou-se ainda que, nas escolas públicas, entre as sete

práticas pedagógicas gerais avaliadas, cinco apresentaram impacto positivo no desempenho, e duas, impacto negativo. Já nas escolas não públicas, entre as sete práticas pedagógicas gerais avaliadas, duas apresentaram impacto positivo no desempenho, duas, impacto negativo, e três não obtiveram resultado estatisticamente significativo.

Foi possível analisar o impacto da correção do dever de casa com os alunos (ppg2) no desempenho em matemática, prática para a qual não havia sido demonstrada significância no desempenho em Língua Portuguesa. Essa prática obteve coeficiente positivo com significância estatística a 10% $p < 0,1$ para escolas públicas e significância a 1% ($p < 0,01$) para escolas não públicas. O coeficiente positivo indica que os alunos das turmas cujos professores sempre corrigem as tarefas obtêm maior desempenho, elevando em 0,73 pontos a proficiência de alunos de escolas públicas e em 9,78 pontos a de alunos de escolas não públicas. De acordo com Palermo (2014), a correção regular dos deveres de casa pelo professor traz benefícios à turma, e sendo essa prática utilizada pela escola como rotina pedagógica e, sendo incentivada tanto pelos professores como pela gestão escolar, propiciará um ambiente acadêmico focado no aprendizado e que produza melhor desempenho educacional. Segundo o autor, em escolas onde essa prática é muito pouco usual, aponta-se um ambiente pedagógico pautado por outras prioridades, como o bom andamento de processos burocráticos, por exemplo, em que os professores se envolvem fortemente com tarefas administrativas (Palermo, 2014).

Destaca-se ainda que a prática de solicitar aos alunos a cópia de textos e atividades do quadro (ppg5) obteve impacto verificado negativo de -11,02 pontos para escolas públicas, mais expressivo que o resultado para o desempenho em língua portuguesa, que foi de -8,78 pontos. Para escolas não públicas, o impacto também foi expressivo, de -6,29 pontos.

Como já analisado, a literatura indica que a prática de copiar textos e atividades não é, em si, danosa ou ruim, caso seja aplicada como estratégia de ensino coerente, prescrita com objetivos claros e que demande estritamente do aluno um agir mecânico e irrefletido. O que os resultados levam a entender é que essa prática ainda é bastante comum (85% de uso), contudo ela não tem sido realizada de forma apropriada em sala de aula ou atrelada a objetivos estruturados.

Em relação à análise do impacto do bloco de práticas pedagógicas de língua portuguesa (pplp) no desempenho em matemática, os resultados observados para as escolas públicas seguiram o mesmo padrão dos resultados em língua portuguesa. A mesma análise se aplica, portanto, às práticas que geraram impacto negativo e que obtiveram resultados pouco maiores, em magnitude, no desempenho em matemática: propor atividades gramaticais relacionadas a textos de jornais e revistas (pplp2) e fixar os nomes de conceitos gramaticais e linguísticos (pplp6). Em relação às escolas não públicas, a prática de fixar os nomes de conceitos gramaticais e linguísticos (pplp6) também obteve resultado negativo, com significância estatística a 1%, contudo de magnitude mais elevada (-6,81 pontos), que pode indicar que a utilização da prática em escolas privadas impacta mais negativamente o desempenho em matemática (-6,81 pontos) do que em língua portuguesa (-1,71 pontos). Uma justificativa possível é que professores que dão ênfase à fixação de conceitos gramaticais tendem a reter os conteúdos matemáticos ou a não lhes dar a ênfase devida, causando prejuízo ao desempenho do estudante nessa disciplina.

Em relação à análise do impacto do bloco de práticas pedagógicas de matemática (ppmt), os resultados observados também seguiram o mesmo padrão dos resultados em língua portuguesa, com exceção da prática de fazer exercícios para fixar procedimentos e regras (ppmt1) em escolas públicas,

que não apresentou resultado significativo estatisticamente. Nessas escolas, as práticas que impactaram positivamente no desempenho em matemática foram: discutir se os resultados numéricos obtidos na solução de um problema são adequados à situação apresentada (ppmt2) (+8,85 pontos); discutir diferentes modos para resolver problemas e cálculos (ppmt3) (+5,00 pontos); e experimentar diferentes ações (coletar informações, recortar, explorar, manipular etc.) para resolver problemas (ppmt6) (+1,99 pontos). Ainda para escolas públicas, a prática de fornecer esquemas/regras que permitem obter as respostas certas dos cálculos e problemas (ppmt5) impactou negativamente no desempenho em matemática, -0,93 pontos.

Nas escolas não públicas, apenas obtiveram significância estatística as práticas de fazer exercícios para fixar procedimentos e regras (ppmt1) e lidar com temas que aparecem em jornais e/ou revistas, discutindo a relação deles com a matemática (ppmt4). Em relação à prática de fazer exercícios para fixar procedimentos e regras (ppmt1), o impacto verificado foi positivo, +10,1 pontos, sugerindo se tratar de uma prática importante dentro da sistemática pedagógica das escolas privadas. Já em relação à prática de lidar com temas que aparecem em jornais e/ou revistas, discutindo a relação deles com a matemática (ppmt4), o impacto foi negativo, -3,85 pontos. Observa-se, mais uma vez, o efeito negativo que a utilização de textos de jornais e revistas em sala de aula tem tanto no desempenho em matemática como em língua portuguesa.

5 Conclusão

O presente estudo enfatizou, entre os fatores escolares associados ao desempenho escolar, a investigação dos aspectos relacionados às práticas pedagógicas utilizadas pelos professores em sala de aula. Assim, os resultados revelaram

que o objetivo geral foi alcançado, ou seja, constatou-se que as práticas pedagógicas utilizadas pelos professores em sala de aula impactam no desempenho dos alunos do 5º ano do ensino fundamental no Saeb, assim como as variáveis relativas aos hábitos de estudo dos alunos fora da escola. O efeito da escola, caracterizado nesse contexto pelo efeito da turma, foi constatado pelo cálculo do índice de correção intraclasse, que indicou que 23% da variação total da proficiência em língua portuguesa e 28% da variação total da proficiência em matemática deve-se à variabilidade entre turmas.

Os resultados dos coeficientes das variáveis demonstraram ser robustos em sua associação com o desempenho, considerando a significância a 1% obtida para a maioria das variáveis analisadas, como também satisfatórios e expressivos. A comparação entre os resultados obtidos para as disciplinas de língua portuguesa e matemática foi possível, demonstrando que os valores e sinais obtidos para cada disciplina seguem o mesmo padrão em termos de sinal e magnitude. Em relação à comparação entre os resultados apresentados nas escolas públicas e nas não públicas, considerando que os dados daquelas eram censitários, ao passo que os dados das destas eram amostrais, na maioria deles foi confirmada a adequação da análise de forma separada.

No contexto das escolas públicas, observou-se que, das 19 práticas avaliadas, 12 delas obtiveram impacto positivo no desempenho tanto em língua portuguesa como em matemática, 2 não obtiveram significância estatística e 5 obtiveram impacto negativo no desempenho tanto em língua portuguesa como em matemática. A prática que mais impactou positivamente a proficiência dos alunos de escolas públicas foi a de estimular os alunos a expressarem suas opiniões e a desenvolverem argumentos a partir de temas diversos (99% dos professores afirmaram usá-la com frequência, e ela demonstrou impacto de +8,75 pontos), seguida da prática de

matemática relacionada a discutir os resultados numéricos obtidos na solução de um problema (usada pelos professores com 98% de frequência e impacto verificado de +7,63 pontos).

Constatou-se que a prática de desenvolver projetos temáticos tem baixo percentual de uso em sala de aula, sendo que apenas 36% dos professores a utilizam com frequência, e seu impacto no desempenho, embora positivo, é pouco expressivo, de 0,87 pontos. Também chamaram atenção as práticas que obtiveram impacto negativo no desempenho em escolas públicas, visto que o sinal do impacto deu de forma contrária ao esperado. São elas: atividades em grupo para resolução de problemas; cópia de textos/atividades; atividades gramaticais relacionadas a textos de jornais e revistas; fixação de conceitos gramaticais e linguísticos; e o fornecimento de esquemas/regras que permitem obter as respostas certas de cálculos e problemas.

Observou-se que tais práticas, em si, não são consideradas ruins pela literatura, mas sua utilização de forma desestruturada ou desconectada com os objetivos de aprendizagem, o que possibilita a conclusão de que, portanto, impacto negativo no desempenho se deve à utilização de tais práticas de forma inadequada. Essa constatação reforça a necessidade de ampliar, nos cursos de pedagogia, a formação em didática e em estratégias de ensino, bem como a discussão sobre suas implicações para a aprendizagem dos alunos, uma vez que esses conteúdos têm recebido espaço reduzido ou, em alguns casos, têm sido negligenciados na formação superior.

Já no contexto das escolas privadas, das 19 práticas avaliadas, 9 delas obtiveram impacto positivo no desempenho em língua portuguesa, 7 obtiveram impacto positivo no desempenho em matemática, 7 não obtiveram significância estatística 3 obtiveram impacto negativo no desempenho em língua portuguesa e 5 obtiveram impacto negativo no

desempenho em matemática. Destacam-se as práticas que impactaram negativamente no desempenho, são elas: copiar textos/atividades, estimular os alunos a expressarem opiniões e argumentos, discutir a relação de temas que aparecem em jornais e revistas com a matemática, promover discussões a partir de textos de jornais ou revistas e fixar conceitos gramaticais e linguísticos.

Foi relevante também analisar o histórico de desempenho dos estudantes do 5º ano do ensino fundamental ao longo de todos os anos em que o Saeb foi realizado, o que permitiu verificar a relevância de estudos que buscam identificar quais fatores promoveriam a melhoria do ensino brasileiro e, como consequência, apontariam para as políticas públicas adequadas.

Por meio da análise dos processos avaliativos do Erce 2019, observa-se que o interesse dos professores pelo bem-estar dos estudantes, bem como o apoio que os docentes prestam à aprendizagem destes, foram práticas docentes avaliadas pelo estudo que demonstraram associação significativa com o desempenho dos discentes. Tais práticas, embora fujam ao conceito das práticas pedagógicas avaliadas neste trabalho, são significativas e relevantes para o estudo da eficácia escolar.

Embora o simples cruzamento de informações não seja suficiente para estabelecer relações de causalidade, a identificação dos fatores mais fortemente associados ao desempenho dos estudantes pode fornecer evidências relevantes sobre as áreas que demandam maior atenção por parte dos gestores educacionais, contribuindo para o direcionamento de ações voltadas à melhoria da qualidade do ensino. Nesse contexto, destaca-se também a importância de resgatar o compromisso e a responsabilidade da escola com a aprendizagem de seus alunos, fortalecendo sua capacidade de promover o desenvolvimento de competências relacionadas ao aprender

a aprender. Para tanto, torna-se fundamental considerar as variáveis psicológicas e cognitivas que influenciam o processo de ensino-aprendizagem, de modo a favorecer práticas pedagógicas mais eficazes e alinhadas às necessidades dos estudantes (Boruchovitch, 1999).

Nesse sentido, embora esta pesquisa tenha se limitado a analisar as práticas pedagógicas avaliadas pelo Saeb, sugerem-se estudos futuros que analisem as práticas pedagógicas avaliadas em outros testes, como o Pisa e o Erce.

Os resultados obtidos nesta pesquisa evidenciam a necessidade de políticas públicas voltadas para a formação de professores que garantam, entre outras coisas, conhecimentos relacionados às práticas pedagógicas eficazes no ensino, a fim de minimizar, na escola e em sala de aula, o efeito dos recursos associados à origem social dos estudantes.

Referências

- ALMEIDA, P. A. *et al. Práticas pedagógicas na educação básica do Brasil: o que evidenciam as pesquisas em educação*. Unesco, 2021.
- ANDRADE, J. M.; LAROS, J. A. Fatores associados ao desempenho escolar: estudo multinível com dados do Saeb/2001. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, v. 23, n. 1, p. 33-42, jan./mar. 2007.
- BARBOSA, M. E. F.; FERNANDES, C. A escola brasileira faz diferença? uma investigação dos efeitos da escola na proficiência em matemática dos alunos da 4ª série. In: CRESO, F. (Org.). *Avaliação, ciclos e promoção na educação*. Porto Alegre: Artmed, 2001. p. 155-172.
- BELTHER, J. M. (Org.). *Didática I*. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2014.
- BISSONNETTE, S.; GAUTHIER, C.; BOCQUILLON, M. Para revolucionar a formação docente: propostas de intervenções baseadas em evidências. *Educação em Perspectiva*, Viçosa, MG, v. 11, n. 00, p. e020013, 2020. Disponível em: <https://>

periodicos.ufv.br/educacaoemperspectiva/article/view/9010.
Acesso em: 19 jun. 2024.

BONAMINO, A. *et al.* Os efeitos das diferentes formas de capital no desempenho escolar: um estudo à luz de Bourdieu e de Coleman. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 45, p. 487-499, dez. 2010.

BORUCHOVITCH, E. Estratégias de aprendizagem e desempenho escolar: considerações para a prática educacional. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, v. 12, n. 2, p. 361-376, 1999.

BRASIL. *Relatório de resultados do Saeb 2019*. Volume 1. Contexto educacional e resultados em língua portuguesa e matemática para o 5º e 9º anos do ensino fundamental e séries finais do ensino médio. Diretoria de Avaliação da Educação Básica DAEB versão preliminar. 2023a. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/2019/resultados/relatorio_de_resultados_do_saeb_2019_volume_1.pdf. Acesso em: 12 maio 2024.

BRASIL. *Relatório de resultados do Saeb 2021*. Volume 1. Contexto educacional e resultados em língua portuguesa e matemática para o 5º e 9º anos do ensino fundamental e séries finais do ensino médio. Diretoria de Avaliação da Educação Básica DAEB versão preliminar. 2023b. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/2021/resultados/relatorio_de_resultados_do_saeb_2021_volume_1.pdf. Acesso em: 12 maio 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sistema de Avaliação da Educação Básica*: microdados. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/saeb>. Acesso em: 28 jul. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep). Detalhamento da população e resultados do Saeb 2021: nota técnica nº 20/2021/CGIM/DAEB. Brasília: Inep, 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Notas sobre o Brasil no Pisa 2022. Brasília, DF: Inep, 2023c.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Pisa 2022 - Resultados. Brasília, DF: Inep, 2023d.

CARBONARI, R.; SILVA, A. C. Cópia e leitura oral: estratégias para ensinar? In: CHIAPPINI, L. (Org.). *Aprender e ensinar com textos didáticos e paradidáticos*. São Paulo: Cortez, 2001.

CUNHA, J.S. *et al.* Tarefa para Casa: sim ou não? Uma perspectiva autorregulatória da aprendizagem. *Revista de Educação*, Campinas, SP, v. 23, n. 3, p. 385-406, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.24220/2318-0870v23n3a4105>.

FERRÃO, M. E. Introdução aos modelos de regressão multinível em educação. *Cadernos de Pesquisa*, a. 34, v. 121, p. 248, 2003. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/499/503>. Acesso em: 22 maio 2026.

FRADE, I. C. A. S. *et al.* (Org.). Termos de Alfabetização, leitura e escrita para educadores. *Glossário Ceale*. Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <https://www.ceale.fae.ufmg.br/glossarioceale/verbetes/copia>. Acesso em: 13 dez. 2024.

FRANCO, C. *et al.* O referencial teórico na construção dos questionários contextuais do Saeb 2001. *Estudos em Avaliação Educacional*, n. 28, p. 39-74, 2003.

FREITAS, R. A. M. DA M. Ensino por problemas: uma abordagem para o desenvolvimento do aluno. *Educação e Pesquisa*, v. 38, n. 2, p. 403-418, abr. 2012.

GAUTHIER, C. Da pedagogia tradicional à pedagogia nova. In: GAUTHIER, C; TARDIF, M. (Org.). *A pedagogia: teorias e práticas da Antiguidade aos nossos dias*. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014. p. 154-176.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HAYDT, R. C. C. *Curso de didática geral*. São Paulo: Ática, 2006.

HIPPOLYTO, Luzia de Queiroz. *Avaliação dos resultados do SPAECE da 3ª série do ensino médio em matemática no Ceará e sua repercussão na prática pedagógica dos professores: um estudo descritivo dos anos 2008, 2009 e 2010*. 2013. 156 f.

Dissertação (Mestrado em Ensino de Ciências e Matemática) – Centro de Ciências, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

JESUS, G. R.; LAROS, J. A. Eficácia escolar: regressão multinível com dados de avaliação em larga escala. *Avaliação psicológica*, v. 3, n. 2, p. 93-106, 2004. ISSN 1677-0471.

KARINO, C. A.; LAROS, J. A. Estudos brasileiros sobre eficácia escolar: uma revisão de literatura. *Examen: política, gestão e avaliação da educação*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 95-126, 2017.

LAROS, J. A.; MARCIANO, J. L. P.; ANDRADE, J. M. de. Fatores que afetam o desempenho na prova de matemática do Saeb: um estudo multinível. *Avaliação psicológica*, Porto Alegre, v. 9, n. 2, p. 173-186, ago. 2010. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1677-04712010000200004&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 6 nov. 2024.

LIBÂNEO, José Carlos. *Didática*. São Paulo: Cortez, 2013.

LUCA, G. G.; KUBO, O. M. O argumentar como objetivo de ensino a ser desenvolvido em diferentes disciplinas e desde níveis básicos do ensino formal. *Psicologia da educação*, São Paulo, n. 33, p. 153-160, dez. 2011. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-69752011000200009&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 15 nov. 2024.

LUCKESI, Cipriano Carlos. *Avaliação da aprendizagem na escola: reelaborando conceitos e criando a prática*. 2. ed. Salvador: Malabares, 2005.

MALHEIROS, Bruno Taranto. Teorias de ensino. In: MALHEIROS, Bruno Taranto. *Didática geral*. 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2019.

MATTEI, T. F.; CUNHA, M. S. Impacto do trabalho infantojuvenil no desempenho escolar para o Brasil urbano. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 32, e07159, 2021. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-68312021000100213&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 15 nov. 2024.

NAMPO, D. S. O. *et al.* Aplicações do mapa mental no processo de ensino e aprendizagem da matemática. CONEDU - *Educação Matemática*. Campina Grande, PB: Realize Editora, 2024. v. 2. Disponível em: <https://editorarealize.com.br/artigo/visualizar/105788>. Acesso em: 13 dez. 2024.

NASCIMENTO, S. P.; DIAS, M. O. Mapas mentais como ferramenta de ensino, aprendizagem, avaliação e autoavaliação em matemática nos anos finais do ensino fundamental. *Revista sergipana de matemática e educação matemática*, [S. l.], v. 9, n. 3, p. 223-242, 2024. DOI: 10.34179/revistem.v9i3.20706. Disponível em: <https://periodicos.ufs.br/revise/article/view/20706>. Acesso em: 13 dez. 2024.

OLIVEIRA, C. F.; TEIXEIRA, E. C; PENHA, D. L. B. Práticas pedagógicas e desempenho escolar no brasil. *SciELO Preprints*, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/3261>. Acesso em: 6 maio 2024.

OLIVEIRA, K. L.; BORUCHOVITCH, E.; SANTOS, A. A. A. Estratégias de aprendizagem e desempenho acadêmico: evidências de validade. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, v. 25, n. 4, p. 531-536, out. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ptp/a/S8xXnzpjt3gbfyDccYKNMZf/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 maio 2026.

ORTIGÃO, M. I. R. Análise das práticas de professores de matemática da educação básica. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 22, n. 48, p. 29-52, 2011. DOI: 10.18222/eae224820111988. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/eae/article/view/1988>. Acesso em: 11 dez. 2024.

PALERMO, G. A.; SILVA, D. B. N.; NOVELLINO, M. S. F. Fatores Associados ao desempenho escolar: uma análise da proficiência em matemática dos alunos do 5º ano do ensino fundamental da rede municipal do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira Estudos Populacionais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 2, p. 376-394, jul./dez. 2014.

RICHARD, M. BISSONNETTE, S. As ciências cognitivas e o ensino. In: GAUTHIER, C; TARDIF, M. (Org.). *A pedagogia: teorias e práticas da antiguidade aos nossos dias*. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014. p. 394-419.

SILVA, E. R. Reflexões sobre a utilidade do ensino da gramática teórica para o domínio da norma padrão. *Revista Intercâmbio*, São Paulo, v. 15. 2006. ISSN 1806-275X. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/intercambio/article/view/3660>. Acesso em: 22 maio 2026.

SILVA, J. F. da. Didática no Ensino Superior: estratégias de ensino adequadas à arte de ensinar. *Educação Por Escrito*, [S. l.], v. 9, n. 2, p. 204-219, 2019. DOI: 10.15448/2179-8435.2018.2.31275. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/porescrito/article/view/31275>. Acesso em: 5 dez. 2024.

SOARES, J. F. Melhoria do desempenho cognitivo dos alunos do ensino fundamental. *Cadernos de Pesquisa*, v. 37, n. 130, p. 135-160, jan. 2007.

SOARES, T. M. Influência do professor e do ambiente em sala de aula sobre a proficiência alcançada pelos alunos avaliados no Simave-2002. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, n. 28, p. 103-124, 2003. DOI: 10.18222/ae02820032172. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/ae/article/view/2172>. Acesso em: 7 nov. 2024.

SOUSA, L. D.; VIEIRA, A. G. Ensino de Língua Materna: uma reflexão metalinguística. *Revista Educação Pública*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 12, 5 abr. 2022. Disponível em: <https://educacaopublica.cecierj.edu.br/artigos/22/12/ensino-de-lingua-materna-uma-reflexao-metalinguistica>. Acesso em: 22 maio 2026.

UNESCO. *Estudio Regional Comparativo y Explicativo (Erce 2019)*: reporte nacional de resultados; Brasil. 2021. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380242>. Acesso em: 5 dez. 2024.

VIEIRA, A. R. L. Mapas conceituais no ensino de matemática: experiência na educação de jovens e adultos. *Revista Exitus*, Santarém, PA, v. 10, e020089, 2020. DOI: <https://doi.org/10.24065/2237-9460.2020v10n1id1230>. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2237-94602020000100261&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 13 dez. 2024.

Capítulo 3

Governança corporativa e barreiras estruturais: a ascensão das mulheres em cargos de liderança

*Júlia Tiburcio Miranda⁶
Dalton Tria Cusciano⁷*

Resumo: Este artigo analisa a sub-representação feminina em cargos da alta administração à luz de um referencial envolvendo governança corporativa, direitos humanos e equidade de gênero. Com base em revisão bibliográfica e documental, investiga-se como a instituição de cotas para a ocupação por mulheres nesses cargos de maior prestígio contribuem para a inclusão de gênero na governança corporativa brasileira. A questão guia deste artigo é: como a cultura e os vieses implícitos moldam as oportunidades de liderança para mulheres nas corporações brasileiras? O estudo articula teorias como “teto de vidro”, “piso pegajoso” e “muro da maternidade” para compreender as múltiplas barreiras estruturais enfrentadas pelas mulheres na ascensão a cargos de liderança. Os resultados indicam que a promoção da diversidade ainda é tratada como exigência externa – regulatória ou reputacional –, não como valor intrínseco à estratégia organizacional. Conclui-se que, embora os avanços normativos sejam relevantes, eles ainda carecem de efetividade diante da resistência cultural e institucional à equidade de gênero. A pesquisa ressalta a necessidade de ações estruturadas e interseccionais para a construção de uma governança mais inclusiva, legítima e sustentável.

⁶ Mestre em Compliance pela Ambra University. Advogada. E-mail: juliatiurcioadv@gmail.com

⁷ Doutor em Administração Pública e Governo pela FGV/SP. Professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Católica de Brasília. E-mail: dalton.cusciano@p.uceb.br

Palavras-chave: governança corporativa; diversidade de gênero; Lei 15.177/2025; mulheres; liderança.

1 Introdução

A governança corporativa tem se consolidado como elemento essencial no aprimoramento da gestão empresarial, especialmente em razão das crescentes demandas por práticas éticas, transparentes e sustentáveis. Nesse contexto, destaca-se o Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), que orienta as corporações na adoção de mecanismos voltados à eficiência decisória, à melhoria de desempenho e à construção de reputação institucional (IBGC, 2023). Um dos princípios estruturantes desse modelo é o da equidade, diretamente relacionado à promoção da diversidade e da inclusão nos diversos níveis hierárquicos, com ênfase na alta administração.

Apesar dos avanços nas pautas ambientais, sociais e de governança (ASG), a representatividade feminina nos cargos de liderança corporativa ainda é significativamente inferior à masculina. Dados recentes indicam que, embora as mulheres apresentem maior nível de escolaridade e representem a maioria populacional no Brasil, conforme pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022), sua participação em conselhos e diretorias de empresas permanece restrita.

De acordo com levantamento realizado por Cusciano e Laruccia (2023), dos 6.160 cargos em companhias de capital aberto, apenas 15,2 % são ocupados por mulheres, sendo possível que uma mesma profissional atue em diversas empresas, o que reduz ainda mais a efetiva diversidade.

Diante desse cenário, este trabalho tem por objetivo geral investigar de que forma as normas organizacionais e os vieses inconscientes impactam na ascensão de mulheres a cargos de

liderança no ambiente corporativo; o problema de pesquisa que orienta o estudo é: como a cultura e os vieses implícitos moldam as oportunidades de liderança que as mulheres têm nas corporações brasileiras?

Parte-se da hipótese de que, apesar da qualificação e da presença numérica das mulheres no mercado de trabalho, sua ascensão profissional encontra obstáculos invisíveis – estruturais, culturais e institucionais – que dificultam o acesso a cargos de poder e prestígio. Essas barreiras se manifestam por meio do machismo estrutural, da perpetuação de estereótipos de gênero e da cultura organizacional excludente, resultando na manutenção de trajetórias de liderança predominantemente masculinas.

A justificativa da presente pesquisa reside na importância de compreender os mecanismos que perpetuam a desigualdade de gênero na alta administração das empresas, mesmo diante de normativas que recomendam a promoção da diversidade, como previsto nos itens 3.2 e 4.2 do Código de Melhores Práticas do IBGC. O entendimento dessas dinâmicas é fundamental não apenas para a efetivação do princípio da equidade, como também para o aprimoramento da governança corporativa, tendo em vista que a pluralidade de perspectivas melhora o processo decisório e fortalece a legitimidade das instituições (IBGC, 2023, p. 35).

A presente investigação ancora-se também nas literaturas como as de Broverman, Clarkson, Rosenkrantz e Vogel (1970), com destaque para Virgínia Schein (1973), Linda Wirth (2001) e Helena Hirata (2005), que apontam diferenças estruturais nas trajetórias profissionais de homens e mulheres. Linda Wirth (2001), por exemplo, utiliza-se da metáfora das letras “M” e “U invertido” para ilustrar as interrupções e as dificuldades vivenciadas pelas mulheres em contraponto à estabilidade da carreira masculina.

Destacam-se, entre os principais resultados identificados, a sub-representação de mulheres em posições de liderança, a concentração de cargos em poucas profissionais e a permanência de práticas culturais e corporativas que dificultam o avanço feminino na hierarquia. Tais elementos reforçam a necessidade de políticas mais efetivas de promoção da diversidade que não se limitem ao discurso, mas que se traduzam em ações estruturais.

No que tange à organização, o presente trabalho está estruturado em sete capítulos, além desta introdução. Os capítulos de 2 a 4 concentram o referencial teórico, sendo que o capítulo 2 trata de uma análise da equidade de gênero como um dos pilares da governança corporativa; o capítulo 3 aborda o cenário internacional e nacional relacionado às cotas para garantia de ocupação de mulheres em cargos na alta administração e o capítulo 4 traz a visão das teorias de gênero e os obstáculos visíveis e invisíveis existentes na carreira feminina. O capítulo 5 explana a metodologia do estudo, o capítulo 6 traz a discussão sobre os resultados obtidos e, por fim, o capítulo 7 conclui este artigo.

2 Equidade como pilar da governança corporativa: diversidade e inclusão na alta gestão

O Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, elaborado pelo IBGC, constitui um documento de referência para as organizações, na medida em que busca aprimorar aspectos como o processo decisório, o desempenho e a reputação corporativa (IBGC, 2023, p. 8). A adoção dessas práticas evidencia o compromisso das organizações não apenas com os seus investidores e com as demais partes interessadas, mas também com o meio ambiente e com a sociedade em geral.

A pressão dos *stakeholders* em relação a questões de ASG tornou-se uma tendência significativa nos últimos anos, refletindo o reconhecimento crescente da importância de práticas sustentáveis e responsáveis. Esses *stakeholders*, tais como acionistas, clientes, funcionários, comunidades locais e reguladores, desempenham um papel crucial ao influenciar as organizações a adotarem práticas mais alinhadas com os princípios ASG.

Os interesses dos investidores e acionistas pela melhoria do desempenho empresarial a longo prazo são justificados considerando-se o crescente interesse dos consumidores por questões de sustentabilidade e responsabilidade social. Empresas comprometidas com práticas éticas e sustentáveis muitas vezes atraem consumidores que valorizam esses aspectos em suas escolhas de consumo, o que impacta, diretamente, na concorrência e na vantagem competitiva.

Como resposta a essas pressões, muitas empresas estão adotando estratégias ASG proativas, integrando ações e/ou medidas ambientais, sociais e de governança em suas operações e relatórios. Isso não apenas atende às expectativas das partes interessadas, mas também contribui para a sustentabilidade. Além disso, é importante ressaltar que a governança corporativa não se limita a beneficiar apenas os acionistas, mas é um processo abrangente que inclui não apenas os sócios, como também colaboradores, funcionários, clientes, fornecedores e outros.

A pedra angular da governança corporativa é composta por cinco princípios primordiais, quais sejam: integridade, transparência, equidade, *accountability* e sustentabilidade. Apesar de todos esses princípios terem importância, este estudo tem como recorte temático o princípio da equidade, que está diretamente ligado à diversidade e à inclusão, pressupostos que devem ser identificados em todas as etapas e

níveis decisórios dentro da corporação, a fim de garantir uma governança eficiente, principalmente na alta administração.

A partir disso, tem-se que o código de Melhores Práticas estabelece a necessidade de se respeitar a diversidade no Conselho de Administração (item 3.2) e na Diretoria (item 4.2). Isso porque esse conselho é um dos órgãos com maior responsabilidade para garantir a eficiência da governança corporativa, uma vez que é ele o responsável pelo elo entre os gestores e os *stakeholders*. A execução das estratégias aprovadas pelo Conselho de Administração e a gestão da organização são de responsabilidade da Diretoria, fato que evidencia sua importância na estrutura societária.

A diversidade da alta administração pode ser compreendida como uma combinação variada de dados demográficos como gênero, faixa etária, etnia, formação educacional, nacionalidade e experiência profissional (Campbell; Mínguez-Vera, 2008 *apud* Prudêncio *et al.*, 2021), o que a torna fundamental para o aprimoramento do processo de decisão com pluralidade de perspectivas.

3 Cotas de gênero e governança corporativa: análise internacional e nacional

Não é recente o estudo relativo ao trabalho da mulher e às posições hierárquicas a que elas são submetidas, haja vista que, histórica e culturalmente, os homens são e estão associados ao sucesso profissional e aos cargos de maior prestígio e destaque dentro das corporações. Bowman, Worthly e Greyser (1965 *apud* Schein, 1973) realizaram uma pesquisa com 1.000 (mil) homens executivos, dos quais 41% expressaram atitudes negativas com relação a mulheres ocuparem posições executivas, situação que confirma, assim como em outras pesquisas (Anastasi; Foley, 1949;), a existência de um estereótipo para a ocupação de homens nestes cargos.

Virgínia Schein (1973) aponta, de maneira acertada, que existe uma tipificação ocupacional e que ela é baseada nas expectativas geradas a respeito de como determinado ocupante de certo cargo deveria agir ou ser. A literatura (Broverman; Rosenkrantz; Vogel, 1970) vai na direção de que, em geral, as qualidades requeridas dos profissionais de gerência teriam mais relação com características tipicamente masculinas e, portanto, maior probabilidade de um homem tê-las ou adquiri-las do que uma mulher, o que geraria uma desqualificação quase imediata. Os estudos clássicos sobre estereótipos de gênero mostram que o conjunto de atributos associados a competências como independência, racionalidade, objetividade, autoconfiança, ambição, competitividade, assertividade e capacidade decisória era atribuído predominantemente aos homens (Broverman *et al.*, 1970). Como várias dessas características também eram consideradas necessárias ao sucesso no exercício de funções gerenciais, estabeleceu-se uma correspondência simbólica entre masculinidade e competência para a gestão (Schein, 1993). Isso não significa que os homens efetivamente possuam tais qualidades em maior grau, mas que os estereótipos de gênero fazem com que essas características lhes sejam mais prontamente presumidas.

Não obstante a formação de estereótipos, a pesquisa de Schein (1973) concluiu que indivíduos a partir de 49 (quarenta e nove) anos tendem a não os seguir no que tange aos cargos gerenciais. Evidencia-se, portanto, que as mulheres apresentam maior dificuldade para ascender na carreira, situação que ensejou alguns países a instituírem cotas para que elas integrassem os Conselhos de Administração das empresas com capital aberto. “A experiência inicial ocorreu em Israel, em 1993. Desde então, foram adotadas leis semelhantes sucessivamente pela África do Sul (1996), Noruega (2002), Irlanda (2004), Finlândia (2004), Islândia (2006), Suíça (2006) e Dinamarca (2009)” (IBGC, 2013).

A Noruega se destacou na majoração de seu índice, posto que visava a inserção de, ao menos, 40% (quarenta por cento) das mulheres nos conselhos até o ano de 2008, haja vista a estagnação do índice de participação feminina em tais cargos. A penalidade para quem não cumprisse o regramento era desvinculação da empresa à bolsa de valores ou extinção empresarial, além de aplicação de multas. Houve dificuldade no cumprimento da regra, e muitas companhias fecharam seu capital, além de não oportunizarem mais a ocupação de cargos de Diretoria por mulheres. Contudo, o “percentual de mulheres entre os conselheiros das empresas envolvidas, que em 2002 somava 6,8%, passou a 40,3% em 2010” (IBGC, 2013).

Alguns outros países seguiram com a instituição de regramentos similares, e o Brasil, em 2010, redigiu o Projeto de Lei (PL) nº 112/2010, que objetiva que, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das mulheres integrassem cargos no conselho da administração até o ano de 2022. O projeto seguiu para a Câmara dos Deputados, passou a tramitar sob a identificação do número 7179/2017 e, até a redação do presente texto, aguarda designação de relator na comissão de administração e serviço público.

Recentemente, em 24 de julho de 2025, foi sancionada a Lei 15.177, que institui a obrigatoriedade de participação mínima de mulheres nos conselhos de administração de sociedades empresariais, especificamente de empresas estatais, estas entendidas como empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e outras companhias em que os entes federativos, direta ou indiretamente, detenham a maioria do capital social votante. Essa lei, portanto, trouxe alterações significativas na Lei das Sociedades Anônimas e na Lei de Responsabilidade das Estatais ao determinar a reserva mínima de 30% (trinta por cento) das vagas de membros titulares para mulheres em con-

selhos de administração de empresas estatais; ademais, 30% dessas vagas reservadas para mulheres devem ser destinadas, de forma específica, a mulheres negras ou com deficiência. Já no tocante às empresas com maioria ou totalidade de capital social votante privado, a Lei 15.177/2025 facultou a adesão, respeitando assim o princípio da livre iniciativa, apesar de recomendar um norte a ser seguido rumo à equidade de gênero.

A promulgação da nova legislação se insere em um contexto de convergência com as diretrizes internacionais voltadas à promoção da diversidade na alta gestão corporativa e consequentemente impõe às sociedades empresariais a necessidade de reestruturar criticamente seus modelos de governança, bem como a de revisar seus processos internos de recrutamento, de ascensão e de retenção de lideranças, tudo isso com vistas à efetivação de práticas mais inclusivas e equitativas.

Como parte do movimento que converge para a equidade de gênero, a Comissão de Valores Imobiliários (CVM) aprovou em 2023 o anexo B, que trata dos temas ASG, buscando, entre outros, o estímulo à diversidade de gênero nas Diretorias e Conselhos de Administração e determinando que pelo menos uma mulher deva compor, como membro titular, o Conselho de Administração ou a Diretoria.

O anexo ASG, elaborado com propostas da própria B3 e aprovado pela CVM, adota o modelo “pratique ou explique”, no qual as empresas que não aderirem à determinação devem explicar abertamente ao mercado os motivos de não a haverem cumprido.

Tais informações, a partir de 2025, devem ser declaradas no Formulário de Referência (FRE), documento anual obrigatório a ser preenchido por empresas com capital aberto. O que se evidencia, portanto, é que o cumprimento da medida não é obrigatório; a prestação de contas, contudo, é.

O modelo “pratique ou explique” tem o condão de dar maior visibilidade ao mercado sobre as práticas ASG, principalmente no que diz respeito à diversidade de gênero, ampliando o espaço de comunicação entre a empresa e os *stakeholders*. Nos termos do informado pela B3 (2023, p. 5), “Esta abordagem impulsiona a familiarização do mercado sobre aspectos ASG e não prejudica a propositura de regras mandatórias em segmentos especiais futura e oportunamente”.

Conforme sustenta Wright (2023), a obrigatoriedade de instituir cotas para a inserção das mulheres na liderança executiva é assunto que demanda muita discussão, principalmente quando se evidencia que os estudos envolvendo a performance das mulheres depende da cultura de cada país.

4 A importância das teorias da barreira de gênero na redefinição da governança corporativa

A busca pela ascensão profissional das mulheres constitui uma pauta histórica que, apesar dos avanços alcançados nas últimas décadas, permanece como um desafio em constante evolução. O trabalho realizado por mulheres não é, por vezes, reconhecido ou respeitado, sendo considerado invisível, principalmente em sociedades estruturadas no machismo, como a brasileira. A dificuldade de inserir mulheres em cargos altos foi intitulada de *glass ceiling* (Madalozzo, 2011, p. 126-137 *apud* Carneiro *et al.*, 2019, p. 3), ou “teto de vidro”, e, a partir dessa teoria, surgiram tantas outras com o fito de demonstrar os desafios enfrentados pela mulher na ascensão da carreira.

O presente estudo fundamenta-se nas teorias que abordam as barreiras enfrentadas pelas mulheres na ascensão à liderança organizacional, com destaque para a concepção do “teto de vidro” (*glass ceiling*). Essa teoria sustenta a existência de barreiras invisíveis, de natureza estrutural e cultural, que dificultam ou impedem a promoção de mulheres aos cargos de

alta gestão, mesmo quando apresentam qualificação técnica e experiência comparáveis às de seus pares masculinos. O termo ganhou projeção em 1984, a partir de uma entrevista concedida por Gay Bryant ao periódico *Adweek Special Report*, e consolidou-se como marco teórico na análise das desigualdades de gênero no mercado de trabalho.

A partir do desenvolvimento da teoria do teto de vidro, outras formulações complementares foram propostas para explicar os diferentes mecanismos de exclusão das mulheres nos ambientes corporativos. Uma delas é a teoria dos “pisos pegajosos” (*sticky floors*), que descreve a permanência sistemática das mulheres em cargos operacionais ou de base, resultante de padrões discriminatórios que dificultam o acesso às promoções já nos primeiros estágios da carreira. Tal fenômeno está associado a desigualdades educacionais, oportunidades limitadas, discriminações sistêmicas e fatores socioculturais arraigados.

Outra perspectiva relevante é a do “penhasco de vidro” (*glass cliff*), que trata da tendência de se atribuir posições de liderança a mulheres em momentos de crise institucional ou de iminente fracasso, de modo que, quando o desempenho organizacional for comprometido, esse resultado possa ser indevidamente associado à presença de uma liderança feminina. Essa teoria foi desenvolvida por Michelle K. Ryan e S. Alexander Haslam, em 2005, e tem sido amplamente discutida em estudos sobre gestão e psicologia organizacional.

No campo das relações interpessoais e da cultura organizacional, a teoria da “abelha rainha” (*queen bee*) destaca a existência de comportamentos excludentes praticados por mulheres que já ocupam posições de liderança, as quais, por vezes, reproduzem práticas de distanciamento ou de oposição às mulheres em início de carreira. Essa teoria foi inicialmente elaborada por G. L. Staines, T. E. Jayaratne e C. Tavris, na década de 1970, e é frequentemente utilizada para refletir

sobre os efeitos do ambiente masculinizado nos padrões de socialização profissional das mulheres líderes.

A metáfora do “labirinto de cristal” (*crystal maze*), propõe uma leitura alternativa ao teto de vidro ao enfatizar que a trajetória profissional feminina não se caracteriza apenas por um único obstáculo, mas por uma série de desafios não lineares e interdependentes, que exigem resiliência e estratégias constantes de superação. A popularização da metáfora ocorreu com a publicação da obra *Through the labyrinth: the truth about how women become leaders*, em 2007.

Outro conceito contemporâneo de relevância é o do “degrau quebrado” (*broken rung*), que evidencia as desigualdades de gênero já no primeiro nível de promoção profissional. Essa abordagem propõe que a desigualdade nas etapas iniciais da carreira compromete todo o percurso de ascensão, o que demanda a adoção de políticas de igualdade de oportunidades em todos os níveis hierárquicos da organização. A expressão ganhou notoriedade recentemente, e foi incorporada a diversos estudos, como os de Ellingrud, Yee e Del Mar Martínez (2025) e Boghrati, Raghu e Semadeni (2025).

Por fim, a teoria do “muro da maternidade” (*maternal wall*) denuncia os obstáculos enfrentados pelas mulheres em razão da maternidade, especialmente no que se refere a contratações, promoções, remunerações e possibilidades de ascensão. A associação entre a maternidade e uma suposta diminuição da produtividade é frequentemente utilizada como justificativa implícita para a estagnação de carreiras femininas, implicando profundas violações aos princípios da equidade e da meritocracia. Desde a década de 1990, essa teoria tem sido incorporada a estudos interdisciplinares sobre gênero, trabalho e políticas de cuidado.

A articulação dessas abordagens contribui para ampliar a compreensão sobre os diversos mecanismos – visíveis e invisíveis – que mantêm a sub-representação feminina nos espaços decisórios, evidenciando a necessidade de políticas públicas e organizacionais que enfrentem as múltiplas camadas de desigualdade presentes na estrutura do mercado de trabalho contemporâneo.

O tema assume especial relevância ao se considerar que o Fórum Econômico Mundial estima que ainda serão necessários aproximadamente 131 anos para que as desigualdades de gênero sejam efetivamente eliminadas (World Economic Forum, 2023). Essa projeção evidencia a distância existente entre a realidade atual e as metas estabelecidas pelo Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 5 da Organização das Nações Unidas (ONU), que busca alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas até 2030. Além disso, esse cenário revela a necessidade de fortalecer a implementação e o cumprimento efetivo das normas nacionais e internacionais voltadas à promoção da equidade de gênero, bem como à prevenção e combate de práticas discriminatórias, especialmente nos países signatários desses compromissos, entre eles o Brasil.

5 Metodologia

Utilizou-se a pesquisa bibliográfica com enfoque qualitativo baseado em análise e síntese de literatura especializada, estudos científicos e pesquisas previamente publicadas sobre as questões relacionadas ao gênero, à ascensão profissional feminina e à governança corporativa. A escolha dessa abordagem metodológica se justifica pela necessidade de compreender, a partir do referencial teórico existente, os principais conceitos, teorias, debates e dados que envolvem a participação das mulheres em cargos de liderança e os obstáculos enfrentados nesse contexto.

Para a seleção do material bibliográfico, foram utilizadas bases de dados acadêmicas renomadas, como Google Scholar, além de repositórios nacionais e internacionais que contemplam artigos, livros, teses e legislações pertinentes ao tema.

A análise dos documentos consistiu em uma leitura interpretativa com ênfase nas teorias relacionadas às barreiras de gênero na liderança, às políticas de diversidade e às práticas de governança corporativa. Além disso, foram considerados estudos empíricos que evidenciam dados quantitativos e qualitativos sobre a participação feminina em conselhos e diretorias de empresas.

Essa metodologia permitiu construir um panorama consolidado e fundamentado acerca dos desafios enfrentados pelas mulheres na alta gestão, embasando as discussões e reflexões apresentadas ao longo do trabalho, bem como subsidiando propostas e recomendações para avanços futuros no campo da governança corporativa com equidade de gênero.

6 Reflexões sobre a equidade de gênero nas estruturas de gestão

A análise do arcabouço teórico e normativo evidencia que a desigualdade de gênero nos espaços de liderança empresarial decorre de múltiplos fatores interligados, que extrapolam o plano individual e se enraízam em estruturas organizacionais, culturais e simbólicas.

As teorias do teto de vidro e as várias outras decorrentes dela demonstram que o avanço profissional das mulheres – especialmente aquelas em quem outros marcadores sociais, como a etnia, são identificados – não é obstado apenas por ausência de qualificação ou interesse, mas por barreiras sistêmicas que operam de forma persistente e invisível.

Nesse contexto, a governança corporativa se apresenta como espaço estratégico de disputa por equidade e representatividade. A incorporação, ainda que gradual, de diretrizes nacionais e internacionais voltadas à promoção da diversidade, em especial o anexo B da CVM, a Agenda 2030 da ONU, os princípios ASG, a Lei 15.177/2025 e as recentes normas legais voltadas à participação mínima de mulheres em conselhos, revela uma mudança de paradigma.

Trata-se da transição de um modelo de governança centrado unicamente em metas de desempenho e eficiência operacional para uma abordagem mais abrangente, que reconhece a diversidade e a inclusão como fundamentos essenciais para a legitimidade institucional, a responsabilidade social, a sustentabilidade organizacional e a promoção de ambientes mais justos e inovadores.

A adoção de políticas de cotas tem se revelado, ainda que de forma gradual, um instrumento eficaz para ampliar a presença feminina em posições de alta liderança. Nesse sentido, vislumbra-se que a institucionalização de mecanismos normativos constitui um caminho promissor para o avanço das pautas relacionadas à equidade de gênero no âmbito corporativo.

Contudo, os resultados apontam que o avanço normativo não elimina, por si só, as resistências culturais e institucionais que permeiam o ambiente corporativo; ainda são necessárias políticas estruturadas de promoção da diversidade, engajamento efetivo das lideranças e monitoramento contínuo de indicadores de inclusão com recorte interseccional para mitigar a desigualdade de gênero dentro da corporação.

A transformação da governança corporativa, portanto, depende tanto da regulação quanto da construção de uma nova cultura organizacional que compreenda a equidade de gênero não como concessão, mas como direito e estratégia.

7 Conclusão

O estudo analisou, com enfoque na literatura especializada e nas normativas nacionais e internacionais, as barreiras enfrentadas por mulheres para ascenderem à alta liderança corporativa. Os principais resultados indicam que, apesar dos avanços normativos, como a recente aprovação da Lei nº 15.177/2025 e a incorporação de diretrizes ASG pela CVM, a presença feminina em cargos diretivos ainda é fortemente limitada por estereótipos de gênero historicamente construídos e por estruturas organizacionais pouco inclusivas, situação que responde à pergunta-problema norteadora deste trabalho.

A interpretação dos resultados revela que a sub-representação feminina na alta gestão não decorre de falta de qualificação ou de interesse, mas de obstáculos estruturais, culturais e simbólicos que perpetuam a exclusão. Teorias como “teto de vidro”, “piso pegajoso”, “penhasco de vidro”, “abelha rainha”, “labirinto de cristal”, “degrau quebrado” e “muro da maternidade” ajudam a compreender os múltiplos mecanismos que dificultam a trajetória das mulheres rumo ao topo, nas corporações. Tais teorias, ao serem relacionadas ao contexto da governança corporativa contemporânea, revelam que a diversidade de gênero precisa ser tratada não apenas como meta estatística, mas como um imperativo social, ético e estratégico.

Esses resultados contribuem para o campo da governança corporativa ao demonstrar que a diversidade na alta administração não pode ser tratada como simples cumprimento das boas práticas, mas como um componente essencial de legitimidade institucional, inovação organizacional e sustentabilidade a longo prazo. A presença de mulheres em posições de decisão não é apenas uma demanda de justiça social; ela impacta diretamente o desempenho, a reputação

e a capacidade adaptativa das empresas em um ambiente global cada vez mais exigente.

Como limitação do estudo, destaca-se a abordagem exclusivamente teórica e documental, o que impede generalizações empíricas mais robustas. Diante disso, sugere-se que futuras pesquisas adotem metodologias diversas para investigar os efeitos concretos da adoção de práticas inclusivas na composição de conselhos e de diretorias, especialmente pelo viés do impacto produtivo, reputacional e financeiro de determinada companhia.

Referências

ALBUQUERQUE, Luís Fernando Gomes; SANTOS, Anderson Sousa. Governança corporativa: uma análise da representatividade das mulheres na diretoria executiva das empresas listadas na B3. *Future Studies Research Journal*, São Paulo, v. 11, n. 3, p. 346-361, 2019. DOI: 10.24023/FutureJournal/2175-5825/2019.v11i3.458. Disponível <https://future.emnuvens.com.br/FSRJ/article/view/458>. Acesso em: 27 jul. 2025.

ANASTASI, Anne; FOLEY, John P. *Differential psychology: individual and group differences in behavior*. 2. ed. New York: Macmillan, 1949.

BOGHRATI, Reihane; RAGHU, Santanam; SEMADENI, Matthew. The Impact of Social Movements Gender Leadership Dynamics. *WRDS: Wraton Research Data Services*, [S. l.], 16 abr. 2025. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=5220288>. Acesso em: 27 jul. 2025.

BROVERMAN, Ingeborg K. *et al.* Sex-role stereotypes and clinical judgments of mental health. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, [S. l.], v. 34, n. 1, p. 1-7, 1970. DOI: 10.1037/h0028797. Acesso em: 27 jul. 2025.

CARNEIRO, Luziberto Barrozo; FRARE, Anderson Betti; GOMES, Débora Gomes. Teto de vidro: um estudo sobre os fatores deste fenômeno no Brasil sob a percepção de mulheres gestoras. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 19, 2019, São Paulo. *Anais [...]*. São

Paulo: Fipecafi, 2019. Disponível em: <https://congressosp.fipecafi.org/anais/19UspInternational/ArtigosDownload/1607.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2025.

CUSCIANO, Dalton Tria; LARUCCIA, Mauro. A diversidade de gênero nas empresas brasileiras de capital aberto. *Revista Interdisciplinar Sistemas de Justiça e Sociedade*, [S. l.], v. 4, n. 1, p. 20-35, 2024.

ELLINGRUD, Kweilin; YEE, Lareina; DEL MAR MARTÍNEZ, Maria. *The Broken Rung: when the career ladder breaks for women-and how they can succeed in spite of it*. Boston: Harvard Business Review Press, 2025.

GOLDENBERG, Maria. Equidade de gênero no mundo corporativo: como avançar e garantir equidade de oportunidades. *Revista USP*, São Paulo, n. 41, p. 69-83, 2023. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/206719/192320>. Acesso em: 27 jul. 2025.

HIRATA, Helena. Globalização, trabalho e gênero. *Revista Política Pública*, [S. l.], v. 9, n. 1, 2005. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7543642/mod_resource/content/0/Aula%206%20Te%20xto%20.pdf. Acesso em: 27 jul. 2025.

HIRATA, Helena. O trabalho de cuidado. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, [S. l.], v. 13, n. 24, p. 53-64, 2016. Disponível em: <https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/02/5sur-24-por-helenahirata.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2025.

HIRATA, Helena; KERGOAT, Daniele. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. *Cadernos de Pesquisa*, [S. l.], v. 37, n. 132, p. 595-609, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/cCztcWVvvtWGDvFqRmdsBWQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 27 jul. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Informativo 2022. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102066_informativo.pdf. Acesso em: 27 jul. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA – IBGC. Código de Melhores Práticas

de Governança Corporativa. 6. ed. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA – IBGC. Fundamentos para a discussão sobre cotas para mulheres nos conselhos no Brasil. IBGC Pesquisa, 2013. Disponível em: https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/23509/IBGC_Pesquisa_CotasMulheres.pdf. Acesso em: 27 jul. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA – IBGC. Programa Diversidade em Conselho, 2023. Disponível <https://www.ibgc.org.br/advocacy/diversidade>. Acesso em: 27 jul. 2025.

PRUDÊNCIO, Patrícia *et al.* Efeito da Diversidade do Conselho de Administração e da Diretoria Executiva na Responsabilidade Social Corporativa. *Brazilian Business Review*, [S. l.], p. 119-139, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/bbr/a/P9td5kvNc6TYZkNxXSbpjpw/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 27 jul. 2025.

SCHEIN, Virginia E. Relationships between sex roles stereotypes and requisite management characteristics. *Journal of Applied Psychology*, [S. l.] v. 60, n. 3, p. 95-100, 1973.

SYCHENKO, Elena *et al.* Struggling Against Violence and Harassment in the Workplace: A Legal Narrative of the BRICS Countries' Experience. *BRICS Law Journal*, [S. l.], v. 12, n. 1, p. 80-114, 2025.

SYCHENKO, Elena *et al.* Gender discrimination in employment: BRICS countries overview. *BRICS Law Journal*, [S. l.], v. 9, n. 2, p. 30-71, 2022.

WRIGHT, Déborah Patricia. A presença feminina nos conselhos. *GV Executivo*, [S. l.], p. 22-26, 2023. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/gvexecutivo/article/view/89033/83669>. Acesso em: 27 jul. 2025.

WIRTH, Linda. *Breaking through the Glass Ceiling: Women in management*. Geneva: International Labour Office, 2001.

WORLD ECONOMIC FORUM. Global Gender Gap Report. *Insight Report*, 2022. Disponível em: <https://www.weforum.org/publications/global-gender-gap-report-2022/>. Acesso em: 27 jul. 2025.

Capítulo 4

Compreendendo a sub-representação de mulheres no empreendedorismo de inovação no Brasil

Natalia Levy⁸
Henriette Kruttman⁹
Maressa Nunes Bessa¹⁰
Thalita Munekata¹¹

Resumo: Este artigo investiga o fenômeno da sub-representação de mulheres no empreendedorismo de inovação no Brasil. Partindo da evidência empírica da baixa presença feminina nesse ecossistema, o estudo adota uma abordagem indutiva e qualitativa fundamentada no *Design Thinking* para compreender e definir esse problema a partir das experiências concretas de 26 empreendedoras, distribuídas por todas as regiões do País. A investigação foi complementada por sessões de validação com atores estratégicos do sistema de inovação, permitindo o refinamento coletivo das interpretações. Os resultados revelam que a sub-representação feminina nesse campo decorre de um custo adicional específico enfrentado pelas mulheres no empreendedorismo, originado por barreiras culturais, estruturais e subjetivas que interagem entre si. Esse custo impacta não apenas a experiência empreendedora, como também seus negócios, na medida em que afeta a geração de receita e o acesso a capital. O estudo contribui para uma definição

⁸ Mestre em Engenharia de Produção pela PUC-RIO e Coordenadora de Projetos e Pesquisa na Júpiter Escritório de Projetos. E-mail: natalialevyprojetos@gmail.com

⁹ Doutora em Engenharia de Produção/UFRJ e Diretora de Governança/FABP Biotech S.A. E-mail: hkrutman@uol.com.br

¹⁰ Especialista em Gestão de Negócios e Inteligência Competitiva pela ESPM-RJ e Líder Sênior de Design de Negócios na Echos Laboratório de Inovação. E-mail: maressabessa@gmail.com

¹¹ Especialista em Design Estratégico e Líder em Design Estratégico na Echos Laboratório de Inovação. E-mail: thalitamunekata@gmail.com

empírica e multidimensional do problema no contexto brasileiro, etapa essencial para viabilizar o desenho de políticas públicas capazes de promover maior equidade de gênero no sistema de inovação.

Palavras-chave: empreendedorismo; gênero; empreendedorismo feminino; inovação; *startup*.

1 Introdução

A igualdade de gênero compõe os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, aprovada pelos 193 Estados-membros da Organização das Nações Unidas. Entre as metas previstas, destaca-se a promoção da participação plena e efetiva das mulheres em todos os âmbitos da vida econômica, social e política. Contudo, no cenário global ainda há desafios significativos. Segundo o *Global Gender Gap Report 2025*, elaborado pelo Fórum Econômico Mundial (World Economic Forum, 2025), a paridade de gênero global é de 68,8%; o que constitui uma lacuna de 31,2%, que, no ritmo atual, levaria mais de um século para ser superada. A dimensão relacionada à participação e às oportunidades econômicas é uma das mais desiguais, com apenas 61% de paridade.

Nesse contexto, o empreendedorismo feminino tem sido promovido como estratégia central para a autonomia econômica das mulheres e para a redução das desigualdades de gênero. No Brasil, essa diretriz ganhou corpo com a criação da Estratégia Nacional de Empreendedorismo Feminino, a estratégia denominada “Elas Empreendem”, instituída em 2024 pelo Decreto nº 11.994, que reconhece o empreendedorismo como instrumento de inclusão social e econômica e de desenvolvimento para o país.

No Brasil, as mulheres representam 34,4% das pessoas donas de negócios, incluindo tanto empregadoras quanto empreendedoras por conta própria (Sebrae, 2022). No entan-

to, no sistema de inovação sua presença é substancialmente menor. Dados do *Female Founders Report* (Distrito *et al.*, 2021) apontam que apenas 4,7% das *startups* brasileiras foram fundadas exclusivamente por mulheres, enquanto 5,1% foram fundadas por equipes mistas, totalizando apenas 9,8% com participação feminina. Em contraste, a média global é de 31% de *startups* com ao menos uma fundadora mulher.

A sub-representação de mulheres no ecossistema de inovação acarreta não apenas déficit de diversidade, mas também perdas em termos de inovação e impacto social. Estudos indicam que grupos com mais diversidade de gênero apresentariam maior inteligência coletiva e desenvolveriam soluções mais abrangentes e inclusivas (Woolley *et al.*, 2010). Além disso, mulheres empreendedoras teriam maior propensão a adotar modelos de negócio com enfoque social e inclusivo (Brush; Cooper, 2012), bem como abordagens mais holísticas para enfrentar desafios complexos (Alsos; Isaksen; Ljunggren, 2006).

Apesar disso, o mapeamento realizado pelo Panorama do Empreendedorismo Feminino no Brasil (Governo Federal, 2024) identificou que apenas 9% dos programas de fomento ao empreendedorismo feminino no país têm como alvo o setor de inovação. Há, contudo, uma lacuna no que diz respeito ao tratamento ao mapeamento e ao entendimento do problema, haja vista a escassez de dados desagregados por gênero sobre empreendedorismo de inovação e a limitada produção acadêmica sobre o tema (Jennings; Brush, 2013; Brush *et al.*, 2019 Guzman; Kacperczyk, 2019). Relativamente ao contexto brasileiro, até o momento não há estudos que investiguem em profundidade a sub-representação de mulheres no empreendedorismo de inovação.

Este trabalho tem como objetivo compreender e definir o problema da sub-representação de mulheres no empreendedorismo de inovação no Brasil, estudo que pode contribuir

para o desenvolvimento de políticas públicas e iniciativas de fomento em geral.

A pesquisa adota uma abordagem indutiva, partindo de uma evidência inicial de sub-representação para investigar, a partir das experiências concretas das empreendedoras, os fatores que causam tal sub-representação. Com base nos relatos, no mapeamento das barreiras identificadas nas entrevistas e na validação dos achados por meio de sessões de inteligência coletiva e eventos com atores do ecossistema, o estudo constrói uma definição empírica e contextualizada do problema.

Os principais resultados revelam que a sub-representação das mulheres nesse campo decorre de um custo adicional enfrentado por elas para permanecerem no sistema de inovação. Esse custo combina fatores estruturais, culturais e subjetivos que impactam diretamente negócios liderados por mulheres, afetando sua capacidade de geração de receita, de acesso a capital e até de atração de equipes qualificadas.

O artigo está estruturado da seguinte forma: a Seção 2 apresenta o referencial teórico sobre o empreendedorismo feminino, com foco nos contextos de inovação e STEM; a Seção 3 descreve a metodologia adotada, fundamentada no *Design Thinking*; a Seção 4 apresenta e discute os principais achados; e a Seção 5 reúne as considerações finais, as contribuições da pesquisa, suas limitações e sugestões para estudos futuros.

2 Referencial teórico

A literatura especializada tem documentado amplamente as barreiras enfrentadas por mulheres empreendedoras, ancoradas sobretudo em normas sociais, culturais e institucionais relativas aos papéis de gênero, que se desdobram em efeitos concretos ao longo da trajetória empreendedora. Bullough, Renko e Abraham (2022) argumentam que mulheres, em

geral, são percebidas como colaborativas, empáticas e cuidadoras, características frequentemente desvinculadas do arquétipo tradicional de liderança, que privilegia assertividade, competitividade e independência. Essa dicotomia entre a expectativa social e a imagem da liderança afeta negativamente a percepção de legitimidade das mulheres em posições empreendedoras, gerando obstáculos especialmente no acesso a capital e redes estratégicas.

BarNir (2021) demonstra que tais expectativas influenciam desde o momento de decisão pela carreira empreendedora até a escolha do setor de atuação e modelo de negócio. Sua pesquisa revelou que mulheres tendem a optar por empreendimentos comunitários ou de menor escala alinhados aos papéis considerados tradicionalmente femininos. Já os empreendimentos voltados a crescimento e lucro – associados a atributos “agentes”, como ambição e competição – são menos frequentemente escolhidos por mulheres, dado o desalinhamento de expectativa de gênero.

A Teoria da Ameaça do Estereótipo (Stereotype Threat Theory), aplicada por Adom e Anambane (2019) no contexto de mulheres empreendedoras no distrito de Nabdam, Gana, corrobora a tese de que expectativas sociais internalizadas afetam a autoeficácia percebida. Segundo os autores, a interiorização de estereótipos negativos sobre a capacidade empreendedora feminina pode desencorajar a busca por oportunidades mais ambiciosas, especialmente em setores dominados por homens, limitando o potencial de expansão e retorno dos negócios.

Cardella *et al.* (2020) sintetizam a produção científica sobre empreendedorismo feminino em seis linhas principais de pesquisa: (i) barreiras enfrentadas, incluindo expectativas de gênero e acesso a financiamento; (ii) papel do capital humano e social; (iii) influência da cultura sobre práticas empreendedoras; (iv) contexto familiar e maternidade;

(v) empreendedorismo social; e (vi) perspectivas feministas que investigam dinâmicas de poder e discriminação. Os autores destacam ainda o caráter multidisciplinar do campo, que abrange áreas como administração, ciências sociais, economia, políticas públicas e inovação.

No âmbito mais específico do empreendedorismo feminino em áreas STEM, a literatura permanece escassa e fragmentada. Poggesi *et al.* (2019) identificam dois grupos predominantes de estudos: o primeiro dedicado a empreendedoras acadêmicas que fundam *spin-offs* ou *startups* como extensão de suas pesquisas; o segundo, a mulheres que empreendem em setores STEM fora do ambiente universitário. Em ambos os casos, o gênero influencia diretamente o acesso ao capital de risco, às redes de apoio e ao reconhecimento. A dificuldade de acessar redes mistas ou de alta influência leva muitas empreendedoras a transitarem entre redes exclusivamente femininas e redes mistas.

Em relação ao empreendedorismo feminino no sistema de inovação, estudos apontam os estereótipos de gênero, o acesso limitado a capital e a redes como os principais entraves (Silva; Silva, 2024). Um campo de investigação específico é a hipótese da subperformance feminina (Female Underperformance Hypothesis – FUH), que explora se *startups* lideradas por mulheres apresentam desempenho inferior em métricas como lucratividade, sobrevivência e crescimento. Os resultados, contudo, são contraditórios. Por exemplo, Modaffari e Sevilla Guzmán (2024) apontam diferenças de desempenho, ao passo que Tarillon (2022) não encontra evidências significativas. A literatura também sugere que empresas lideradas por mulheres seriam prejudicadas por tais métricas de sucesso e desempenho não apenas pelas mencionadas barreiras ao capital, redes e outras questões ligadas a estereótipos de gênero, como também por características intrínsecas às empreendedoras, como estilo de

gestão (Aragon-Mendoza *et al.*, 2016), tendendo a serem mais avessas ao risco (Maxfield *et al.*, 2010), usualmente com objetivos de negócios distintos dos dos homens e busca por mais equilíbrio entre vida pessoal e profissional (Rosenbaum, 2017).

No Brasil, a produção científica sobre o tema ainda é limitada, especialmente no que se refere a estudos empíricos voltados ao contexto nacional. Embora existam pesquisas internacionais que abordem a inovação em economias emergentes, observa-se uma carência de investigações que analisem as particularidades do empreendedorismo inovador feminino no país. Essa lacuna na literatura evidencia a necessidade de ampliar os estudos sobre o tema, contribuindo para uma melhor compreensão dos fatores que influenciam a sub-representação das mulheres em atividades empreendedoras inovadoras no contexto brasileiro.

3 Metodologia

A sub-representação feminina no empreendedorismo de inovação configura-se como um *wicked problem* multifacetado, de fronteiras fluidas e com causas e efeitos interdependentes. Para problemas dessa natureza, tem crescido o uso de laboratórios de inovação pública que aplicam métodos de *design* ao longo de todo o ciclo de políticas (Mintrom; Luetjens, 2016). No Brasil, o laboratório federal GNova, sediado na Escola Nacional de Administração Pública (Enap), é um exemplo desse movimento (Cavalcante; Mendonça; Brandalise, 2019).

Para lidar com essa complexidade, a presente pesquisa adota o *Design Thinking* (DT) como abordagem metodológica, conforme proposto por Buchanan (1992), Dorst e Cross (2001), Liedtka e Ogilvie (2013) e Rowe (1998). O DT orienta-se por três princípios: (i) centralidade na experiência humana – compreender o fenômeno a partir da vivência das

próprias empreendedoras (Brown, 2009); (ii) cocriação – produção coletiva de sentido e soluções; e (iii) experimentação – teste iterativo de interpretações e achados.

O DT é uma metodologia centrada no ser humano, que favorece processos iterativos de investigação, definição de problemas e prototipagem de soluções. Seus três pilares – empatia, cocriação e experimentação – guiaram todas as etapas do estudo.

O primeiro pilar, empatia, orientou a realização de entrevistas em profundidade com 26 empreendedoras brasileiras atuantes no sistema de inovação. A seleção das participantes considerou critérios de diversidade regional, setorial e de estágio de maturidade do negócio, com apoio de mentores, investidores, operadores de programas de aceleração e redes de contato das pesquisadoras. As entrevistas, conduzidas entre março e junho de 2024, seguiram um roteiro semiestruturado e foram realizadas por videoconferência, com duração média de 60 minutos. Em todas as sessões, ao menos duas pesquisadoras estiveram presentes — uma responsável pela interlocução e outra pelo registro das falas, realizadas em tempo real na plataforma Miro, estruturadas como *post-its* digitais.

Quadro 1 – Roteiro de perguntas da entrevista

Perguntas sobre a empresa	• Em que setor atua?
	• Poderia falar brevemente sobre o seu negócio?

Perguntas fixas	• Como você dividiria as etapas da sua jornada empreendedora e o que considera mais marcante em cada etapa?
	• Que palavras ou frases representam essas fases?
	• Quais foram suas principais dores ou obstáculos durante a jornada? Alguma história marcante?
	• Como superou esses obstáculos? Buscou ajuda ou apoio de alguém?
	• O que lhe tira o sono atualmente?
	• Há diferenças entre a jornada da empreendedora e a do empreendedor?
	• Quem te inspira?
	• Qual é o seu sonho?
Perguntas incrementais	• Como foi o processo de contratar uma equipe sênior?
	• Quais questões ou aspectos surgiram nas relações comerciais? Pode citar algum exemplo?
	• Quais dificuldades surgiram nas interações com investidores? Pode citar algum exemplo?
	• Quais são as dificuldades específicas enfrentadas por mulheres STEM no empreendedorismo?

Fonte: elaboração própria.

A amostra foi composta por empreendedoras de todas as regiões do país: 58% do Sudeste, 23% do Nordeste, 12% do Sul, 4% do Centro-Oeste e 4% do Norte. Em termos de perfil tecnológico, 54% atuavam em *startups* classificadas como *deep tech*. A saturação teórica foi alcançada após 20 entrevistas, sendo as demais 6 conduzidas com empreendedoras em estágio mais avançado (faturamento e captação de recursos) para capturar nuances adicionais.

Quadro 2 – Amostra: Área de atuação e região

Entrevistada	Área de atuação	Região	Entrevistada	Área de atuação	Região
E1	<i>Rhtech</i>	NE	E14	<i>Agrotech</i>	NE
E2	Neuroengenharia	NE	E15	<i>Edutech</i>	SE
E3	<i>Healthtech</i>	SE	E16	Cosmética	CO
E4	Saneamento	SE	E17	<i>Rhtech</i>	SE
E5	Nanotecnologia	NE	E18	Robótica	NE
E6	Automação	SE	E19	<i>Edutech</i>	SE
E7	Química	SE	E20	<i>Rhtech</i>	S
E8	<i>Fintech</i>	SE	E21	<i>Agrotech/ Biotech</i>	S
E9	<i>Agrotech/ Biotech</i>	NE	E22	<i>Biotech</i>	SE
E10	<i>Agrotech/ Biotech</i>	SE	E23	<i>Socialtech</i>	SE
E11	<i>Agrotech/ Biotech</i>	SE	E24	<i>Healthtech</i>	SE
E12	<i>Fintech</i>	SE	E25	<i>Retail Tech</i>	SE
E13	Biociência	NE	E26	<i>Edutech</i>	S

Fonte: elaboração própria.

O segundo pilar, cocriação, foi implementado por meio de sessões de inteligência coletiva com atores estratégicos do ecossistema de inovação. Foram realizadas seis sessões que reuniram empreendedoras, mentoras, investidoras, profissionais de STEM, pesquisadoras de gênero, psicólogas, antropólogas e operadoras de programas de aceleração. Nessas sessões, os resultados preliminares foram apresentados e discutidos com o objetivo de validar achados, refinar interpretações e incorporar múltiplas perspectivas.

A etapa de análise dos dados seguiu metodologia qualitativa com codificação aberta, agrupamento temático e análise iterativa. Inicialmente, as falas foram categorizadas em etiquetas inspiradas no ferramental do *Design Thinking*: dores, “*jobs to be done*”, sentimentos, motivadores, inspiração, sonhos, suporte e surpresas. Em seguida, foram realizadas sínteses sucessivas, que resultaram em 36 subgrupos temáti-

cos e, posteriormente, em nove grupos maiores organizados visualmente em painéis interativos.

O terceiro pilar, experimentação, consistiu na validação externa dos achados. Após o refinamento gerado nas sessões de cocriação, os resultados foram apresentados em eventos públicos e privados ao longo do segundo semestre de 2024, envolvendo empreendedoras, representantes do poder público, acadêmicos e investidores. Entre os eventos, destacam-se apresentações no Programa Mulheres Inovadoras da Finep, no Conselho de Mulheres da Firjan, na Comunidade da Finep, no Meet Up #6 Conecta Lab da Firjan, na Conferência Lares/UFRJ e no programa da Câmara Brasil-Israel.

Quadro 3 – Eventos de validação e experimentação

Evento/Local	Público-alvo	Data
Evento de discussão e divulgação de programas de apoio empreendedorismo de mulheres (Espaço Finep - RJ)	Instituições diversas, secretarias, aceleradoras, empreendedores, mentores (aberto)	24/jul/24
Apresentação do Estudo MCIO Brasil (online)	Mulheres executivas em TI (fechado)	29/jul/24
Conferência Lares/UFRJ (evento híbrido)	Acadêmicos, instituições diversas, empresas ESG, empreendedores (aberto)	1/ago/24
Comunidade de empreendedoras da Finep (online)	Empreendedoras em inovação participantes de programas Finep (fechado)	7/ago/24
Meet Up #6 Conecta Lab (Casa Firjan, RJ)	<i>Startups</i> , investidores, indústrias, empreendedores (aberto)	3/out/24
Programa Orgulho Empresarial Câmara Brasil-Israel (online)	Comunidade judaica e interessados (aberto)	7/out/24

Abertura Programa Mulheres Inovadoras Finep (online)	Empreendedoras participantes do programa Finep (fechado)	26/set/24
Conselho de Mulheres Firjan (evento presencial)	Conselheiras da Firjan (fechado)	13/ nov/24
Fechamento Programa Mulheres Inovadoras Finep (online)	Empreendedoras participantes do programa Finep (fechado)	14/ nov/24

Fonte: elaboração própria.

A robustez da análise foi assegurada por triangulação de fontes e perspectivas, pelo processamento coletivo iterativo das informações e pela preservação da granularidade dos dados. O quadro a seguir sintetiza a forma como a pesquisa foi desenhada:

Quadro 4 – Desenho da Pesquisa

Etapa	Objetivo	Principais técnicas/ ferramentas	Participantes
1. Coleta de dados	Captar narrativas da jornada empreendedora	Entrevistas em profundidade online (60 min)	26 empreendedoras
2. Análise inicial	Codificar e agrupar percepções	Codificação aberta e agrupamento temático em mural Miro	Equipe de pesquisa (sempre ≥ 2)
3. Síntese iterativa	Elevar o nível de abstração	3 ciclos sucessivos de clusterização (36→7 grupos)	Equipe + especialistas convidados

4. Validação coletiva	Triangular achados e refinar linguagem	Sessões de inteligência coletiva (n = 6)	Mentoras, investidoras, gestoras de programas
5. Teste com público-alvo	Confirmar relevância prática	Apresentações-protótipo em 10 eventos	Empreendedoras de inovação & <i>stakeholders</i>

Fonte: elaboração própria.

4 Resultados encontrados e discussão

Os resultados foram organizados com base nos grupos temáticos identificados na fase de síntese dos dados, correspondendo a sete grandes eixos relacionados às barreiras enfrentadas pelas empreendedoras. Esses eixos constituem elementos centrais para a definição do problema da sub-representação de mulheres no sistema de inovação, sendo apresentados a seguir com apoio de quadros analíticos e excertos das entrevistas.

Os dados indicam que há um custo adicional específico enfrentado pelas mulheres para permanecerem no sistema de inovação, originado de um conjunto de barreiras interdependentes de ordem cultural, institucional e subjetiva. Tais barreiras se manifestam em múltiplos níveis, que vão desde aspectos estruturais, como a predominância de homens em espaços de decisão e investimento, até dinâmicas interpessoais e psicológicas, como a necessidade constante de provar-se e os impactos derivados da autoeficácia das empreendedoras.

Quadro 5 – Grupos temáticos

Grupos	Frases representativas
Expectativas de papéis de gênero	(E17) A mulher é meio vista como a pessoa que vai cuidar, e não lutar. Não sou contra o cuidado, mas é possível ter vários papéis.
	(E2) As pessoas estavam muito mais preparadas para ver homens nesse papel que mulheres.
	(E14) Muitas vezes o sócio entra numa reunião com um fundo (de investimento) e fica calado, e as pessoas se dirigem a ele, não a mim.
	(E18) Fazer a coisa certa, a gente faz; o medo é o mercado achar que não “damos conta”.
Dificuldade de acesso a rede	(E27) Os homens têm outros acessos: o prostíbulo, o futebol, o chopp.
	(E13) O ambiente de investimento de negócios é bastante masculino. Eles já nascem com um <i>networking</i> privilegiado.
	(E10) Mais difícil ser levada a sério (...) eu estava na reunião, sentou do meu lado um cara de uma Venture e eu o vi distribuindo os cartõezinhos. Não vi distribuindo para uma mulher. É uma jornada mais difícil. Parece que você é invisibilizada.

Desenvolvimento de estratégias específicas	(E22) Onde eu vou ter um lugar de pertencimento? Onde eu possa ser eu mesma? Este é um desafio forte.
	(E17) No início da carreira eu desenvolvi coisas para me encaixar, modulando o comportamento.
	(E11) Ter que falar duro sugava minha energia.
	(E20) Eu tenho pensado muito sobre isso: no comercial ter homens porque eu que sou dona da empresa, sou desqualificada. Com homens, ninguém pergunta o currículo.
	(E27) Eu já fiz isso em reuniões que eu sabia que não teria voz e usava a de outra pessoa na sala. Sempre usei aliados.

Fonte: elaboração própria.

Grupos	Frases representativas
Impacto em autoeficácia	(E25) Nesta barreira de entrada, de a pessoa fazer o julgamento mesmo antes de eu abrir a boca, eu acabei insegura, e essa insegurança é percebida. O desafio é vencer essa barreira.
	(E22) Os homens apresentam ideias pouco consistentes com muita segurança, enquanto eu, mesmo já tendo testado minhas propostas e estando em um estágio mais avançado, não demonstro a mesma confiança.

Necessidade de provar-se	(E20) Até a minha graduação é questionada.
	(E5) Tinha que me esforçar mais e provar que merecia estar ali.
	(E12) Os homens ousam mais, aparecem mais; eles têm a oportunidade de errar mais do que a gente.
Lacunas de formação empreendedora	(E13) A gente não sabe vender nem comunicar.
	(E10) No começo, perda sobre o que era o empreendimento.
	(E24) Empreender dentro da ciência é muito difícil; a gente não sabe os caminhos e (nem por) onde começar, a gente não foi treinada para isso.
Dificuldade de acesso a capital	(E13) Captar é um obstáculo, dificuldade em querer se expor para investidores.
	(E26) Como é gritante fazer um <i>pitch</i> com e sem homem, o quanto prestam mais a atenção.
	(E14) Para os homens tudo é mais fácil, principalmente para levantamento de capital.
	(E11) Os homens têm mais cautela na hora de investir em mulheres, de emprestar dinheiro.
	(E20) Eu precisei mostrar o negócio maduro o suficiente para captar investimentos.

Fonte: elaboração própria.

O primeiro eixo identificado refere-se às expectativas de papéis de gênero, conforme ilustrado por falas como: “As pessoas estavam muito mais preparadas para ver homens nesse papel que mulheres” (E2) e “Muitas vezes o sócio entra numa reunião com um fundo (de investimento) e fica

calado, e as pessoas se dirigem a ele, não a mim” (E14). Tais expectativas impõem às mulheres a necessidade constante de provar sua capacidade empreendedora (segundo eixo), o que acaba por adicionar exigências superiores ao empreendedorismo feminino: “Tinha que me esforçar mais e provar que merecia estar ali” (E5).

O terceiro eixo diz respeito à dificuldade de acesso a redes e ambientes estratégicos, como círculos de investidores e eventos técnicos, ambientes majoritariamente ocupados por homens com oportunidades de conexão e negócios mais limitadas para as mulheres. Exemplo disso é a percepção de invisibilidade: “Eu estava na reunião, sentou do meu lado um cara de uma Venture, e eu o vi distribuindo os cartõezinhos. Não o vi distribuindo para uma mulher. É uma jornada mais difícil. Parece que você é invisibilizada” (E10).

No quarto eixo, observa-se a adoção de estratégias específicas para contornar as barreiras do ambiente de negócios. Para tentar superar tais obstáculos, muitas empreendedoras relataram a necessidade de adotar estratégias que muitas vezes feriam sua identidade e autenticidade na busca de “espaço” e legitimação no ambiente empreendedor, adotando comportamentos tidos como próprios de homens, tal como modificar o tom de voz e a forma de se vestir. “No início da carreira, eu modulava o comportamento para me encaixar” (E17).

Outra estratégia adotada por empreendedoras para ultrapassar barreiras específicas de mulheres no empreendedorismo foi utilizar a presença de homens para dar voz às suas ideias ou/e representarem sua empresa em rodadas de investimento ou em reuniões comerciais, a exemplo das seguintes falas: “Eu já fiz isso em reuniões que eu sabia que não teria voz e usava a de outra pessoa na sala. Sempre usei aliados” (E27) e “Eu tenho pensado muito sobre isso: no comercial

ter homens porque eu que sou dona da empresa, sou desqualificada. Com homens ninguém pergunta o currículo” (E20).

O recrutamento de homens para desempenhar tais atividades adicionam custos ao empreendedorismo das mulheres, não apenas na dimensão financeira, por trazer um recurso para desempenhar uma função que ela poderia estar desempenhando, como também intangíveis, por ter que recorrer a essa estratégia.

O quinto eixo se refere ao impacto dessas experiências na autoeficácia empreendedora, que é impactada por múltiplos fatores. Alguns destes fatores têm origem nas expectativas de papéis de gênero (primeiro eixo), que quando internalizados pelas empreendedoras impactam sua percepção de autoeficácia. “Nesta barreira de entrada, de a pessoa fazer o julgamento mesmo antes de eu abrir a boca, eu acabei insegura, e essa insegurança é percebida. O desafio é vencer essa barreira” (E25).

Outro fator de impacto para a autoeficácia das empreendedoras tem relação com as lacunas de formação empreendedora (sexto eixo). Muitas entrevistadas relataram necessidade de desenvolver habilidades e de adquirir conhecimento em negócios, uma vez que sua formação acadêmica STEM e a universidade não ofertaram isso. “Empreender dentro da ciência é muito difícil, a gente não sabe os caminhos [nem por] onde começar, a gente não foi treinada para isso” (E24). Elliott, Mavriplis e Anis (2020) indicam o efeito de educação empreendedora no aumento da autoeficácia da empreendedora e no seu posicionamento estratégico no ambiente de negócios.

Interessante observar que essa em si é uma limitação que, a princípio, independe de gênero e está ligada a limitações de indivíduos com formação STEM. No entanto, quando combinada com outros fatores, como a necessidade constante

de se provar (derivada das expectativas de papéis de gênero), seus impactos sobre a autoeficácia empreendedora são amplificados. Este é um fator que pode influenciar a disposição da empreendedora em se expor e em avançar na atividade comercial do seu negócio e na captação de investimentos.

A dificuldade de acesso a capital (sétimo eixo) parece promover nas empreendedoras certa preferência por captação de recursos mediante editais públicos de fomento em detrimento de rodadas com investidores privados. “Captar é um obstáculo, dificuldade em querer se expor para investidores” (E13).

A exposição aos investidores e as rodadas de captação envolvem um escrutínio superior para mulheres em relação aos homens. São critérios diferenciados, como exemplificam as falas: “Os homens têm mais cautela na hora de investir em mulheres, emprestar dinheiro” (E11). “Eu precisei mostrar o negócio maduro o suficiente para captar investimentos” (E20) e “Como é gritante fazer um *pitch* com e sem homem, o quanto prestam mais a atenção” (E26).

Não parece ser sem motivo que apenas 0,04% do total de recursos de venture capital aportados em 2020 no Brasil foram destinados a *startups* fundadas exclusivamente por mulheres, segundo o Female Founders Report (Distrito; Endeavor; B2mamy, 2021).

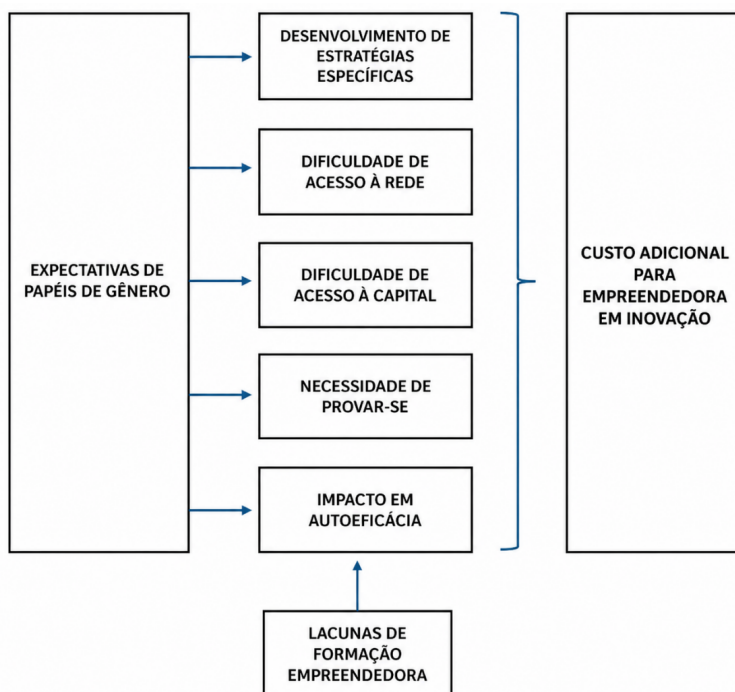
Embora os editais sejam uma fonte de recurso importante, principalmente para empresas de base tecnológica e inovadoras, eles apresentam limitações, como tempo de resposta e rigidez na execução. A dependência excessiva de editais pode, portanto, frear o desenvolvimento e o crescimento do negócio, inclusive sua continuidade: “Os editais ajudam e dificultam porque o tempo de resposta é muito longo, quando a gente recebeu a verba de um edital, por exemplo, o projeto já tinha mudado muito e quase acabado” (E3).

Dessa forma, o custo adicional incorrido pelas mulheres que empreendem no sistema de inovação combina fatores objetivos e subjetivos, os quais interferem de maneira direta em seus negócios. Esse custo se expressa, por exemplo, na redução da capacidade de geração de receita, uma vez que aspectos ligados à autoeficácia e o receio de exposição – ambos associados às “pressões de gênero” – muitas vezes levam as empreendedoras a evitarem atividades comerciais, como prospecção ativa de clientes e realização de *pitches*. Este tipo de “recuo” compromete o fluxo de caixa da empresa e pode influenciar em sua continuidade.

Além disso, a dificuldade ou a demora na captação de investimentos, amplificada pelas barreiras de gênero nas interações com investidores, impele muitas empreendedoras a recorrerem a soluções financeiras alternativas menos vantajosas, como financiamentos com juros elevados ou autofinanciamento prolongado. Essas escolhas podem comprometer a saúde financeira do negócio. Ainda, as restrições de caixa impactam diretamente na capacidade de atrair e reter equipes qualificadas, o que por sua vez afeta a escalabilidade e a competitividade dos negócios liderados por mulheres.

Ainda, impactos sobre a autoeficácia empreendedora podem gerar também paralisia decisória, levando a atrasos em iniciativas estratégicas por parte da empreendedora, que usualmente busca se preparar além do suficiente para as atividades do empreendedorismo. Essa sobrecarga pode se traduzir em perda de dinamismo, subaproveitamento de oportunidades e até em descontinuidade do negócio.

Quadro 6 – Lógica de efeitos: custo adicional e interdependência dos fatores



5 Considerações finais

Este estudo teve como objetivo compreender e definir o problema da sub-representação de mulheres no empreendedorismo de inovação no Brasil. A partir da abordagem metodológica do *Design Thinking*, fundamentada em escuta ativa, empatia e cocriação, foi possível mergulhar nas experiências de 26 empreendedoras atuantes em diferentes regiões e setores e mapear as barreiras enfrentadas ao longo de suas trajetórias.

Os resultados apontam para a existência de um custo adicional específico enfrentado pelas mulheres para permanecerem no ecossistema de inovação, decorrente da combi-

nação de fatores estruturais, culturais e subjetivos. Entre os principais elementos, destacam-se as expectativas sociais associadas a papéis de gênero, a dificuldade de acesso a redes estratégicas e capital, a constante necessidade de provar-se no ambiente empreendedor e lacunas na formação empreendedora – particularmente entre mulheres com formação em STEM. Tais barreiras não atuam de forma isolada, mas interagem e se retroalimentam, ampliando o desafio e gerando impactos tangíveis sobre os negócios liderados por mulheres, como, por exemplo, a capacidade de geração de receita e a adoção de soluções financeiras subótimas.

A principal contribuição deste estudo está na proposição de uma definição empírica e contextualizada do problema da sub-representação, com base em evidências qualitativas e validada em múltiplas etapas de cocriação e de experimentação. Trata-se de um trabalho inédito no contexto brasileiro e também pioneiro em termos metodológicos. Não há, até o momento, estudos que abordem o empreendedorismo feminino em inovação no Brasil utilizando a abordagem do *Design Thinking*, tampouco com o nível de profundidade analítica, triangulação de dados e validação coletiva adotados neste estudo. A descrição das barreiras de forma inter-relacionada e sua materialização como um custo adicional específico enfrentado pelas empreendedoras representa também uma inovação em termos conceituais. Este arcabouço analítico fornece subsídios para a formulação de políticas públicas mais eficazes, contextualizadas e responsivas à realidade vivida pelas mulheres no ecossistema inovador.

Como toda pesquisa empírica, este estudo apresenta limitações. Ademais, embora a amostra tenha buscado diversidade regional e de estágio de maturidade, não foram explorados recortes interseccionais de raça, classe e orientação sexual com a profundidade necessária. Também não foram abordadas de forma sistemática as diferenças regionais

no Brasil, o que pode representar uma agenda relevante para investigações futuras.

Diante dos achados, recomenda-se que pesquisas futuras avancem em três frentes: (i) o aprofundamento da investigação sobre os estágios da jornada empreendedora das mulheres em inovação e os momentos críticos que exigem mais apoio; (ii) a análise das variações do problema em diferentes regiões e grupos populacionais; e (iii) a aplicação do modelo de definição de problema aqui desenvolvido para desenho e teste de políticas públicas voltadas à promoção da equidade de gênero no sistema de inovação.

Referências

- ALSOS, G. A.; ISAKSEN, E. J.; LJUNGGREN, E. New venture financing and subsequent business growth in men and women led businesses. *Entrepreneurship Theory and Practice*, [S. l.], v. 30, n. 5, p. 667-686, 2006.
- ARAGON-MENDOZA, J.; RAPOSO, M.; ROIG-DOBÓN, S. Gender matters in venture creation decision. *Journal of Business Research*, [S. l.], v. 69, n. 6, p. 2081-2086, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2015.12.012>. Acesso em: 30 jul. 2025.
- BROOKS, A. W. *et al.* Investors prefer entrepreneurial ventures pitched by attractive men. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, [S. l.] v. 111, n. 12, p. 4427-4431, 2014.
- BROWN, T. *Change by design: how design thinking creates new alternatives for business and society*. Boston: Harvard Business Press, 2009.
- BRUSH, C. G.; COOPER, S. Y. Female entrepreneurship and economic development: an international perspective. *Entrepreneurship & Regional Development*, [S. l.], v. 24, n. 1-2, p. 1-6, 2012.
- BRUSH, C. G. *et al.* The role of gender in venture capital decision making: a systematic review. *Strategic Entrepreneurship Journal*, [S. l.], v. 13, n. 3, p. 336-370, 2019.

BUCHANAN, R. Wicked problems in design thinking. *Design Issues*, [S. l.], v. 8, n. 2, p. 5-21, 1992.

CARDELLA, G. M.; HERNÁNDEZ-SÁNCHEZ, B. R.; SÁNCHEZ-GARCÍA, J. C. Women Entrepreneurship: A Systematic Review to Outline the Boundaries of Scientific Literature. *Front. Psychol.* 11:1557, 2020.

CAVALCANTE, P.; MENDONÇA, L.; BRANDALISE, I. Políticas públicas e design thinking: interações para enfrentar desafios contemporâneos. In: CAVALCANTE, P. (Org.). *Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia*. Brasília: Ipea, 2019. p. 27-52.

DORST, K.; CROSS, N. Creativity in the design process: co-evolution of problem-solution. *Design Studies*, [S. l.], v. 22, n. 5, p. 425-437, 2001.

ELLIOTT, C.; MAVRIPLIS, C.; ANIS, H. Entrepreneurial education and self-efficacy for STEM women: the role of identity and exposure. *International Journal of Gender and Entrepreneurship*, [S. l.], v. 12, n. 2, p. 147-167, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/IJGE-05-2019-0099>. Acesso em: 28 jul. 2025.

GOVERNO FEDERAL (Brasil). *Panorama do empreendedorismo feminino no Brasil*. Brasília, DF: Secretaria de Comunicação, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/empreendedorismo-feminino>. Acesso em: 28 jul. 2025.

GUZMAN, J.; KACPERCZYK, A. Gender gap in entrepreneurship. *Research Policy*, [S. l.], v. 48, n. 7, p. 1666-1680, 2019.

JENNINGS, J. E.; BRUSH, C. G. Research on women entrepreneurs: challenges to (and from) the broader entrepreneurship literature? *Academy of Management Annals*, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 663-715, 2013.

LIEDTKA, J.; OGILVIE, T. *Designing for growth: a design thinking tool kit for managers*. New York: Columbia University Press, 2013.

MAXFIELD, S.; SHAPIRO, M.; GUPTA, V.; HASS, S. Gender and risk: women, risk taking and risk aversion. *Gender in Management: An International Journal*, Bingley,

- v. 25, n. 7, p. 586-604, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/17542411011081383>. Acesso em: 30 jul. 2025.
- MODAFFARI, G.; SEVILLA GUZMÁN, A. P. Growth strategies for female startups: a review of the literature. *SIDREA Series in Accounting and Business Administration*, [S. l.], p. 237-252, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-031-57193-0_13. Acesso em: 30 jul. 2025.
- POGGESI, S. *et al.* Women entrepreneurship in STEM fields: literature review and future research avenues. *Journal of Business Research*, [S. l.], v. 119, p. 411-427, 2019.
- ROSENBAUM, E. Gender and entrepreneurial decision-making: a social identity perspective. *Journal of Business Venturing Insights*, [S. l.], v. 7, p. 1-8, 2017.
- ROWE, P. *Design thinking*. Cambridge: MIT Press, 1998.
- SILVA, D. I. da; SILVA, M. A. da. Empreendedorismo feminino: a ascensão das *startups* lideradas por mulheres. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, [S. l.], v. 22, n. 12, p. e8177, 2024.
- WEF – WORLD ECONOMIC FORUM. *Global Gender Gap Report 2025*. Geneva: WEF, 2025. Disponível em: <https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2025>. Acesso em: 28 jul. 2025.
- WOOLLEY, A. W. *et al.* Evidence for a collective intelligence factor in the performance of human groups. *Science*, Washington, DC, v. 330, n. 6004, p. 686-688, 2010.

Capítulo 5

Florescimento e saúde mental de jovens: efeitos de longo prazo da pandemia

*Cláudia Cristina Fukuda¹²
Cassiana Rabelo de Carvalho¹³*

Resumo: A pandemia de Covid-19 gerou impactos significativos na saúde mental global, especialmente entre jovens (18-30 anos). Este capítulo investiga a relação entre fatores da psicologia positiva, como o florescimento e os afetos positivos, e os impactos da pandemia. A pesquisa envolveu 280 jovens que responderam à Escala de Afetos Positivos e Negativos, à Escala de Florescimento, ao SRQ-20 e a um questionário sobre os impactos da pandemia. Identificamos que as mulheres apresentaram níveis mais elevados de afetos negativos, porém melhores de indicadores de saúde mental. Jovens que trabalhavam e estudavam também apresentaram piores níveis de saúde mental. Por outro lado, melhores níveis de florescimento estiveram associados a estar casado ou em união estável. Jovens que vivenciaram perdas significativas – como desemprego, redução de renda familiar, adoecimento ou morte de pessoas próximas – apresentaram, três anos após o início da pandemia, piores indicadores de saúde mental e de florescimento. Esses achados estão alinhados com a literatura científica sobre os efeitos prolongados da pandemia na saúde mental de jovens. Os resultados reforçam a importância de políticas públicas que promovam o bem-estar e ampliem o cuidado em saúde mental, contribuindo para mitigar os efeitos duradouros da pandemia.

Palavras-chave: psicologia positiva; saúde mental; jovens; pandemia; florescimento.

¹² Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Psicologia da Universidade Católica de Brasília. E-mail: fukuda@p.uceb.br

¹³ Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Psicologia da Universidade Católica de Brasília. E-mail: cassiana.carvalho@a.uceb.br

1 Introdução

A pandemia de Covid-19 representa um evento traumático global sem precedentes que alterou a estrutura social, econômica e psicológica das sociedades. Evidências acumuladas desde 2020 demonstram que os impactos na saúde mental transcendem o período agudo da pandemia, configurando uma crise de saúde mental de longo prazo com características específicas e grupos vulneráveis identificáveis (Mouhatti; Rkhalia; Khadija, 2023).

Para além disso, a pandemia impôs desafios significativos ao desenvolvimento humano, especialmente entre jovens em contextos de vulnerabilidade. Isolamento social, perdas familiares, desemprego e instabilidade econômica intensificaram sintomas de sofrimento psíquico e afetaram o florescimento pessoal. Segundo o Global Mind Project (2023), os jovens brasileiros mantêm níveis de bem-estar semelhantes aos do período pandêmico, com declínios acentuados de saúde mental entre os menores de 35 anos.

De forma semelhante, outras pesquisas revelaram aumentos substanciais na prevalência de transtornos mentais durante e após a pandemia na população em geral. Uma metanálise desenvolvida a partir de 72 pesquisas publicadas entre 2020 e 2022 identificou taxas de prevalência de transtornos mentais alarmantes: depressão variando de 5 a 76,5%; ansiedade, 5,6-80,5%; transtorno de estresse pós-traumático de 9,1 a 65%; distúrbios do sono, 8,3-61,7%; e estresse, 4,9-70,1% (Josiah; Ncube, 2023). Na Jordânia, estudos específicos documentaram que 13% da população apresentou depressão severa, 10% ansiedade severa, e 6,3% estresse severo, com mais de um quarto da amostra (26,7%) relatando a permanência do impacto psicológico da pandemia (Salameh; Marais; Khoury, 2023). Na Espanha, 40% da população revelou ter problemas

de saúde mental desde o início da pandemia (Zamorano *et al.*, 2022).

A continuidade da crise de saúde mental na população é um dos efeitos de longo prazo da Pandemia que tem impactado sistematicamente os modos de vida das pessoas. Uma pesquisa com dados de vida (N = 13.044) avaliou causalmente como a exposição ao SARS-CoV-1 afetou o bem-estar psicológico de longo prazo, e teve como conclusão que a exposição ao risco causado pela pandemia contribuiu para uma deterioração significativa da saúde mental da população, mesmo anos após o período crítico (Ramli; Anita, 2022). A pandemia também expôs e exacerbou desigualdades sistêmicas, contexto em que múltiplos fatores psicossociais interagiram no agravamento do sofrimento (Reed *et al.*, 2025). Além disso, segundo múltiplos estudos, pessoas jovens (18-24 anos) apresentaram mais probabilidade de ter depressão, ansiedade ou estresse (Ruiz *et al.*, 2022).

Tais evidências apontam a necessidade de identificar fatores que, para além do tratamento, possam contribuir para a prevenção ou a redução do sofrimento psicológico na população afetada. A psicologia positiva, por meio de pesquisas sobre emoções, forças, processos, condições e relacionamentos que favorecem o bom funcionamento psicológico e o florescimento de pessoas, grupos e instituições, pode contribuir para a busca de respostas positivas em situações de crise (Peterson; Seligman, 2004). Nesse sentido, esse campo da psicologia pode ajudar as pessoas a lidar com o estresse causado pela pandemia e a promover seu florescimento mesmo diante das adversidades decorrentes desse contexto (Waters *et al.*, 2021).

A fim de contribuir para melhor compreender como fatores positivos podem mitigar os efeitos negativos de eventos estressores como a pandemia, este capítulo busca responder à seguinte questão: Como os afetos positivos, o florescimento e

os sintomas de transtornos mentais se relacionam em jovens afetados pela pandemia, e como esses afetos estão associados a fatores sociodemográficos e contextuais?

A pandemia de Covid-19 criou uma crise secundária de saúde mental, especialmente entre jovens. A população jovem emergiu como particularmente vulnerável aos efeitos psicológicos da pandemia (Singh *et al.*, 2020; Loades *et al.*, 2020). Pesquisas indicam que jovens entre 16 e 24 anos experimentaram uma redução na saúde mental duas vezes maior que a de outras faixas etárias, como a pessoas com mais de 65 anos (Webster *et al.*, 2024). Essa vulnerabilidade específica justifica investigações focadas em compreender não apenas os aspectos patológicos, como também os fatores protetivos e de florescimento nessa população. A literatura existente concentra-se predominantemente nos aspectos patológicos da saúde mental durante a pandemia, com atenção limitada aos fatores protetivos e de florescimento. Há uma necessidade crítica de pesquisas que examinem não apenas os sintomas de transtornos mentais, como também os aspectos positivos do bem-estar e como eles se relacionam. Também existe uma lacuna significativa na compreensão de como fatores sociodemográficos e contextuais específicos moderam as relações entre afetos positivos, florescimento e sintomas de transtornos mentais em jovens afetados pela pandemia.

São objetivos deste capítulo:

- 1) Verificar a relação entre afetos positivos, florescimento e sintomas de transtornos mentais em jovens impactados pela pandemia;
- 2) Analisar as relações entre afetos positivos, florescimento e sintomas de transtornos mentais e gênero, idade, estado civil, escolaridade e renda familiar.

Inicialmente, apresentamos uma breve descrição sobre o desenvolvimento da psicologia positiva e sua relação com

a saúde mental em jovens e descrevemos pesquisas que relacionaram psicologia positiva, juventude e pandemia. Em seguida descreveremos os resultados de uma pesquisa quantitativa realizada com 280 jovens que responderam à Escala de Afetos Positivos e Negativos, à Escala de Florescimento, ao SRQ-20 e a um questionário sobre os impactos da pandemia.

2 Revisão de literatura

2.1 A psicologia positiva em três tempos: teoria, crítica e complexidade

A psicologia positiva constitui um campo teórico e empírico robusto, que vem se expandindo, a fim de oferecer respostas significativas aos desafios impostos pelas transformações sociais recentes, especialmente no que tange à saúde mental. Desde sua formalização por Seligman, em 1998, esse movimento propõe uma mudança de paradigma na psicologia: além de tratar patologias, devemos promover o desenvolvimento humano, o bem-estar e a construção de qualidades positivas (Seligman; Csikszentmihalyi, 2000).

Nesse contexto de expansão conceitual e prática, diversos autores passaram a investigar como a psicologia positiva evoluiu ao longo do tempo. Lomas *et al.* (2020) apresentam o desenvolvimento da desse campo da psicologia como um processo dinâmico dividido em três ondas. A *primeira onda* concentra-se em fenômenos positivos como emoções, traços de personalidade, comportamentos e instituições saudáveis. Essa abordagem gerou avanços significativos ao direcionar a psicologia e áreas afins para a compreensão e para a promoção de características positivas, mas também críticas, como a simplificação do conceito de “positivo”. Por exemplo, o perdão incondicional pode perpetuar abusos, enquanto emoções negativas, como a raiva, podem impulsionar ações justas (Wong, 2011).

Essas críticas deram origem à *segunda onda*, ou PP 2.0, que reconhece a complexidade da experiência humana e a coexistência entre aspectos positivos e negativos. Essa fase propõe uma abordagem dialética, contextual e mais realista, considerando que o sofrimento pode ser fonte de crescimento e resiliência (Lomas *et al.*, 2020). Já a *terceira onda* amplia o escopo da psicologia positiva para além do indivíduo, incorporando perspectivas interdisciplinares, multiculturais e sistêmicas. Essa fase enfatiza a análise de grupos, organizações e estruturas sociais, reconhecendo que fatores como política, economia e cultura influenciam diretamente o bem-estar das pessoas e dos grupos sociais. A complexidade, nesse contexto, não se refere apenas à ampliação de temas, mas à inclusão de novos paradigmas e metodologias que favorecem uma compreensão mais abrangente da experiência humana (Lomas *et al.*, 2020).

Importante destacar que essas ondas não se substituem, mas coexistem e se complementam. Wong (2011) reforça que a evolução da psicologia positiva representa uma ampliação de escopo, permitindo uma abordagem mais rica e integrada dos aspectos positivos ao longo da vida. Essa perspectiva é especialmente relevante em tempos de crise, como a pandemia de Covid-19, em que o fortalecimento de recursos internos e sociais se torna essencial para a promoção da saúde mental e do bem-estar coletivo.

A psicologia positiva propõe, atualmente, uma abordagem integrativa que reconhece a coexistência de sofrimento e de bem-estar, visão que supera a dicotomia entre positivo e negativo e considera a complexidade dos fenômenos psicossociais (Wong, 2011). No entanto, entende que seus pilares – virtude, significado, resiliência e bem-estar – continuam sendo fundamentais para compreender e promover o florescimento humano e contribuem para a superação das

adversidades em níveis individuais e sociais em uma perspectiva sistêmica.

2.2 Felicidade, florescimento e bem-estar

Embora a felicidade seja um tema antigo na história da filosofia e da psicologia, ainda não há consenso científico sobre sua definição. Três principais abordagens têm orientado os estudos sobre o tema: a primeira considera a felicidade como resultado de atividades direcionadas a metas; a segunda enfatiza fatores genéticos e traços de personalidade; e a terceira associa a felicidade à redução do estresse e à influência de circunstâncias ambientais (Lopez; Snyder, 2009). A psicologia positiva buscou integrar essas três abordagens por meio do conceito de florescimento.

O construto *florescimento*, introduzido por Seligman (2011), representa um estado ideal de funcionamento psicológico, sustentado por emoções positivas, realização pessoal, sentido de vida, engajamento e relações interpessoais saudáveis. Tais elementos são compreendidos como elementos que fortalecem o funcionamento psicológico, contribuem para o bem-estar futuro e se alinham com as teorias de bem-estar.

O florescimento é considerado o nível mais elevado de bem-estar no âmbito da psicologia positiva, caracterizando-se pela combinação de elevados níveis de bem-estar hedônico e eudaimônico (Sousa; Fukuda, 2021). De acordo com o modelo proposto por Seligman (2011), o florescimento é constituído por cinco dimensões fundamentais: emoções positivas, engajamento, relacionamentos positivos, sentido de vida e realizações.

As emoções positivas correspondem a experiências subjetivas que favorecem o bem-estar, a socialização e o desenvolvimento pessoal, emergindo, em geral, da satisfação de necessidades e aspirações individuais (Santana; Gondim, 2016). Evidências indicam que indivíduos com maiores

níveis de felicidade tendem a vivenciar emoções positivas com maior frequência e intensidade, ao mesmo tempo em que apresentam menor incidência de emoções negativas (Camaliente; Boccacandro, 2017).

O engajamento, por sua vez, refere-se ao envolvimento profundo e à dedicação plena em atividades percebidas como desafiadoras, significativas e gratificantes, contribuindo para a promoção do bem-estar e da satisfação pessoal (Machado; Matsumoto, 2020). Nesse contexto, a motivação intrínseca e a percepção de realização associadas a essas experiências constituem fatores diretamente relacionados à felicidade e ao desenvolvimento humano (Dalanhol *et al.*, 2017).

Relacionamentos sociais positivos são essenciais para o bem-estar. O isolamento, por outro lado, está associado ao sofrimento psíquico. Estudos mostram que a ausência de vínculos sociais pode levar à perda de perspectiva e à depressão (Flores; Portugal; Smeha, 2019). Relações interpessoais saudáveis funcionam como importantes fatores protetores da saúde mental.

O conceito de *sentido ou significado de vida* foi inicialmente proposto por Viktor Frankl (1986). A psicologia positiva incorporou esse construto, destacando-o como um componente essencial do bem-estar. Steger (2018) sistematizou o conceito em três facetas com base em Frankl: significado (percepção de valor da própria vida), compreensão (capacidade de atribuir sentido aos acontecimentos) e propósito (motivação para alcançar objetivos pessoais), e propôs a seguinte definição: “conjunto de julgamentos subjetivos que as pessoas fazem de que suas vidas são (a) valiosas e significativas, (b) compreensíveis e fazem sentido, e são (c) marcadas pela adoção ou busca de um ou mais propósitos abrangentes ou de missões altamente valorizadas” (p. 4). O significado da vida está positivamente associado à felicidade,

às emoções positivas, à saúde percebida e à longevidade (Waters *et al.*, 2021).

Por fim, *a realização pessoal* envolve a concretização de metas e projetos, sendo um processo que exige engajamento e gera emoções positivas. Seligman (2011) define realização como a obtenção de resultados significativos; Maslow (1987), por sua vez, introduziu o conceito de autorrealização como o ápice da motivação humana, representando o desenvolvimento pleno das potencialidades individuais.

Os afetos positivos são geralmente associados ao florescimento e referem-se a experiências emocionais prazerosas como alegria, gratidão e felicidade, enquanto os afetos negativos incluem emoções como tristeza, ansiedade e raiva. Esses construtos são fundamentais para compreender o bem-estar emocional e sua relação com o funcionamento psicológico (Keyes, 2000). Os afetos são elementos do construto bem-estar subjetivo, que caracteriza a perspectiva hedonista do bem-estar. Diener *et al.* (2010) propõem acrescentar as variáveis de afeto no estudo do florescimento a fim de proporcionar uma visão mais abrangente do bem-estar.

O florescimento está diretamente associado à promoção da saúde mental. De fato, Seligman (2011) propõe o construto de florescimento como um ótimo estado de bem-estar, sendo assim, o esse conceito passa a ser considerado o construto que a psicologia positiva utiliza para representar a saúde mental. Zanini *et al.* (2021) destacaram que intervenções baseadas na psicologia positiva são eficazes para a saúde tanto na atenção primária quanto na secundária, contribuindo para a redução de sintomas psicopatológicos e para o fortalecimento do bem-estar subjetivo. Da mesma forma Finch, Waters e Farrell (2023) identificaram que florescimento é preditor de saúde mental em adolescentes australianos.

2.3 Florescimento, afetos e características sociodemográficas

A literatura científica aponta que existe uma relação complexa entre construtos de florescimento e afetos e as características sociodemográficas, mostrando que maior status socioeconômico e educação geralmente se associam a mais bem-estar, enquanto diferenças de gênero variam culturalmente. O status socioeconômico emerge como um preditor consistente do bem-estar. Estudos demonstram que indivíduos no quintil de renda mais alto têm maior probabilidade de engajar-se com profissionais de saúde mental e perceber o tratamento como altamente benéfico (Henking, 2024). Uma análise de dados indonésios revelou relações positivas significativas entre renda, educação, emprego e indicadores de bem-estar psicológico (Judijanto; Mulyapradana, 2024). Pesquisas inglesas confirmam desigualdades significativas no bem-estar por renda, com status socioeconômico mais alto exercendo papel protetor (Castelletti *et al.*, 2024).

Já em relação à Educação, existem evidências de associações positivas consistentes com o florescimento. Estudos chineses com adultos mais velhos identificaram o nível educacional como fator de influência significativo no florescimento (Chen; Zhang, 2021). As pesquisas têm demonstrado que indivíduos com baixa escolaridade estariam mais sujeitas a um índice menor de bem-estar pessoal (Castelletti *et al.*, 2024).

Por outro lado, as pesquisas em psicologia positiva demonstram padrões complexos nas diferenças de gênero. Algumas pesquisas mostram que mulheres frequentemente apresentam níveis mais baixos de florescimento em comparação aos homens, e que eles exibem maior florescimento e satisfação com relações familiares (Fastame *et al.*, 2024). Porém, uma pesquisa desenvolvida com 95 adolescentes no período da pandemia não encontrou diferenças de gênero

nos escores de florescimento; tampouco encontrou efeito de interação entre gênero e as mudanças nos escores de florescimento antes e durante a pandemia (Finch; Waters; Farrell, 2023). De forma geral, essas diferenças variam significativamente entre culturas e contexto, sugerindo que fatores socioculturais modulam as relações entre gênero e bem-estar (Lomas *et al.*, 2025).

Por outro lado, a idade demonstra uma relação positiva mais consistente com o bem-estar. Estudos longitudinais indicam que adultos mais velhos experienciam mais emoções positivas, menos emoções negativas e maior complexidade emocional. Especificamente, adultos mais velhos mostram maior resistência aos efeitos negativos das emoções negativas na depressão e beneficiam-se mais de estados emocionais mistos para o bem-estar psicológico (Whitman *et al.*, 2024). O efeito de positividade relacionado à idade é um achado robusto na literatura (Adebayo; Hashim; Bono, 2025).

Por fim, cita-se o estado civil: particularmente, ter um/uma parceiro/a associa-se positivamente ao bem-estar. Pesquisas mostram que relacionamentos de companheirismo melhoram significativamente o bem-estar relatado (Adebayo; Hashim; Bono, 2025). O estado conjugal emerge como fator significativo de influência no florescimento entre adultos (Fastame *et al.*, 2024). Além disso, existem evidências indicando que o viver sozinho *versus* o viver acompanhado cria diferenças significativas no bem-estar subjetivo (Castelletti *et al.*, 2024).

No entanto, as relações entre características sociodemográficas e bem-estar, florescimento e afetos variam significativamente entre países e culturas. Análises transculturais demonstram que não é possível identificar padrões universais e que essas relações podem ter manifestações específicas, a depender do contexto sociocultural (Lomas *et al.*, 2025).

3 Metodologia

3.1 Participantes

A amostra total da pesquisa foi composta por 700 pessoas entre 18 e 87 anos ($M = 35,9$; $DP = 13,8$). Para este capítulo, selecionamos os participantes com menos de 30 anos, o que representou 280 (40%) pessoas com média de idade de 25,0 ($DP = 5,2$). A maioria era composta por mulheres (67%), negras (54,6%), solteiras (71,4%), estudantes de ensino superior (32,9%) e com renda familiar inferior a 4 salários mínimos (54%). A amostra da pesquisa foi selecionada por meio de procedimento de amostragem não probabilística e por conveniência.

3.2 Instrumento

Foi utilizado para a coleta dos dados um questionário formado por cinco instrumentos, a saber:

Escala de Experiências Positivas e Negativas. Foi utilizada a Scale of Positive and Negative Experience (SpaNE) (Diener *et al.*, 2010) para avaliação de afetos positivos e negativos. O instrumento é composto por 12 itens e conta com duas subescalas: seis itens são para a avaliação dos sentimentos positivos; os outros seis itens, para a avaliação dos sentimentos negativos. Os itens mensuram com que frequência os sentimentos foram experienciados pelo indivíduo nos últimos quatro meses, e as respostas são dadas por meio de uma escala de frequência de cinco pontos, na qual 1 é raramente ou nunca e 5 é muito frequentemente ou sempre. Destaca-se que o instrumento original expressou uma estrutura fatorial adequada e bons índices de consistência interna ($\alpha = 0,81$ e $0,89$, respectivamente para afetos positivos e negativos) (Diener *et al.*, 2010) (Anexo 1).

Escala de Florescimento. A Escala de Florescimento (EF) foi elaborada por Diener *et al.* (2010) com o objetivo

de avaliar bem-estar, sendo complementar ao instrumento *Spane*. A Escala de Florescimento apresenta oito itens que avaliam os seguintes aspectos: relações positivas, sentimentos de competência, significado, propósito e engajamento com as atividades diárias. Para que se possa responder aos itens há uma escala Likert de sete pontos, na qual o 1 significa “discordo fortemente”; o 7, “concordo fortemente”. Nesta escala, escores altos representam que o respondente apresenta um maior nível de florescimento. O instrumento apresentou boa consistência interna ($\alpha = 0,87$) no estudo de Diener *et al.* (2010) (Anexo 2).

Self Report Questionnaire (SRQ-20). Essa escala foi desenvolvida para rastreio de transtornos mentais comuns não psicóticos (Harding *et al.*, 1983). Ela foi adaptada e validada para a realidade brasileira por Gonçalves *et al.* (2008). A SRQ é constituída por 20 itens e apresenta uma escala de resposta dicotômica, na qual é possível responder com “sim” ou “não” para a manifestação de sintomas de transtornos mentais nos últimos 30 dias. O escore geral é obtido pela soma das respostas “sim”; quanto maior o ele é, mais provável é a presença de transtorno mental. No estudo de adaptação da escala para o Brasil, foi apresentado um coeficiente de consistência interna de 0,80 (Gonçalves; Stein; Kapczinski, 2008).

Questionário de impactos da pandemia. Foi elaborado pela equipe desta pesquisa o questionário de impactos da pandemia, que teve como objetivo investigar os efeitos da crise sanitária na vida dos participantes em aspectos objetivos percebidos nos seguintes aspectos: trabalho, renda, estudo, saúde e morte de pessoas próximas. O questionário foi composto por 10 itens, organizados em três blocos: (1) perda de emprego e/ou renda, (2) adoecimento por contágio de Covid-19 (“teve Covid”, “foi internado/a em enfermaria” e “foi internado/a em UTI por Covid”) e (3) sofrimento socioemocional e luto (“pessoas próximas adoeceram” e

“pessoas próximas faleceram de Covid”). Os escores foram construídos de forma binária para o bloco 1 e para o 2, em que o zero representou *nenhum impacto*; o um, *algum impacto*. Já para a variável 3, utilizamos a pontuação um para *nenhum impacto*, dois para *adoecimento de pessoa próxima* e três para *falecimento de pessoa próxima*.

Questionário sociodemográfico. Por fim, elaboramos um questionário sociodemográfico para a caracterização dos participantes. O questionário solicitou informações de idade, gênero, presença/ausência de deficiência, escolaridade, estado civil, raça/cor, se a pessoa trabalhava ou não, carga horária de trabalho, se estudava (e em qual nível de ensino) ou não e renda familiar.

3.3 Procedimentos

Os procedimentos utilizados para a coleta e análise dos dados estão em conformidade com os preceitos éticos e com as normativas que orientam as pesquisas com seres humanos. Esta pesquisa está em cumprimento das determinações das Resoluções CNS nº 466/12 e 510/16. A pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Católica de Brasília (CEP/UCB) sob número de parecer 63927522.6.0000.0029.

Os participantes foram informados que a participação na pesquisa seria voluntária, e que, caso aceitassem participar, seria em caráter sigiloso, e os resultados da pesquisa seriam apenas para fins acadêmicos. O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) foi entregue em duas vias aos participantes, que leram o documento e o assinaram para confirmar a participação na pesquisa. Cada participante ficou com uma via do TCLE e devolveu a outra aos pesquisadores. Os questionários foram aplicados individualmente aos participantes que aceitaram participar da pesquisa e assinaram o TCLE. A coleta dos dados foi realizada de maneira

majoritariamente presencial com o instrumento impresso, sendo alguns questionários, também, coletados por meio de um formulário online que continha os instrumentos anteriormente descritos. Os participantes foram abordados em espaços comunitários (como igrejas e associações), paradas de ônibus e durante as viagens urbanas, em salas de aula de universidades públicas e privadas e por meio de convites distribuídos nas redes sociais dos pesquisadores.

3.4 Análise de dados

Foram realizadas Análises Fatoriais Exploratórias (AFEs) com o objetivo de avaliar a estrutura fatorial do Spane, do EF e do SQR-20 com a amostra total da pesquisa. A análise foi implementada utilizando uma matriz policórica e método de extração *Robust Diagonally Weighted Least Squares* (RDWLS). A decisão sobre o número de fatores a ser retido foi realizada por meio da técnica da Análise Paralela com permutação aleatória dos dados observados, e a rotação utilizada foi a Robust Promin. A adequação do modelo foi avaliada por meio dos índices de ajuste *Root Mean Square Error of Approximation* (RMSEA), *Comparative Fit Index* (CFI) e *Tucker-Lewis Index* (TLI). De acordo com a literatura, os valores de RMSEA devem ser menores que 0,08; os de CFI e TLI, maiores que 0,90, ou preferencialmente acima de 0,95 (Brown, 2006). Para a análise de confiabilidade foram calculados os índices de confiabilidade composta. As análises foram realizadas no programa Factor 2.0.

Para responder aos objetivos, foram utilizadas estatísticas descritivas, análise de normalidade, *outliers*, correlações e análises de variância univariadas e multivariadas. Essas análises foram realizadas no IBM SPSS, versão 26.

4 Resultados e discussão

4.1 Estrutura fatorial e adequação dos instrumentos à amostra

A análise psicométrica da Escala de Florescimento (EF) e da Spane confirmou a estrutura fatorial original proposta por Diener *et al.* (2010), com a EF apresentando um único fator e a Spane, dois fatores distintos (afetos positivos e negativos). Os modelos fatoriais apresentaram índices de adequação dentro dos critérios propostos por Brown (2006). Os índices de adequação amostral ($KMO > 0,80$) e o teste de Bartlett significativo indicaram que os dados eram apropriados para análise fatorial. As cargas fatoriais da EF variaram entre 0,47 e 0,71, com confiabilidade composta de 0,83. Para a Spane, os afetos positivos apresentaram cargas entre 0,62 e 0,82 e confiabilidade composta de 0,86, enquanto os afetos negativos variaram de 0,49 a 0,76 (confiabilidade composta de 0,81). Esses resultados demonstraram que a adaptação brasileira das escalas manteve boa qualidade psicométrica e replicou com sucesso a estrutura fatorial observada em estudos internacionais (Martín-Díaz; Fernández-Abascal, 2024).

Da mesma forma, a versão adaptada por Gonçalves *et al.* (2008) da SRQ-20 utilizada na pesquisa demonstrou fatorialidade ($KMO = 0,908$ e teste de Bartlett significativo). A estrutura unifatorial obtida para escala com nossos dados foi coerente com a encontrada por Gonçalves e colaboradores, e apresentou bons índices de adequação do modelo fatorial ($RMSEA < 0,08$ e CFI e TLI $> 0,90$). As cargas fatoriais variaram de 0,33 a 0,65, e a confiabilidade composta foi de 0,85. Esses resultados demonstram que as três escalas apresentaram estabilidade da estrutura fatorial e boa consistência interna dos escores na amostra desta pesquisa.

4.2 Florescimento, saúde mental e características sociodemográficas

Verificamos a relação existente entre as variáveis florescimento, afetos positivos e negativos e saúde mental e as seguintes características sociodemográficas: gênero, idade, estado civil (não casado e casado), raça/cor/etnia, escolaridade, ocupação (trabalho e estudo) e renda familiar (Tabela 1).

Jovens do sexo feminino apresentaram maiores níveis de afetos negativos que os do sexo masculino ($t = 5,94$; $p < 0,001$; $d = 0,47$), porém maiores níveis de saúde mental ($t = -5,47$; $p < 0,001$; $d = 0,50$) que eles. Nenhuma outra diferença foi encontrada para gênero. A literatura científica tem apontado resultados ambivalentes entre florescimento e gênero, considerando aspectos culturais e regionais para explicá-los (Dienner *et al.*, 2010), porém, quando as diferenças são identificadas, elas tendem a ser mais favoráveis aos homens (Fastame, 2024), o que converge com nossos resultados em relação aos afetos negativos; diverge, contudo, em relação à saúde mental. Tal resultado pode ter ocorrido devido a um viés de amostragem, uma vez que houve predominância de mulheres na pesquisa, mas também pode representar evidências de fatores culturais nos quais o cuidado e a preocupação com a saúde mental têm sido associados a padrões comportamentais femininos. Assim, apesar de as jovens entrevistadas terem vivenciado mais afetos negativos, apresentaram maiores níveis de saúde mental que os jovens.

Diferentemente do apontado na literatura científica, não foram encontradas correlações robustas ($r > 0,30$) com idade e com renda familiar nos nossos resultados (Castelletti *et al.*, 2024; Henking, 2024; Judijanto; Mulyapradana, 2024). Como os participantes da pesquisa eram jovens com idades entre 18 e 30 anos, tais diferenças podem ainda não terem sido demarcadas ao longo do curso de suas vidas. Da mesma forma, a maioria dos participantes tinha renda familiar baixa

(menor que quatro salários mínimos), caracterizando uma homogeneidade em relação ao status socioeconômico. Também não foram encontradas diferenças significativas entre florescimento, afetos e saúde mental em relação à cor/raça dos jovens que participaram da pesquisa.

Já pessoas casadas reportaram médias maiores em florescimento que pessoas solteiras ($t = 2,42$; $p < 0,05$), demonstrando a importância de relacionamentos significativos. Esses resultados estão alinhados com a literatura científica (Adebayo; Hashim; Bono, 2025; Castelletti *et al.*, 2024). Por outro lado, os jovens que trabalhavam e estudavam e os que apenas trabalhavam apresentaram menores níveis de saúde mental que os jovens que apenas estudavam ($F[2,59; 2] = 5,48$; $p < 0,01$). Consideramos que o trabalho representaria aumento do estresse e de outras demandas sociais que podem ter impactado a saúde mental dos jovens participantes desta pesquisa. Investigamos os efeitos de interação entre as variáveis gênero e estado civil e ocupação em florescimento, afetos e saúde mental por meio de análises de variância multivariadas, e não foram identificados efeitos de interação significativos.

Tabela 1 – Médias e desvios padrões de florescimento, afetos (positivos e negativos) e saúde mental por característica sociodemográfica (N = 280)

VARIÁVEIS	FLORISH Média (DP)	POSITIVOS Média (DP)	NEGATIVOS Média (DP)	SRQ Média (DP)
Gênero¹				
Feminino (185)	5,42 (0,07)	3,77 (0,05)	3,10 (0,05)	1,58 (0,02)
Masculino (87)	5,32 (0,12)	3,81 (0,08)	2,75 (0,09)	1,69 (0,03)
Renda em salários mínimos (SM)¹				
até 2 SM (72)	5,29 (0,13)	3,75 (0,08)	2,94 (0,09)	1,60 (0,03)
2-4 SM (71)	5,44 (0,09)	3,70 (0,08)	3,11 (0,09)	1,58 (0,04)
4-8 SM (74)	5,43 (0,13)	3,81 (0,08)	2,94 (0,08)	1,62 (0,03)

Mais de 8 SM (53)	5,42 (0,11)	3,89 (0,09)	2,95 (0,11)	1,64 (0,02)
Estado civil¹				
Solteiro(a) (223)	5,30 (0,07)	3,73 (0,05)	3,04 (0,05)	1,59 (0,02)
Casado – União Estável (54)	5,65 (0,11)	3,91 (0,09)	2,81 (0,11)	1,67 (0,03)
Divorciado(a) ² (1)	5,38 (-)	5,00 (-)	2,67 (-)	1,95 (-)
Ocupação¹				
Estuda (15)	4,98 (0,37)	3,37 (0,24)	3,13 (0,17)	1,41 (0,05)
Trabalha (150)	5,36 (0,08)	3,76 (0,05)	2,97 (0,07)	1,61 (0,02)
Estuda e trabalha (115)	5,44 (0,09)	3,84 (0,06)	3,02 (0,07)	1,63 (0,02)
Cor/raça¹				
Negra (147)	5,41 (0,08)	3,76 (0,06)	2,97 (0,06)	1,61 (0,02)
Branco (123)	5,34 ()	3,78 (0,09)	3,03 (0,06)	1,60 (0,02)
Indígena ² (1)	4,25	2,5	-	1,15
Amarelo (9)	5,43 (0,26)	3,83 (0,23)	2,78 (0,20)	1,56 (0,09)

Notas: 1 – Os valores nos parênteses ao lado das categorias das variáveis são as frequências absolutas; 2 – apenas um jovem autodeclarou-se como indígena, portanto não foi possível obter a variabilidade dos dados; N = número total de participantes; DP = Desvio Padrão.

Fonte: elaborada pelas autoras.

4.3 Impactos da pandemia e florescimento, afetos e saúde mental

Os jovens que reportaram que eles ou suas famílias perderam o emprego e/ou renda durante a pandemia apresentaram níveis mais baixos de saúde mental ($t = -2,55$; $p < 0,05$). Já os jovens que tiveram impactos na saúde devido à Covid-19 apresentaram menores níveis de florescimento ($t = -2,13$; $p < 0,05$). Ademais, jovens que relataram grande impacto por adoecimento e falecimento de pessoas próximas também apresentaram baixos níveis de florescimento ($F [272; 2] = -4,14$; $p < 0,05$). Dessa forma, mesmo passados três anos da pandemia (os dados foram coletados no ano de 2023) ainda

foi possível identificar menores índices de saúde mental e de florescimento entre os jovens que foram mais impactados pela Covid. Esses resultados são convergentes com os relatados na literatura científica (Singh *et al.*, 2020; Loades *et al.*, 2020; Webster *et al.*, 2024; Ramli, N. A. F.; Anita, 2022).

5 Considerações finais

Os resultados obtidos nesta pesquisa evidenciam que os impactos da pandemia de Covid-19 sobre a saúde mental de jovens brasileiros permaneceram relevantes, mesmo após três anos do início da crise sanitária. A análise dos dados revelou que perdas econômicas, adoecimento e luto por pessoas próximas durante a pandemia continuavam associados a níveis mais baixos de florescimento e a indicadores desfavoráveis de saúde mental.

As mulheres jovens apresentaram níveis mais elevados de afetos negativos em comparação aos homens, embora tenham demonstrado indicadores mais altos de saúde mental. Esse resultado pode refletir tanto um viés amostral, decorrente da predominância feminina na amostra, quanto aspectos culturais relacionados à busca mais frequente, entre mulheres, por cuidado e apoio psicológico. Além disso, jovens em relacionamentos estáveis apresentaram níveis mais elevados de florescimento, evidenciando o papel protetivo dos vínculos afetivos. Por outro lado, aqueles que acumulavam atividades de trabalho e estudo demonstraram indicadores de saúde mental mais baixos, sugerindo que a sobrecarga de responsabilidades pode comprometer o bem-estar psicológico.

Esses resultados reforçam a relevância da psicologia positiva como abordagem teórica e prática para a promoção da saúde mental, especialmente em contextos de crise. O florescimento, na qualidade de construto central, mostrou-se sensível às condições contextuais e sociodemográficas, sendo um importante indicador de bem-estar psicológico.

Entretanto, algumas limitações devem ser consideradas: amostra foi composta por jovens selecionados por conveniência, o que restringe a possibilidade de generalização dos resultados. A predominância de mulheres pode ter influenciado os achados, tanto os relacionados ao gênero quanto os demais. Além disso, a coleta de dados majoritariamente presencial pode ter excluído participantes com menos acesso a espaços físicos.

Para futuras pesquisas, recomendamos a adoção de delineamentos longitudinais, capazes de acompanhar a evolução dos indicadores de saúde mental e de florescimento de jovens ao longo do tempo. Também consideramos essencial a ampliação da diversidade amostral, incluindo jovens brasileiros de diferentes regiões, faixas etárias e contextos culturais, bem como a investigação de intervenções baseadas na psicologia positiva que possam promover o bem-estar em populações vulneráveis. A análise de variáveis contextuais, como acesso a serviços de saúde mental, suporte comunitário e políticas públicas, poderá contribuir para uma compreensão mais abrangente dos fatores que influenciam o florescimento e a saúde mental dos jovens em tempos de adversidade.

Por fim, a formulação de políticas públicas em saúde mental fundamentadas na psicologia positiva representa uma abordagem promissora para o enfrentamento dos desafios contemporâneos relacionados ao bem-estar psicológico de jovens. Diferentemente dos modelos tradicionais centrados na remediação de sintomas e patologias, a psicologia positiva propõe a valorização de aspectos saudáveis do funcionamento humano, como emoções positivas, engajamento, sentido de vida, relacionamentos interpessoais e realização pessoal. Ao incorporar esse novo olhar às políticas públicas de saúde mental, é possível promover a prevenção do adoecimento mental e o fortalecimento de recursos individuais e coletivos que favorecem a resiliência e o florescimento.

Entre as principais vantagens dessa abordagem, destaca-se a ampliação do escopo das ações em saúde mental, que passam a contemplar estratégias de promoção do bem-estar em diferentes contextos sociais, educacionais e comunitários. Além disso, podem contribuir para a construção de ambientes mais saudáveis e inclusivos, estimulando o desenvolvimento de competências socioemocionais. Podem, ainda, favorecer a redução do estigma associado aos transtornos mentais ao enfatizar o potencial de crescimento e superação presente em todos os indivíduos.

A adoção dessa perspectiva também permite diminuir o adoecimento e a reincidência dele por promover o fortalecimento pessoal e comunitário, que são aspectos protetivos ao bem-estar, sem deixar de reconhecer a complexidade dos determinantes sociais da saúde mental. Ao investir em programas que estimulam o florescimento e o bem-estar, contribuiremos para a construção de uma sociedade mais equitativa, resiliente e emocionalmente saudável. Dessa forma, políticas públicas orientadas pela psicologia positiva não apenas respondem às demandas emergentes em saúde mental; elas também atuam de forma preventiva e estruturante, promovendo qualidade de vida e desenvolvimento humano sustentável.

Referências

ADEBAYO, Damilola Fisayo; HASHIM, Intan Hashimah Mohd; BONO, Suzanna Awang. Character strengths and adolescent flourishing in Nigeria: examining the mediating role of strengths use and moderating role of gender. *International Journal of Adolescence and Youth*, [S. l.], v. 30, n. 1, 2025.

BROWN, Gavin. Teachers' conceptions of assessment: Validation of an abridged version. *Psychological Reports*, [S. l.], v. 99, n. 1, p. 166-170, 2006.

CAMALIONTE, M.; BOCCALANDRO, A. Emoções positivas e bem-estar: uma abordagem da psicologia positiva. *Revista*

Brasileira de Psicologia Positiva, [S. l.], v. 5, n. 1, p. 45-60, 2017.

CASTELLETTI, Chiara *et al.* Demographic and socio-economic inequalities in subjective wellbeing: analysis of repeated cross-sectional health surveys in England 2010-2019. *Journal of Public Health*, [S. l.], v. 46, n. 4, p. e604-e613, 2024.

CHEN, Lanshuang; ZHANG, Zhen. Community participation and subjective wellbeing: mediating roles of basic psychological needs among Chinese retirees. *Frontiers in psychology*, [S. l.], v. 12, 2021.

CUADRA-PERALTA, Alejandro *et al.* Impacto de un programa de psicología positiva en sintomatología depresiva y satisfacción vital en adultos mayores. *Psicologia: Reflexão e crítica*, [S. l.], v. 25, p. 644-652, 2012.

DALANHOL, G. A. *et al.* Engajamento e bem-estar subjetivo: relações com reconhecimento e motivação. *Psico-USF*, [S. l.], v. 22, n. 3, p. 567-578, 2017.

DALGALARRONDO, P. *Psicopatologia e semiologia dos transtornos mentais*. 7. ed. Porto Alegre: Artmed, 2018.

DIENER, Ed *et al.* New well-being measures: Short scales to assess flourishing and positive and negative feelings. *Social Indicators Research*, [S. l.], v. 97, n. 2, p. 143-156, 2010.

FASTAME, Maria Chiara *et al.* Psychosocial correlates of flourishing in the late lifespan. *Aging Clinical and Experimental Research*, [S. l.], v. 36, n. 1, p. 68, 2024.

FINCH, Jules; WATERS, Allison M.; FARRELL, Lara J. Adolescent anxiety, depression and flourishing before and during Covid-19 and the predictive role of baseline psychological capital (PsyCap) on student mental health and subjective wellbeing during the pandemic. *Child Psychiatry & Human Development*, [S. l.], v. 56, p. 1-13, 7 jul. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10578-023-01568-z>. Acesso em: 14 ago. 2025.

FLORES, NELIA; PORTUGAL, MARIA; SMEHA, LUCIANE NAJAR. Mães presas, filhos desamparados: maternidade e relações interpessoais na prisão. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, v. 28, p. e280420, 2019.

FRANKL, Viktor E. Psicoterapia e sentido da vida. Trad. Ana de Castro. São Paulo: Quadrante, 1986.

GABLE, Shelly L.; HAIDT, Jonathan. What (and why) is positive psychology? *Review of General Psychology*, [S. l.], v. 9, n. 2, p. 103-110, 2005.

GONÇALVES, Daniel M.; STEIN, Airtton T.; KAPCZINSKI, Flavio. Avaliação de desempenho do Self-Reporting Questionnaire como instrumento de rastreamento psiquiátrico: um estudo comparativo com o Structured Clinical Interview for DSM-IV-TR. *Cadernos de Saúde Pública*, [S. l.], v. 24, p. 380-390, 2008.

HARDING, Timothy W. *et al.* The WHO collaborative study on strategies for extending mental health care, II: The development of new research methods. *The American Journal of Psychiatry*, [S. l.], v. 140, n. 11, p. 1474-1480, 1983.

HENKING, Christoph. Social Inequalities in mental health service use and perceived helpfulness: a global analysis across 111 countries. *European Journal of Public Health*, v. 34, n. Supplement_3, 109, 2024.

JOSIAH, Blessing O.; NCUBE, France. The impacts of Covid-19 pandemic on mental health: A scoping review. *The Nigerian Health Journal*, [S. l.], v. 23, n. 1, p. 524-559, 2023.

JUDIJANTO, Loso; MULYAPRADANA, Aria. Empirical Analysis of the Relationship Between Socioeconomic Status and Psychological Well-Being in Indonesia. *Sciences du Nord Humanities and Social Sciences*, [S. l.], v. 1, n. 2, p. 77-84, 2024.

KEYES, Corey Lee M. Subjective change and its consequences for emotional well-being. *Motivation and Emotion*, [S. l.], v. 24, n. 2, p. 67-84, 2000.

LEMOES, I. C. S.; SOUSA, M. M.; SILVA, R. C. Psicologia positiva: contribuições para a promoção da saúde mental. *Revista Brasileira de Psicologia*, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 45-60, 2020.

LOADES, Maria Elizabeth *et al.* Rapid systematic review: the impact of social isolation and loneliness on the mental health of children and adolescents in the context of Covid-19. *Journal of*

the American Academy of Child & Adolescent Psychiatry, [S. l.], v. 59, n. 11, p. 1218-1239, 2020.

LOMAS, Tim *et al.* The emergence of positive psychology: Three waves. *The Journal of Positive Psychology*, [S. l.], v. 15, n. 3, p. 1-17, 2020.

LOMAS, Tim *et al.* Demographic variation in inner peace across 22 countries: a cross-national analysis of the Global Flourishing Study. *Journal of Happiness Studies*, [S. l.], v. 26, n. 5, p. 66, 2025.

LOPEZ, S. J.; SNYDER, C. R. *Positive psychological assessment: a handbook of models and measures*. Washington, D.C.: American Psychological Association, 2009.

MACHADO, W. L.; MATSUMOTO, D. Psicologia positiva e engajamento: contribuições para o bem-estar. *Revista Brasileira de Psicologia*, [S. l.], v. 12, n. 1, p. 33-48, 2020.

MARTÍN-DÍAZ, María Dolores; FERNÁNDEZ-ABASCAL, Enrique G. Multidimensional Measure of Well-Being, Translation, Factor Structure, Measurement Invariance, Reliability and Validity of the PERMA-Profilier in Spain. *Applied Research in Quality of Life*, [S. l.], v. 19, n. 5, p. 2503-2538, 2024.

MASLOW, Abraham H. *Motivation and Personality*, 3rd ed. New York: Harper & Row, 1987.

MIGUEL, F. K. Emoções e cultura: uma abordagem psicológica. *Revista Psicologia: Teoria e Prática*, [S. l.] v. 17, n. 3, p. 45-58, 2015.

MOUHATTI, Saga; RKHALIA, Amine; KHADIJA, Ounine. Main manifestations of the psychological and behavioural impacts of the Covid-19 pandemic on populations: a synthesis study. In: MOUHATTI, Saga; RKHAILA, Amine; KHADIJA, Ounine. (Org.). *Acceleration of the biopsychosocial model in public health*. Hershey, PA: IGI Global, 2023. p. 43-64. DOI: <https://doi.org/10.4018/978-1-6684-6496-0.ch003>. Acesso em: 29 maio 2026.

RAMLI, Nurlaili; ANITA, Anita. Analysis of the impact of the Covid-19 pandemic on people's mental health. *Science Midwifery*, [S. l.] v. 10, n. 4, p. 2887-2893, 2022.

REED, Harriet *et al.* The unequal impacts of the Covid-19 pandemic on young adults' mental health. Predictors of vulnerability and resilience using longitudinal birth cohort data in the UK. *Journal of Adolescence*, [S. l.], v. 97, n. 1, p. 102-112, 2025.

RUIZ, Francisco-Javier *et al.* Does Covid-19 psychological fatigue exist? Results of three online cross-sectional studies conducted in Spain from April 2020 to March 2021. *Journal of Global Health*, v. 12, 2022.

SALAMEH, Ghaith; MARAIS, Debbi; KHOURY, Rawan. Impact of Covid-19 pandemic on mental health among the population in Jordan. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, [S. l.], v. 20, n. 14, 2023.

SELIGMAN, Martin E. P. *Florescer: uma nova compreensão sobre a natureza da felicidade e do bem-estar*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

SELIGMAN, Martin E. P.; CSIKSZENTMIHALYI, Mihaly. Positive psychology: an introduction. *American Psychologist*, [S. l.] v. 55, n. 1, p. 5-14, 2000.

SINGH, Shweta *et al.* Impact of Covid-19 and lockdown on mental health of children and adolescents: a narrative review with recommendations. *Psychiatry Research*, [S. l.] v. 293, 2020.

SOUSA, Giovana Z. P.; FUKUDA, Cláudia C. Florescimento: características e definição constitutiva. *Revista JRG de Estudos Acadêmicos*, [S. l.], v. 4, n. 9, p. 319-337, 2021.

STEGER, Michael F. Meaning in life: a unified model. *Journal of Positive Psychology*, [S. l.] v. 13, n. 3, p. 321-330, 2018.

WATERS, Lea *et al.* Positive psychology strategies to promote mental health during crises. *International Journal of Wellbeing*, [S. l.] v. 11, n. 1, p. 1-25, 2021.

WATERS, Lea *et al.* Positive psychology in a pandemic: Buffering, bolstering, and building mental health. *The Journal of Positive Psychology*, [S. l.], v. 17, n. 3, p. 303-323, 2022.

WEBSTER, Mhairi *et al.* Exploring the gender gap in young adult mental health during Covid-19: Evidence from the UK. *PloS one*, [S. l.] v. 19, n. 12, p. e0305680, 2024.

WHITMAN, Kathrine *et al.* Age and emotion: age moderates the relationship between mixed emotional experiences and psychological well-being. *Innovation in Aging*, [S. l.] v. 8, n. 1, p. 1286-1286, 2024.

WONG, Paul. T. P. Positive psychology 2.0: Towards a balanced interactive model of the good life. *Canadian Psychology*, [S. l.], v. 52, n. 2, p. 69-81, 2011.

ZAMORANO, Sara *et al.* Impacto del Covid-19 en la salud mental, uso y barreras en atención psicológica en España. *Clínica Contemporánea*, v. 13, n. 2, p. e11, 2022.

ZANINI, Daniela; PAIS-RIBEIRO, José L.; FERNANDES, Iorhana. Psicologia positiva e saúde: desenvolvimento e intervenções. *Psicologia, Saúde & Doenças*, [S. l.], v. 22, n. 1, p. 3-13, 2021.

Capítulo 6

Políticas públicas de saúde no Brasil e a pandemia da Covid-19: lições do cuidado a pacientes com câncer e doença renal crônica no distrito federal

Vicente Paulo Alves¹⁴

Licínio Rodrigues Bonheur¹⁵

Ronaldo Ivanilson da Silva¹⁶

Resumo: A pandemia da Covid-19 representou um desafio estrutural sem precedentes para o Sistema Único de Saúde (SUS), evidenciando tanto sua relevância como política pública universal quanto suas vulnerabilidades. Entre os grupos mais afetados estão os pacientes oncológicos e renais crônicos, que demandam tratamento contínuo, o que os coloca em posição de maior risco em situações de crise sanitária. Este capítulo analisa os impactos da pandemia sobre as políticas públicas de saúde no Brasil, tomando o Distrito Federal como estudo de caso ilustrativo. A partir da análise de dados epidemiológicos, documentos oficiais e literatura científica, discutem-se as estratégias de continuidade do cuidado, os desafios enfrentados pelos profissionais de saúde e as respostas institucionais em nível local e nacional. Os resultados indicam que a pandemia funcionou como um “teste de estresse” para o SUS, que evidenciou a necessidade de protocolos nacionais para continuidade do cuidado em situações emergenciais, fortalecimento da atenção especializada e incorporação de tecnologias como a telemedicina. Conclui-se que políticas públicas mais robustas

¹⁴ Doutor em Ciências da Religião pela Universidade Metodista de São Paulo e professor no PPG em Gerontologia da Universidade Católica de Brasília.

¹⁵ Médico nefrologista, mestre em Gerontologia pela Universidade Católica de Brasília.

¹⁶ Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Católica de Brasília e doutorando em Gerontologia pela mesma universidade.

e integradas são fundamentais para assegurar a equidade e a integralidade no cuidado de pacientes crônicos em cenários de emergência sanitária.

Palavras-chave: políticas públicas de saúde; Covid-19; doença renal crônica; câncer; Sistema Único de Saúde.

1 Introdução

A pandemia da Covid-19 expôs de forma intensa os desafios das políticas públicas de saúde no Brasil. O Sistema Único de Saúde (SUS), fundamentado nos princípios de universalidade, integralidade e equidade, foi colocado à prova em sua capacidade de resposta a uma crise sanitária de grandes proporções. Entre os grupos mais vulneráveis, destacam-se os pacientes oncológicos e renais crônicos, que, mesmo diante do risco de infecção, necessitam de tratamento contínuo.

Esses desafios para o SUS exigiram que os estudos epidemiológicos fossem atualizados e levados ainda mais a sério. Para compreender melhor esses termos, sabe-se que a palavra *epidemiologia* deriva do grego (*epi* = sobre; *demos* = população, povo; *logos* = estudo). Portanto, em sua etimologia, significa “[...] estudo do que ocorre em uma população” (Soares; Andrade; Campos, 2001, p. 183). Assim, a epidemiologia é uma ciência fundamental para a saúde pública, e tem contribuído grandemente para a melhoria da saúde das populações; essa ciência também é essencial no processo de identificação e de mapeamento de doenças emergentes. Apesar de sua importância, na maioria das vezes ocorrem grandes atrasos entre as descobertas epidemiológicas e a sua aplicação na população.

O Sistema Único de Saúde (SUS) incorporou o Sistema Nacional de Vigilância Epidemiológica (SNVE), definindo, em seu texto legal (Lei nº 8.080/90), a vigilância epidemiológica como “um conjunto de ações que proporciona o conhe-

cimento, a detecção ou prevenção de qualquer mudança nos fatores determinantes e condicionantes de saúde individual ou coletiva, com a finalidade de recomendar e adotar as medidas de prevenção e controle das doenças ou agravos”. Além de ampliar o conceito, as ações de vigilância epidemiológica passaram a ser operacionalizadas em um contexto de profunda reorganização do sistema de saúde brasileiro, caracterizada pela descentralização de responsabilidades, pela universalidade, pela integralidade e pela equidade na prestação de serviços.

Castellanos (1998) já destacava a importância dos métodos descritivos e analíticos da epidemiologia, ressaltando sua aplicação em diversos contextos. Ou seja, já havia uma clareza da existência de quatro grandes campos de utilização da epidemiologia nos serviços de saúde: vigilância em saúde pública, análise da situação de saúde, identificação de perfis de risco e avaliação epidemiológica de serviços. A epidemiologia atualizada considera os determinantes sociais e ambientais da saúde, além de incorporar novas tecnologias para análise e monitoramento (Barata, 1999).

Assim, em 31 de dezembro 2019, foi notificada à Organização Mundial da Saúde (OMS), ou, em inglês, World Health Organization (WHO), a ocorrência de um surto de pneumonia na cidade de Wuhan, na província da República Popular da China de Hubei. Rapidamente, o agente etiológico foi identificado, um novo coronavírus: SARS-CoV-2. O surto teve início em um mercado de frutos do mar e animais vivos. Até o momento desta publicação, o reservatório animal é desconhecido.

Visto que a infecção da Covid-19 rompeu a fronteira geográfica da China e avançou rapidamente para outros países longe do epicentro da epidemia, em trinta de janeiro de 2020, a WHO declarou que o caso se tratava de uma “pandemia”. A partir dos estudos naquele ano de 2020, soube-se que os coro-

navírus são classificados como a segunda principal causa do resfriado comum (após o rinovírus) e, até as últimas décadas, raramente causavam doenças mais graves em humanos do que isso. Também foi informado que havia sete coronavírus humanos (HCoVs) conhecidos, entre eles o SARS-COV (que causa síndrome respiratória aguda grave), o MERS-COV (síndrome respiratória do Oriente Médio) e o SARS-CoV-2 (vírus que causa a doença Covid-19).

Durante os picos de infecção da Covid-19, a OMS realizou um amplo trabalho em parceria com autoridades chinesas e especialistas internacionais para extrair lições sobre o vírus, incluindo sua forma de transmissão, os efeitos causados nos indivíduos infectados, as estratégias de tratamento mais adequadas e as medidas que os países poderiam adotar para responder à pandemia. Esse esforço contribuiu para aprimorar a capacidade de enfrentamento de futuras emergências sanitárias globais de forma mais eficiente.

No âmbito regional, a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) tem prestado apoio técnico aos países das Américas e recomendado a manutenção de sistemas de vigilância epidemiológica em estado de alerta, capacitados para detectar, isolar e tratar precocemente novos casos. Essas medidas visam fortalecer a capacidade de resposta dos sistemas de saúde e possibilitar a contenção rápida e eficaz de futuras pandemias.

Tanto para estudos da situação de saúde como para o estabelecimento de ações de vigilância epidemiológica, foi muito importante considerar a necessidade de dados (que iriam gerar informações confiáveis, fidedignas e completas). Esses dados foram registrados de forma contínua (como no caso de óbitos, nascimentos, doenças de notificação obrigatória) e de forma periódica (recenseamento da população e levantamento do índice CPO), o que possibilitou estudos

epidemiológicos cada vez mais precisos, a fim de estabelecer políticas públicas ainda mais direcionadas para a população.

Entre os grupos mais afetados pela Covid-19 estavam os pacientes oncológicos e renais crônicos, que demandaram tratamento contínuo, o que os colocou em posição de maior risco em situações de crise sanitária. Os dados epidemiológicos mostram isso, como os dos estudos publicados na *The Lancet Regional Health – Americas* (Science Arenas, 2025), que indicaram o fato de que, entre 2000 e 2019, o câncer ter se tornado a principal causa de morte em 727 municípios brasileiros – de 7% passando para 13% dos municípios –, em parte, devido ao declínio mais acentuado das mortes por doenças cardiovasculares. Já os dados divulgados pelo Instituto Nacional do Câncer (INCA), órgão auxiliar do Ministério da Saúde no desenvolvimento e na coordenação das ações integradas para a prevenção e o controle do câncer no Brasil, revelam que a incidência da doença nesses últimos três anos, antes de 2025, no país esteve em elevação, ocorrendo cerca de 625 mil novos casos de câncer anuais.

Assim como a doença oncológica, a doença renal crônica é uma patologia cuja incidência e prevalência vêm aumentando nos brasileiros. A doença renal crônica no seu estágio final causa a incapacidade de os rins realizarem suas funções adequadamente, o que indubitavelmente leva o paciente ao óbito caso não haja a terapia renal substitutiva, como a diálise e a hemodiálise. Esta é a modalidade mais difundida no Brasil, representando 93% das terapias dialíticas. Essa terapia serve de rim artificial, na qual o sangue de um paciente passa através de um filtro difundido com uma solução para retirar as impurezas e manter minimamente a homeostase do organismo. Esse tratamento é vital e realizado geralmente em sessões que duram 4 horas, com uma frequência de 3 vezes na semana, em dias alternados. Devido à complexidade, à utilização de tecnologia avançada e à necessidade de esse

tratamento requerer água muito pura, ele é realizado em clínicas especializadas ou em hospitais. Os pacientes renais crônicos em hemodiálise têm como comorbidade um sistema imunológico debilitado, mais propensos a aquisição de infecções e de formas graves das doenças infectocontagiosas, como a síndrome respiratória grave.

O grande problema é que, proporcionalmente, há um número muito pequeno de profissionais de saúde para dar assistência aos pacientes em tratamento de hemodiálise. Além disso, é preciso investir em mais equipamentos, em mais materiais de uso individual e descartáveis, em locais adequados para esterilização e para os pacientes terem sessões de hemodiálise eficientes e em higienização.

Outro dado importante e preocupante é que, em virtude do envelhecimento da população e da maior prevalência de doenças crônicas, observa-se um aumento significativo da incidência de pacientes idosos na Terapia Renal Substitutiva (TRS) nos últimos anos. Como evidenciado pelo Censo Brasileiro de Diálise da Sociedade Brasileira de Nefrologia (SBN) (Nerbass *et al.*, 2025), a proporção de pacientes com 65 anos ou mais na TRS aumentou para 36,7% em 2023.

Pacientes com câncer e pessoas com doença renal crônica foram considerados pela Organização Mundial da Saúde como grupos com maior risco de desenvolver formas graves da Covid-19, em razão da doença de base, de possíveis comorbidades e, em determinados casos, dos efeitos imunossupressores do tratamento. Embora se recomendasse a redução da exposição e dos contatos presenciais, muitos desses pacientes precisavam manter deslocamentos periódicos para a realização de procedimentos indispensáveis, como quimioterapia, radioterapia e hemodiálise, o que ampliava sua exposição ao risco de contaminação, exigindo a adoção de precauções e cuidados adicionais.

Para controlar e minimizar esses riscos, foram necessárias medidas de prevenção e educação dirigidas aos pacientes, aos familiares, aos profissionais de saúde, aos trabalhadores responsáveis pela higienização e às equipes dos setores administrativos. Naquele período, além do uso obrigatório de máscaras, recomendava-se que pacientes oncológicos e renais crônicos evitassem o contato com pessoas infectadas ou com suspeita de Covid-19 e reduzissem contatos presenciais não essenciais, aglomerações e permanência em ambientes fechados ou mal ventilados. Nos casos em que o contato era indispensável, como durante tratamentos e atendimentos de saúde, deveriam ser adotadas precauções adicionais para reduzir o risco de transmissão, como o distanciamento físico e a redução do tempo de permanência em salas de espera. Apesar desse contexto, a manutenção do tratamento oncológico foi fundamental para o sucesso terapêutico. A recomendação, portanto, era de que os tratamentos não fossem interrompidos.

O presente capítulo teve como questão central a pergunta: como as políticas públicas de saúde no Brasil responderam às necessidades desses pacientes durante a pandemia da Covid-19? A análise, a fim de compreender os impactos concretos da crise e apontar lições para o fortalecimento das políticas públicas nacionais, utilizou dados e experiências do Distrito Federal como estudo de caso.

2 Referencial teórico

O envelhecimento populacional no Brasil é um dos fenômenos sociais mais relevantes das últimas décadas. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2023), estima-se que, até 2030, o número de pessoas idosas superará o de crianças e o de adolescentes, configurando um cenário de transição demográfica acelerada. Camarano (2019) destaca que o processo de envelhecimento no Brasil

ocorre em velocidade mais rápida do que em países desenvolvidos, o que exige uma adaptação célere das políticas públicas. Além disso, Veras e Oliveira (2018) apontam que a longevidade, quando não acompanhada por medidas de prevenção e de promoção da saúde, intensifica a prevalência de doenças crônicas o que amplia os custos e os desafios do sistema de saúde.

A pandemia de Covid-19 trouxe impactos significativos para as políticas públicas de saúde, revelando fragilidades estruturais do Sistema Único de Saúde (SUS) e exigindo respostas emergenciais. Noronha *et al.* (2020) ressaltam que houve sobrecarga do sistema, especialmente nos leitos hospitalares, dificultando o acesso de pacientes crônicos a serviços essenciais. Para Lima *et al.* (2020), a pandemia evidenciou a insuficiência histórica de financiamento e a desigualdade regional no acesso à saúde. Em nível global, a Organização Mundial da Saúde (WHO, 2020) recomendou a manutenção de tratamentos contínuos e a adoção de protocolos de segurança, como a telemedicina, que, no Brasil, passou a ser incorporada de forma emergencial, mas com potencial de consolidação futura (Caetano *et al.*, 2020). Assim, o cenário pandêmico atuou como catalisador para repensar a estrutura de políticas públicas no cuidado de pessoas idosas com doenças crônicas.

Entre as doenças que mais impactam a população idosa no Brasil, destacam-se o câncer e a doença renal crônica. Dados do Instituto Nacional de Câncer (INCA, 2023) estimam mais de 700 mil novos casos de câncer a cada ano no triênio 2023-2025, sendo que a maioria ocorre em pessoas acima de 60 anos. De acordo com Science Arena (2025), o câncer já figura como a principal causa de morte em centenas de municípios brasileiros, substituindo as doenças cardiovasculares. No campo da nefrologia, o Censo Brasileiro de Diálise aponta que 36,7% dos pacientes em terapia renal substitutiva têm 65

anos ou mais, refletindo a associação entre envelhecimento e maior prevalência de doenças renais (Nerbass *et al.*, 2025). Para Sesso *et al.* (2017), pacientes renais crônicos apresentam alta vulnerabilidade imunológica, o que os torna ainda mais expostos a complicações em crises sanitárias. Essa realidade demonstra a urgência de políticas específicas para o cuidado de idosos oncológicos e com nefropatia.

Diante desse panorama, torna-se necessário refletir sobre os rumos futuros das políticas públicas voltadas para a população idosa com condições crônicas. Paim (2018) destaca que o SUS precisa consolidar uma rede de atenção à saúde orientada para o cuidado continuado, especialmente na Atenção Primária. Nesse sentido, Mendes (2015) defende a integração de linhas de cuidado para pacientes crônicos, articulando prevenção, acompanhamento e suporte especializado. Entre as propostas inovadoras, incluem-se a expansão da telemedicina, a criação de protocolos nacionais de continuidade terapêutica em emergências e o fortalecimento da atenção domiciliar (Furtado; Sousa; Machado, 2021). Além disso, Bahia (2019) ressalta que políticas públicas devem enfrentar desigualdades sociais, já que o envelhecimento no Brasil ocorre em meio a fortes disparidades regionais e econômicas. Portanto, pensar o futuro das políticas de saúde exige não apenas ampliar a cobertura, como também garantir a equidade e a integralidade do cuidado.

As políticas públicas de saúde no Brasil, organizadas a partir do SUS, buscam garantir acesso universal e integral ao cuidado. Diversos estudos (Paim, 2008; Fleury, 2011; Bahia, 2019) demonstram que o SUS é essencial para a redução das desigualdades, embora ainda enfrente desafios relacionados ao financiamento, à gestão e às desigualdades regionais. Durante a pandemia, organismos internacionais como a OMS e a OPAS destacaram a importância da preparação e da continuidade do cuidado de pacientes crônicos

em contextos emergenciais. No caso brasileiro, autores como Noronha *et al.* (2020) ressaltaram a vulnerabilidade dos pacientes oncológicos e renais crônicos, em função da imunossupressão e da dependência de serviços de saúde especializados. Experiências internacionais, especialmente na Itália e na Espanha, mostraram que a interrupção de tratamentos contínuos gerou agravamento do quadro clínico e aumento da mortalidade. Assim, a literatura aponta que políticas públicas voltadas para a gestão de crises sanitárias devem priorizar protocolos de continuidade do cuidado, suporte aos profissionais de saúde e estratégias inovadoras como a telemedicina.

3 Metodologia

3.1 Dados

A presente pesquisa adotou uma abordagem qualitativa e documental, com integração de análise descritiva de dados epidemiológicos. Conforme Minayo (2001), a pesquisa qualitativa é adequada para compreender fenômenos complexos, especialmente em contextos de crise sanitária, pois permite captar a interação entre sujeitos, instituições e políticas públicas. No caso da pandemia de Covid-19, essa perspectiva foi essencial para compreender os impactos sobre pacientes com câncer e doença renal crônica, considerando tanto dimensões objetivas (estatísticas de morbimortalidade) quanto subjetivas (desafios vivenciados por profissionais de saúde e gestores).

O estudo utilizou como fontes principais documentos oficiais, boletins epidemiológicos e relatórios emitidos pelo Ministério da Saúde e pela Secretaria de Saúde do Distrito Federal. Essa escolha metodológica segue a orientação de Cellard (2008), que destaca o valor da análise documental como instrumento para investigar políticas públicas e

processos sociais em curso. Além disso, foram consultados relatórios internacionais, como os da Organização Mundial da Saúde (WHO, 2020) e da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), a fim de alinhar o caso brasileiro às diretrizes globais de enfrentamento da pandemia.

Para o recorte empírico, o Distrito Federal foi escolhido como estudo de caso representativo. Yin (2015) argumenta que o estudo de caso é uma estratégia metodológica apropriada quando se deseja examinar fenômenos contemporâneos em profundidade, mantendo as conexões entre contexto e objeto de análise. O DF foi selecionado não apenas pela disponibilidade de dados, mas também por concentrar serviços especializados de referência para pacientes oncológicos e nefrológicos, o que possibilitou observar de forma localizada os efeitos da pandemia sobre esses grupos vulneráveis.

Na dimensão quantitativa, foram analisados dados epidemiológicos referentes à evolução dos casos de Covid-19, hospitalizações e óbitos por faixa etária, extraídos de boletins oficiais da Secretaria de Saúde do DF (2020). Além disso, foram incorporadas estatísticas nacionais publicadas em bases como BMC Cancer (2023), PubMed (2021) e PMC (2022), que evidenciaram o impacto da pandemia sobre a mortalidade oncológica, o estadiamento dos diagnósticos e as taxas de internação hospitalar. A triangulação entre fontes locais e nacionais foi fundamental para conferir maior robustez à análise, em consonância com Flick (2009), que ressalta a importância de múltiplas fontes de evidência na pesquisa qualitativa.

Complementarmente, realizou-se uma revisão integrativa da literatura sobre os impactos da Covid-19 em pacientes crônicos, com ênfase nos campos da oncologia e nefrologia. A revisão integrativa, conforme Whittemore e Knafl (2005), permite sintetizar estudos empíricos e teóricos, proporcionando uma compreensão abrangente do fenômeno investigado.

Essa revisão contemplou artigos nacionais e internacionais publicados entre 2017 e 2025, incluindo contribuições de Caetano *et al.* (2020) sobre telemedicina; de Noronha *et al.* (2020) sobre a demanda hospitalar e de Nerbass *et al.* (2025) sobre a evolução da diálise no Brasil.

3.2 Metodologia analítica

Nesse processo, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo para examinar documentos normativos, protocolos emergenciais e relatórios técnicos. Bardin (2016) descreve a análise de conteúdo como método adequado para identificar categorias e inferir significados a partir de textos, possibilitando relacionar orientações normativas às práticas efetivas observadas no SUS durante a pandemia. Esse procedimento permitiu verificar de que modo as políticas emergenciais se traduziram em protocolos de biossegurança, em rotinas hospitalares e em medidas de continuidade do cuidado.

Além disso, foi aplicada análise descritiva dos dados epidemiológicos, considerando tendências de morbimortalidade, taxas de internação e modificações no perfil de estadiamento oncológico. Para Gil (2019), a análise descritiva é fundamental na pesquisa em políticas públicas, pois fornece parâmetros objetivos que podem ser contrastados com as diretrizes formais e com a literatura especializada. A comparação entre séries históricas (2017-2022) foi essencial para captar o impacto específico da pandemia, distinguindo-o das tendências estruturais já presentes no sistema de saúde brasileiro.

Outro aspecto metodológico importante foi a atenção às dimensões éticas do estudo. Por se tratar de pesquisa documental e de revisão bibliográfica, não houve envolvimento direto de pacientes, o que dispensa apreciação por comitê de ética em pesquisa, conforme a Resolução nº 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde. No entanto, manteve-se o

rigor na utilização de dados secundários, com devida citação das fontes e respeito à integridade das informações, em consonância com os princípios da ética científica (Lakatos; Marconi, 2017).

Por fim, reconhecem-se as limitações metodológicas desta investigação. A subnotificação de casos, especialmente no início da pandemia, pode ter afetado a precisão dos dados analisados, como já indicado por Lima *et al.* (2020). Ademais, o recorte geográfico no Distrito Federal, embora relevante, não contempla todas as desigualdades regionais do país. Ainda assim, a combinação entre estudo de caso e análise comparativa nacional amplia a validade dos achados e permite extrair lições relevantes para o fortalecimento das políticas públicas de saúde em contextos emergenciais.

4 Resultados

Os resultados revelam uma série de impactos da pandemia na organização do SUS e no cuidado de pacientes crônicos.

4.1 Impactos nacionais

A pandemia provocou a escassez de insumos hospitalares, a necessidade de reorganização de fluxos de atendimento e a realocação de recursos para unidades de terapia intensiva. Consultas eletivas foram suspensas, cirurgias oncológicas foram adiadas e sessões de hemodiálise precisaram adotar protocolos rígidos de biossegurança. Profissionais de saúde relataram sobrecarga, desgaste emocional e falta de equipamentos de proteção individual.

4.2 Estudo de caso do Distrito Federal

Dados de abril de 2020 apontavam 527 casos confirmados de Covid-19, com 63 hospitalizações e 13 óbitos confirmados. A maior letalidade ocorreu entre pacientes com 80 anos ou mais. Embora não houvesse, até aquele momento, regis-

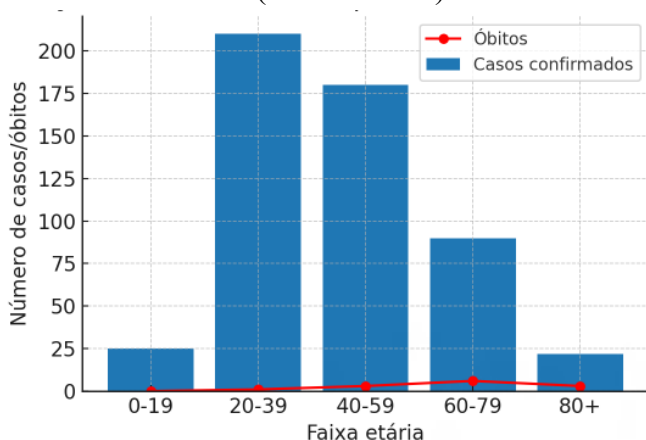
tros de pacientes renais crônicos e oncológicos infectados, a preocupação das autoridades era elevada. Pacientes em hemodiálise, por exemplo, não podiam interromper o tratamento, o que tornou necessário que fossem criadas rotinas especiais de higienização e redução do tempo de espera.

Tabela 1 – Casos de Covid-19 no Distrito Federal (abril de 2020)

Faixa etária	Casos confirmados	Hospitalizações	Óbitos
0-19 anos	25	2	0
20-39 anos	210	12	1
40-59 anos	180	20	3
60-79 anos	90	18	6
80 anos ou mais	22	11	3

Fonte: Secretaria de Saúde do Distrito Federal, 2020.

Figura 1 – Distribuição de casos e óbitos por Covid-19 no DF (abril de 2020)



Fonte: elaboração própria a partir de dados da Secretaria de Saúde do Distrito Federal, 2020.

4.3 Políticas emergenciais

Protocolos foram elaborados para reduzir o risco de contaminação em clínicas de diálise e unidades de oncologia, incluindo uso obrigatório de EPIs, isolamento de pacientes suspeitos e ajustes na logística de transporte sanitário. O Ministério da Saúde, em parceria com a OPAS, desenvolveu guias técnicos de contingência e apoio aos gestores locais.

4.4 Lições aprendidas

A pandemia evidenciou a relevância da vigilância epidemiológica, da capacidade de resposta rápida dos sistemas de saúde e da coordenação entre os diferentes níveis de governo. Além disso, reforçou a necessidade de ampliar os investimentos em tecnologias digitais de saúde, especialmente em telemedicina, bem como de desenvolver protocolos nacionais que garantam a continuidade do cuidado em situações de emergência sanitária. A experiência também destacou a importância do fortalecimento das redes de atenção especializada, particularmente nas áreas de oncologia e nefrologia, de modo a assegurar o acesso oportuno aos serviços de saúde e reduzir os impactos de futuras crises sobre pacientes com doenças crônicas e condições de maior complexidade.

4.5 Resultados nacionais comparativos: oncologia e doença renal crônica

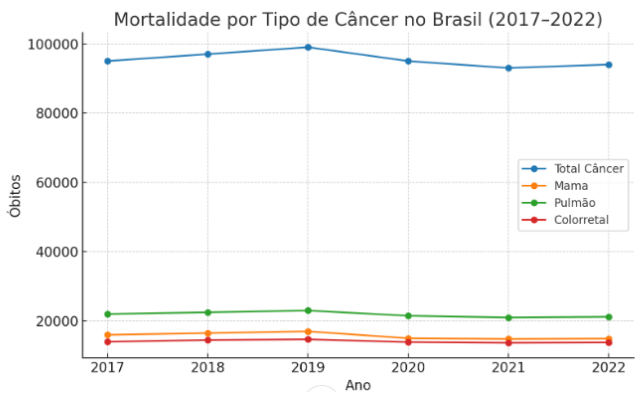
Para ampliar a análise além do estudo de caso do Distrito Federal, apresentamos dados nacionais que evidenciam os impactos da pandemia sobre a mortalidade oncológica e os serviços de atenção especializada no Brasil.

Tabela 2 – Mortalidade por câncer no Brasil (2017-2022)

Ano	Total casos de Câncer	Mama	Pulmão	Colorretal
2017	95.000	16.000	22.000	14.000
2018	97.000	16.500	22.500	14.500
2019	99.000	17.000	23.000	14.700
2020	95.000	15.000	21.500	13.900
2021	93.000	14.800	21.000	13.700
2022	94.000	14.900	21.200	13.800

Fonte: BMC Cancer, 2023.

Figura 2 – Mortalidade por tipo de câncer no Brasil (2017-2022) (gráfico de linha comparando mama, pulmão, colorretal e total de câncer)



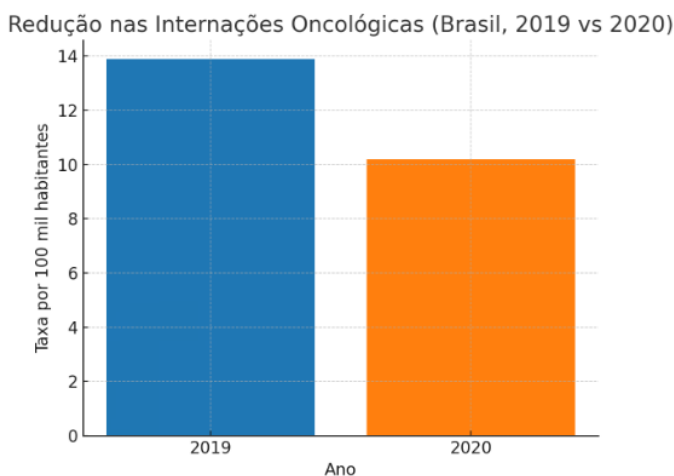
Fonte: elaboração própria.

Tabela 3 – Taxa de internações oncológicas (2019 e 2020)

Ano	Taxa por 100 mil habitantes
2019	13,9
2020	10,2

Fonte: PubMed, 2021.

Figura 3 – Redução nas internações oncológicas (2019 e 2020) (gráfico de barras mostrando a queda de 13,9 → 10,2/100 mil hab.)



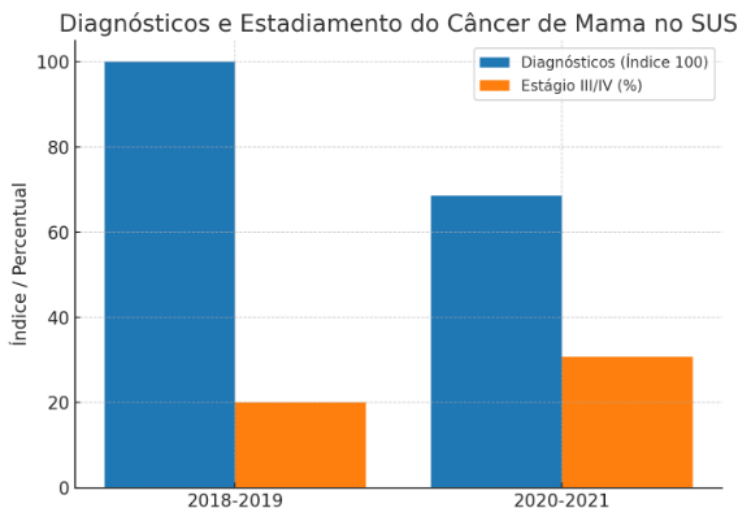
Fonte: elaboração própria.

Tabela 4 – Diagnósticos e estadiamento de câncer de mama no SUS

Período	Diagnósticos (Índice 100)	Casos em estágio III/ IV (%)
2018-2019	100	20,0
2020-2021	68,5	30,7

Fonte: PMC, 2022.

Figura 4 – Diagnósticos e estadiamento do câncer de mama no SUS (gráfico de barras mostrando a queda de diagnósticos e aumento de casos avançados)



Fonte: elaboração própria.

4.6 Integração com o estudo de caso do DF

Esses dados nacionais demonstram que os impactos observados no Distrito Federal não foram isolados, mas partem de uma tendência estrutural que afetou todo o país. Ao conectar a experiência local às estatísticas nacionais, reforça-se a necessidade de políticas públicas consistentes voltadas à continuidade do cuidado oncológico e nefrológico, mesmo em situações de crise sanitária.

4.7 Discussão

Os resultados apresentados neste estudo evidenciam que a pandemia da Covid-19 impactou de forma significativa a continuidade do cuidado em oncologia e nefrologia no Brasil, especialmente no Distrito Federal. A suspensão de consultas

eletivas, o adiamento de cirurgias oncológicas e a adoção de protocolos rigorosos para hemodiálise refletem o cenário de sobrecarga do Sistema Único de Saúde (SUS). Esse quadro é consistente com análises de Noronha *et al.* (2020), que apontaram a pressão inédita sobre leitos hospitalares e a dificuldade de manter a oferta de serviços essenciais para pacientes crônicos durante o pico da pandemia.

No caso da oncologia, os dados nacionais demonstraram queda nas taxas de internação e redução no número de diagnósticos precoces, com aumento proporcional de casos em estágios avançados. Esse fenômeno também foi observado em países europeus, como Itália e Espanha, onde a interrupção de programas de rastreamento e a postergação de consultas resultaram em diagnósticos tardios e maior mortalidade por câncer (Dinmohamed *et al.*, 2020; Sud *et al.*, 2020). Dessa forma, os achados nacionais e internacionais convergem ao indicar que a pandemia aprofundou desigualdades no acesso ao diagnóstico precoce e comprometeu o prognóstico de milhares de pacientes.

A situação dos pacientes renais crônicos reforça esse mesmo padrão de vulnerabilidade. Os protocolos emergenciais adotados em clínicas de hemodiálise no Distrito Federal buscaram reduzir a exposição ao vírus, mas a necessidade de deslocamentos frequentes manteve esse grupo em alto risco. Estudos conduzidos nos Estados Unidos confirmam que pacientes em diálise apresentaram taxas de hospitalização e mortalidade superiores à população geral infectada pela Covid-19 (Hsu *et al.*, 2021). No Brasil, o Censo da Sociedade Brasileira de Nefrologia mostrou o crescimento do número de idosos em terapia renal substitutiva, tornando esse grupo ainda mais exposto e dependente da manutenção ininterrupta do tratamento (Nerbass *et al.*, 2025).

Outro aspecto relevante revelado pelos resultados é o desgaste físico e emocional dos profissionais de saúde envol-

vidos no cuidado oncológico e nefrológico. Relatos de sobrecarga e insuficiência de equipamentos de proteção individual foram recorrentes, o que se alinha a estudos internacionais que documentaram altos níveis de estresse, *burnout* e adoecimento entre profissionais da linha de frente da Covid-19 (Shanafelt; Ripp; Trockel, 2020). Essa dimensão evidencia que políticas públicas não devem se restringir apenas aos pacientes; também precisam contemplar estratégias de proteção e suporte psicossocial aos trabalhadores da saúde.

A experiência do Distrito Federal, quando conectada às estatísticas nacionais, reforça que as dificuldades vividas localmente fazem parte de um quadro estrutural mais amplo. Comparações internacionais mostram que sistemas de saúde organizados em torno da atenção primária e com protocolos de continuidade do cuidado foram mais eficazes em proteger pacientes crônicos durante a pandemia. Em países como Canadá e Reino Unido, a incorporação mais consolidada da telemedicina permitiu reduzir o risco de exposição e manter acompanhamento remoto (Greenhalgh *et al.*, 2020). No Brasil, embora a telemedicina tenha sido implementada de forma emergencial, sua consolidação futura pode representar uma estratégia para ampliar a equidade e a integralidade do cuidado em situações de crise (Caetano *et al.*, 2020).

Assim, os achados deste estudo, em diálogo com a literatura nacional e internacional, apontam que a pandemia da Covid-19 funcionou como um verdadeiro “teste de estresse” para os sistemas de saúde, evidenciando vulnerabilidades na organização da atenção a pacientes com câncer e doença renal crônica. O desafio que se coloca, a partir dessas lições, é a formulação de políticas públicas robustas que garantam a continuidade terapêutica em emergências, incorporem inovações tecnológicas e protejam tanto pacientes quanto profissionais de saúde.

5 Conclusão

A análise desenvolvida neste capítulo demonstrou que a pandemia da Covid-19 representou um verdadeiro “teste de estresse” para o Sistema Único de Saúde (SUS), o que revelou as fragilidades estruturais e a insuficiência histórica de recursos, mas que também reafirmou a centralidade do sistema público brasileiro no enfrentamento de crises sanitárias. Ao examinar a situação de pacientes com câncer e doença renal crônica, observou-se que a continuidade do cuidado foi desafiada pela sobrecarga hospitalar, pela suspensão de procedimentos eletivos e pelas restrições de mobilidade, exigindo respostas emergenciais rápidas e articuladas.

Os resultados apontaram que tanto em nível nacional quanto no Distrito Federal houve impactos significativos no diagnóstico e no tratamento oncológico, com redução de internações e atraso na detecção precoce de tumores, refletindo em maior proporção de casos em estágios avançados. No campo da nefrologia, evidenciou-se a vulnerabilidade dos pacientes renais crônicos, especialmente idosos, cuja dependência da hemodiálise os expôs a maior risco de infecção. Esses achados dialogam com estudos internacionais que também identificaram o agravamento das condições de saúde de pacientes crônicos diante da pandemia, reforçando que as dificuldades não foram isoladas, mas parte de um padrão global.

Outro ponto relevante diz respeito aos profissionais de saúde, que vivenciaram sobrecarga física e emocional intensa durante o período crítico da pandemia. A escassez de equipamentos de proteção individual, o risco aumentado de contaminação e o acúmulo de funções destacaram a necessidade de políticas públicas que contemplem, de forma efetiva, a proteção, o suporte psicossocial e a valorização desses trabalhadores. Nesse sentido, a pandemia trouxe à tona

não apenas a vulnerabilidade dos pacientes, como também a vulnerabilidade dos próprios agentes do cuidado.

O estudo, contudo, apresenta limitações inerentes ao recorte metodológico e geográfico. A análise concentrou-se no Distrito Federal, que, embora represente um caso significativo, não reflete todas as desigualdades regionais do Brasil. Além disso, a subnotificação de dados, especialmente no início da pandemia, pode ter influenciado a precisão das estatísticas apresentadas. Essas limitações não invalidam os resultados, mas reforçam a necessidade de novos estudos ampliados, comparativos e multicêntricos que investiguem de forma aprofundada os impactos da pandemia sobre pacientes crônicos em diferentes contextos.

Por fim, este capítulo aponta caminhos para o fortalecimento das políticas públicas de saúde no Brasil. Entre eles, destacam-se a necessidade de protocolos nacionais para a continuidade do cuidado em situações emergenciais, o fortalecimento da atenção primária e especializada, a ampliação da infraestrutura hospitalar e o uso estratégico de tecnologias como a telemedicina. A experiência da pandemia, embora marcada por perdas e desafios, também produziu aprendizados que podem orientar a construção de um SUS mais resiliente, equitativo e preparado para responder às crises futuras, assegurando a integralidade do cuidado a pacientes oncológicos, renais crônicos e a toda a população brasileira.

Referências

BAHIA, Ligia. O SUS e os desafios da política de saúde no Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, [S. l.] v. 35, n. 2, p. e00087319, 2019.

BARATA, Rita Barradas. Epidemiologia no século XXI: perspectivas para o Brasil. *Revista brasileira epidemiologia*, [S. l.], v. 2, n. 1-2, p. 6-18. ago. 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1415-790X1999000100002>. Acesso em: 1 jun. 2026.

CAETANO, Rosângela *et al.* Desafios e oportunidades para a telessaúde em tempos da pandemia pela Covid-19: uma reflexão sobre os espaços e iniciativas no contexto brasileiro. *Cadernos de Saúde Pública*, [S. l.], v. 36, n. 5, e00088920, 2020.

CAMARANO, Ana Amélia. *Transição demográfica e epidemiológica no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

CASTELLANOS, Pedro Luis. O ecológico na epidemiologia. Teoria epidemiológica hoje. *In: ALMEIDA FILHO, Naomar; BARRETO, Maurício Lima; VERAS, Renato Peixoto; BARATA, Rita Barradas. Teoria epidemiológica hoje: fundamentos: interfaces, tendências*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1998.

DINMOHAMED, A. G. *et al.* Fewer cancer diagnoses during the Covid-19 epidemic in the Netherlands. *The Lancet Oncology*, [S. l.], v. 21, n. 6, p. 750-751, 2020.

FLEURY, Sonia. Reforma Sanitária e SUS: temas e agendas em disputa. *Ciência & Saúde Coletiva*, [S. l.], v. 16, n. 6, p. 2653-2662, 2011.

FURTADO, Gabriela P.; SOUSA, Áurea C.; MACHADO, Cristiane V. Atenção domiciliar no Brasil: desafios e perspectivas para a consolidação como política pública. *Saúde em Debate*, [S. l.], v. 45, n. 130, p. 132-148, 2021.

GREENHALGH, T. *et al.* Virtual primary care in the Covid-19 pandemic. *BMJ Journals*, [S. l.], v. 3702020.

HSU, C. M. *et al.* Covid-19 Among US Dialysis Patients: Risk Factors and Outcomes From a National Dialysis Provider. *American Journal of Kidney Diseases*, [S. l.], v. 77, n. 5, p. 748-756, 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Projeções da população: Brasil e unidades da federação. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER – INCA. Estimativa 2023: incidência de câncer no Brasil. Rio de Janeiro: INCA, 2023.

LIMA, Nísia Trindade *et al.* A pandemia da Covid-19 no Brasil: dilemas da saúde coletiva em contextos de crise. *Ciência & Saúde Coletiva*, [S. l.], v. 25, n. 9, p. 3461-3476, 2020.

MENDES, Eugênio Vilaça. *As redes de atenção à saúde*. 2. ed. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2015.

NERBASS, Fabiana B.; LIMA, Helbert do N.; SESSO, Ricardo C.; LUGON, Jocemir R. Censo Brasileiro de Diálise de 1999 a 2023: tendências em demografia, estado nutricional, doença primária e sorologia viral. *Braz. J. Nephrol.*, v. 47, n. 3, e20250036, jun. 2025.

NORONHA, K. V. M. S. *et al.* Pandemia por Covid-19 no Brasil: análise da demanda e da oferta de leitos hospitalares e equipamentos de ventilação assistida. *Cadernos de Saúde Pública*, [S. l.], v. 36, n. 6, e00115320, 2020.

PAIM, Jairnilson. Sistema Único de Saúde (SUS) aos 30 anos. *Ciência & Saúde Coletiva*, [S. l.], v. 23, n. 6, p. 1723-1728, 2018.

NETTO, José de Moura Leite. Cancer mortality on the rise. *Science Arena*, 20 mar. 2025. Disponível em: <https://www.sciencearena.org/en/interviews/cancer-mortality-on-the-rise-epidemiological-transition/>. Acesso em: 1 jun. 2026.

SESSO, Ricardo C. *et al.* Inquérito epidemiológico em unidades de diálise do Brasil. *Brazilian Journal of Nephrology*, [S. l.], v. 39, n. 3, p. 261-271, 2017.

SHANAFELT, T. D.; RIPP, J.; TROCKEL, M. Understanding and addressing sources of anxiety among health care professionals during the Covid-19 pandemic. *JAMA*, v. 323, n. 21, p. 2133-2134, 2020.

SUD, A. *et al.* Collateral damage: the impact on outcomes from cancer surgery of the Covid-19 pandemic. *Annals of Oncology*, [S. l.], v. 31, n. 8, p. 1065-1074, 2020.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. Novel Coronavirus (2019-nCoV): Situation Report. Geneva: WHO, 2020.

Capítulo 7

Recursos da união: uma contextualização sobre a importância da prestação de contas

*Danielle Galdino de Souza¹⁷
Giovanna Emilia de Castro¹⁸*

Resumo: O presente estudo tem como objetivo explicitar sobre os tipos de recursos da união e sobre as nuances envolvidas na prestação de contas para a correta aplicação desses recursos. O artigo traz uma contextualização acerca dos recursos da união, envolvendo os principais tipos de transferências, bem como apresentando a importância da prestação de contas e a tomada de conta especial. Foi demonstrado que as diretrizes existentes impactam a gestão de recursos públicos, promovendo maior eficiência e responsabilidade na execução orçamentária. Este estudo permitiu compreender como as determinações do TCU influenciam órgãos e entidades governamentais, exigindo mais rigor na aplicação dos princípios da legalidade, economicidade e legitimidade.

Palavras-chave: políticas públicas; administração pública; prestação de contas.

¹⁷ Graduação em Enfermagem. Mestre em Nanociência e Nanobiotecnologia pela Universidade de Brasília. E-mail: danielle.galdino@hotmail.com

¹⁸ Graduação em Administração. Especialista em Gestão e Planejamento em Saúde e Administração Pública em Saúde pela Fundação Oswaldo Cruz; MBA em Marketing pelo Centro Universitário Euro Americano. E-mail: giovannaecastro@gmail.com. Agradecimentos à Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde (FIOTEC) e ao Ministério da Saúde.

1 Introdução

Para assegurar a transparência, o controle e a regularidade na relação entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, é indispensável a adequada prestação de contas, por meio da qual se demonstra e justifica a aplicação dos recursos públicos conforme a legislação pertinente (Conte, 2024).

Está previsto na Constituição Federal de 88, no art. 70, em parágrafo único, que qualquer pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, que utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiro, bens e valores públicos deverá prestar contas e assumir obrigações de natureza pecuniária (Brasil, 1988).

Quando a prestação de contas não é apresentada, não comprova a regular aplicação dos recursos ou revela irregularidade da qual resulte dano ao erário, a administração pública deve, inicialmente, adotar medidas destinadas ao esclarecimento dos fatos, à correção da irregularidade e à obtenção do ressarcimento. Frustradas essas providências, poderá ser instaurada tomada de contas especial, cuja fase interna envolve a apuração dos fatos, a quantificação do dano e a identificação dos responsáveis, com a atuação do órgão de controle interno. Tratando-se de recursos federais e atendidos os requisitos legais de encaminhamento, o processo será remetido ao Tribunal de Contas da União, ao qual compete julgar as contas e, quando cabível, imputar débito e aplicar sanções (TCU, 2020a; TCU, 2024).

O objetivo da prestação de contas consiste em apresentar a correta aplicação dos recursos transferidos, ou seja, não se trata apenas de uma comprovação dos recursos financeiros que foram utilizados. Ela permite que a administração pública analise o cumprimento do objeto diante da verificação das metas previstas. Dessa forma, o conveniente (recebedor)

deve apresentar o alcance das metas e resultados, enquanto que o concedente (repassador) deve priorizar o controle dos resultados (Brasil, 2019).

O TCU somente deverá ser acionado após terem sido adotadas as medidas administrativas necessárias para caracterização ou elisão do dano, visto que a instauração de Tomada de Contas Especial (TCE) somente é realizada após essas terem observado os princípios norteadores dos processos administrativos, apesar de que o TCU poderá determinar a instauração de TCE independentemente das medidas administrativas adotadas (TCU, 2024).

O presente estudo tem como objetivo explicitar os tipos de recursos da união e as nuances envolvidas na prestação de contas para a correta aplicação desses recursos.

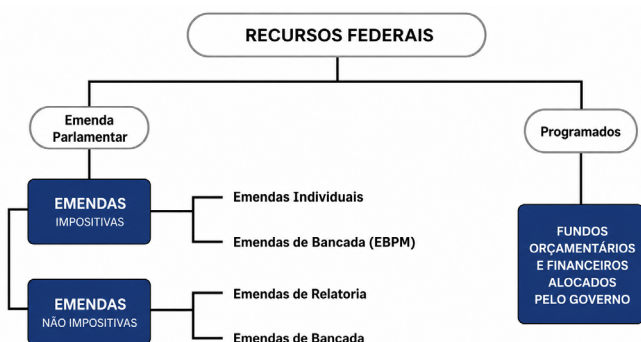
A escolha da temática tem como justificativa a necessidade de discutir sobre como funciona a execução da prestação de contas dos recursos da união, visto a escassez de literaturas sobre o assunto.

2 Revisão de literatura

2.1 Recursos da União

Os recursos do orçamento federal são materializados em políticas públicas para a sociedade, podendo ser classificados em emenda parlamentar e recursos programados. A emenda parlamentar é composta por emendas impositivas, enquanto as emendas não impositivas correspondem em emendas não obrigatórias (TCU, 2020b). A Figura 1 apresenta os tipos de recursos federais existentes.

Figura 1 – Esquema ilustrativo dos tipos de recursos federais



Fonte: elaborado pelas autoras (2025).

As emendas impositivas são compostas por emendas individuais, nas quais cada parlamentar indica uma proposta para destinar recursos às necessidades de uma região específica, e emendas de bancada (EBPM), que corresponde a um grupo de parlamentares de um estado ou Distrito Federal (DF) que indicam propostas para beneficiar uma área como um todo (TCU, 2020a).

As emendas não impositivas são compostas pelas emendas de relatoria (propostas pelo relator do projeto de lei orçamentária) e pelas emendas de bancada (quando são apresentadas por parlamentares do mesmo estado ou do DF e que podem ser impositivas e não impositivas). Os recursos programados correspondem a fundos orçamentários e financeiros alocados pelo governo, nos quais cada ente federado é responsável pela gestão dos recursos, com o objetivo de garantir o funcionamento e a expansão do Sistema Único de Saúde (SUS) (STN, 2016).

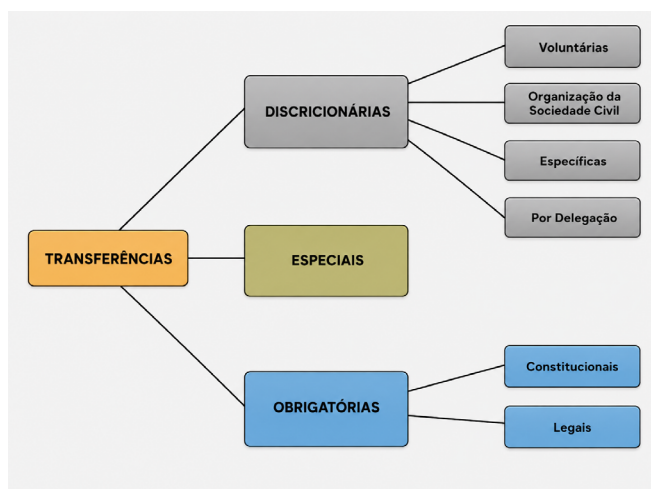
A Constituição Federal de 88 dispõe sobre a edição periódica de leis específicas que disciplinam a elaboração do orçamento da união para transferências de recursos aos demais entes, sendo estes o Plano Plurianual (PPA), elabo-

rado de 4 em 4 anos, e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), elaborada anualmente, em que fixa as regras para a elaboração do orçamento do exercício seguinte. Relacionada à Lei Orçamentária Anual (LOA), estima as receitas e fixa as despesas a serem executadas, de forma que qualquer gasto do governo deva estar previsto no orçamento (TCU, 2020b).

2.2 Transferências de recursos

As transferências de recursos podem ser classificadas como transferências obrigatórias, divididas em constitucionais ou legais, e transferências discricionárias, divididas em voluntárias, em Organizações da Sociedade Civil, em específicas e em específicas por delegação (TCU, 2020a). A Figura 2 apresenta os tipos de transferências de recurso existentes.

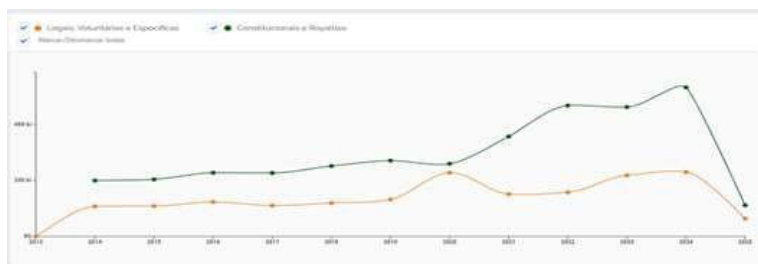
Figura 2 – Esquema ilustrativo dos tipos de transferências de recursos



Fonte: elaborado pelas autoras (2025).

As transferências obrigatórias decorrem de uma imposição legal, seja pela Constituição Federal ou por leis infra-constitucionais, e podem ser divididas em *transferências constitucionais* e *transferências legais* (STN, 2016). A Figura 3 apresenta uma evolução histórica dos recursos transferidos, demonstrando que entre 2023 e 2025, houve variações de transferências, mas com aumento em 2024 e decaimento em 2025. Vale ressaltar que este é um demonstrativo de dados atualizados até março de 2025.

Figura 3 – Evolução histórica dos Recursos Transferidos



Fonte: Site Portal da Transparência, 2025. Dados atualizados em mar/2025.

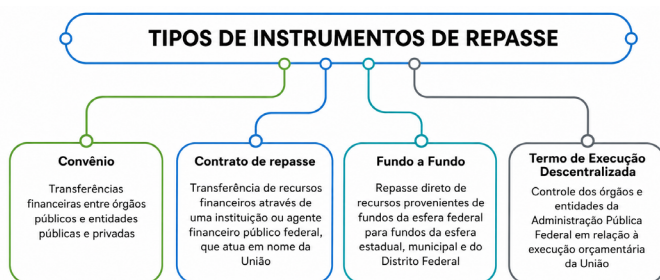
As transferências constitucionais são obrigatórias, decorrentes de determinação constitucionais, ou seja, os entes beneficiários não precisam cumprir qualquer formalidade para recebê-las. Além disso, para transferências constitucionais não há exigência de contrapartida financeira dos beneficiários. Como exemplos de transferências constitucionais, têm-se: Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Produtos Industrializados Proporcional às Exportações (IPI-Exportação) e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) (STN, 2016).

As transferências legais têm sua obrigatoriedade estabelecida por meio de leis específicas e regulamentações próprias, ocorrendo entre entidades federativas e organizações privadas sem fins lucrativos. Podem ser automáticas ou não, dependendo das normas definidas na legislação pertinente. Assim como as transferências constitucionais, não requerem contrapartida de recursos do beneficiário. Exemplos: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) (TCU, 2020a).

As transferências discricionárias correspondem em um sistema de cooperação que tem como objetivo a execução de ações de interesse recíproco financiadas com recursos do orçamento federal. São divididos em: transferências voluntárias (efetua a entrega de recursos para entes federativos a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira que não decorram de determinação constitucional ou legal nem sejam destinados ao SUS), transferências para Organizações da Sociedade Civil sem fins lucrativos (direcionadas em forma de subvenção, auxílio ou contribuição com o intuito de atender a finalidades de interesse público), transferências específicas por delegação (efetuadas entre entes federativos ou para consórcios públicos visando a execução descentralizada de projetos e ações públicas de responsabilidade exclusiva do concedente; exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas) e transferências específicas (atendimento de requisitos fiscais pelo beneficiário é dispensado por lei, e normalmente estão relacionadas a programas essenciais de governo) (STN, 2020).

As transferências de recursos podem ser realizadas por meio de instrumentos de repasse, sendo estes: convênio, contrato de repasse, fundo a fundo (FAF) e termo de execução descentralizada (TED) (Brasil, 2019). A Figura 4 apresenta os tipos de instrumentos de repasse existentes.

Figura 4 – Tipos de instrumentos de repasse



Fonte: adaptado de Portal FNS, 2025.

As modalidades de transferências de recursos da União estão reunidas em uma plataforma tecnológica integrada e centralizada, destinada à gestão, informatização e operacionalização das parcerias, com dados abertos, chamada de Transferegov, anteriormente conhecida por Plataforma +Brasil, sendo instituída pelo Decreto nº 11.271, de 5 de dezembro de 2022 e gerida pelo Sistema de Gestão de Parcerias da União (Sigpar) (TCU, 2020b).

3 Metodologia

Trata-se de um estudo documental de caráter descritivo, envolvendo o levantamento e a interpretação de informações a partir de documentos oficiais e *sites* eletrônicos. A pesquisa documental utiliza documentos contemporâneos ou retrospectivos, os quais constituem fontes ricas e relativamente estáveis de dados. Embora se aproxime da pesquisa bibliográfica, dela se diferencia principalmente porque recorre a materiais que ainda não receberam tratamento analítico sistemático, de modo que as informações contidas nesses documentos podem, portanto, ser selecionadas, organizadas, classificadas e interpretadas de acordo com os objetivos da pesquisa (Piana, 2009).

A coleta de dados foi realizada nos seguintes *sites* eletrônicos: o do Fundo Nacional de Saúde (FNS), o do Tribunal de Contas da União (TCU) e o do Sistema Eletrônico de Informação (SEI) entre os meses de março e abril de 2025.

4 Resultados encontrados e discussão

4.1 Prestação de contas

A prestação de contas permite com que a administração pública consiga avaliar o cumprimento do objeto diante da verificação das metas previstas. Dessa forma, entende-se que o conveniente (recebedor) apresenta a prestação de contas, demonstrando o alcance das metas e resultados, e cabe ao concedente (repassador) priorizar o controle dos resultados (Brasil, 2019).

As leis relacionadas à prestação de contas correspondem à Constituição Federal de 88, à lei nº 13.019/2014 – MROSC, à lei nº 12.527/2011 – LAI, à lei nº 13.709/2018 – LGPD, ao Decreto nº 11.271/2022 e à Instrução Normativa – TCU nº 98/2024. A Figura 5 apresenta as principais leis e a instrução normativa que regulamentam a prestação de contas.

Figura 5 – Regulamentação da prestação de contas



Fonte: adaptado do Tribunal de Contas da União, 2020b.

Essas leis e normas juntas formam um conjunto de regras que visam garantir que a gestão pública seja feita de forma transparente, responsável e segura, promovendo a confiança da sociedade na administração pública (TCU, 2020b).

A obrigação da prestação de contas passa a existir a partir do momento em que o concedente libera o recurso para que o conveniente execute o instrumento, ou seja, desde a liberação da primeira parcela dos recursos. Conforme a Súmula nº 230, do TCU, a elaboração da prestação de contas deve ser de responsabilidade do gestor que está em exercício, em data definida para sua apresentação, independentemente de ter assinado ou não o instrumento (TCU, 2020a).

Durante o período de execução do instrumento, devem ser realizados o *registro* e a *verificação da conformidade financeira*, sendo estas partes do processo de prestação de contas. Ressalta-se que o prazo para ser apresentada a prestação de

contas é até 60 (sessenta) dias, tempo que pode ser contado a partir do encerramento da vigência, da conclusão da execução do objeto, da denúncia ou da rescisão (TCU, 2020a).

Caso a prestação de contas não aconteça no prazo de 60 dias, o concedente poderá determinar que ela seja feita no período máximo de 45 (quarenta e cinco) dias; se ocorrer, porém, o descumprimento do prazo, o concedente deverá comunicar o conveniente sobre o prazo improrrogável de até 30 (trinta) dias, contados a partir da data do recebimento da notificação, para que este proceda à devolução dos recursos repassados pela União, incluídos os provenientes de aplicações financeiras (STN, 2016). A Figura 6 apresenta o fluxo de prazos para prestação de contas.

Figura 6 – Esquema de prazos da prestação de contas



Fonte: elaborado pela autora (2025).

Existem dois tipos de prestação de contas no Transferegov relacionadas às transferências discricionárias: a *prestação de contas financeira* e a *prestação de contas técnica*. A *prestação de contas financeira* é um procedimento utilizado para o acompanhamento sistemático de conformidade financeira, na qual considera-se o início e o fim da vigência dos instrumentos; já a *prestação de contas técnica* é um procedimento que

analisa os aspectos técnicos, a execução integral do objeto e o alcance dos resultados previstos nos instrumentos (TCU, 2020a).

Dessa forma, a análise de prestação de contas é realizada sob esses dois prismas, que geram pareceres técnicos e financeiros, a fim de que haja a *aprovação*, a *aprovação com ressalvas* (quando é evidenciada impropriedade ou alguma falta de natureza formal da qual não resultem danos ao erário) ou *rejeição* (TCU, 2020b). A rejeição, na análise de prestação de contas, pode ocorrer mediante a não comprovação da aplicação regular dos recursos repassados pela União.

Existe também a prestação de contas informatizada, que foi instituída pela Instrução Normativa Interministerial nº 5/2018, baseando-se na metodologia de avaliação de riscos. Dessa forma, é possível utilizar ferramentas mais precisas e céleres de avaliação das contas quando elas são apresentadas pelos estados, municípios e organizações da sociedade civil, âmbitos nos quais são firmadas parcerias com recursos de transferências discricionárias da União (DOU, 2018).

4.2 Tomada de Contas Especial

A Tomada de Contas Especial (TCE) é um procedimento realizado em situações de reprovação da prestação de contas, no qual é visado o ressarcimento aos cofres públicos do valor repassado ao conveniente (Brasil, 2019).

Além disso, a TCE corresponde a um processo administrativo que apura a ocorrência de dano à administração pública federal, por meio da verificação dos fatos, da quantificação do dado, e da identificação dos responsáveis para que seja possível obter o ressarcimento (TCU, 2020b).

A Instrução Normativa TCU nº 98, de 27 de novembro de 2024, dispõe sobre “instauração, a organização e o en-

caminhamento ao TCU dos processos de tomada de contas especial”.

A instrução trouxe mudanças no processo de TCE, com ênfase no fortalecimento da gestão para uma melhor aplicação dos recursos públicos, o que diminuiu prejuízos ao patrimônio público (TCU, 2024).

5 Considerações finais

o presente estudo trouxe uma contextualização acerca dos recursos da união, estudo que envolveu os principais tipos de transferências bem como apresentou a importância da prestação de contas e a tomada de conta especial. Foi demonstrado que as diretrizes existentes impactam a gestão de recursos públicos, o que promove mais eficiência e responsabilidade na execução orçamentária. Este estudo permitiu compreender como as determinações do TCU influenciam órgãos e entidades governamentais, exigindo mais rigor na aplicação dos princípios de legalidade, economicidade e legitimidade.

Referências

BRASIL. Constituição de 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL. *Instrução Normativa Interministerial nº 5, de 6 de novembro de 2018*. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão/Gabinete do Ministro, 2018. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/48973287/do1-2018-11-07-instrucao-normativa-interministerial-n-5-de-6-de-novembro-de-2018-48972981. Acesso em: 17 mar. 2025.

BRASIL. *Manual de Procedimentos de Convênios: Capacitação e Equipamentos*. 1. ed. Superintendência do Desenvolvimento do Centro Oeste. Brasília, 2019. 37 p. Disponível em: <https://www.gov.br/sudeco/pt-br/>

acesso-a-informacao/convenios-e- transferencias/
ManualdeConvsniosEquipamentos.pdf. Acesso em: 17 mar.
2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa – TCU 98, de 27 de novembro de 2024. Dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial. *Boletim do Tribunal de Contas da União*. Brasília, DF, 27 nov. 2024. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/norma/NORMA-33292>. Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão de relação 217/2024 - plenário. Pedido de prorrogação de prazo para resposta de oitiva prévia. *Boletim do Tribunal de Contas da União*. Brasília, DF, 29 fev. 2024. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A217%2520ANOACORDAO%253A2024%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 29 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão de relação 837/2024 – plenário. Atos de Pensão civil da unidade emissora Universidade Federal de Minas Gerais, enviados ao TCU pela unidade de controle interno Controladoria-Geral da União para fins de análise e julgamento. Brasília, DF, 6 fev. 2024. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/837%252F2024/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 29 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão de relação 1283/2021 - plenário. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 13 jun. 2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1283%252F2021/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1>. Acesso em: 29 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Fundamentos de Transferências voluntárias*: módulo II: proposição de transferências voluntárias. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2020b. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/>

bitstream/1/8059/15/m%C3%B3dulo%20%20-%20aula%201.pdf. Acesso em: 29 abr. 2025.

CONTE, A. Transparência na Gestão Pública: O Papel Fundamental da Contabilidade na Prestação de *Contas*. *Portal Contabilidade Pública*, 2024. Disponível em: <https://portalcontabilidadepublica.com.br/transparencia-na-gestao-publica-o-papel-da-contabilidade-na-prestacao-de-contas/>. Acesso em: 9 abr. 2025.

PIANA, M. C. *A construção do perfil do assistente social no cenário educacional*. São Paulo: Unesp; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. *E-book*. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/vwc8g/pdf/piana-9788579830389.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2025.

Capítulo 8

Análise da integração do cadastro único com o CNIS: obstáculos e possibilidades na transformação digital do governo federal

*Pedro Augusto de Carvalho Lerbach¹⁹
Alexandre dos Santos Cunha²⁰*

Resumo: O presente texto analisa o processo de integração entre o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) e o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) à luz do conceito de transformação digital. A transformação digital é um processo influenciado pelas mais recentes Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), que têm um alcance mais amplo entre os serviços digitais, o que impacta as relações sociais. Como exemplo: inteligência artificial, *big data*, internet das coisas, computação em nuvem. Elas são frequentemente chamadas de “tecnologias disruptivas”. Ao considerar-se essa mudança social, o conceito de *governo digital* refere-se a um modelo que vai além do *governo eletrônico*, pensando e atuando no paradigma do “digital por padrão”, e não apenas na opção do digital como alternativa ao analógico. A integração de bases de dados é um aspecto dessa transformação que qualifica a política pública e otimiza o atendimento na ponta. Por meio de entrevistas semiestruturadas e análise de conteúdo realizadas com agentes públicos que atuaram na integração os CNIS e do CadÚnico, identificou-se elementos institucionais que facilitaram ou obstruíram o processo, o que

¹⁹ Mestre em Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Católica de Brasília. E-mail: pedrolerbach@gmail.com

²⁰ Doutor em Direito pela UFRGS. Professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Católica de Brasília. E-mail: alexandre.cunha@p.ucb.br

possibilitou a busca por conclusões que incrementem processos semelhantes no setor público.

Palavras-chave: CNIS; Cadastro Único; transformação digital; governo digital.

1 introdução

A partir da publicação da Portaria Interministerial MPS/MDS nº 30/2023, instituiu-se formalmente o processo de integração entre o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) e o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). O CNIS é uma grande base de dados da Previdência Social, que detém informações de renda e é usada para as ações previdenciárias, como concessão de benefícios e aposentadoria. O CadÚnico, por sua vez, é um instrumento para caracterização de famílias de baixa renda e concessão de benefícios no âmbito da Assistência Social.

O CadÚnico se desenvolveu servindo tanto como fonte de informação para políticas públicas quanto para aferição da elegibilidade a programas. Por princípio, funciona com base na autodeclaração: as famílias se inscrevem e prestam informações de endereço, renda etc., a fim de se candidatarem ao recebimento de algum benefício, como o Programa Bolsa Família – PBF. A autodeclaração dá crédito à declaração e é convidativa, já que, como parte desse público não está em quaisquer outras bases de dados, ajuda a captar informações a que não se teria acesso de outra forma. A incorporação de dados do CNIS no CadÚnico ocorre desde junho de 2023. O objetivo é qualificar as informações, aprimorar a concessão de benefícios e otimizar o tempo de entrevista nos postos de atendimento.

Por enquanto, a integração no CadÚnico funciona por meio de “povoamento”, isto é, os dados do CNIS ainda não operam no CadÚnico em tempo real. O primeiro povoamento utilizou a base do CNIS de abril/2023, ou seja, as informa-

ções de renda migram com defasagem de pelo menos dois meses. A informação de renda causa impactos na concessão de benefícios sociais.

Nesse contexto, pretende-se responder à seguinte pergunta: quais os elementos institucionais que facilitam ou dificultam a integração de bases de dados no Governo Federal? Ressalta-se que o estabelecimento de marcos institucionais é importante para a consecução da política, mas há elementos prévios e posteriores aos normativos publicados que podem facilitar ou dificultar sua efetivação, como arranjos institucionais prévios, visão e experiência dos gestores, interesses corporativos e organizacionais, entre outros. Assim, a partir do caso específico da integração entre CNIS e CadÚnico, o objetivo principal é identificar elementos que expliquem processos de articulação interinstitucional para maior integração de dados.

Ficam estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- 1) identificar elementos que tenham permitido o avanço ou facilitado a consecução deste processo de integração;
- 2) identificar obstáculos presentes e as formas encontradas pelos agentes públicos entrevistados para superação desses obstáculos.

A temática é relevante para a área de políticas públicas em diversos sentidos. Primeiro, busca observar um processo interno da assistência social. Embora relacionado à gestão interna, o cruzamento de dados impacta a política na ponta, como diz o governo na Portaria Interministerial MPS/MDS nº 30. Segundo ações do Estado voltadas à transformação digital, são políticas públicas *per se*, dignas de serem analisadas. De acordo com Secchi, Coelho e Pires (2023, p. 2), uma política pública é definida por “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Nesse sentido, o governo possui documentos publicados com diretrizes para a transformação digital. Trata-se da Estratégia Brasileira de

Transformação Digital (E-Digital), que consiste em ações do poder público para aprimoramento e atualização de serviços e mecanismos de governo. Os conceitos estabelecidos na atual E-Digital, disposta na Lei 12.069/2024, demonstram seu entrelaçamento com as políticas públicas nacionais.

Assim, o presente texto insere-se na área de políticas públicas, campo de estudo que tem um amplo escopo, isto é, que envolve várias temáticas, mas que, ao mesmo tempo, está circunscrita na análise de problemas públicos e na atuação direcionada a suas soluções (Secchi; Coelho; Pires, 2023, p. 2).

2 Referencial teórico

O processo dessas novas tecnologias que impactam as relações sociais é complexo e requer entendimento. O conceito de transformação digital confere sentido a algumas das discussões concernentes. Elbert e Duarte (2018, p. 17) definem transformação digital, em tradução livre, como “a adoção de tecnologias disruptivas para aumentar a produtividade, a criação de valor e o bem-estar social”²¹. Zaoui e Souissi (2020) conceituam a expressão, em tradução livre, como:

[...] um novo modelo de desenvolvimento que pede por uma redefinição dos relacionamentos entre empresas, seus apoiadores e clientes e por uma revisão de abordagens anteriores, para oferecer serviços e produtos, conforme as empresas passam por uma transformação multidimensional²² (Zaoui; Souissi, 2020, p. 622).

Aplicando o termo ao serviço público, Viana (2021) traça uma história que compreende desde o conceito de *governo*

²¹ *Digital Transformation (DX) is about adopting disruptive technologies to increase productivity, value creation, and the social welfare.*

²² *This paper defines it as a new development model that calls for redefining relationships between companies, their stakeholders, and clients and reviewing previous approaches to offering services and products as companies undergo multidimensional transformation.*

eletrônico, até o de *governo digital*. Essa caminhada relaciona-se com os diferentes níveis de uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) pela administração pública.

Para a autora, *governo eletrônico* tem a ver com o uso das TICs para mais eficiência e oferta de serviços *on-line*, não relacionadas a uma mudança de lógica. Atrelado a governo eletrônico, o conceito de *governança eletrônica* acompanha as distinções entre governança e governo. Trata-se das interações da governança, isto é, das relações horizontais entre organizações públicas e não governamentais por vias eletrônicas. *Governo 2.0*, outro conceito atrelado, alude à incorporação das tecnologias *Web 2.0* ao governo eletrônico. Trata-se de um nível maior de interação com o cidadão, pensado para que o considere um agente participativo.

Na linha do Governo 2.0 estaria a ideia de *Governo Aberto*, que teria surgido a partir de uma diretiva administrativa americana em 2009; essa diretiva institui como princípios fundamentais do governo aberto a transparência, a participação e a colaboração (Viana, 2021). A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) trabalha com esse conceito a partir de três eixos: transparência das ações governamentais, acessibilidade dos serviços e capacidade de resposta a novas ideias. Trata-se de uma evolução em relação ao governo eletrônico, visto que agrega mais valores como transparência, participação social, colaboração, acessibilidade, abertura de dados e capacidade de resposta às demandas da sociedade, exigindo mudanças culturais na organização da administração e nas formas de relacionamento. Há ainda o conceito de *Governo Aberto de Dados* (OgD), caso em que o governo facilita o acesso a dados públicos para que a sociedade os utilize livremente.

Finalmente, o *governo digital*, conceito que se divide em dois eixos: novas tecnologias e nova mentalidade. As

atuais inovações digitais frequentemente são tratadas como “tecnologias disruptivas”, dado seu nível de impacto. Como exemplo: *Big Data*, Internet das Coisas, inteligência artificial, etc. Essas inovações têm a capacidade de modificar a estrutura organizacional dos governos e de deslocar o antigo foco do governo eletrônico em eficiência para um modelo de cocriação. Isso representa uma mudança de paradigma, na medida em que se revela mais adequado a uma sociedade imersa no mundo digital, além de representar uma mentalidade na qual o serviço digital vem antes, e como prioridade, em relação ao serviço analógico.

Reck e Hübner (2021) traçam um histórico da evolução dos serviços digitais no Brasil e colocam o foco na EGD. Os autores retomam essa concepção de que “governo digital” é um paradigma que vai além de “governo eletrônico”, uma vez que significa sair do mero consumo de tecnologia e passar a uma imersão no mundo digital, transformando a gestão, a prestação de serviços e o exercício da cidadania.

Para os autores, o papel do Estado tem sido imprescindível na modernização das sociedades, visto que o período atual é de transformações via TICs, que permitem o surgimento de uma cultura digital capaz de modificar relações sociais, inclusive no que tange à participação da sociedade e ao universo profissional e econômico.

A partir disso, surgem dois dilemas: o primeiro é a desigualdade de acesso aos meios digitais, uma vez que os indivíduos têm níveis de educação distintos e que a fatia da população mais dependente de serviços do governo é justamente a fatia menos digitalmente alfabetizada; o segundo é que, ao criar condições para o desenvolvimento digital, o Estado pode dar origem a um cenário em que ele próprio não acompanha as transformações estruturais. Não obstante, considera-se que o Estado não pode ficar indiferente às inovações produzidas e que deve observar as dimensões

éticas e os princípios democráticos que regem suas relações sociais e sua própria institucionalidade.

3 Metodologia

Extraí-se, a partir das revisões de literatura propostas por Batista, Matos e Nascimento (2017) e por Silva, Oliveira e Salge (2021), que a entrevista busca alcançar os significados atribuídos pelo entrevistado ao objeto estudado, na medida em que os seres humanos compartilham crenças e percepções em comum que subsidiam interpretações de determinadas situações. Trata-se de uma conversa que, direcionada aos objetivos de pesquisa, confere ao sujeito permissão para socializar suas percepções e informações. Nessa conversa, o pesquisador analisa a fala, identificando o sentido que os entrevistados atribuem àquela realidade.

Para Silva, Oliveira e Salge (2021), a entrevista semiestruturada compreende um modelo de perguntas delimitadas em um roteiro, com respostas abertas. Em direção ao objetivo da pesquisa, o propósito é orientar uma conversa que facilite o diálogo e que dê o máximo de espaço para o entrevistado se expressar.

Esta pesquisa consistiu em selecionar profissionais que tiveram alguma atuação relevante nesse processo de integração, seja pela gestão do Cadastro Único, seja pela gestão do CNIS, e em entrevistá-los. Procurou-se uma proporcionalidade, e chegou-se a cinco entrevistados pelo CNIS e a quatro pelo CadÚnico. Esse critério atende à necessidade de variabilidade de perspectivas, já que as instituições desempenham papéis distintos e têm interesses diferentes.

O roteiro para as entrevistas foi elaborado buscando que os entrevistados listassem elementos institucionais que facilitaram ou que atrapalharam o processo. Buscou-se levar o entrevistado a descrever sua experiência profissional, bem como o presente processo de integração; citar os anteceden-

tes, os fatores que teriam atrapalhado ou contribuído (desde dificuldades internas, cultura, resistência ou apoio) e as lições aprendidas. As entrevistas ocorreram individualmente pelo *Microsoft Teams* e tiveram o tempo médio de cerca de uma hora cada. Foram obtidas as transcrições para posterior análise de conteúdo com o texto escrito.

A análise do conteúdo das entrevistas foi referenciada em Laurence Bardin (2016). A técnica mais comum é a classificação de trechos, chamados de unidade de registro, em categorias, denominada análise categorial (Bardin, 2016). Essa metodologia dá valor ao conteúdo expresso pelo entrevistado, o que coaduna a investigação proposta. A experiência do profissional e sua visão sobre o assunto são cruciais para demonstrar o que se pretende, uma vez que essa participação nos meandros do processo identificaria realidades não expressas em documentos, que são a percepção dos agentes sobre esse tipo de processo (integração de dados).

Após a primeira leitura, inicia-se o processo de codificação, que é o agrupamento de segmentos do texto, no qual lhes é atribuída uma categoria. Esses agrupamentos subsidiam os temas da análise; posteriormente, os resultados são tratados. Desse tratamento, decorre a elaboração da exposição das conclusões, e é nesse ponto que o analista realiza as inferências sobre o conteúdo examinado. A análise categorial é a escolha de códigos, ou unidades de análise, embutindo-os em categorias, que são os elementos que se busca detectar. Os códigos têm relação lógica com a categoria (Bardin, 2016).

Trata-se de uma análise temática, já que as categorias não encontram palavras ou frases que as delimitem; procura-se, contudo, que o entrevistado mencione elementos que permitam conclusões. A categorização permite classificar os trechos para interpretá-los, e o estabelecimento das categorias deve ser coerente, de modo que a análise seja feita conforme o prisma escolhido (Bardin, 2016).

Neste trabalho, o conteúdo da entrevista embasa ainda a descrição do processo e o histórico. As categorias seguem na seção de resultados em negrito e são: *elementos facilitadores; empecilhos; soluções; impactos e agenda futura*. As duas primeiras, foram divididas em três subcategorias, também em negrito: *elementos institucionais, elementos tecnológicos e cultura organizacional*. Elas estão relacionadas à pergunta de pesquisa, uma vez que os entrevistados enumeraram e descreveram o que viram como obstáculo ou como apoio. Ligada à anterior, a categoria *soluções* empregadas verifica que tipo de obstáculo foi ou pôde ser superado e como. A categoria *impactos* traz aquilo que se configura melhoria ou efeito colateral decorrente da integração. Finalmente, a categoria *agenda futura* relaciona as soluções e outras ações semelhantes no que tange aos processos internos do Governo Federal, visando ampliação da transformação digital no setor público.

As informações que seguem após a descrição das bases são oriundas principalmente das falas dos entrevistados. Os trechos entre aspas que não trazem a referência são citações dessas entrevistas.

4 Resultados

O CNIS é uma base que já é resultado de várias bases integradas. Sua governança é realizada por um comitê que, segundo o Decreto 10.047/2019, envolve o Ministério da Previdência Social (MPS) e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que opera a base. O CadÚnico é uma base de gestão comum entre os entes da federação (Portaria 810/2022), alimentada pelas informações conferidas de forma autodeclarada pelo cidadão sobre família, renda e trabalho a um agente público municipal em uma entrevista. É usado principalmente para referenciar as informações usadas pela gestão de benefícios e pela Assistência Social como um

todo. Os dados podem sofrer averiguações posteriores em cruzamento de dados. A renda identificada é referência para a concessão de benefícios.

A integração entre o Cadastro Único e o CNIS é uma série de normativas, procedimentos e contratos que permitem às gestões de ambas as bases incorporarem em sua respectiva base as informações produzidas pela outra. Tecnicamente, não se trata de integração, já que o dado produzido por uma base não reflete na outra de modo automático, uma vez que ainda há um processo manual, feito pela equipe técnica, de extrair o dado para posteriormente incorporá-lo. No entanto, o termo “integração” é usado nos normativos. A análise recaiu majoritariamente sobre o processo feito pelo Cadastro Único para incorporar dados de renda do CNIS, chamado de “povoamento”.

Da parte do CNIS, o operador visualiza dados oriundos do Cadastro para análise do benefício, como a renda total da família, a renda de trabalho informal, o histórico e a composição familiar. Isso impacta benefícios como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) ou o Facultativo de Baixa Renda, que demandam a visualização do histórico do CadÚnico.

O Cadastro capta a informação de renda do CNIS para comparar com a renda fornecida pelo cidadão, a fim de saber se é maior ou não. Quando a renda do CNIS é maior, esta prevalece. Parte da preocupação em não “povoar” a renda menor, além de não incluir em um programa quem não tem direito, é preservar o registro de uma que seja oriunda do trabalho informal, uma vez que o Cadastro Único é a única base do Governo Federal que capta esse tipo de renda. Essa alteração de renda indica que a família precisa realizar uma atualização cadastral. A repercussão no benefício induz a família a atualizar o Cadastro Único, ainda que ela tenha a chance de contestar o dado.

A evolução da integração com o CNIS está relacionada aos processos de averiguação que o Cadastro lança anualmente. Diversas bases já foram usadas desde os anos 2000, e, desde 2014, já se vislumbrava a integração com o CNIS, visto que consolida diversas bases. Entrevistados relacionaram esse amadurecimento a um processo mais amplo do Governo e da evolução tecnológica, uma vez que, no passado, entendia-se que não havia ainda o respaldo jurídico para maior integração.

Nesse sentido, vários instrumentos normativos foram sendo criados, e os primeiros cruzamentos chegavam a ter defasagem de um ano. Órgãos de controle indicaram a importância das checagens feitas especificamente com o CNIS para qualificar a concessão do BPC. Nos primeiros processos, o Ministério da Assistência Social já tinha contrato com a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) para consumo do CNIS, o que impossibilitou o cruzamento da base completa. A empresa foi aprimorando a parte tecnológica, e os contratos evoluíram, de modo que os cruzamentos passaram a ser feitos pela Dataprev.

Embora a iniciativa tenha partido do CadÚnico, também havia interesse da gestão do CNIS em incorporar dados do Cadastro. Antes dos “povoamentos”, os operadores do CNIS já tinham acesso ao CadÚnico via Caixa, que cobrava o acesso, situação que era manejada pelos operadores para reduzir o custo da cobrança. Em vista das consultas do histórico do CadÚnico, a demanda do CNIS por capacidade de armazenamento cresceu, e a transferência de dados de uma gestão à outra dependia da Caixa como intermediária; o volume, portanto, aumentou, e a informação era cedida com precariedade de segurança, o que custava alguns dias e, inclusive, requeria a retirada do sistema do ar para esse fim específico. Como o sistema do CNIS já era mantido pela Dataprev, essa inserção concorria com outros procedimen-

tos da empresa. A depender da agenda, em até 60 dias um requerimento de cidadão seria processado pelo INSS com a confiança de um dado do CadÚnico atualizado. Entrevistados relataram vários problemas decorridos das divergências entre os requerimentos no INSS e a informação do CadÚnico.

A consulta ao CadÚnico no Portal CNIS passou a ser feita diretamente com a Dataprev, em 2022. Quando a gestão do CNIS identifica a iniciativa do MDS junto à Dataprev para obter seus dados, ela solicita acesso direto ao CadÚnico, o que elimina a intermediação da Caixa e unifica os custos no mesmo contrato.

As negociações envolveram Ministério da Previdência Social (MPS), Ministério da Assistência e Desenvolvimento Social, Família e Combate à Fome (MDS), Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Casa Civil da Presidência da República, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), Dataprev e Caixa Econômica Federal.

A solicitação para integração das bases partiu do Cadastro Único. O acesso ao CNIS era marcado pela preocupação com o sigilo dos dados, e os municípios, por sua vez, não conheciam a origem da pendência. Houve resistência por parte do INSS, que argumentava sigilo fiscal; a Emenda Constitucional 103 foi mencionada como principal marco no processo, que, no artigo 12, força a integração dos sistemas da Previdência e da Assistência. O peso de uma Emenda sobrepujaria outros normativos. Não obstante, permaneceu a resistência do INSS. A tratativa passa a ser entre Ministérios, e o respaldo veio de forma definitiva com a Portaria Interministerial nº 30.

Esse aprofundamento que permite a incorporação do dado, e a visualização em ambos os sistemas amadureceu no final de 2022 até o primeiro “povoamento”, que foi desenhado para evitar a incorporação de um dado a respeito do qual havia dúvidas quanto à atualização. Uma vez que o “povoamento”

solucionou pendências da averiguação de renda de 2023, abriu-se espaço para um enfoque sobre outras informações, como a composição familiar.

A seguir, apresentam-se as categorias de análise e os temas encontrados para cada uma delas. A primeira categoria são os *elementos facilitadores* para a implementação da integração. Como *elementos institucionais*, identificou-se a evolução normativa a nível de Governo Federal durante esses anos, o que proporcionou mais segurança jurídica aos envolvidos. Dois decretos mencionados, 1046 e 1047, em 2019, contribuíram para o impulsionamento da relação entre a gestão do CNIS e os demais órgãos. O primeiro dispensa a celebração de Acordo de Cooperação Técnica (ACT) para integração de bases quando há mútuo interesse. A evolução normativa passa ainda pela EC 103 e pela Portaria Interministerial nº 30.

O fato de a Dataprev usar a base do Cadastro Único, passando a ter ambas as bases, facilitou o processo, uma vez que uma mesma instituição tem o manejo e a autorização de uso, o que elimina processos e facilita o conhecimento dos dois objetos por uma mesma equipe.

O desenvolvimento histórico pelas equipes ao longo do tempo contribuiu ao permitir maior confiança e conhecimento mútuo do objeto e das necessidades. Conforme os processos de averiguação cadastral no CadÚnico iam ocorrendo, foi possível conhecer os dados, os conceitos, os códigos e a forma de obtenção e atualização. Mencionou-se a estabilidade de uma equipe com perfil técnico que se capacitou ao longo da evolução tecnológica e do aprofundamento da relação, fato que colaborou para manter o conhecimento sem grandes rupturas. Nesse ínterim, é relevante a experiência do Auxílio Emergencial, no período da Pandemia de Covid-19.

Outro aspecto foi a iniciativa do MDS de querer os dados do CNIS. Já havia um histórico em que se sabia que o CNIS

era necessário para a qualificação dos dados, e a equipe articulou para que esse compartilhamento mais aprofundado ocorresse. Isso auxiliou a gestão do CNIS em conseguir os dados do CadÚnico, a fim de aprimorar sua concessão de benefícios. Percebia-se um interesse mútuo.

A atuação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional foi ora vista como empecilho, ora como facilitadora. Entende-se que, embora tenha sido inicialmente desfavorável, a PGFN passou a cooperar para “encontrar um caminho jurídico que conseguisse se sustentar” e que a integração cumpria a lei.

No âmbito do CadÚnico, houve resistência de alguns municípios, mas destaca-se que sempre houve os que apoiassem e defendessem que a gestão federal avançasse nesse processo. Como a gestão do Cadastro Único é compartilhada entre os entes da federação, a relação interfederativa importa. Esses municípios entenderam que a integração facilitaria seu próprio trabalho.

Foram citados alguns *elementos facilitadores referentes à tecnologia*, como a ampliação da capacidade de armazenamento da Dataprev e, nesse sentido, a operacionalização antes feita de forma manual para fazer *upload* dos dados passou a ser especialização da empresa, que passou por ampliação da infraestrutura e, assim, se tornou mais atrativa e adequada.

Para Crozatti (2003), a cultura organizacional refere-se ao “conjunto de crenças, valores e princípios partilhados pelas pessoas em uma organização”. O roteiro questionou sobre *elementos de cultura organizacional*, o que gerou entendimentos bastante distintos.

Alguns entrevistados entenderam que a cultura impactaria de maneira significativa, de modo que os sujeitos podem assumir uma postura mais colaborativa e inovadora, que entenda as necessidades da outra equipe, ou uma postura mais

exclusivista, que demonstre receio de compartilhamentos. Já outros entenderam que a cultura não impactaria tanto, uma vez que as questões são técnicas e que, portanto, outra equipe teria tomado decisões similares. Também houve entrevistados que entenderam a pergunta de forma mais genérica, respondendo sobre a cultura do servidor público ou do brasileiro em geral, que estaria “sempre tentando ajudar o próximo”.

Ainda assim, a partir de todo das respostas, foi possível identificar que essas duas equipes desenvolveram um bom diálogo, com cooperação. O processo de integração entre o CNIS e o CadÚnico ocorreu mais rapidamente do que outras iniciativas de integração de bases de dados.

Para um dos entrevistados, o “Cadastro Único tem um espírito de inovação”. Na história do CadÚnico, teria sempre havido a busca por melhorias, novas funcionalidades, aprimoramento do formulário etc. Essa “cultura de mudança” seria do respectivo Ministério como um todo, com o Cadastro acompanhando as mudanças na política de Assistência. A equipe costuma compartilhar inovações vistas fora da organização, inclusive no nível subnacional, e o perfil dos participantes não seria de manutenção, mas de desejo de que o processo melhore e, por senso de responsabilidade, de garantir que a informação esteja minimamente correta. Mencionou-se que não se pode ficar preso aos riscos, sem os quais não se entregam projetos. Essas frases apontam para uma cultura de inovação.

A segunda categoria trata dos *empecilhos*. A seguir, elencam-se os elementos que travaram o processo, ou que costumam travar processos semelhantes. Como *elementos institucionais*, mencionou-se a evolução interna que o Cadastro Único teve que desenvolver quanto ao conceito de autodeclaração. O Cadastro considera, *a priori*, válidas as informações prestadas pelo cidadão. Muito foi questionado que a incorporação dos dados do CNIS seria uma quebra desse

princípio, o que significaria rejeitar a informação prestada pelo cidadão no ato da entrevista. Esse foi um empecilho interno e da rede de gestão interfederativa.

O caráter autodeclaratório do Cadastro Único foi motivo de receio também para equipe do CNIS, que temia que a informação pudesse “sujar” a sua base. Houve um processo de convencimento da própria equipe para entender que, em última instância, os dados do CNIS também seriam autodeclaratórios.

Alguns entrevistados consideraram que o processo teria sido lento em virtude da busca por maior respaldo jurídico. Algo amplamente mencionado como o principal empecilho foi o argumento do sigilo fiscal dos dados do CNIS, aspecto relacionado à privacidade dos dados e à dificuldade de haver um controle ou de auditar as consultas que os agentes públicos fazem. O argumento, levantado pelo INSS e pela PGFN, estava relacionado com o fato de que o CNIS é uma base que informa renda e com o de que os dados do CadÚnico são geridos pela Caixa, que, “por ser um banco”, não poderia ter acesso ao CNIS, uma vez que haveria o risco de a instituição usar as informações para sua finalidade empresarial. Além disso, a própria Dataprev apresentou resistência em compartilhar dados do CNIS com a Caixa.

Também havia a preocupação do INSS com o caráter interfederativo do CadÚnico, no sentido de que os dados pudessem ser violados na esfera municipal ou estadual, já que os municípios, diferentemente das agências no INSS, não respondem diretamente ao Governo Federal.

A mudança ensejada pela EC 103 foi o que cristalizou a possibilidade de os “povoamentos” serem feitos. O normativo se sobrepuja a normativos setoriais e dá uma diretriz clara sobre integração entre bases da previdência e da assistência, o que afastaria a diferente interpretação que cada órgão tem da

legislação. Esse evento mobiliza uma mudança nos pareceres da PGFN; o INSS, no entanto, por desconhecimento e por estar acostumado a dar a mesma resposta, continuou negando pedidos. O trabalho de convencimento teria durado “anos de conversa”, e essa resistência ocorreu mesmo quando o MDS foi membro do comitê gestor do CNIS.

É natural que haja uma preocupação com a segurança e com a privacidade dos dados, inclusive por receio quanto à atuação de órgãos de controle. É comum que, nesse tipo de solicitação, o órgão consulte sua própria procuradoria ou órgão jurídico e, mesmo com a estabilização de procedimentos de segurança e com o respaldo jurídico conferidos pela Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), ainda se percebe essa resistência em alguns processos de integração. A equipe do CNIS mencionou ser comum certa demora, de dois a três meses, para chegar à resposta de um pedido de compartilhamento de dados. Considera-se ainda ser comum a necessidade de Acordo de Cooperação Técnica. Verifica-se que os processos são muito morosos, e que, em decorrência disso, e a atuação do demandante fica travada na dependência do órgão demandado. Isso atrasa o processo interno que o órgão demandante tem. Pedidos mal formulados atrasam o andamento. Decisões unilaterais também impactam na gestão da informação e trazem a necessidade de novos acordos.

Por algum tempo, a questão da chave principal de consulta foi um empecilho. O CNIS já adota o CPF há muito tempo antes de o Governo Federal decretar essa obrigatoriedade. A Assistência Social historicamente se referencia no NIS (Número de Identificação Social). A escolha do CPF é uma história particular que exigiu articulação institucional para isso. Uma vez que as instituições foram construindo seus sistemas de modo distinto, as decisões posteriores vão sendo tomadas conforme as possibilidades abertas pelas primeiras

decisões. A chave de consulta gerava, com frequência, divergência na informação da pessoa, como o nome.

A burocracia dos procedimentos internos foi alvo de diversidade nas respostas, alguns entendendo-a como natural e necessária, outros, reclamando de processos de outras instituições, e até mesmo que esses processos eram usados de modo intencional para atrasar a evolução. A interação com a Caixa foi por vezes comparada com a interação com a Dataprev. As conversas com a equipe técnica do banco precisam passar por uma equipe de negócio, que geralmente não tem o conhecimento necessário sobre a gestão de TI e que precisa ser esclarecida a cada nova conversa. Não se afirmou categoricamente, mas levantou-se a hipótese, por ambas as equipes entrevistadas, de que o banco atrasaria determinados processos intencionalmente para evitar perder poder sobre a gestão dos dados que ele administrava. Para um dos entrevistados, sempre que se cria uma melhoria para o cidadão, deixa-se insatisfeito alguém que se beneficia da ineficiência.

Foi mencionada a gestão dos dados por duas empresas distintas como uma barreira. A mudança da base do CadÚnico para a Dataprev tem relação inclusive com outras melhorias pretendidas e com o entendimento de que essas mudanças seriam mais lentas com a Caixa, que não atendia às mudanças no tempo esperado.

Um problema apresentado, sobre integração de dados de modo geral, é a discrepância no conhecimento técnico entre cargos de chefia em comparação com o pessoal técnico, que lida com os procedimentos no cotidiano, uma vez que atrapalha quando quem detém o poder de decisão não tem conhecimento técnico. Os profissionais do CNIS tiveram essa dificuldade para obtenção de sua API (Interface de Programação de Aplicações) com a Caixa, que importava dados do CadÚnico. Mencionou-se que, por vezes, a própria

equipe interna não tinha *expertise* em áreas correlatas, como a de gestão de contrato, de modo que indivíduos diretamente interessados percebiam ser necessário aprender sobre a área da outra equipe para conseguir orientá-la.

O roteiro da entrevista continha uma pergunta sobre dificuldades orçamentárias ou de recursos humanos, para a qual houve grande diversidade nas respostas. Alguns consideraram que, se o projeto fosse executado dentro do orçamento previsto, isso não seria uma dificuldade. Houve, porém, menção de que às vezes o valor solicitado pelas empresas envolvidas não estaria no orçamento disponível, implicando redução na exigência dos serviços. Da parte do CNIS, mencionou-se, especialmente em dinâmicas anteriores com a Caixa, que seria necessário haver diversos procedimentos internos para que as operações de consulta coubessem no orçamento.

Mencionou-se que, ao fazer solicitação de consumo de outras bases, é comum haver limitações do órgão demandado, com um excesso de demandas, equipe reduzida e atrasos no cronograma. A própria Dataprev não teria equipe suficiente para lidar com toda a demanda que tem. Assim, os órgãos precisam priorizar certas demandas com a empresa, ou deixá-las bem coordenadas. Parte dos profissionais do CadÚnico considerou que sua própria equipe seria pequena, pois grande parte dela é terceirizada e há limites sobre as autorizações do que pode ser feito.

Foi mencionado que o maior problema da integração de dados em geral seria uma questão de governança, o que evidencia a necessidade de haver mais uniformidade no Governo sobre a forma de obtenção e tratamento dos dados, com atribuições claras.

Considerou-se que hoje não há grandes *empecilhos de ordem tecnológica* para integração de bases. Há, sim, uma

grande dificuldade quanto à forma como cada instituição coleta o dado e o trata internamente. Isso se relaciona com os *softwares* utilizados ou com a forma como cada sistema foi construído, ou seja, com a aplicação usada para leitura dos dados, uma “imaturidade do sistema do outro”, mas também com os conceitos usados pelos órgãos de maneira individual. Não há uma padronização no Governo sobre sincronização das suas diferentes bases, sobretudo se envolver outros entes federados. A evolução dos contratos geridos pela DATAPREV tem minorado esse empecilho, uma vez que ampliou contratos com diversas fornecedoras de tecnologia, tornando-a capaz de fazer as diversas bases dialogarem. No que tange aos “povoamentos”, foi mencionado o fato de os sistemas precisarem ser parados para extração ou checagem. Outro problema, visto como de ordem tecnológica, é a capacidade que o cidadão teria de interagir com aplicações, o que entravaria um avanço mais significativo na coleta.

Quanto a *elementos de cultura organizacional*, mencionou-se que qualquer instituição tem um “receio inicial”. Trata-se do medo de “ser futuramente responsabilizado por um compartilhamento indevido”, o que torna necessário o convencimento da importância do trabalho do outro órgão. Há órgãos, porém, que têm uma cultura de resistência maior, como uma postura de “ciúme do dado”, de autossuficiência da própria base, ou de não aceitar a forma e a validade acerca de como o outro trabalha.

No que tange às diferentes possibilidades apresentadas por cada empresa (Caixa e Dataprev), as discrepâncias foram mencionadas como elementos da cultura organizacional, já que empresas costumam delimitar seus processos de formas distintas. Houve também comparação com o setor privado: ora mencionou-se que a lentidão do serviço público seria natural, ora que o setor privado seria mais ousado, e que

ele “não teria medo de tomar uma multa de um órgão de controle”.

A terceira categoria elencada são as *soluções* que os agentes públicos encontraram para esses empecilhos. Primeiro, é relevante mencionar novamente a instituição da Emenda Constitucional nº 103 como uma solução. Considera-se que ela permite o esvanecimento das divergências jurídicas relacionadas à autorização para a incorporação dos dados. Para dirimir a questão do risco de vazamento, são criadas estratégias no desenho da programação, como as interações sistema a sistema, sem ação humana, que reduzem esse risco.

Nesse sentido, a recusa da validade do dado produzido pelo outro é solucionada pelo relacionamento, pelo compartilhamento de informações entre as equipes e pela compreensão da mútua necessidade. O CNIS aceita melhor a informação do CadÚnico ao compreender que ele é a única fonte de renda informal. O mesmo processo de diálogo entre as equipes contribui para a superação da divergência sobre o sigilo fiscal. Em conformidade com a LGPD, os dados são encaminhados de forma tratada. Também verificou-se que integração dos dados ensejaria a redução nas filas de atendimento, uma vez que o acesso à informação por parte do atendente nas agências agilizaria a atuação. A presença dos dois bancos de dados na Dataprev também foi uma solução encontrada para facilitar as negociações e reduzir etapas nos processos.

Quanto à possível tensão entre a integração de dados e o princípio da autodeclaração, as equipes responsáveis pelo Cadastro Único entenderam que os dois mecanismos poderiam coexistir. A consulta a informações provenientes de outras bases não eliminaria a declaração prestada pelo cidadão, que manteria a possibilidade de contestar ou esclarecer eventuais divergências. O atendente também poderia consultar informações atualizadas, ainda que elas não tivessem

sido incorporadas definitivamente ao cadastro. Além disso, como o cruzamento de dados para fins de averiguação já era realizado, a integração foi compreendida como o aperfeiçoamento de uma prática preexistente.

Procurou-se também considerar os *impactos* da integração entre CNIS e Cadastro Único, avaliados como positivos. Primeiro, há maior qualificação dos dados, que são mais próximos da realidade. Outro ponto é a otimização dos processos e a consequente redução do gasto e do tempo com atendimento e com mão de obra para tratamento da informação. Há um ganho em potencial na redução de filas, evitando que a família tenha que comparecer mais vezes, e na capacidade que o agente público municipal tem de “contrapor o argumento do cidadão”, qualificando a entrevista. Esse potencial de ganho também poderá ser verificado quando a interoperabilidade permitir a integração online e simultânea. Alguns consideraram que o processo atual já é bastante eficiente, já que uma pessoa não tem seus dados de emprego alterados todo mês. Houve ainda redução de custos de contratação ao juntar as bases em uma mesma empresa.

Há um ganho claro para o cidadão, que precisa se deslocar menos para apresentar documentação. O “povoamento” dos dados qualifica a concessão dos benefícios que se valem da renda do CadÚnico, reduzindo fraudes por omissão de renda e contribuindo para a focalização da política. Considerando que a concessão dos benefícios depende da disponibilidade orçamentária, a exclusão de cadastros fraudulentos permite o ingresso de pessoas que atendem aos critérios estabelecidos, mas permanecem na fila de espera. Para grande parte do público a quem são concedidos benefícios assistenciais e previdenciários, a concessão permitida pela integração é automatizada e, mesmo para a análise manual, a agilidade e a segurança aumentaram consideravelmente.

A qualificação dos dados contribui para políticas públicas em geral, de modo que os mais precisos alimentam um diagnóstico acurado da realidade e aprimoram o planejamento e a avaliação de políticas, além de qualificarem o reconhecimento do direito, facilitando a entrevista e o acesso à assistência. Essa qualificação permite aos diferentes órgãos enxergarem a família de forma mais integrada.

O “povoamento” gerou uma atualização automática de rendas do salário mínimo, declaradas ainda considerando em valores antigos, e solucionou pendências da averiguação de 2023. A incorporação dos dados do CNIS na base do Cadastro permitiu que a Averiguação Cadastral se atentasse para outros dados, como a composição familiar, crítico para o cálculo da renda. Como efeito colateral, algumas famílias passaram a atualizar o CadÚnico excluindo o membro que havia tido a renda “povoada”. Isso, então, passou a ser objeto da Averiguação Cadastral de 2024.

É possível, ainda, que a integração tenha reduzido o número de processos em órgãos que controlam o Cadastro Único e seus programas. Pode-se dizer ainda que o “povoamento” aumentou a percepção dos gestores sobre a necessidade de transferência da base da Caixa para a Dataprev, dadas as possibilidades de maior integração de dados que a concentração em na mesma instituição permite.

Finalmente, a pesquisa estabeleceu uma categoria para uma *agenda da integração de dados*. Esse item contempla falas dos entrevistados sobre o futuro da integração entre o CadÚnico e o CNIS, mas também sobre integração de dados no serviço público de forma geral. Para o próprio processo de “povoamento”, ainda não são coletados dados de seguro-desemprego, ainda que estudos para essa incorporação estejam sendo realizados e que, para isso, considere-se a possibilidade de reestruturação do bloco de renda do CadÚnico. Nesse contexto, também seria interessante separar, no próprio

CadÚnico, o campo que capta a renda proveniente de “bico” ou de autônomo da renda formal. Hoje só há espaço para um valor.

A migração da base do CadÚnico para a Dataprev serve para facilitar melhorias futuras na integração de bases, inclusive com o horizonte da integração online. A integração com o Sistema CNIS não é a única que o CadÚnico promoveu nos últimos anos, uma vez que houve, por exemplo, a integração com o Sistema Presença, do MEC, no bloco de escolaridade.

Para um avanço na integração de dados, afirmou-se ser preciso encontrar uma forma de “unificar ou de até padronizar a forma como o Estado Brasileiro vê a informação da mesma pessoa, no âmbito assistencial e no âmbito previdenciário”. Menciona-se inclusive a unificação do conceito de grupo familiar. O problema, na opinião deste pesquisador, é que cada órgão capta a informação conforme convém à sua própria política. Uniformizar conceitos traria dificuldades para cada política ou implicaria uma articulação ainda mais ampla e trabalhosa.

Maior coordenação tem havido em virtude da Secretaria de Governo Digital, que é autorizada por diversos órgãos a intermediar acesso de dados via API e a disponibilizá-los a órgãos interessados em um catálogo.

Mencionou-se que, além do fato de haver diversos órgãos, cada um com sua base, a existência de diversas empresas também seria um problema. Assim, um dos entrevistados considera útil haver um órgão central que tivesse todas as bases de dados desse ente e operacionalizasse a integração. De todo modo, tem-se visto uma tendência à centralização, de vieses fiscais, das bases assistenciais e previdenciárias na Dataprev e no Serpro.

É possível perceber pela evolução dos normativos que tem havido certa desburocratização dos processos, uma vez que

os empecilhos jurídicos vão sendo esvanecidos. É preciso que os próprios órgãos continuem procurando informações sobre as diversas bases existentes, a fim de “ver o que pode ser utilizado”, de aprimorar os processos referentes a como armazenar a informação e a como atualizá-la. Há dilemas nesse processo, e é preciso levar em conta as diferentes realidades das regiões do país, uma vez que elas também impactam na forma como o cidadão e a própria pessoa que alimenta o dado compreende o nível de transformação digital em que estamos. Nesse sentido, sobretudo na população de baixa renda, há um parco conhecimento sobre o uso da tecnologia e do impacto que uma informação pode ter. A troca de informações precisaria gerar também maior interação entre políticas.

Alguns pontos podem ser generalizados: estabelecer parcerias institucionais; demonstrar a relevância e os benefícios da integração; dar visibilidade aos resultados e ampliar o alcance da iniciativa; manter as bases devidamente documentadas; assegurar respaldo legal e conhecer os fundamentos jurídicos aplicáveis; observar a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais; desenvolver capacidades em gestão e análise de dados; avaliar continuamente a qualidade, a segurança e os impactos da integração; dispor de equipe técnica robusta; persistir diante de eventuais resistências institucionais; conhecer e gerenciar os riscos envolvidos; e obter apoio político. Também é necessário planejar o sistema de forma aberta, com arquitetura flexível, modular e interoperável, capaz de se comunicar com outras bases e incorporar futuras integrações sem exigir reformulações estruturais completas.

5 Conclusão

Como visto, esta pesquisa contribui para um melhor entendimento sobre o funcionamento interno do Estado e sobre as percepções de seus membros quanto à transformação digital,

sobretudo envolvendo integração de bases de dados. O caso do CNIS e do CadÚnico foi visto como positivo, pois reduziu custos, qualificou a informação e otimizou o atendimento. Além dessas conclusões, verificou-se que barreiras institucionais têm diminuído em razão do aumento da segurança jurídica.

O caráter qualitativo da pesquisa permitiu compreender os meandros do processo de integração. No entanto, investigações de cunho quantitativo podem ser empregadas para maior precisão na aferição dos impactos. Destaca-se, por meio deste estudo, o caráter positivo que a integração de dados tem, sem se fechar os olhos para os dilemas da transformação digital, como a baixa assimilação da população e a consequente falta de noção do impacto no dado, além da dificuldade de uma coleta mais automatizada. É necessário haja avanços no que tange ao *governo digital*, o que acarretaria maior inserção do Brasil no universo proporcionado pelas Tecnologias de Informação e de Comunicação.

Referências

BATISTA, Eraldo Carlos; MATOS, Luís Alberto Lourenço. A entrevista como técnica de investigação na pesquisa qualitativa. *Revista Interdisciplinar Científica Aplicada*, Blumenau, SC, v. 11, n. 3, p. 23-38, 2017.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Almedina Brasil, 2016.

BRASIL. *Decreto nº 8.805, de 7 de junho de 2016*. Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007.

BRASIL. *Decreto nº 10046, de 9 de outubro de 2019*. Dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal e institui o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados.

BRASIL. *Decreto nº 10.047, de 24 de junho de 2019*. Dispõe sobre a governança do Cadastro Nacional de Informações

Sociais e institui o programa Observatório de Previdência e Informações, no âmbito do Cadastro Nacional de Informações Sociais.

BRASIL. *Decreto nº 12.069, de 21 de junho de 2024*. Dispõe sobre a Estratégia Nacional de Governo Digital e a Rede Nacional de Governo Digital - Rede Gov.br e institui a Estratégia Nacional de Governo Digital para o período de 2024 a 2027.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019*. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias.

BRASIL. *Estratégia Brasileira para a Transformação Digital: E-digital*. Brasília, 2024.

BRASIL. *Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018*. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

BRASIL. *Portaria nº 810, de 14 de setembro de 2022*. Define procedimentos para a gestão, operacionalização, cessão e utilização dos dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências.

BRASIL. *Portaria Interministerial MPS/MDS Nº 30, de 9 de maio de 2023*.

CROZATTI, Jaime. Modelo de gestão e cultura organizacional: conceitos e interações. *Cadernos EBAPE.BR*, [S. l.], v. 1, n. 2, 2003, p. 1-13.

EBERT, Christof; DUARTE, Carlos Henrique C. Digital Transformation. *IEEE Software*, [S. l.], v. 35, n. 4, p. 16-21, jul. 2018.

FRANCO, Creso; SZTAJN, Paola; ORTIGÃO, Maria Isabel Ramalho. Mathematics Teachers, Reform, and Equity: Results from the Brazilian National Assessment. *Journal for Research in Mathematics Education*, [S. l.], v. 38, n. 4, p. 393-419, 2007.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 115.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de Metodologia Científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 199.

RECK, Janriê Rodrigues; HÜBNER, Bruna Henrique. A transformação digital do estado: digitalização do governo e dos serviços públicos no brasil. *Revista Eletrônica Direito e Política*, [S. l.], v. 16, n. 3, p. 1075-1096, 20 dez. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.14210/rdp.v16n3.p1075-1096> Acesso em: 17 jul. 2026.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemar. *Políticas Públicas: conceitos, casos práticos e questões de concursos*. 3. ed. São Paulo: Cengage, 2023.

SILVA, Lorrane Stéfane; OLIVEIRA, Guilherme Santiago de; SALGE, Eliana Helena Corrêa Neves. Entrevista na pesquisa em educação de abordagem qualitativa: algumas considerações teóricas e práticas. *Revista Prisma*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 110-122, dez. 2021.

VIANA, Ana Cristina Aguilar. Transformação digital na administração pública: do governo eletrônico ao governo digital. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 115-136, jan./jun. 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14409/redoeda.v8i1.10330> Acesso em: 3 jun. 2026.

ZAOUI, Fadwa; SOUISSI, Nissrine. Roadmap for digital transformation: a literature review. *Procedia Computer Science*, [S. l.], v. 175, p. 621-628, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.procs.2020.07.090>. Acesso em: 3 jun. 2026.

A Editora

A Editora da Universidade de Caxias do Sul, desde sua fundação em 1976, tem procurado valorizar o trabalho dos professores, as atividades de pesquisa e a produção literária dos autores da região. O nosso acervo tem por volta de 1.600 títulos publicados em formato de livros impressos e 600 títulos publicados em formato digital. Editamos aproximadamente 1.000 páginas por semana, consolidando nossa posição entre as maiores editoras acadêmicas do estado no que se refere ao volume de publicações.

Nossos principais canais de venda são a loja da EducS na Amazon e o nosso site para obras físicas e digitais. Para a difusão do nosso conteúdo, temos a publicação das obras em formato digital pelas plataformas Pearson e eLivro, bem como a distribuição por assinatura no formato streaming pela plataforma internacional Perlego. Além disso, publicamos as revistas científicas da Universidade no portal dos periódicos hospedado em nosso site, contribuindo para a popularização da ciência.

Nossos Selos

-  **EDUCS/Ensino**, relativo aos materiais didático-pedagógicos;
-  **EDUCS/Origens**, para obras com temáticas referentes às memórias das famílias e das instituições regionais;
-  **EDUCS/Pockets**, para obras de menor extensão que possam difundir conhecimentos pontuais, com rapidez e informação assertiva;
-  **EDUCS/Pesquisa**, referente às publicações oriundas de pesquisas de graduação e pós-graduação;
-  **EDUCS/Literário**, para qualificar a produção literária em suas diversas formas e valorizar os autores regionais;
-  **EDUCS/Traduções**, que atendem à publicação de obras diferenciadas cuja tradução e a oferta contribuem para a difusão do conhecimento específico;
-  **EDUCS/Comunidade**, cujo escopo são as publicações que possam reforçar os laços comunitários;
-  **EDUCS/Internacional**, para obras bilíngues ou publicadas em idiomas estrangeiros;
-  **EDUCS/Infantojuvenil**, para a disseminação do saber qualificado a esses públicos;
-  **EDUCS/Teses & Dissertações**, para publicação dos resultados das pesquisas em programas de pós-graduação.



Conheça as possibilidades de formação e aperfeiçoamento vinculadas às áreas de conhecimento desta publicação acessando o QR Code.



EDUCS
EDITORA

50★
ANOS

