





Volume VIII

Number 2

2022

Public Sciences & Policies (PS&P) é uma revista interdisciplinar em ciências sociais, com foco em políticas públicas, administração pública, comunicação política e governação com abrangência internacional. PS&P publica artigos originais que são submetidos a um processo rigoroso de revisão por pares. As prioridades da Revista para publicação são trabalhos que: (i) apresentem investigação teórica, metodológica e empírica que contribua para o avanço do conhecimento em políticas públicas, administração pública e governação; (ii) apresentem investigação teórica relevante relacionada com os problemas globais de políticas públicas; (iii) promovam diversidade de estudos que abordem diferentes áreas geográficas, metodológicas e teóricas.

A revista adota uma abordagem pluralista e incentiva submissões independentemente da abordagem metodológica e do país de estudo. São aceites para publicação, artigos em português, inglês e espanhol. Os artigos publicados são predominantemente artigos originais, sendo também aceites artigos de revisão que avaliem o estado da arte das políticas públicas.

CONSELHO EDITORIAL

Raquel Baltazar (CAPP, ISCSP-ULisboa)
Sónia Pedro Sebastião (CAPP, ISCSP-ULisboa)
Pedro Fonseca (CAPP, ISCSP-ULisboa)
Elvira Pereira (CAPP, ISCSP-ULisboa)
Sandra Balão (CAPP, ISCSP-ULisboa)
Ana Lúcia Romão (CAPP, ISCSP-ULisboa)

CONSELHO CIENTÍFICO

André Soares (Coventry University), Edson Guarido Filho (Universidade Federal do Paraná), Fernanda Guarido (Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas Sociais), Jeong-Nam Kim (University of Oklahoma), Lara Tavares (CAPP, ISCSP-ULisboa), Leonardo Secchi (Universidade do Estado de Santa Catarina), Nuno Garoupa (Universidade George Mason), Paula Campos Pinto (CIEG / CAPP, ISCSP-ULisboa), Ridvan Cinar (Western Norway University of Applied Sciences), Sara Moreno Pires (Universidade de Aveiro), Teresa Carvalho (Universidade de Aveiro)

GESTOR E EDITOR ASSOCIADO

Diego Galego (CAPP, ISCSP-ULisboa)

REVISÃO LINGUÍSTICA

It's GoodSpell

IMPRESSÃO

Europress, Lda.
Rua João Saraiva, 10-A
1700-249 Lisboa

PROPRIETÁRIO E EDITOR

Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP) em parceria com o Instituto de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP-ULisboa)

CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS

Publicação semestral, 250 exemplares impressos, distribuição gratuita nacional e internacional.

Depósito Legal: 434704/17
Registo na ERC: 127-707
ISSN: 2183-7384
e-ISSN: 2184-0644

Centro de Administração e Políticas Públicas

Campus Universitário do Alto da Ajuda
Rua Almerindo Lessa, 1300-663 Lisboa
Tel.: (+351) 213 600 486
E-mail: cappedicoes@iscsp.ulisboa.pt

Para mais informações sobre a revista consulte:
<https://cpp.iscsp.ulisboa.pt/index.php/capp/index>

Informações sobre o CAPP consulte:
<https://capp.iscsp.ulisboa.pt/index.php/pt/>

PS&P focuses primarily on the interdisciplinary areas of social sciences, such as public policy, public administration, political communication, and governance that have consequences of broad, international significance. It publishes original articles, which are assessed through a rigorous peer-review process. The journal aims to: (i) enable theoretical, methodological, and empirical advances in the study of public policy, public administration, and governance; (ii) enable cutting-edge research connecting theoretical research with real-world policy problems and vice-versa; (iii) encourage diversity in geographical, methodological, and theoretical approaches.

The journal takes a pluralist approach and encourages submissions regardless of the methodological approach and country of study. Also, Public Sciences & Policies publishes articles in Portuguese, English, and Spanish. Articles published are predominantly original research articles, but review articles that assess the state of the art of the policy field are also welcomed.

EDITORIAL BOARD

Raquel Baltazar (CAPP, ISCSP-ULisboa)
Sónia Pedro Sebastião (CAPP, ISCSP-ULisboa)
Pedro Fonseca (CAPP, ISCSP-ULisboa)
Elvira Pereira (CAPP, ISCSP-ULisboa)
Sandra Balão (CAPP, ISCSP-ULisboa)
Ana Lúcia Romão (CAPP, ISCSP-ULisboa)

SCIENTIFIC BOARD

André Soares (Coventry University), Edson Guarido Filho (Universidade Federal do Paraná), Fernanda Guarido (Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas Sociais), Jeong-Nam Kim (University of Oklahoma), Lara Tavares (CAPP, ISCSP-ULisboa), Leonardo Secchi (Universidade do Estado de Santa Catarina), Nuno Garoupa (Universidade George Mason), Paula Campos Pinto (CIEG / CAPP, ISCSP-ULisboa), Ridvan Cinar (Western Norway University of Applied Sciences), Sara Moreno Pires (Universidade de Aveiro), Teresa Carvalho (Universidade de Aveiro)

MANAGER AND ASSOCIATE EDITOR

Diego Galego (CAPP, ISCSP-ULisboa)

LANGUAGE REVISION

It's GoodSpell

PRINTING

Europress, Lda.
Rua João Saraiva, 10-A
1700-249 Lisboa

OWNER AND PUBLISHER

Centre for Public Administration and Public Policy (CAPP), in collaboration with the Institute of Social and Political Sciences of the University of Lisbon (ISCSP-ULisboa)

TECHNICAL CHARACTERISTICS

Biannual publication, 250 printed copies, free national and international distribution.

Legal Deposit: 434704/17
ERC Register: 127-707
ISSN: 2183-7384
e-ISSN: 2184-0644

Centro de Administração e Políticas Públicas

Campus Universitário do Alto da Ajuda
Rua Almerindo Lessa, 1300-663 Lisboa
Tel.: (+351) 213 600 486
E-mail: cappelicoes@iscsp.ulisboa.pt

For more information about the journal consult:
<https://cpp.iscsp.ulisboa.pt/index.php/capp/index>

For information about CAPP consult:
<https://capp.iscsp.ulisboa.pt/index.php/pt/>

TABLE OF CONTENTS

9 **Editorial**

Raquel Baltazar

13 **Uma Análise Qualitativa Comparativa “Fuzzy-Set” da Eficácia dos Sistemas Judiciais dos Países Europeus**

José Neves Cruz

35 **Combate à corrupção na América Latina. O caso do esquema institucional anticorrupção no Brasil**

Bruno Ariel Rezzoagli & Edgar Reyes Junior

67 **Dissonância entre Chefias e Chefiados, Líderes e Liderados numa Organização de Saúde**

Paulo Fernando Antunes

95 **O turismo e a restauração em Portugal imersos no contexto da pandemia da COVID-19**

Celina Alonso

Editorial

Raquel Baltazar*

Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP, ISCSP), Universidade de Lisboa, Portugal

Este volume assinala a transição para uma publicação interdisciplinar mais desafiante que se consolida como uma referência nas áreas das ciências sociais e políticas.

Atualmente é essencial refletirmos sobre o papel das políticas públicas na construção de um futuro mais justo, próspero e sustentável. Acreditamos que políticas públicas bem concebidas e implementadas podem combater as disparidades sociais, promovendo a inclusão e oferecendo oportunidades para todos.

A pandemia da Covid-19 mostrou-nos a importância de políticas de saúde pública ágeis e eficazes, capazes de proteger vidas e garantir o acesso universal a tratamentos e vacinas. Mas, além disso, a crise revelou a necessidade de olharmos para políticas que reforcem a resiliência do sistema de saúde e a preparação para futuras emergências. Celina Alonso apresenta “O Turismo e a restauração em Portugal imersos no contexto de pandemia Covid-19”. A autora alerta para os desafios que a pandemia trouxe para os diferentes setores de atividade turística em Portugal, nomeadamente o setor da restauração. O artigo oferece uma análise

* Author's contact: rbaltazar@iscsp.ulisboa.pt

longitudinal dos dados disponibilizados nos relatórios publicados pelo Banco de Portugal e pelo Instituto Nacional de Estatística entre abril e novembro de 2020 e os resultados de inquéritos conduzidos pela Associação da Hotelaria, Restauração e Similares de Portugal. Alonso apresenta uma análise sobre o cenário económico do setor, a evolução da pandemia e políticas públicas implementadas e os seus reflexos para o tecido empresarial e *stakeholders*.

A liderança desempenha um papel crucial na organização da saúde, uma vez que influencia diretamente a qualidade dos serviços prestados, o bem-estar dos pacientes e a eficiência operacional. Num ambiente tão complexo como este setor, uma liderança eficaz é fundamental para garantir a melhoria contínua dos cuidados e o alcance dos objetivos institucionais. No artigo intitulado “Dissonância entre Chefias e Chefiados, Líderes e Liderados numa Organização de Saúde”, Paulo Antunes apresenta uma revisão da forma como estão interiorizados os conceitos de chefe e de líder. Por outro lado, questiona se existe a reivindicação da assunção de posse de características de liderança entre profissionais que desempenham ou desempenharam cargos de chefia. Sendo um estudo sobre um Centro Hospitalar, o artigo recorre a uma metodologia por via de testes paramétricos e não paramétricos revelando que os profissionais têm perceções díspares face à liderança e à chefia.

O sistema judicial pode ser o principal instrumento para a garantia e aplicação das políticas públicas, especialmente quando direitos e deveres são estabelecidos por lei. José Cruz faz “Uma análise qualitativa comparativa ‘Fuzzy-set’ da eficácia dos Sistemas Judiciais dos Países Europeus”. O artigo examina os fatores que influenciam o nível de eficácia do sistema judicial de um país. O autor recorre a uma análise qualitativa comparativa “fuzzy-set” testando o nível de transparência, a independência do sistema judicial face aos grupos de interesse, a desigualdade social e os recursos humanos do sistema judicial analisando uma amostra de 31 países europeus.

A corrupção distorce o propósito das políticas públicas ao desviar recursos e benefícios que deveriam ser destinados ao bem comum. Esta situação resulta na precariedade dos serviços públicos, no enfraquecimento das instituições, no aumento das desigualdades e na perpetuação da pobreza. Apresentando uma pesquisa transversal, com abordagem qualitativa, Bruno Rezzoagli e Edgar Reyes Junior exploram o “Combate à corrupção na América Latina, o caso do esquema institucional anticorrupção no Brasil”. O artigo analisa a corrupção na América Latina com base na ação coletiva do problema e na importância de acabar com os sistemas de corrupção. O estudo apresenta o esquema de combate à corrupção no setor público federal no Brasil, com base nas diferentes organizações e instituições com competências específicas na área da prevenção ou combate à corrupção.

Este volume transversal a diferentes temáticas torna-se revelador na forma como as políticas públicas influenciam a vida dos seres humanos nos mais diversos âmbitos. E, desta forma, ajudam a construir um futuro mais consciente e uma sociedade mais integrante e participativa.

Os meus agradecimentos ao Presidente do ISCSP, Professor Catedrático Doutor Ricardo Ramos Pinto e à Presidente do CAPP, Professora Catedrática Doutora Sónia Sebastião pelo permanente apoio e confiança na C&PP. Em nome da equipa editorial agradeço a colaboração indispensável dos revisores e dos autores que escolheram a C&PP para a divulgação da sua investigação.

Uma Análise Qualitativa Comparativa “Fuzzy-Set” da Eficácia dos Sistemas Judiciais dos Países Europeus

José Neves Cruz*

Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Centro de Investigação Jurídica (CIJ), Universidade do Porto, Porto, Portugal

RESUMO

Neste estudo procura-se perceber ao nível macro os fatores que influenciam o nível de eficácia do sistema judicial de um país. Para tal, recorre-se à Análise Qualitativa Comparativa “fuzzy-set” para encontrar as condições necessárias e as condições suficientes para um elevado ou um baixo nível de eficácia do sistema judicial de um país. Os fatores testados no estudo são o nível de transparência, a independência do sistema judicial face aos grupos de interesse, a desigualdade social e os recursos humanos do sistema judicial. A amostra consiste em 31 países europeus, usando dados de 2018. Os resultados revelam várias condições suficientes para uma elevada ou uma baixa eficácia de um sistema judicial. Os fatores atuam de forma combinada, tendo sido encontrada assimetria causal entre um elevado e um baixo nível de eficácia do sistema judicial. O estudo é pioneiro na aplicação da Análise Qualitativa Comparativa à eficácia do sistema judicial.

Palavras-chave: Eficácia do sistema judicial; independência do sistema judicial; transparência, Análise Qualitativa Comparativa “fuzzy-set”

* Contacto do autor: josec@direito.up.pt

ABSTRACT

In this exploratory work, “fuzzy-set” Comparative Qualitative Analysis is used to find the necessary conditions and sufficient conditions for a high or low level of effectiveness of a country’s judicial system. The factors tested in the study are the level of transparency, the independence of the judicial system from interest groups, social inequality, and the judicial system’s human resources. The sample consists of 31 European countries, using data from 2018. The results show that several combinations of factors are sufficient conditions for the high or low effectiveness of a judicial system. Causal asymmetry between high and low effectiveness of the judicial system was also found. The study is a pioneer in the application of fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis to the effectiveness of the judicial system.

Keywords: Effectiveness of the judicial system; independence of the judicial system; transparency, fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis

1. Introdução

Este estudo traduz-se num trabalho empírico de cariz exploratório que procura analisar um conjunto de relações ao nível macro (para os países europeus), algumas das quais não se encontram exploradas na literatura. O estudo recorre à metodologia “fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis” (Análise Qualitativa Comparativa “fuzzy-set” – fsQCA), para tentar encontrar as condições necessárias e as condições suficientes para uma elevada ou uma baixa eficácia dos sistemas judiciais.^[1] A variável (“*outcome*”) que se pretende explicar no estudo é o nível de eficácia do sistema judicial, a partir dos seguintes fatores: transparência; independência do sistema judicial face à influência dos grupos de interesse; desigualdade social; nível de recursos humanos do sistema judicial. A amostra consiste em 31 países europeus com informação disponível para os indicadores internacionais publicados sobre as variáveis referidas, com dados de 2018.

O estudo começa por uma apresentação da variável dependente (“*outcome*”) e dos fatores causais. Segue-se a descrição da metodologia e do modelo de base. Passa-se então à análise dos resultados e finaliza-se com algumas conclusões e a referência às limitações do estudo.

2. Eficácia do sistema judicial

A medição da eficácia do sistema judicial é complexa e de difícil comparação entre sistemas judiciais nacionais. Um sistema judicial eficaz é caracterizado essencialmente por dois elementos: (1) tem capacidade para detetar e punir as infrações cometidas; (2) os processos são concluídos com celeridade. Não estão disponíveis

1. A metodologia fsQCA permite que se averigue a existência de assimetria causal entre elevados e baixos níveis de eficácia do sistema judicial.

medidas que permitam uma comparabilidade internacional quanto ao nível de capacidade de deteção de infrações por parte dos sistemas judiciais. Já quanto ao segundo elemento há indicadores sobre o congestionamento dos tribunais e sobre o número médio de dias que um processo demora a ser concluído. Por isso, neste estudo, a eficácia dos sistemas judiciais varia apenas em função do nível de congestionamento dos tribunais e da celeridade com que os processos são concluídos. Para medir a eficácia dos sistemas judiciais (EFJUS) dos países considerados foi usado o relatório de “Eficácia da Justiça” da CEPEJ (Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça) de 2020^[2] que avalia o funcionamento de 45 sistemas judiciais conjugando o desempenho ao nível da justiça civil e criminal^[3] de 45 Estados-membros do Conselho da Europa, usando dados de 2018. As medidas de eficácia usadas no estudo e que estão presentes no relatório CEPEJ referem-se à eficácia dos tribunais e são essencialmente duas^[4]. Uma é a taxa de resolução (“*clearance rate*”) que corresponde ao quociente entre o número de casos resolvidos e o número de casos que entram no sistema num dado período, expressos numa percentagem. Este indicador mostra como o sistema está a lidar com o fluxo de casos e pode ser visto como uma medida do grau de congestionamento do sistema. Quanto mais elevada a taxa de resolução, maior a eficácia do sistema judicial. A outra medida é o tempo de resolução (“*disposition time*”) que é uma medida teórica do tempo que um caso pendente demora a ser resolvido e é calculado como o quociente entre os casos pendentes em 31 de dezembro e os casos resolvidos durante o ano a multiplicar por 365. A existência de mais casos pendentes do que casos resolvidos leva a um tempo de decisão superior a um ano. Quanto maior o número de dias de decisão, menor a eficácia do sistema judicial. Neste estudo foi construída uma medida que agrega os dois indicadores de modo a obter uma medida global de eficácia do sistema judicial, a qual corresponde ao quociente entre a taxa de resolução e o tempo de resolução. Como a eficácia é medida por dois indicadores que funcionam em sentido oposto, o valor da taxa de resolução é dividido pelo valor do tempo de resolução, ou seja, um país que apresente um elevado valor da taxa de resolução (elevado valor de eficácia), tem o seu nível global de eficácia diminuído se o tempo de resolução de casos for muito elevado (baixa eficácia no indicador “tempo de resolução”).

2. Relatório de “Eficácia da Justiça” da CEPEJ de 2020: “European judicial systems CEPEJ Evaluation Report 2020 Evaluation cycle (2018 Data) – Part 2 Country Profiles. In <https://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-work/evaluation-of-judicial-systems> (19-09-2022).

3. Não foi incluída neste estudo a vertente administrativa, porque há muitos países sem dados e grandes diferenças entre os países na organização da justiça administrativa.

4. Não são medidas de eficiência, mas de eficácia, uma vez que se referem ao “*output*” dos tribunais face à entrada de processos e não face aos recursos humanos e económicos usados.

3. Condições para a eficácia do sistema judicial

3.1 Transparência

O princípio da transparência tem presentemente um grande relevo no âmbito do Novo Direito Administrativo, sendo um princípio com importância crescente no âmbito de todas as organizações, públicas ou privadas. Na literatura aparecem diversas definições de transparência. Grimmelikhuijsen & Meijer (2014) indicam que a transparência é o grau de disponibilidade de informação sobre uma organização que permite a entidades externas monitorizar o funcionamento interno ou o valor da organização. O princípio da transparência torna possível a responsabilização dos agentes públicos e privados, uma vez que dando publicidade aos atos de gestão, permite que os decisores sejam responsabilizados pelas atuações e pelas políticas adotadas. Na literatura aparecem essencialmente dois critérios de transparência:

- (1) transparência significa aumentar a quantidade e a qualidade das informações disponíveis para as partes interessadas (vertente transparência da informação);
- (2) transparência significa aumentar as restrições aos funcionários públicos (ou trabalhadores privados), a fim de permitir que os cidadãos (ou os “*stakeholders*” das organizações privadas) tenham acesso à informação e responsabilizem os decisores pelas suas ações (vertente “*accountability*” com vista à prestação de contas e responsabilização dos decisores).

O presente estudo foca-se essencialmente nesta segunda vertente da transparência, ou seja, na facilidade de acesso à informação e de responsabilização dos decisores públicos (vertente “*accountability*”).

Segundo Williams (2015), quando se avalia a transparência da informação inclui-se não só a quantidade, mas também a qualidade da informação, assim como toda a infraestrutura de produção de informação.

Cucciniello, Porumbesco e Grimmelikhuijsen (2017) fizeram uma síntese de revisão de vinte e cinco anos de pesquisa (entre 1990 e 2015) sobre transparência da governação. Constataram que houve um crescimento sustentado e generalizado na pesquisa sobre o tema da transparência na administração pública. Os resultados indicam que a transparência tem efeitos sobre os cidadãos ao nível da participação, da confiança no governo e da satisfação. Influencia também a governação ao nível da responsabilização, da redução de corrupção, do desempenho, dos processos de tomada de decisão, da gestão financeira e da colaboração entre governos.

A literatura revela também que as percepções de corrupção nos países sofrem uma redução em função dos níveis de transparência dos governos (Nguyen, Bach, Le & Le, 2017; Brusca, Rossi & Aversano, 2018).

Uma eventual relação entre o nível de transparência de um país e a eficácia do seu sistema judicial não foi estudada até ao momento. Todavia, parece ser de esperar que quanto maior o nível de transparência institucional existente numa sociedade, maior será a facilidade em detetar e conseguir provar a ocorrência de comportamentos desviantes. Ou seja, é expectável que a transparência contribua para a eficácia do sistema judicial, na medida em que facilita o acesso à informação e a responsabilização dos decisores. Deste modo, a primeira hipótese do estudo postula que *os países com maior nível de transparência apresentarão maior eficácia do sistema judicial*.

O índice de transparência (TRANS) usado foi obtido a partir do “Economist Intelligence Unit’s Index of Democracy”, 2020 (dados de 2018), agregando, através de uma média aritmética, três das cinco categorias desse índice: “*civil liberties*”; “*the functioning of government*”; “*political participation*”.⁵ A categoria “*civil liberties*” inclui questões acerca da liberdade de acesso aos meios de comunicação, à sua independência, à liberdade de expressão, à liberdade de organização dos cidadãos, à possibilidade de os cidadãos poderem reclamar e reverter decisões governamentais e administrativas e à não discriminação entre cidadãos. A categoria “*the functioning of government*” inclui questões relativas à liberdade eleitoral, à existência de independência do poder governamental, à separação de poderes, à existência de instituições e mecanismos que garantam a “*accountability*” e responsabilização do governo durante os ciclos eleitorais, à transparência da governação e facilidade de acesso à informação. A categoria “*political participation*” inclui questões sobre a participação eleitoral, a autonomia das minorias e possibilidades de fazerem “ouvir a sua voz”, a participação política das mulheres, organizações e partidos políticos, o envolvimento dos cidadãos com a escolha pública e os esforços do governo para que os cidadãos participem na vida política. No global, a agregação destas categorias permite refletir a transparência na ótica da facilidade de acesso à informação e elementos facilitadores de responsabilização dos decisores públicos (vertente “*accountability*”). O indicador TRANS varia entre 0 e 10.

5. Para mais detalhes sobre a metodologia ver: Democracy Index 2020: In sickness and in health?; Intelligence Unit, The Economist, pp. 56-68. In https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=democracy2020 (19-09-2022).

3.2 Independência do sistema judicial face à pressão dos grupos de interesse

A influência dos grupos de interesse em democracia foi extensamente estudada nas últimas décadas, destacando-se a chamada literatura da “*Public Choice*” no estudo deste fenómeno. Um grupo de interesse pode ser definido como um conjunto de membros (indivíduos, empresas, instituições) que partilham um ou mais interesses comuns e que se organizam para pressionar os decisores públicos a fazerem escolhas que favoreçam os interesses do grupo. Partindo dos estudos de Olson (1965), surgiram várias abordagens na literatura que analisam a capacidade demonstrada pelos grupos de interesse para conseguirem ser favorecidos nas decisões públicas e as consequências em termos de “desviância” na escolha pública (Cruz, 2009). A pressão destes grupos poderá também ter como alvo as decisões judiciais e afetar o funcionamento do sistema judicial. Em especial, nos casos em que estão em causa decisões que podem prejudicar o interesse do grupo (a eliminação de privilégios) é expectável que o grupo de interesse exerça pressão para evitar ou retardar decisões desfavoráveis. Não foram encontrados estudos sobre a relação entre o grau de independência das decisões judiciais face aos grupos de interesse de um país e a eficácia do seu sistema judicial, pelo que a análise é exploratória. Neste estudo estabelece-se a hipótese de que *os países com maior independência do sistema judicial face à pressão dos grupos de interesse apresentarão maior eficácia do sistema judicial*.

A medida de independência do sistema judicial face às pressões dos grupos de interesse (INDGI) usada neste estudo foi obtida a partir da resposta a uma questão que faz parte do questionário que permite o cálculo do “Global Competitive Index” e cujos resultados estão publicados no “The Global Competitiveness Report 2017–2018”⁶: questão 1.06 (varia na escala 1 a 7) “Judicial Independence: In your country, how independent is the judicial system from influences of the government, individuals, or companies? [1 = not independent at all; 7 = entirely independent]”.

3.3 Desigualdade

A relação entre o nível de desigualdade social e a eficácia dos sistemas judiciais ainda não foi pesquisada. Todavia, vários estudos indicam que a desigualdade pode fomentar a corrupção. (por exemplo, Policardo & Carrera, 2018; Jong-Sung & Khagram, 2005). Segundo Policardo e Carrera (2018), a corrupção pode ser a resposta individual a uma perceção de desigualdade injusta, ou seja, a desigualdade pode ser uma das causas da corrupção. No estudo empírico que realizaram, estes

6. Mais informações em “The Global Competitiveness Report 2017–2018”. In <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018> (19-09-2022).

autores concluem que a desigualdade na distribuição do rendimento afeta positivamente a corrupção, já a corrupção não parece ser significativa na determinação da desigualdade. Para Jong-Sung e Khagram (2005) a desigualdade pode fomentar a corrupção através de dois canais: (1) afeta as crenças sociais sobre a legitimidade de regras e instituições, tornando mais fácil tolerar a corrupção como um comportamento aceitável; (2) os ricos têm maiores motivações e oportunidades para se envolver em corrupção, enquanto os pobres são menos capazes de monitorizar e responsabilizar os ricos e poderosos.

A literatura indica também que a desigualdade é um dos fatores importantes da criminalidade violenta (Buonanno & Vargas, 2019; Coccia, 2018; Santos, Testa & Weiss, 2018). Será então de esperar que nos países com maior nível de desigualdade social haja níveis superiores de criminalidade, sendo mais provável um maior congestionamento do sistema judicial. Deste modo, investiga-se a hipótese de que *os países com maior desigualdade social apresentem menores níveis de eficácia do sistema judicial*.

Neste estudo os níveis de desigualdade social são medidos pelos “coeficientes de Gini” para o ano de 2018 (GINI).^[7] Estes coeficientes medem em que medida a distribuição do rendimento disponível se distancia de uma distribuição perfeita, variando o seu valor entre 0% e 100%, onde 0% significa plena igualdade e 100% plena desigualdade.

3.4 Recursos humanos do sistema judicial

A capacidade de resposta do sistema judicial dependerá também do nível de recursos humanos e financeiros de que o sistema dispõe. Os dados disponíveis não permitem a comparabilidade entre países quanto aos níveis de recursos financeiros usados pelos sistemas judiciais. Embora a base de dados da CEPEJ contemple os recursos financeiros por habitante utilizados pelos sistemas judiciais, em muitos países europeus tal informação não está disponível. Além disso, o indicador não contempla as diferenças de poder de compra, nem as diferenças salariais entre os países. Deste modo, um país que apresenta um elevado montante de despesa por habitante com o sistema judicial não é necessariamente um país que faz um elevado esforço financeiro, se se tratar, por exemplo, de um país com um nível de poder de compra muito elevado. Tendo em conta esta dificuldade de comparabilidade internacional de realidades expressas em moeda, optou-se por comparar o nível de recursos usados pelos sistemas judiciais pelo nível de recursos humanos, especificamente pelo número de juizes profissionais que operam no sistema por 100 000 habitantes.

7. Gini index (World Bank estimate): In <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI> (19-09-2022)

Espera-se que a um maior número relativo de juízes corresponda uma maior celeridade na resolução de litígios em tribunal. Deste modo, averigua-se a hipótese de que *nos países com maior número de juízes por 100 000 habitantes haja uma maior eficácia do sistema judicial*.

A medida usada para avaliar o esforço de cada país em termos de recursos humanos a operar no sistema judicial (JUIZES) é o número de juízes profissionais por 100 000 habitantes, obtido no relatório de “Eficácia da Justiça” da CEPEJ de 2020.^[8]

4. Estudo empírico

4.1 Metodologia

A componente empírica consiste na aplicação da Análise Qualitativa Comparativa “fuzzy-set” (fsQCA) aos países europeus que possuem informação nos indicadores selecionados. Foram incluídos no estudo 31 países: Albânia, Arménia, Áustria, Azerbaijão, Bósnia-Herzegovina, Croácia, República Checa, Dinamarca, Estónia, Finlândia, Geórgia, Hungria, Itália, Letónia, Lituânia, Malta, Moldávia, Montenegro, Países Baixos, Noruega, Polónia, Portugal, Roménia, Sérvia, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia e Ucrânia.^[9] Os dados das variáveis são relativos ao ano de 2018.^[10]

Procurou-se perceber se os níveis de transparência, de independência do sistema judicial face aos grupos de interesse, de desigualdade e de recursos humanos são condições necessárias ou condições suficientes para elevados ou baixos níveis de eficácia do sistema judicial.

A fsQCA usa a álgebra Booleana para aplicar princípios de comparação no estudo qualitativo de fenómenos sociais de nível macro. Segundo Ragin (2000), a fsQCA permite o estabelecimento de condições necessárias e condições suficientes para um dado resultado (“outcome”) e tem sido alvo de uma grande aplicação nas ciências sociais. Roig-Tierno, Gonzalez-Cruz e Llopis-Martinez (2017) fizeram uma análise bibliométrica à sua utilização e encontraram 469 artigos científicos, dos quais cerca de 80% foram publicados em jornais indexados no “Social Science Citation Index” do Journal Citation Index.

8. “European judicial systems CEPEJ Evaluation Report 2020 Evaluation cycle (2018 Data) – Part 2 Country Profiles”. In <https://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-work/evaluation-of-judicial-systems> (19-09-2022).

9. Por falta de dados em pelo menos um dos indicadores usados não foram incluídas 16 nações europeias que estão contempladas na análise do CEPEJ: Andorra, Liechtenstein, San Marino, Bulgária, Chipre, Mónaco, Macedónia do Norte, Alemanha, Irlanda, Luxemburgo, Federação Russa, Reino Unido, Bélgica, França, Grécia e Islândia.

10. Com algumas exceções: os dados de educação para o Azerbaijão referem-se a 2019 e para a Ucrânia a 2014. Os coeficientes de Gini da Albânia, da Itália e da Sérvia são de 2017, do Azerbaijão de 2005, da Bósnia-Herzegovina de 2011 e de Montenegro de 2016.

Há várias vantagens em usar a metodologia fsQCA para estudos macro. Em primeiro lugar, a validação de resultados não exige um elevado número de casos. Em segundo lugar, permite a causalidade múltipla, ou seja, que diferentes combinações de condições (vias causais) possam explicar os níveis de eficácia do sistema judicial. Por último, permite estudar a hipótese de não simetria, ou seja, perceber se as condições para um elevado nível de eficácia do sistema judicial de um país são ou não o reverso das condições para um baixo nível de eficácia.

A “*fuzzy-set*” é uma das variantes da Análise Comparativa Qualitativa (QCA). Nesta, as variáveis são categóricas, com valor “zero” ou “um”, sendo que o valor “um” indica que o caso pertence a um dado conjunto.^[11] Por outro lado, a fsQCA permite gradações no grau de pertença (“*membership*”) a um dado conjunto (variável contínua). Na fsQCA o grau de pertença aos conjuntos varia numa escala entre “zero” (não membro) e “um” (pertença máxima), com o valor 0,5 como ponto de máxima ambiguidade. A transformação dos valores das variáveis em graus de pertença a conjuntos é denominada de *calibragem* dos dados.

Segundo a lógica Booleana, a condição A é uma condição necessária para o resultado K se para cada caso (neste estudo, cada país) o grau de pertença ao conjunto A for consistentemente maior ou igual ao grau de pertença ao conjunto K. Ou seja, K é um subconjunto de A. A condição B (que pode ser uma combinação de condições definida, como por exemplo, elevada transparência e elevado número de juízes) é condição suficiente para a ocorrência de K se para todos os casos o grau de pertença à condição B for consistentemente menor ou igual ao grau de pertença a K. Ou seja, B é um subconjunto de K.^[12]

Há dois conceitos-chave implícitos na fsQCA: a *consistência* e a *cobertura*. Segundo Ragin (2000), a consistência indica o grau em que os casos que são membros de uma determinada condição (ou uma dada combinação de condições) são também membros do resultado. Se a consistência de uma via causal for baixa, então não é suportada pela evidência empírica. De acordo com Fiss (2011), na fsQCA para se considerar que uma via causal é uma condição necessária, a sua consistência deve ser no mínimo de 90 % (0,9) e para se considerar que uma via causal é uma condição suficiente, a sua consistência deve ser no mínimo de 75 % (0,75).

11. Cada conjunto de dados corresponde ao que na análise multivariada se denomina de variável. Na nomenclatura da metodologia as variáveis explicativas serão as condições e a variável dependente o resultado (“*outcome*”).

12. Combinações de condições não são consideradas no estudo de condições necessárias porque o “e” em termos de lógica corresponde à combinação de condições (A e B), sendo os valores do conjunto da combinação obtidos tomando a pontuação mínima de pertença de cada caso nos conjuntos que são combinados. Se as condições individuais não são condições necessárias (valores de membro em A não são consistentemente superiores aos de membro em K), logicamente também o não será qualquer combinação dessas condições.

Além disso, a consistência de uma *solução* (conjunto de todas as vias causais que constituem condições suficientes) deve ser superior a 75 % (0,75).

A cobertura refere-se ao número de casos para os quais uma dada via causal é válida. Contrariamente à consistência, o facto de a cobertura de uma via causal ser baixa não implica menor relevância. Porém, é desejável um valor de cobertura de uma solução superior a 50% (0,5) para que seja considerada válida.

A fsQCA implica uma grande complexidade no processamento de dados. Nesta aplicação da fsQCA os dados foram tratados usando o pacote de software fsQCA 3.0 desenvolvido por Charles C. Ragin e Sean Davey, que usa o algoritmo de Quine-McCluskey.^[13]

4.2 Modelo

Neste trabalho, pretende-se averiguar se o nível de transparência (TRANS), o nível de independência do sistema judicial face aos grupos de interesse (INDGI), o nível de desigualdade (GINI) e o nível de recursos humanos (JUIZES) são condições necessárias de um elevado ou um baixo nível de eficácia do sistema judicial (EFJUS) de um país. Analisa-se também quais as combinações de condições (vias causais) que se constituem como condição suficiente para um elevado ou um baixo nível de eficácia do sistema judicial, admitindo-se que poderá existir assimetria causal entre níveis elevados e níveis baixos de eficácia.

(a) $EFJUS = f(TRANS, INDGI, GINI, JUIZES)$ – Modelo causal de níveis elevados de eficácia do sistema judicial.

(b) $\sim EFJUS = g(TRANS, INDGI, GINI, JUIZES)$ – Modelo causal de níveis baixos de eficácia do sistema judicial.^[14]

O sentido de variação das variáveis é o seguinte: quanto maior for o EFJUS, maior a eficácia do sistema judicial; quanto maior for o TRANS, maior a transparência de um país; quanto maior for o INDGI, maior a independência do sistema judicial face à influência dos grupos de interesse; quanto maior for o GINI, maior a desigualdade social do país^[15]; quanto maior for o JUIZES, maior o nível de recursos humanos do sistema judicial.

13. In <http://www.socsci.uci.edu/~cragin/fsQCA/software.shtml> (19-09-2022).

14. “~” Significa negação.

15. Esta é a única variável de que se espera uma relação negativa com EFJUS.

4.3 Resultados^[16]

Apresentam-se de seguida os quadros com os resultados da aplicação da fsQCA. Os dados originais das variáveis, assim como os que resultaram da calibragem, encontram-se em Anexo.

Como mencionado, a fsQCA requer a calibragem dos dados transformando-os em graus de pertença a conjuntos entre o valor “0” e “1”. Quando não existe guia teórico quanto ao valor que deve ser considerado como referência a partir do qual um caso é membro desse conjunto, é comum essa calibragem ser feita através de uma função estatística que usa como “valores-âncora” os valores estatísticos dos percentis 95, 50 e 5.^[17] Por exemplo, não existem orientações teóricas sobre o nível de transparência — que, como indicado acima, é medido numa escala de 1 a 10 — que indiquem qual o valor a partir do qual se possa dizer que há uma elevada transparência num dado país e abaixo do qual a transparência é baixa. A mesma falta de orientações teóricas existe para os outros conjuntos de dados que fazem parte deste estudo. Assim, usam-se os percentis como referência, considerando-se em cada conjunto de dados que os valores iguais ou acima do correspondente ao percentil 95 significam ser “plenamente membro” daquele conjunto, os valores abaixo do correspondente ao percentil 5 indicam ser “plenamente não membro” desse conjunto e o valor correspondente ao percentil 50 significa “máxima ambiguidade” quanto a ser membro ou ser não membro do conjunto. Relativamente aos valores acima do percentil 50 da distribuição de valores do conjunto, quanto mais próximos do percentil 95, maior o grau de pertença a esse conjunto e para os valores abaixo do percentil 50, quanto mais próximos do percentil 5 da distribuição de valores do conjunto, menor o grau de pertença ao conjunto (maior o grau de pertença ao complemento lógico, ou seja, à negação do conjunto).

Os valores âncora de calibração dos conjuntos de dados encontram-se no Quadro 1.

16. Os resultados apresentados correspondem aos da “*intermediate solution*” da fsQCA. De acordo com Ragin (2008: 144) deve ser esta solução que deve ser considerada quando há orientações teóricas a basear a aplicação da fsQCA. As soluções alternativas da fsQCA são a “*complex solution*” — não faz uso de qualquer pressuposto teórico— e a “*parsimonious solution*” — usa todos os pressupostos possíveis, ainda que não direcionados pela teoria.

17. Choi & Cho (2018: 4417) indicam que: “one general method used for calibration is by using three anchor values (percentiles 0.95, 0.5, and 0.05) to convert raw data to fuzzy score.”

QUADRO 1. Conjuntos e valores-âncora de calibração

Conjuntos	Limites de variação	Ser membro pleno (percentil 95)	Ponto de ambiguidade (percentil 50)	Ser não membro pleno (percentil 5)
EFJUS	0,227 a 1,628 ^(a)	1,305	0,603	0,279
TRANS	0 a 10	8,995	6,817	4,558
INDGI	1 a 7	6,550	3,900	2,450
GINI	0% a 100%	37,450	30,300	25,000
JUIZES	5,7 a 50,0 ^(a)	41,200	17,700	7,250

(a) Intervalo de variação na amostra.

Os resultados relativos às condições necessárias encontram-se no Quadro 2.

QUADRO 2. Análise de condições necessárias para elevada e para baixa eficácia do sistema judicial

Condições	"OUTCOME": Elevada Eficácia do Sistema Judicial (EFJUS)		"Outcome": Baixa Eficácia do Sistema Judicial (-Efjus)	
	Consistência	Cobertura	Consistência	Cobertura
Elevado nível de transparência (TRANS)	0,686418	0,666451	0,600751	0,620556
Baixo nível de transparência (~TRANS)	0,609188	0,589182	0,677096	0,696716
Elevado nível de independência face aos grupos de interesse (INDGI)	0,699068	0,700000	0,517522	0,551333
Baixo nível de independência face aos grupos de interesse (~INDGI)	0,551931	0,518125	0,718398	0,717500
Elevado nível de desigualdade (GINI)	0,597870	0,544242	0,712140	0,689697
Baixo nível de desigualdade (~GINI)	0,659121	0,682759	0,529412	0,583448
Elevado nível de recursos humanos (JUIZES)	0,629161	0,634654	0,606383	0,650772
Baixo nível de recursos humanos (~JUIZES)	0,653795	0,609559	0,659574	0,654252

Uma vez que a consistência de todas as condições é inferior a 90% (0,9), nenhuma delas é uma condição necessária para um elevado ou um baixo nível de eficácia do sistema judicial de um país.

Passando à análise das condições suficientes, vê-se no Quadro 3 a solução da fsQCA de determinação das vias causais que constituem condições suficientes para a elevada eficácia do sistema judicial de um país.

QUADRO 3. Análise de condições suficientes para elevada eficácia do sistema judicial

Vias para o resultado ("Pathways")	Cobertura	"unique coverage"	Consistência	Países (membros da combinação causal)
1. INDGI*-GINI	0,496671	0,187084	0,814411	Países Baixos, Noruega, Suécia, Dinamarca, República Checa, Azerbaijão
2. JUIZES*-GINI	0,44008	0,0712383	0,764162	República Checa, Eslováquia, Hungria
3. TRANSP*JUIZES	0,484021	0,121172	0,803315	Áustria, República Checa
Pressupostos ^(a) :	Mínimo de frequência: 1	Cobertura da solução: 0,748336		
Elevada transparência	Limite mínimo de consistência: 0,805009	Consistência da solução: 0,753351	Algoritmo: Quine-McCluske	
Elevada independência dos GI				
Baixa desigualdade				
Elevado número de juízes				

(a) Os resultados apresentados correspondem aos da "intermediate solution" que incorpora pressupostos de partida, baseados nos conhecimentos teóricos. Todavia, nesta estimação os resultados foram idênticos aos da "parsimonious solution" que não incorpora qualquer pressuposto de partida na estimação da solução, pelo que o resultado obtido é independente dos pressupostos de partida, salientando a sua robustez.

(b) "***" Significa "e", ou seja, uma combinação de condições.

Os resultados revelam a existência de três condições suficientes para um elevado nível de eficácia do sistema judicial de um país: (1) a combinação de uma elevada independência do sistema judicial face aos grupos de interesse com uma baixa desigualdade social; (2) a combinação de um elevado nível de recursos humanos com uma baixa desigualdade social; (3) a combinação de um elevado nível de transparência com um elevado nível de recursos humanos no sistema judicial. Estes resultados corroboram as hipóteses formuladas, considerando, todavia, que

nenhuma das condições *per si* é condição suficiente para uma elevada eficácia do sistema judicial. Os resultados confirmam a existência de causalidade múltipla, ou seja, os fatores causais atuam de forma combinada e existem três vias causais. No global mostram que a independência do sistema judicial face aos grupos de interesse, a equidade social, a transparência das instituições públicas e o investimento em recursos humanos são relevantes para que o sistema judicial de um país funcione com elevada eficácia. Note-se, porém, que a fsQCA não comporta testes estatísticos de causalidade, determina-se apenas em que medida um dado conjunto contém ou está contido em outro conjunto. No entanto, a metodologia permite indicar com elevada consistência que a causalidade é previsível no que se refere aos países que constituem a amostra.

No Quadro 4, apresentam-se as vias causais que constituem condições suficientes para um baixo nível de eficácia do sistema judicial de um país.^[18]

A solução obtida pela aplicação da fsQCA identifica duas condições suficientes para a baixa eficácia do sistema judicial de um país. Por si só, a falta de independência do sistema judicial face às pressões dos grupos de interesse é uma condição suficiente para a baixa eficácia do sistema judicial de um país. Este resultado indica que os grupos de interesse fazem pressões para que o sistema judicial não seja célere na tomada de decisões quando estas lhes possam ser desfavoráveis. Este resultado é importante para a defesa da independência do sistema judicial das pressões dos governos, organizações, empresas e demais instituições.

A combinação de um baixo nível de recursos humanos com uma elevada desigualdade social é também uma condição suficiente para uma baixa eficácia do sistema judicial. É expectável que uma sociedade menos equitativa tenda a ser mais conflituante, o que associado a um número baixo de juizes, resultará numa baixa eficácia do sistema judicial.

O Quadro 4 mostra ainda que as vias causais para a baixa eficácia do sistema judicial ocorrem maioritariamente em países da Europa de Leste.^[19] Uma grande maioria das economias identificadas estiveram sob a outrora denominada “cortina de ferro”^[20] e só mais recentemente se tornaram economias de mercado democráticas. Isso faz prever que o amadurecimento das suas instituições democráticas, sobretudo na medida em que os seus sistemas judiciais se tornem mais independentes das pressões dos grupos de interesse, venha a resultar na consolidação de uma maior eficácia dos seus sistemas judiciais.

18. Como mencionado atrás, a fsQCA permite testar a assimetria: ou seja, averiguar se o que constitui uma condição para elevada transparência é ou não também uma condição para baixa transparência.

19. Dos países da Europa Ocidental, apenas a Espanha e a Itália aparecem enquadradas nesta via causal.

20. Países sob a influência da ex-União Soviética onde a liberdade democrática e de mercado era restringida.

QUADRO 4. Análise de condições suficientes para baixa eficácia do sistema judicial

Vias para o resultado ("Pathways")	Cobertura	"unique coverage"	Consistência	Países (membros da combinação causal)
1. ~INDGI	0,718398	0,354193	0,7175	Moldávia, Ucrânia, Bósnia-Herzegovina, Sérvia, Croácia, Turquia, Polónia, Arménia, Geórgia, Letónia, Montenegro, Eslovénia
2. ~JUIZES*GINI	0,499374	0,135169	0,777778	Geórgia, Espanha, Arménia, Itália, Turquia
Pressupostos (a):	Mínimo de frequência: 1	Cobertura da solução: 0,853567		
Baixa transparência	Limite mínimo de consistência: 0,805337	Consistência da solução: 0,700206	Algoritmo: Quine-McCluske	
Baixa independência dos GI				
Elevada desigualdade				
Baixo número de juízes				

(a) Os resultados apresentados correspondem aos da "*intermediate solution*" que incorpora pressupostos de partida, baseados nos conhecimentos teóricos. Todavia, nesta estimação os resultados foram idênticos aos da "*parsimonious solution*" que não incorpora qualquer pressuposto de partida na estimação da solução, pelo que o resultado obtido é independente dos pressupostos de partida, salientando a sua robustez.

*** Significa "e", ou seja, uma combinação de condições.

Deve ser ressaltado que a consistência da solução para o baixo nível de eficácia do sistema judicial é inferior a 0,75 (0,700206), o que levanta dúvidas sobre a validação desta solução. Todavia, a sua cobertura é bastante superior a 0,5 (0,853567), podendo considerar-se muito elevada.

Os resultados indicam a existência de alguma assimetria entre as condições causais para a elevada ou a baixa eficácia do sistema judicial. A combinação do número de juízes com o nível de desigualdade é uma condição suficiente simétrica, sendo válida tanto para a elevada como para a baixa eficácia do sistema judicial. O nível de transparência contribui para a elevada eficácia do sistema judicial quando combinado com um elevado número de juízes, mas não aparece nas condições suficientes para baixa eficácia do sistema judicial.

Conjugando todos os resultados, para que um país tenha um sistema judicial eficaz é importante que o sistema seja independente da influência dos grupos de

interesse e que os recursos humanos, designadamente o número de juizes, não seja relativamente baixo. É também relevante a justiça distributiva.

5. Conclusões

Este estudo teve como objetivo encontrar as condições causais para os níveis de eficácia dos sistemas judiciais dos países europeus. Tratou-se de uma análise exploratória de nível macro que utilizou uma metodologia qualitativa baseada na lógica Booleana, a “fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis” (Análise Qualitativa Comparativa “fuzzy-set” – fsQCA), para determinar as condições necessárias e as condições suficientes de elevada e de baixa eficácia dos sistemas judiciais dos países europeus.

Usaram-se como fatores de causalidade o nível de transparência do país, a independência do sistema judicial face à influência dos grupos de interesse, o nível de desigualdade social e os recursos humanos (juizes) do sistema judicial. A fsQCA permitiu analisar se cada um dos conjuntos (variáveis) é uma condição necessária para um elevado ou um baixo nível de eficácia do sistema judicial e também se cada um dos conjuntos ou a sua combinação constituem condições suficientes para um elevado ou um baixo nível de eficácia do sistema judicial de um país. A metodologia permite analisar a existência de assimetria causal, ou seja, que haja diferenças entre as condições suficientes para um elevado nível de eficácia do sistema judicial e as condições suficientes para um baixo nível de eficácia do sistema judicial.

Os resultados obtidos permitiram concluir que nenhuma das condições causais é uma condição necessária para elevados ou baixos níveis de eficácia do sistema judicial. Já no que se refere às condições suficientes foi possível constatar a existência de três condições suficientes para um elevado nível de eficácia do sistema judicial e duas condições suficientes para uma baixa eficácia do sistema judicial de um país. Os resultados comprovam as hipóteses formuladas, uma vez que estas se apresentam confirmadas nas combinações causais que constituem as vias causais dos elevados ou dos baixos níveis de eficácia do sistema judicial. A baixa independência do sistema judicial face à influência dos grupos de interesse afeta de forma relevante os níveis de eficácia do sistema judicial, uma vez que, por si só, é uma condição suficiente para a baixa eficácia do sistema judicial de um país. Além disso, a elevada independência do sistema judicial face aos grupos de interesse combinada com uma baixa desigualdade social é uma condição suficiente para um elevado nível de eficácia do sistema judicial de um país. Por sua vez, a combinação do número de juizes com o nível de desigualdade social afeta de forma simétrica os níveis de eficácia do sistema judicial: a combinação de um elevado número de juizes e uma baixa desigualdade é uma condição suficiente para a elevada eficácia

de um sistema judicial; a combinação de um baixo número de juízes e elevada desigualdade é uma condição suficiente para a baixa eficácia de um sistema judicial. Isto, eventualmente dever-se-á ao facto de as sociedades com maior desigualdade serem mais propensas à emergência de conflitos, exigindo mais recursos humanos para que o sistema judicial consiga resolvê-los com celeridade. O nível de transparência contribui para uma maior eficácia do sistema judicial, mas aparece apenas numa via causal combinado com um elevado número de juízes.

Os resultados dão suporte à causalidade múltipla, ou seja, diferentes combinações de condições explicam os níveis de eficácia do sistema judicial.

No global, dos resultados do estudo destaca-se a importância da independência do sistema judicial face à influência dos grupos de interesse para que o sistema judicial possa ser eficaz. Outro resultado relevante é a importância de investir em recursos humanos para que o sistema seja célere na tomada de decisões.

Destes resultados retiram-se orientações para o exercício de políticas a dois níveis: relativamente ao sistema judicial e à governação em geral. Concretamente, quanto ao primeiro, enfatizam a importância de defender a independência do sistema judicial face à pressão dos grupos de interesse e a premência do investimento em recursos humanos, especificamente, no número de juízes por 100 000 habitantes. Quanto ao segundo, advogam o exercício de mudanças organizacionais na governação pública que promovam a transparência na vertente “*accountability*” e a adoção de políticas que reduzam a desigualdade social.

O estudo apresenta essencialmente duas limitações. A primeira resulta do facto de a metodologia ser qualitativa, ou seja, ser baseada em casos, pelo que a generalização das conclusões a qualquer país deve ser feita com cuidado. A segunda limitação assenta na superficialidade associada às análises de tipo macro, ou seja, não aprofunda os elementos específicos envolvidos nas relações estabelecidas. Seria interessante, por exemplo, perceber com especificidade a influência dos grupos de interesse sobre o sistema judicial, identificando quais os sujeitos e os modos de exercício de pressão.

Referências

- Buonanno, P. & Vargas, J. F. (2019). Inequality, crime, and the long run legacy of slavery. *Journal of Economic Behavior & Organization* 159 (March), 539-552. doi.org/10.1016/j.jebo.2017.12.022.
- Brusca, I., Rossi, F. M. & Aversano, N. (2018). Accountability and transparency to fight against corruption: An international comparative analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis* 20(5), 486-504. doi.org/10.1080/13876988.2017.1393951.
- Choi, K. & Cho, J. K. (2018). Exploring fuzzy set Qualitative Comparative Analysis to health-related OECD data International. *Journal of Applied Engineering Research* 13(6), 4415-4422.
- Coccia, M. (2018). Violent crime driven by income inequality between countries. *Turkish Economic Review* 5(1), 33-55. doi.org/10.1453/ter.v5i1.1576.
- Cruz, J. (2009). *A influência da burocracia e dos grupos de interesse na escolha pública: Revisão de estudos do século XX e uma aplicação empírica aos municípios portugueses e galegos*. Edição CIJE. Coimbra: Coimbra Editora (impressão).
- Cucciniello, M., Porumbescu, G. A. & Grimmelikhuijsen, S. (2017). 25 years of transparency research: Evidence and future directions. *Public Administration Review* 77(1), 32-44. doi.org/10.1111/puar.12685.
- Fiss, P. (2011). Building better causal theories: A fuzzy set approach to typologies in organization research. *Academy of Management Journal* 54(2), 393-420. doi.org/10.5465/amj.2011.60263120.
- Grimmelikhuijsen, S. G. & Meijer, A. J. (2014). Effects of transparency on the perceived trustworthiness of a government organization: Evidence from an online experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory* 24(1), 137-57. doi.org/10.1093/jopart/muso48.
- Jong-Sung, Y. & Khagran, S. (2005). A comparative study of inequality and corruption. *American Sociological Review* 70(1), 136-157. doi.org/10.1177/000312240507000107.
- Nguyen, T. V., Bach, T. N., Le, T. Q. & Le, C. Q. (2017). Local governance, corruption, and public service quality: evidence from a national survey in Vietnam. *International Journal of Public Sector Management* 30(2), 137-153. doi.org/10.1108/IJPSM-08-2016-0128.
- Olson, M. (1965). *The logic of collective action*, Cambridge: Harvard University Press.
- Policardo, L. & Carrera, E. J. S. (2018). Corruption causes inequality, or is it the other way around? An empirical investigation for a panel of countries. *Economic Analysis and Policy* 59 (September), 92-102. doi.org/10.1016/j.eap.2018.05.001.
- Ragin, C. C. (2008). *Redesigning social inquiry: Fuzzy sets and beyond*. Chicago, IL: University of Chicago Press. Kindle edition.
- Ragin, C. C. (2000). *Fuzzy-set social science*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Roig-Tierno, N., Gonzalez-Cruz, T. F. & Llopis-Martinez, J. (2017). An overview of qualitative comparative analysis: a bibliometric analysis. *Journal of Innovation and Knowledge* 2(1), 15-23. doi.org/10.1016/j.jik.2016.12.002.

- Santos, M. R., Testa, A. & Weiss, D. B. (2018). Where poverty matters: Examining the cross-nation relationship between economic deprivation and homicide. *British Journal of Criminology* 58(2), 372-393. doi.org/10.1093/bjc/azx013.
- Williams, A. (2015). A global index of information transparency and accountability. *Journal of Comparative Economics* 43(3), 804-824. doi.org/10.1016/j.jce.2014.10.004

ANEXO

QUADRO 5. Base de dados

Países	EFJUS	TRANS	INDGI	GINI	JUIZES
Albânia	0,777689243	5,716666667	2,6	33,2	12,1
Arménia	0,501222494	5,37	3,3	34,4	8
Áustria	0,787159533	8,12	5,6	30,8	27,3
Azerbaijão	1,628455285	3,043333333	4,4	26,6	5,7
Bósnia-Herzeg.	0,293298969	4,693333333	2,8	33	29
Croácia	0,408445298	6,313333333	2,9	29,7	40,7
Rep. Checa	0,950234742	7,09	4,5	25	28,4
Dinamarca	0,785425101	8,793333333	6,1	28,2	6,5
Estónia	1,114606742	7,59	5,7	30,3	17,7
Finlândia	0,47961165	9,076666667	6,8	27,3	19,6
Geórgia	0,572619048	4,99	3,6	36,4	8,2
Hungria	1,039712919	6,063333333	3,2	29,6	30,2
Itália	0,226689189	7,196666667	4,0	35,9	11,6
Letónia	0,580225989	6,993333333	3,6	35,1	29,1
Lituânia	1,495620438	6,816666667	4,2	35,7	27,1
Malta	0,265447154	7,046666667	4,4	28,7	9,5
Moldávia	0,648717949	5,836666667	2,1	25,7	16,4
Montenegro	0,47470726	6,096666667	3,6	38,5	50,0
Países Baixos	0,956132075	8,813333333	6,4	28,1	14,6
Noruega	0,819591837	9,683333333	6,6	27,6	10,3
Polónia	0,502094241	6,48	3,2	30,2	25,3
Portugal	0,487528868	7,476666667	4,9	33,5	19,3
Roménia	0,79372549	6,363333333	3,9	35,8	24,1
Sérvia	0,603370787	6,363333333	2,8	36,2	37,1
Rep. Eslováquia	0,829642857	6,546666667	2,8	25	25,3
Eslovénia	0,497176471	7,296666667	3,7	24,5	41,7
Espanha	0,357250471	7,63	4,2	34,7	11,5
Suécia	0,609148265	8,913333333	6,1	30	11,9
Suíça	0,951904762	8,39	6,5	33,1	14,3
Turquia	0,316091954	4,423333333	3,1	41,9	15,6
Ucrânia	0,457537688	5,27	2,3	26,1	12,8

QUADRO 6. Base de dados calibrada

Países	EFJUS	TRANS	INDGI	GINI	JUIZES
Albânia	0,68	0,19	0,06	0,77	0,17
Arménia	0,28	0,13	0,22	0,85	0,06
Áustria	0,69	0,86	0,87	0,55	0,77
Azerbaijão	0,99	0,01	0,64	0,11	0,03
Bósnia-Herzeg.	0,05	0,06	0,09	0,76	0,81
Croácia	0,14	0,34	0,11	0,42	0,95
Rep. Checa	0,82	0,59	0,66	0,05	0,80
Dinamarca	0,69	0,94	0,92	0,23	0,04
Estónia	0,9	0,74	0,88	0,5	0,50
Finlândia	0,24	0,96	0,96	0,15	0,56
Geórgia	0,43	0,08	0,35	0,93	0,06
Hungria	0,87	0,27	0,19	0,4	0,83
Itália	0,03	0,63	0,53	0,91	0,15
Letónia	0,45	0,56	0,35	0,88	0,81
Lituânia	0,98	0,5	0,58	0,91	0,77
Malta	0,04	0,58	0,64	0,29	0,09
Moldávia	0,55	0,21	0,02	0,07	0,41
Montenegro	0,23	0,28	0,35	0,97	0,98
Países Baixos	0,82	0,94	0,94	0,22	0,29
Noruega	0,72	0,98	0,96	0,18	0,11
Polónia	0,28	0,39	0,19	0,49	0,73
Portugal	0,26	0,71	0,76	0,79	0,55
Roménia	0,69	0,35	0,5	0,91	0,69
Sérvia	0,5	0,35	0,09	0,92	0,92
Rep. Eslováquia	0,72	0,41	0,09	0,05	0,73
Eslovénia	0,27	0,66	0,4	0,04	0,96
Espanha	0,09	0,75	0,58	0,86	0,14
Suécia	0,51	0,95	0,92	0,46	0,16
Suíça	0,82	0,9	0,95	0,76	0,27
Turquia	0,07	0,04	0,16	0,99	0,35
Ucrânia	0,21	0,11	0,04	0,08	0,20

Combate à corrupção na América Latina. O caso do esquema institucional anticorrupção no Brasil

Combating corruption in Latin America.

The case of the anti-corruption institutional scheme in Brazil

Bruno Ariel Rezzoagli^{a*}

Edgar Reyes Junior^b

^aUniversidad Nacional del Litoral, Facultad de Ciencias Económicas, Santa Fe, Santa Fe, Argentina

^bFaculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, Brasil

RESUMO

O artigo analisa a corrupção na América Latina, com base no enfoque da ação coletiva do problema, e enfatiza a importância de quebrar os sistemas de corrupção. Nesse sentido, as coalizões institucionais anticorrupção representam uma estratégia significativa e eficaz para responder ao problema da corrupção sistêmica. Por esse motivo, este estudo apresenta o esquema de combate à corrupção no setor público federal no Brasil, com base na identificação das aqui chamadas funções “*vertebradoras*” das diferentes organizações e instituições com competências específicas na área de prevenção ou combate à corrupção. Em conclusão, constata-se a necessidade de fortalecer a função *vertebradora* desses órgãos e definir as bases organizacionais e funcionais do sistema anticorrupção. Trata-se de uma pesquisa hermenêutica qualitativa, realizada por meio da aplicação de questionários e utilização da técnica de grupo focal.

Palavras-chave: América Latina; Corrupção Sistêmica; Agências Anticorrupção; Ação Coletiva; Sistema Anticorrupção

* Contacto do coautor: brezzoagli@hotmail.com

ABSTRACT

The article analyses corruption in Latin America based on the collective action approach to the problem and emphasizes the importance of breaking corruption systems. In this sense, institutional anti-corruption coalitions represent a significant and effective strategy to address the issue of systemic corruption. For this reason, this study presents the scheme to fight corruption in the federal public sector in Brazil, based on the identification of the essential functions of the different organizations and institutions with specific competences in preventing or fighting corruption. It concludes with the need to strengthen the essential function of these organs and to define the organizational and functional bases of the anti-corruption system. This is qualitative hermeneutic research, carried out using interviews, the application of questionnaires, and the use of the focus group technique.

Keywords: Latin America; Systemic Corruption; Anti-Corruption Agencies; Collective Action; Anti-Corruption System

1. Introdução

A corrupção é um dos principais males que afetam as sociedades dos diferentes países do mundo, mas na América Latina esse fenômeno atinge características endêmicas. Diante de tal circunstância, este artigo analisa a corrupção como um problema de ação coletiva e enfatiza a importância de quebrar os sistemas de corrupção.

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, atuando no mesmo sentido da Convenção da OEA, tem sido uma verdadeira promotora da criação de instituições especializadas em prevenir, investigar e punir atos de corrupção. De acordo com as disposições das convenções internacionais, diferentes países do mundo criaram agências anticorrupção. No entanto, as iniciativas promovidas pelas agências baseiam-se na abordagem do agente principal para o fenômeno da corrupção (teoria da agência). Tais políticas buscam reduzir os incentivos para cometer atos de corrupção, aumentando os custos do comportamento corrupto por meio de maiores controles e de transparência (Arellano Gault, Hernández Galicia & Lepore, 2015).

À luz dos resultados alcançados, embora possam ser eficazes para os atos individuais de corrupção, tais políticas não são eficazes no combate às redes de corrupção que envolvem atores importantes da estrutura econômica, política e social do país. Em tais contextos, as coalizões institucionais anticorrupção representam uma estratégia significativa e eficaz para responder ao problema da corrupção sistêmica.

Por esse motivo, este estudo tem como objetivo apresentar o esquema de combate à corrupção no setor público federal no Brasil, com base na identificação das diferentes organizações e instituições com funções específicas na área de prevenção ou combate à corrupção e na definição de sua função “*vertebradora*”.

Embora diferentes estudos acadêmicos (Aranha, 2021; Machado & Paschoal, 2016; Marona & Kerche, 2021; Oliveira & Neves, 2016) tenham analisado a configuração do sistema institucional anticorrupção brasileiro, não o fizeram de acordo com a identificação e análise da função “vertebradora” de cada uma das instituições que o compõem, a fim de verificar a consistência ou inconsistência do referido esquema institucional. Por função “vertebradora”, deve-se entender “*aquela ou aquelas funções que são próprias e que nenhum outro órgão poderia realizar da mesma maneira e com as mesmas garantias de efetividade*” (Rezzoagli, 2015, p. 11).

A identificação da função “vertebradora” das instituições, quando elas são chamadas a cooperar, é importante para analisar o funcionamento do conjunto em termos de complementaridade de ações. Essa análise pode contribuir, por exemplo, para esclarecer na legislação os seus papéis institucionais e reduzir os conflitos entre elas. Se cada uma se focar em sua função “vertebradora”, o resultado será uma cooperação mais eficiente.

Para isso, foi utilizado o modelo teórico proposto por Schedler em seus estudos *Conceptualizing accountability* (Schedler, 1999) e *¿Qué es la rendición de cuentas?* (Schedler, 2004) e desenvolvido por Gutiérrez Salazar (2014), segundo o qual a prestação de contas compreende pelo menos três elementos (informação, justificativa e punição) que se destinam a impedir, corrigir e, quando for apropriado, punir o abuso de poder.

Em relação à metodologia, foi realizada uma pesquisa hermenêutica qualitativa por meio da aplicação de questionários e utilização da técnica de grupo focal.

Finalmente, este trabalho está estruturado da seguinte forma: (1) Introdução; (2) Referencial teórico, onde são analisadas as características distintivas da corrupção nos países latino-americanos e as políticas para combatê-la, levando em conta as abordagens que as orientam e seus aspectos institucionais — com ênfase especial no setor público federal brasileiro; (3) Metodologia; (4) Análise e discussão; (5) Conclusões.

2. Referencial teórico

2.1 As características distintivas da corrupção nos países da América Latina

Esta seção aborda as características distintivas da corrupção nos países da América Latina. Trata-se do fenômeno que a organização Transparência Internacional define como o uso indevido do poder confiado para benefícios privados (Crespo, 2012). Essa primeira delimitação conceitual da corrupção permite compreender que tal fenômeno ocorre tanto na esfera pública (corrupção pública) quanto na

esfera privada (corrupção privada). No entanto, este estudo concentra sua atenção na corrupção pública.

Ao contrário da privada, esse tipo de corrupção se distingue tanto pela natureza pública do cargo que está sendo abusado quanto pelos recursos desviados, podendo ser classificada como corrupção administrativa e corrupção política (Pastrana Valls, 2019). Não obstante, tal conceito, baseado no cargo público, não leva em conta as dimensões políticas da corrupção — em particular, os processos de debate por meio dos quais são criadas regras e regulamentos —, os padrões institucionais que a sustentam e justificam, e também o contexto cultural em que certas ações, instituições e discursos são julgados, ou não, como corruptos (Warren, 2005).

Verifica-se, portanto, a necessidade de repensar tanto o conceito de corrupção quanto as estratégias para combatê-la, considerando a realidade dos países latino-americanos. A América Latina é uma região caracterizada pela crescente desigualdade social, fragilidade das instituições sociais e políticas, presença do clientelismo nos processos eleitorais, prevalência de uma cultura política que tende a promover desconfiança não só entre os indivíduos, mas também nas instituições e, por fim, uma constante violação dos regulamentos formais (Pastrana Valls, 2019). Sem dúvida, tais características tornam a região um terreno fértil para práticas corruptas, cujas grandes proporções atingem especialmente as democracias (Ramos Rollón & Álvarez García, 2019). Em outras palavras, a corrupção não apenas causa ineficiência, desvio de recursos públicos, distribuição desigual de direitos, mas também mina a integridade dos processos democráticos (Warren, 2005).

É por isso que, considerando o contexto latino-americano, a corrupção pública não pode ser pensada em termos de atos individuais (cometidos por funcionários em busca de um benefício privado), mas sim em termos coletivos: como um problema que ameaça a confiança e a cooperação dos diferentes atores para alcançar os melhores resultados no combate à questão. Essa concepção situa as instituições da administração pública no centro das políticas anticorrupção e fornece orientações sobre quais características delas devem ser fortalecidas para alcançar mais confiança e cooperação no combate à corrupção (Philipps Zeballos, 2018).

A adoção de tal perspectiva para abordar o problema e não errar em seu diagnóstico deve-se ao fato de que, embora a corrupção exista em todas as sociedades e países do mundo (Alencar & Gico, 2011; Ioris, 2016), não se apresenta em todos os casos com o mesmo nível de intensidade (Huntington, 2017). Na grande maioria dos países da América Latina, a corrupção é endêmica e sistêmica, uma vez que penetra no tecido social, afetando as relações entre os indivíduos que o compõem: servidores públicos e administrados. Como salienta Fabián Caparrós (2000), a corrupção não implica uma mera contradição com a legislação vigente,

capaz de ser facilmente auditada pelos órgãos de controle administrativo ou judicial; na verdade, suas práticas ultrapassam o terreno pessoal do indivíduo, tecendo redes de conluio.

Uma situação diferente ocorre nos países do norte da Europa, onde a corrupção é marginal. Isso refere-se a um cenário em que, embora ocorram casos isolados de corrupção, há respeito pelas regras da população em geral e uma ação efetiva dos órgãos de controle na detecção de casos de corrupção (Gómez & Bello, 2009).

Portanto, a corrupção é endêmica quando ela é generalizada, e sistêmica quando existe uma rede de atores e organizações (legais e ilícitas) que operam em diferentes níveis e funções, estabelecendo entre elas processos transacionais que envolvem algum tipo de consideração transgressora e um pacto de silêncio ou rede de cumplicidades (Suárez, Jabbaz & Isuani, 2001).

Neste ponto, é importante distinguir entre “ato de corrupção” e “sistema de corrupção”. Um ato de corrupção é aquela circunstância específica — uma vez que sua continuidade no tempo e no espaço não é garantida — que consegue torcer a vontade de um ator ou indivíduo em um papel ocupacional, para obter um benefício específico; enquanto o sistema de corrupção identifica o conjunto de estruturas e processos que, ao longo do tempo, se estabeleceram na sociedade como formas habituais de obter continuamente benefícios particulares às custas de um bem público, institucional, organizacional ou de grupo (Suárez, Jabbaz & Isuani, 2001).

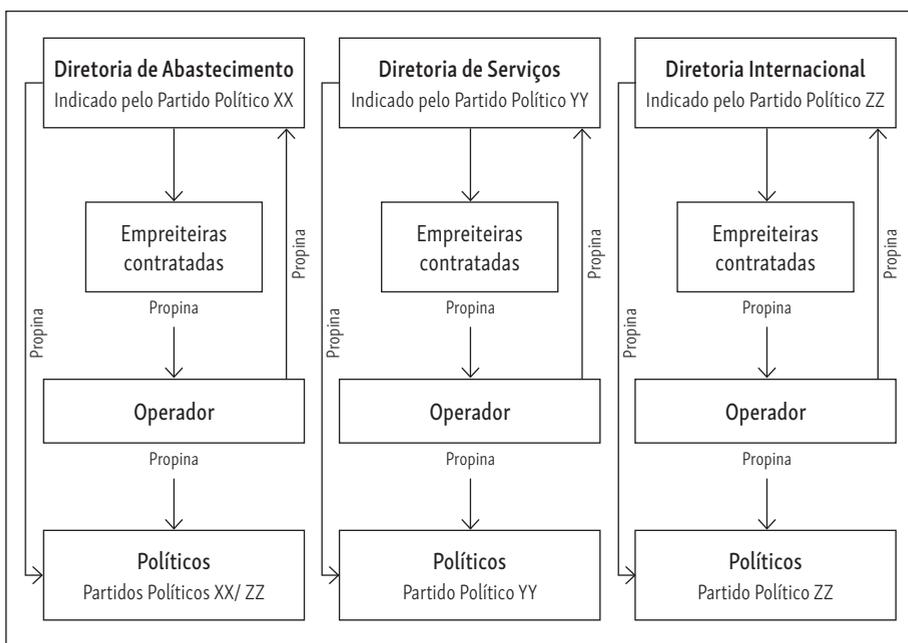
Como exemplo de corrupção sistêmica, é apresentado o esquema de desvio de recursos da Petrobras (empresa estatal brasileira de capital aberto/economia mista) descoberto na *operação Lava Jato*, uma das maiores iniciativas recentes de combate à corrupção e lavagem de dinheiro do Brasil — e, para muitos, uma iniciativa polêmica em relação ao Estado de Direito e aos princípios substantivos e procedimentais que devem nortear o sistema de justiça criminal.

A operação Lava Jato foi deflagrada em 17 de março de 2014 pela Polícia Federal, por meio da unificação de investigações que apuravam crimes financeiros e desvio de recursos dos cofres públicos (Gonçalves & Andrade, 2019). Inicialmente, foram identificadas as ações de uma rede de indivíduos envolvidos no mercado clandestino de câmbio (*doleiros*), responsáveis por operações envolvendo bilhões de reais (De Araújo, Rodrigues, Monte-Mor, & Correia, 2018), mas o andamento das investigações permitiu descobrir a participação de políticos e servidores públicos na prática dos crimes (Gonçalves & Andrade, 2019). A Petrobras começou a figurar como cenário de investigação de fraudes nos processos licitatórios e na execução de grandes contratos com empreiteiras^[1].

1. Em 2014, durante uma investigação da Polícia Federal referente à lavagem de dinheiro, os investigadores foram alertados sobre repetidas e inexplicáveis transferências de dinheiro entre a Petrobras e diversas empresas contratadas pela estatal. Ao longo do ano seguinte, houve evidências de que diretores e altos funcio-

No esquema de desvio de recursos da Petrobras, destaca-se a presença de diferentes atores envolvidos na trama de corrupção: diretores da empresa, empreiteiras, operadores financeiros, políticos, todos implicados no desvio de recursos da empresa estatal através da adjudicação de contratos públicos superfaturados — ou seja, com preços manifestamente superiores aos praticados no mercado — de forma a propiciar lucros adicionais à empresa fornecedora em troca de benefícios escusos/propina para os administradores da estatal (confira Silveira, 2009).

FIGURA 1. Esquema de desvio de recursos da Petrobras



Fonte: Elaboração própria, adaptado de Ministério Público Federal (MPF).

nários da Petrobras estavam recebendo grandes somas em propinas em troca de contratos superfaturados com empresas. Esses diretores e altos funcionários, por sua vez, eram frequentemente indicados pelos principais partidos políticos, que também recebiam propinas e doações para campanhas tanto dos beneficiários da Petrobras quanto das empresas contratadas, o que sugere que essas pessoas obtiveram seus cargos na Petrobras por estarem dispostas a participar — ou pelo menos tolerar — o esquema (Prado & Machado, 2021).

O escândalo da Petrobras ultrapassa a corrupção — e a decorrente lavagem de dinheiro — dos administradores da estatal, servindo o esquema criminoso também para corrompê-los e financiar, com recursos provenientes do crime, o sistema político brasileiro (Gebran Neto & Marona, 2019).

Cabe ressaltar que, além do superfaturamento de preços, existem diferentes práticas relacionadas à corrupção, como: direcionamento da licitação e fracionamento de despesa como forma de manipular o procedimento licitatório (Silveira, 2009).

2.2 Políticas anticorrupção na América Latina e seus enfoques teóricos

Nas últimas décadas, os Estados latino-americanos realizaram diferentes processos de reformas de suas administrações públicas para equipá-las com as ferramentas necessárias para cumprir os objetivos estabelecidos pelo governo e satisfazer efetivamente as necessidades dos cidadãos.

Quanto ao combate à corrupção, o Banco Mundial, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico e a Transparência Internacional promoveram uma série de ações para prevenir e sancionar a corrupção (Huther & Shah, 2000). Mas o fizeram com base em uma perspectiva racional-instrumental, que concebe o indivíduo como um ser racional calculador de custos-benefícios quando se trata de promover e executar atos de corrupção (confira Rose-Ackerman, 2001), sem considerar elementos relacionais, de contexto, tempo, posição, poder e espaço em cenários propensos à corrupção (Arellano Gault, Hernández Galicia & Lepore, 2015).

Essa política anticorrupção define sua estratégia de intervenção com base em uma determinada abordagem teórica que a norteia: uma abordagem correspondente à associação e à maneira de considerar o problema, um repertório metodológico e um vocabulário interpretativo que organiza diagnósticos e determina perguntas para identificar soluções para fenômenos semelhantes (Roth Deubel, 2007; Gómez Cárdenas, 2011).

2.2.1 O enfoque racionalista (do agente-principal)

A “lógica racionalista” acima mencionada para combater a corrupção tem sua base teórica no enfoque do principal-agente, considerando que o servidor público (agente) pode abusar de sua posição e discricção para reduzir a qualidade dos serviços, prejudicar as finanças públicas e obter renda; diante de um cidadão que é incapaz, mesmo que queira, de monitorar efetivamente ou estabelecer responsabilidade (Bardhan, 1997; Rose-Ackerman, 1978; Klitgaard, 1988).

O enfoque mencionado tem origem nas ciências empresariais dos anos 1980 sobre as dificuldades que os acionistas (principais) enfrentam ao exercer controle sobre os gerentes profissionais (agentes) (confira Lozano García, Miguel Hidalgo & Pindado García, 2004), com base nas seguintes premissas: a) a presunção de que o agente e o principal normalmente têm interesses diferentes e b) que o agente quase sempre tem mais informações do que o principal, o que acarreta uma maior discricção por parte de quem procura satisfazer seus interesses às custas daqueles (Philipps Zeballos, 2018). Aqui, o foco está no indivíduo (agente) como um sujeito racional e potencialmente corruptível; sendo necessário controlá-lo e, quando apropriado, sancioná-lo.

As estratégias de intervenção, baseadas nesse modelo teórico, são aquelas que se referem ao controle ou monitoramento e punição (Stapenhurst & Kpundeh, 1999). Em outras palavras, para atacar os incentivos a cometer atos de corrupção seria suficiente implementar mais controles e aumentar as penas.

Essa interpretação do fenômeno coincide com a abordagem baseada na “economia do crime”. Nesse sentido, Becker (1968) sustenta que um criminoso comete um crime somente se os benefícios esperados de seu ato excederem os custos e, além disso, considerando que essas vantagens superam as que poderiam ser obtidas com a realização de atividades legais.

Por fim, é importante ressaltar, como referem Arellano Gault, Hernández Galicia e Lepore (2015), que ações de controle e punição podem ser eficazes em situações relativamente limitadas de corrupção — seja em determinadas regiões, organizações ou processos —, mas não em países com corrupção endêmica. É o caso dos países da América Latina, como Argentina, Brasil e México, que, apesar de terem implementado essas políticas anticorrupção, continuam sofrendo suas consequências prejudiciais.

2.2.2 O enfoque da ação coletiva para o problema da corrupção

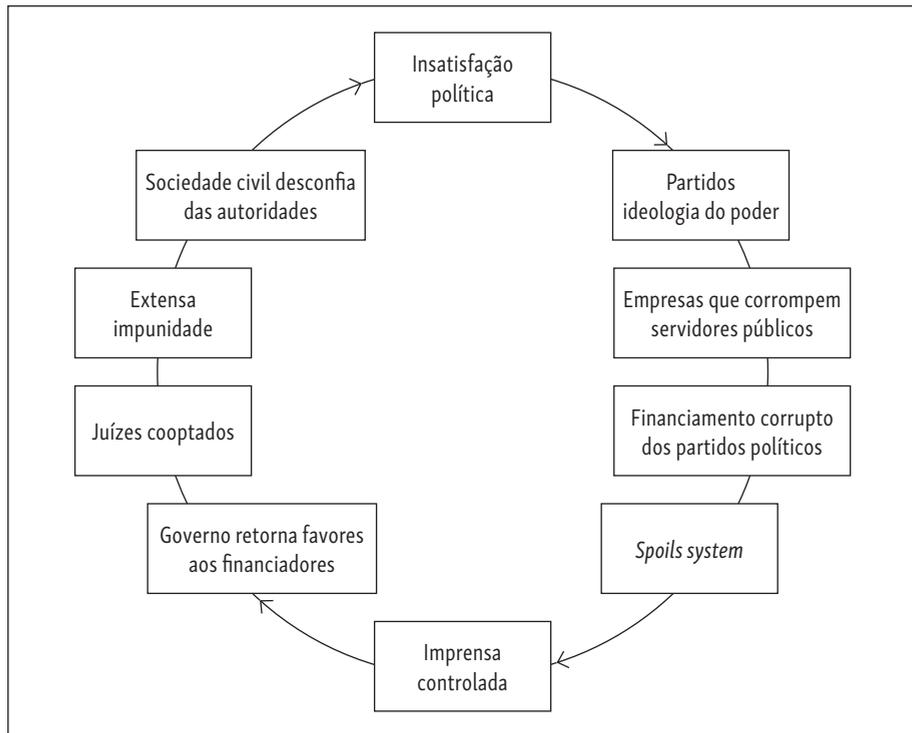
A baixa eficácia das políticas anticorrupção sob o paradigma racionalista nos países latino-americanos, onde a corrupção é endêmica e sistêmica na maioria deles, abre o debate sobre como o problema deve ser tratado e sob quais pressupostos teóricos, a fim de projetar e implementar novas estratégias de intervenção. Autores como Persson, Rothstein e Teorell (2013), Mungiu-Pippidi (2011), Bauhr e Nasiritousi (2011), Rothstein (2011), Arellano Gault, Hernández Galicia e Lepore (2015) criticaram o enfoque do agente-principal na política anticorrupção e afirmam que, em tais contextos, a corrupção deve ser considerada “um problema de ação coletiva”.

Philipps Zeballos (2018) esclarece que um problema de ação coletiva é aquele em que ninguém ou apenas algumas exceções cooperam porque desconfiam que

outros cooperem. Além disso, o autor mencionado adverte que essa concepção de corrupção não desacredita as valiosas contribuições da teoria do agente-principal, mas questiona a suposição subjacente de que em todas as sociedades existe um principal (cidadãos) que deseja controlar o agente (servidores públicos) e exigir o cumprimento da lei (Philipps Zeballos, 2018; Jiménez Sánchez, 2016). De fato, como expresso por Villoria Mendieta (2002), alguns países se enquadram no chamado círculo vicioso da corrupção.

Portanto, a corrupção não é explicada apenas pela fraqueza das instituições e sua capacidade de influenciar a esfera individual, mas também com base em um nível coletivo mais amplo que capte a complexidade do contexto intra e interorganizacional; e seu combate requer corresponsabilidade e cooperação de atores com interesses e agendas divergentes (Arellano Gault, Hernández Galicia & Lepore, 2015). Esse tipo de resposta é inspirado no enfoque da ação coletiva ao problema da corrupção (Marquette & Peiffer, 2015).

FIGURA 2. Círculo vicioso da corrupção



Fonte: Villoria Mendieta (2002), tradução própria.

2.3. O combate à corrupção: as agências e suas “funções vertebradoras”

Os países latino-americanos criaram e colocaram em operação diferentes agências especializadas na prevenção e combate à corrupção. Basta citar o Escritório Anticorrupção (Argentina), a Secretaria Anticorrupção (Equador), a Promotoria Especializada em Combate à Corrupção (México), a Secretaria Nacional Anticorrupção (Paraguai), o Conselho de Transparência e Ética Pública (Uruguai) e a Comissão de Alto Nível Anticorrupção (Peru).

No Brasil, na esfera federal, a experiência da CGU é o que mais se assemelha a uma agência anticorrupção brasileira (Ferreira & Fornasier, 2015). Segundo Nascimento (2018), a Controladoria-Geral da União (CGU) se aproxima da categoria de “agência com objetivos múltiplos”, já que assume um conjunto diversificado de funções de distinta natureza. A CGU tem competências de prevenção da corrupção e promoção da transparência, de supervisão e investigação (avaliação patrimonial, fiscalização, auditorias ordinárias e especiais), e de punição, tais como sindicâncias e processo administrativo disciplinar (Tribunal de Contas da União, 2006).

Não obstante, em todas as instituições existe uma coexistência de competências. Isso é inerente a qualquer órgão ou agência do Estado. Nesse sentido, a Polícia Federal (PF) desempenha funções de monitoramento e investigação (atividades de inteligência, operações policiais, inquéritos policiais). O Ministério Público Federal (MPF) possui atribuições investigativas (tais como as conferidas pela Lei complementar 75/1993, art. 8.º) e de punição (ações penais e civis). O Tribunal de Contas da União (TCU) realiza ações de prevenção (auditorias de desempenho ou operacionais), de detecção e investigação (cruzamento de informações, auditorias de conformidade, auditorias financeiras), e de punição (imputação de débito, aplicação de multa, inabilitação para exercício de cargo em comissão ou função de confiança) (Tribunal de Contas da União, 2006). Contudo, cada uma dessas agências ou instituições tem uma função própria e que nenhum outro órgão poderia desempenhar da mesma forma e com as mesmas garantias de eficácia (Rezzoagli, 2015).

Rezzoagli (2015) chama essa função de “vertebradora”, já que seu desaparecimento faria com que a referida agência não tivesse razão de ser. A “função vertebradora” está intimamente ligada à localização e posição que essas agências desempenham na estrutura do Estado, o que proporciona condições mais favoráveis ou desfavoráveis para o exercício efetivo e pleno dela (Rezzoagli, 2015).

De acordo com o exposto, três categorias são particularmente relevantes para identificar a função *vertebradora* das agências anticorrupção: competência, autonomia e localização institucional.

QUADRO 1. Categorias de análise para identificar a função “vertebradora” da instituição

CATEGORIAS	DEFINIÇÃO
Competência	Conjunto de funções que a lei confere à instituição ou órgão.
Autonomia	Poder de agir sem interferência de outras instituições ou órgãos do Estado.
Localização institucional	Posição que a instituição ocupa dentro da estrutura do Estado: seja no âmbito do Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário, ou como órgão externo aos três Poderes.

Fonte: Elaboração própria, baseado em Rezzoagli (2015).

Na perspectiva aqui defendida, a identificação da função “vertebradora” de uma instituição, no conjunto das funções que lhe são conferidas por lei, só é possível se for também considerada a sua posição institucional e o seu grau de autonomia funcional.

2.4. Sistema anticorrupção: desafios para lutar contra a corrupção sistêmica

O combate eficaz à corrupção não se limita apenas às ações do órgão ou agência anticorrupção, envolve diferentes órgãos cujas ações afetam direta ou indiretamente a prevenção, detecção e punição de atos de corrupção. Isso exige uma coordenação eficiente entre eles e uma troca permanente de informações para otimizar os resultados obtidos no exercício de suas funções. Entre as características que as agências anticorrupção devem atender, destaca-se a necessidade de atuar em rede, de maneira coordenada com outras instituições (Benítez Palma, 2017).

Uma mensagem implícita da análise da corrupção como um problema de ação coletiva é que uma resposta eficaz para combater a corrupção requer ações coordenadas (Marquette & Peiffer, 2015). Autores como Johnston e Kpundeh (2002), Klitgaard e Baser (1998), Chene (2010) destacam episódios de ação anticorrupção eficaz que dependem da presença de uma coalizão anticorrupção; ou seja, coalizões de atores, normalmente de elite, dentro e fora do Estado, em geral com atores do setor privado e da sociedade civil que compartilham objetivos comuns sobrepostos. Tais coalizões são particularmente úteis devido ao seu potencial de reduzir os custos e os riscos daqueles que devem dar os primeiros passos contra a corrupção sistêmica diante da oposição e resistência por parte de quem se beneficia com a corrupção (Johnston & Kpundeh, 2002).

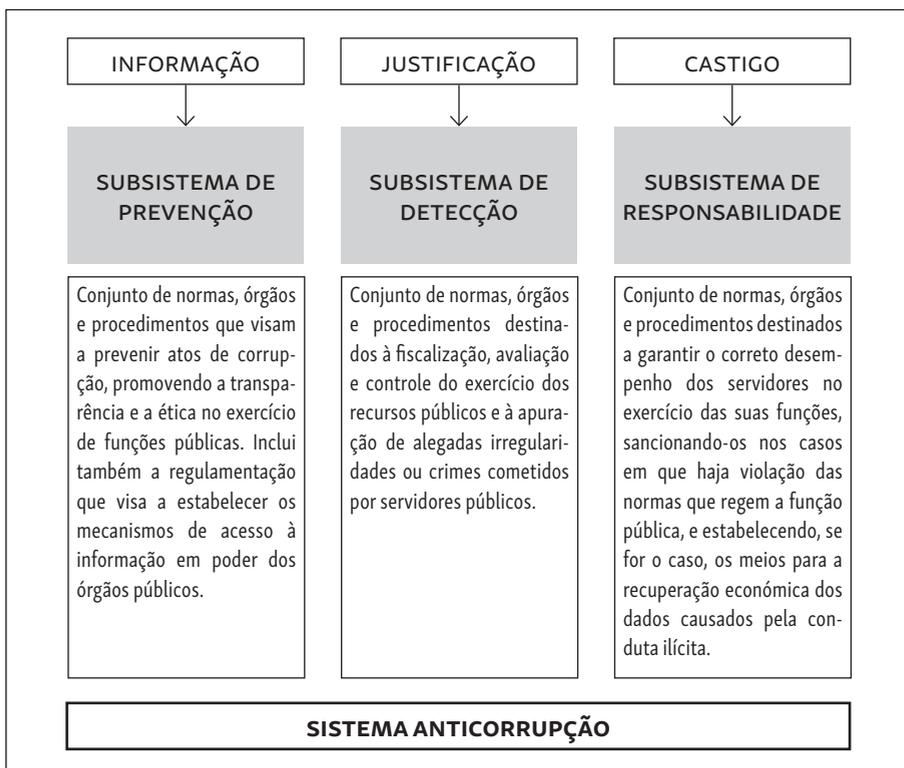
Seguindo essa ordem de ideias, pode-se afirmar que para combater a corrupção sistêmica é necessário um sistema anticorrupção, ou seja, uma rede institucional

que contribua para tornar mais efetivas as ações de cada uma das instituições ou agências que a compõem e do grupo. Para Rocha (2008):

A forma de gestão integrada em rede torna-se, então, necessária, atuando os órgãos e entidades de forma sistêmica sendo a troca de informações e a criação de conhecimento para combater a corrupção fundamentais. (p. 81)

Com base nessa perspectiva, e adotando o modelo teórico de análise exposto por Andreas Schedler em seus trabalhos *Conceptualizing accountability* (Schedler, 1999) e *¿Qué es la rendición de cuentas?* (Schedler, 2004), e desenvolvido por Gutiérrez Salazar (2014) — segundo o qual a prestação de contas compreende três elementos (informação, justificativa e punição) que se destinam a prevenir, corrigir e, quando for apropriado, punir o abuso de poder —, um sistema anticorrupção seria composto por três subsistemas: subsistema de prevenção (controle interno,

FIGURA 3. Elementos do sistema anticorrupção



Fonte: Adaptado de Schedler (1999, 2004) e Gutiérrez Salazar (2014)

transparência), subsistema de detecção (inteligência, controle externo, investigação) e subsistema de responsabilidade (punição).

Uma experiência recente nesse sentido é a do México, através da formalização e institucionalização de um esquema de coordenação entre as autoridades de todos os níveis do governo na prevenção, detecção e sanção de infrações administrativas e atos de corrupção, bem como no controle de recursos públicos (confira López Presa, 2020; Gutiérrez Salazar, 2017).

Outra experiência que vale a pena mencionar é a Estratégia Brasileira de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), criada em 2003, que atualmente reúne mais de 70 órgãos dos três Poderes, Ministérios Públicos e entidades de classe da área do Direito (como a Associação Nacional dos Procuradores da República e a Associação dos Juízes Federais do Brasil) para discussões e desenvolvimento de ações destinadas ao combate dos crimes de corrupção, considerados de forma ampla (France, 2017).

Araujo identifica, na ENCCLA, uma semelhança com o modelo de gestão de organizações e projetos no setor público denominado governo conjunto ou governo unido (*joined-up government*), mas afirma que não há registros de que a iniciativa se tenha inspirado diretamente nesse modelo (Araujo, 2012).

Apesar de ser uma iniciativa extremamente relevante e corajosa (Florêncio Filho & Zanon, 2018), a ENCCLA não pode ser considerada como um sistema institucional anticorrupção no sentido descrito aqui, ou seja, como um conjunto organizado de instituições, agências ou órgãos governamentais em interação e interdependentes que estão relacionados, formando um todo unificado.

O grande número de agências e organizações que compõem a ENCCLA dificulta significativamente sua coordenação, além de prescindir de mecanismos formais de integração legal (ausência de base normativa)², sendo construída com base na cooperação informal entre órgãos, e suas ações são refletidas por problemas provenientes dos órgãos que a compõem, agravados pelas limitações de sua secretaria executiva (Florêncio Filho & Zanon, 2018).

A dispersão das atividades anticorrupção em órgãos distintos, sem a devida coordenação e cooperação, abre espaços para que a corrupção concorra com outros crimes em termos de atenção e recursos (SANTOS, 2009). Daí a importância de uma efetiva institucionalização dos mecanismos anticorrupção. No entanto, Florêncio Filho & Zanon (2018) afirmam que “*do ponto de vista jurídico, a ENCCLA não é um modelo perfeito de institucionalização de políticas públicas...*” (p. 230).

2. Araujo (2012) menciona que “não há portarias, convênios ou decretos que ligam os órgãos participantes” (p. 22).

Portanto, a incorporação no sistema anticorrupção de um número excessivo de instituições que o tornam disfuncional deve ser evitada.

Para os propósitos deste artigo, apenas os órgãos governamentais com funções “*vertebradoras*” de prevenção, detecção ou repressão de atos de corrupção são considerados como parte integrante do sistema anticorrupção.

3. Metodologia

Este trabalho foi desenvolvido no âmbito do projeto “Combate à corrupção na América Latina” na Universidade de Brasília (UnB), em 2019. Trata-se de uma pesquisa hermenêutica qualitativa, realizada por meio da aplicação de questionários e utilização da técnica de grupo focal. A coleta de dados foi feita no mês de fevereiro daquele ano.

Para responder aos objetivos da pesquisa, foi realizado um levantamento das instituições governamentais federais com competências específicas no campo da prevenção, detecção ou repressão de atos de corrupção, com base na lista de membros participantes da ENCCLA disponível em seu site (<http://enccla.camara.leg.br/>) e na análise das suas normas de criação (regulamentos constitucionais e legais). Assim, foi possível sistematizar e classificar essas instituições da seguinte forma:

- *Instituições previstas na Constituição*: Advocacia Geral da União, AGU (art. 131 e ss.); Tribunal de Contas da União, TCU (art. 71), Departamento de Polícia Federal, PF (art. 144); Ministério Público Federal, MPF (art. 127 e ss.); e Judiciário Federal.
- *Instituições criadas por legislação infraconstitucional*: Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU)³, Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), e Receita Federal do Brasil (RFB).

Existem órgãos, como o Banco Central do Brasil (BCB), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), cuja ação se limita a complementar o papel do COAF no sentido de editar normas regulamentadoras da Lei 9613 para seus respectivos setores e monitorar o cumprimento

3. Para Cordeiro Macedo e Pontes Vianna (2018), “a atividade de auditoria desempenhada pela CGU tem derivação constitucional”, já que nos termos do art. 74, “cada um dos Poderes deverá manter o sistema de controle interno com a finalidade de, em síntese, avaliar a legalidade e os resultados da gestão das entidades da Administração Pública, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de Direito Privado. No âmbito do Poder Executivo Federal, compete à CGU, em última instância, prezar pelo bom funcionamento do controle interno”.

das disposições ali contidas; mas de forma alguma competem com o COAF na realização da atividade de inteligência financeira (Gebran Neto, 2019, pp. 147-166).

Com esses dados, identificaram-se as seguintes instituições consideradas para análise como parte do esquema institucional de combate à corrupção no Brasil: Controladoria Geral da União (CGU), Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), Receita Federal do Brasil (RFB), Advocacia Geral da União (AGU); Tribunal de Contas da União (TCU), Polícia Federal (PF), Ministério Público Federal (MPF) e Judiciário Federal.

Posteriormente, foram aplicados questionários a servidores públicos e profissionais da administração pública, que foram selecionados obedecendo aos seguintes critérios: (1) ser servidor público ou ter experiência no serviço público, preferencialmente nas instituições em análise, (2) ser (ou ter sido) funcionário de alto nível ou especialização, e (3) ter estudos de pós-graduação na área de administração pública. Esse último requisito foi importante para a discussão posterior no grupo focal sobre a rede brasileira de combate à corrupção.

O contato com os servidores públicos e profissionais foi feito por meio da ordenação do PPGA (Programa de Pós-Graduação em Administração) e do mestrado profissional da universidade, convidando alunos desses programas a integrarem o grupo de estudo (seminário) sobre corrupção sistêmica, no âmbito do projeto de pesquisa “Combate à corrupção na América Latina”.

Formou-se um grupo de 24 participantes: 12 servidores públicos da Polícia Federal, 1 do Tribunal de Contas do DF (com experiência previa na AGU e no TCU), 5 do Ministério da Economia, 1 da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), 1 da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), 1 profissional com experiência na Defensoria Pública-Geral da União (DPU), 3 da Universidade de Brasília (1 integrante do grupo Laboratório de Pesquisa em Inovação e Serviços, 1 com atuação na linha de pesquisa em políticas públicas e experiência como professora voluntária no Departamento de Administração, 1 no âmbito de estudos do mestrado acadêmico em administração). Servidores públicos do Ministério Público (1 do MPF) e do Judiciário (1 do PJJ) também foram convidados pelos pesquisadores, mas acabaram não participando. Essa pode ser considerada a principal limitação desta pesquisa.

Com base em seus próprios conhecimentos e experiências, os profissionais e servidores públicos selecionados tinham que responder um questionário e comprometer-se a assistir a encontros grupais para discutir sobre o sistema anticorrupção no Brasil. Portanto, não foi necessário estabelecer uma amostra representativa ou fazer uma seleção aleatória dos participantes (Páramo Bernal, 2018).

No encontro prévio à aplicação do questionário, realizado no âmbito do seminário sobre “corrupção sistêmica” (fevereiro de 2019 na UnB), foram analisadas

questões relacionadas com as características distintivas das instituições consideradas, pelos pesquisadores, como parte do esquema institucional de combate à corrupção no Brasil. Com base nas categorias e dimensões de análise definidas no ponto 2.3 deste artigo (Quadro n.º 1), um dos pesquisadores destacou a importância de refletir, antes de responder ao questionário, sobre a competência, autonomia e localização institucional dos órgãos envolvidos no combate à corrupção. Nesse sentido, as perguntas norteadoras para tal reflexão foram: (a) (Competência) *Quais são as características gerais dos órgãos? Descreva suas principais funções e classifique cada uma em: prevenção, fiscalização e investigação ou punição.* (b) (Autonomia) *A agência tem autonomia orçamentária? Tem autonomia administrativa? Tem autonomia funcional?* (c) (Localização Institucional) *Como é sua localização e posição dentro da estrutura do Estado?*

Por fim, com base nessas reflexões, os participantes tiveram que responder ao questionário que pretendia principalmente identificar a função “vertebradora” das instituições (das funções da instituição: *Qual é aquela que lhe é própria e que nenhum outro órgão poderia desempenhar da mesma forma e com as mesmas garantias de eficácia?*) e localizar as referidas agências em um dos três subsistemas (prevenção, detecção ou responsabilidade) do sistema anticorrupção, de acordo com o modelo teórico proposto por Schedler (1999, 2004) para prestação de contas (Anexo n.º 1). Os questionários foram individuais e enviados por e-mail, com data de entrega da resposta.

A modalidade escolhida para a apresentação preliminar da composição do esquema de combate à corrupção no setor público federal brasileiro — produto dos resultados obtidos com a aplicação dos questionários — teve o formato correspondente à técnica do grupo focal. Caracteriza-se por ser um encontro grupal com o objetivo de discutir um tema, vivido e compartilhado por meio de experiências comuns, a partir de estímulos específicos para o debate recebidos pelos participantes (Donaduzzi, Beck, Weiller, Fernandes & Viero, 2015).

Nesta pesquisa, o objetivo da reunião em grupo foi discutir e trocar opiniões sobre o sistema anticorrupção apresentado ali como resultado preliminar da pesquisa. O grupo focal foi conduzido por um dos pesquisadores (o moderador). O encontro foi realizado em sala de aula da Universidade e teve uma duração de 120 minutos (fevereiro de 2019).

A reunião foi dividida em 4 momentos: (1) cumprimentos iniciais e exposição dos objetivos do encontro; (2) apresentação dos resultados preliminares obtidos com a aplicação dos questionários (rede institucional de combate à corrupção); (3) debate e intercâmbio de percepções; (4) elaboração da síntese, validação das informações e confirmação dos pontos de vista apresentados.

Para promover o debate entre os participantes, foram utilizados os seguintes tópicos norteadores: *a) Instituições federais envolvidas no combate à corrupção, b) Função “vertebradora” de cada instituição, c) Localização da instituição em um dos subsistemas (prevenção, detecção, responsabilidade), e) Disfunções do sistema anticorrupção, conforme sua configuração atual.*

Esse espaço para discussão e debate sobre os primeiros resultados da pesquisa permitiu avaliar o nível de consenso do grupo sobre a composição de cada um dos subsistemas do esquema anticorrupção acima mencionado e dos órgãos que não fariam parte de nenhum deles.

De acordo com SIM (1998), a conformidade da opinião dentro dos dados de um grupo focal é uma propriedade emergente do contexto do grupo, e não a soma das opiniões dos participantes individuais. Embora não exista um critério universal (percentagem) para medir o consenso (Keeney, Hasson & McKenna, 2006), A Literatura (Loughlin & Moore, 1979; Green, Jones, Hughes & Williams, 1999) fornece algumas diretrizes claras sobre qual nível de consenso estabelecer.

Portanto, nesta pesquisa, o consenso sobre a localização nos subsistemas de cada órgão ou instituição foi definido por conveniência (número total de participantes: 24): considerando-se um “alto consenso” quando há coincidência na opção escolhida por 18 ou mais participantes ($\geq 75\%$) e um “consenso aceitável” quando é alcançado um acordo entre 12 e 17 participantes ($50\% - 74\%$).

Tal informação foi complementada com a obtida no encontro realizado na CGU, em fevereiro de 2019, com o Ministro da Transparência e Controladoria-Geral da União, o Secretário-Executivo do Ministério e funcionários responsáveis da Secretaria Federal de Controle Interno, Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, Corregedoria-Geral da União, Ouvidoria-Geral da União, e Secretaria de Combate à Corrupção. Na ocasião, o ministro e os funcionários apresentaram a um dos pesquisadores as grandes missões do órgão e as funções das diferentes secretarias da CGU.

4. Análise e Discussão

De acordo com o levantamento realizado nesta pesquisa, existe uma rede brasileira de combate à corrupção composta por instituições federais com diferentes funções, grau de autonomia e localização institucional.

Nesse sentido, a CGU é percebida pelos servidores públicos como uma instituição especializada na prevenção da corrupção e no controle interno do governo, mas com autonomia limitada por fazer parte da estrutura do Poder Executivo. Cabe mencionar, ainda, que a Receita Federal pertence à estrutura administrativa do Ministério da Economia e que o COAF é uma unidade de inteligência financeira também inserida no âmbito deste ministério.

O caso da PF é relevante porque a instituição combina autonomia investigativa com subordinação administrativa ao Ministério da Justiça. Considera-se que a AGU é uma instituição muito próxima do Poder Executivo, tendo em vista que o Advogado-Geral é nomeado livremente pelo Presidente da República.

O TCU, em sua missão de controlar a execução do orçamento público e fiscalizar os relatórios financeiros anuais de todos os órgãos da Administração, auxilia o Poder Legislativo da União. Não depende de outras instituições, destacando-se a competência do próprio Tribunal de Contas para realizar investigações e, se for o caso, aplicar sanções administrativas.

O MPF é percebido pelos servidores públicos como um quarto poder, devido ao seu alto grau de autonomia. Instituição formalmente independente dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Por fim, essa rede anticorrupção se completa com os tribunais do Judiciário.

Essa localização institucional confere à instituição condições mais favoráveis ou desfavoráveis para o exercício efetivo da sua função vertebradora, seja no âmbito da prevenção, monitoramento ou repressão dos atos de corrupção.

A partir da identificação da função “vertebradora” de cada uma das instituições ou órgãos analisados, foi possível localizá-los dentro de um dos três subsistemas (prevenção, detecção ou responsabilidade) e, assim, representar o esquema institucional de combate à corrupção no setor público federal brasileiro, conforme mostrado na Figura 6.

No subsistema de prevenção, estão situados, com um alto nível de consenso, o Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (*órgão de controle interno do governo federal responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao fomento da transparência na gestão, por meio de ações de auditoria interna, correção, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria*) e a Advocacia Geral da União (*instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo*).

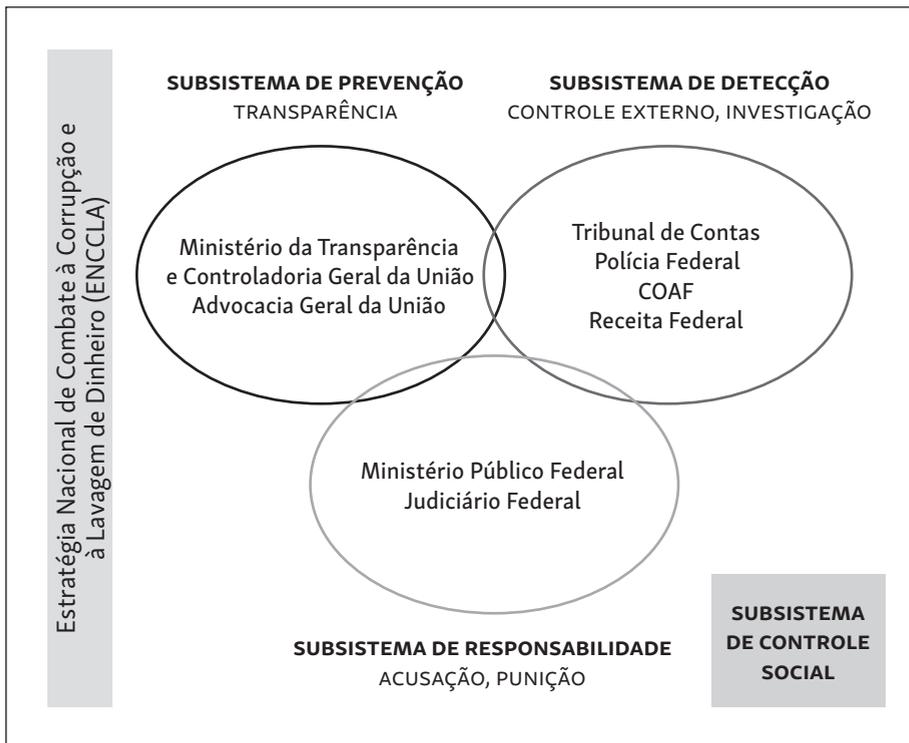
O sistema de detecção inclui, com um alto nível de consenso, o Tribunal de Contas da União (*órgão de controle externo do governo federal, auxilia o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução do orçamento federal e inspeciona os relatórios financeiros anuais de todos os órgãos da Administração Pública*), a Polícia Federal (*órgão responsável por investigações criminais de questões sob jurisdição federal; sua missão é exercer as atribuições de polícia judiciária e administrativa da União, a fim de contribuir na manutenção da lei e da ordem, preservando o Estado Democrático de Direito*), o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (*tem como missão produzir dados de inteligência financeira e promover a proteção dos setores econômicos contra a lavagem de dinheiro e o*

financiamento do terrorismo) e a Receita Federal do Brasil (*tem como principais atribuições a administração dos tributos de competência da União, a arrecadação, a fiscalização e o controle aduaneiro e a repressão ao contrabando e descaminho, assim como à sonegação fiscal*).

No subsistema de responsabilidade e punição, estão situados, com um consenso aceitável, o Ministério Público Federal (*que, na área criminal, promove a ação penal pública quando a competência para o julgamento é da Justiça Federal*) e, com um alto nível de consenso, o Judiciário Federal (*instituição por excelência no que se refere à punição de crimes relacionados à corrupção*).

Destacam-se as divergências nas percepções dos entrevistados quanto à localização do Ministério Público Federal, pelo fato de que 6 participantes situaram o Ministério Público na interseção dos subsistemas “de detecção” e “de responsabilidade”; 2 participantes o colocaram apenas no subsistema de detecção e controle.

FIGURA 6. Sistema anticorrupção do Brasil no âmbito federal



Fonte: Elaboração própria.

Tal discrepância quanto à localização do MPF em um dos subsistemas é explicada pelas diferentes funções assumidas pela Instituição: “*investigar, processar, negociar condenações e oferecer denúncias*” (Kerche & Marona, 2018) e pelo peso atribuído a cada uma pelos membros do grupo para identificar a função vertebradora.

Da mesma forma, houve conflitos em relação à Polícia Federal, referentes ao cumprimento de funções (poder de investigação, condução da delação premiada⁴) e aos próprios interesses de afirmação institucional dessas instituições. Estudos anteriores (Kerche & Marona, 2018) também enfatizam esse aspecto ao indicar que, embora os constituintes tenham decidido que caberia aos policiais conduzir as investigações criminais, em 2015 o Supremo Tribunal Federal autorizou também que os promotores de justiça conduzissem inquéritos criminais além de todas as outras funções originalmente previstas na Constituição de 1988.

Para Marona & Kerche (2021), esse cenário, em que o Ministério Público pode selecionar e priorizar processos criminais independentemente da perícia da Polícia Federal e, até certo ponto, da intervenção do Judiciário, rompe com a divisão de funções entre Polícia e Ministério Público prevista na Constituição, que favorecia uma espécie de freios e contrapesos no sistema judicial.

Também surgiram como temas de discussão a autonomia dos delegados da Polícia Federal no desenvolvimento de suas investigações, e como a subordinação do Departamento da Polícia Federal ao Ministério da Justiça e Segurança Pública pode afetar a sua atividade investigativa, no atendimento à disponibilidade dos recursos (materiais, humanos e financeiros) necessários para tais fins. As restrições orçamentárias e a falta de pessoal suficiente são os principais problemas que emergiram da análise deste ponto, concluindo-se pela necessidade de discutir a autonomia funcional, administrativa e orçamentária da PF e os limites dela.

Os conflitos entre diferentes órgãos governamentais (por exemplo, uma agência usurpa os poderes e responsabilidades de outra) são identificados como fatores de risco em termos de articulação interinstitucional no combate à corrupção, em um Estado Democrático de Direito, conforme indica o participante a seguir.

Dentre as principais disfunções no modelo atual de combate à corrupção adotado no Brasil, é preciso mencionar a sobreposição de competências, o que acarreta a perda de tempo e de agilidade, sobretudo na fase de investigação. (Participante n.º 1, Polícia Federal)

4. A delação premiada tem sido a ferramenta jurídica mais amplamente utilizada na Operação Lava Jato. A lei exige que, na delação premiada, a colaboração seja espontânea, o denunciante tenha participado da infração e a informação seja relevante e útil. Os benefícios podem ser indulto legal, redução da pena em até dois terços e penas alternativas ao invés de reclusão (Marona & Kerche, 2021).

Tais conflitos são atribuídos às ações realizadas pelas instituições ou agências que visam a legitimar um determinado papel institucional em benefício das suas próprias ambições e em detrimento da consolidação de um sistema anticorrupção coerente. Deve-se ressaltar que 14 participantes manifestaram preocupação com possíveis excessos no desejo de alcançar destaque institucional, em clara violação dos princípios do Estado de Direito. Na utilização da delação premiada, algumas vezes o MPF tem negociado vantagens para o denunciante não previstas em lei (Marona & Kerche, 2021).

O Ministério Público brasileiro não presta contas a ninguém de suas ações como órgão institucional encarregado de representar judicialmente em casos de corrupção. O fiscal que não pode ser fiscalizado por ninguém. Existe uma certa incongruência em exigir transparência de órgãos externos quando o órgão fiscalizador não a possui. Essa disfuncionalidade é preocupante e em alguns casos traduz uma busca maior por poder do que pelo bem do Estado e de seus cidadãos. Poder sem controle sempre leva ao abuso desse poder, prejudicando de alguma forma a harmonia de todo o sistema. (Participante n.º 10, Polícia Federal)

A “*competição entre as instituições dos referidos subsistemas*” e a “*fragilidade na confiança em relação à troca de informações*” são expressões presentes em 22 dos 24 participantes do encontro. Um fator de tensão entre instituições no âmbito da operação Lava Jato, mais especificamente entre a CGU, o TCU e o MPF, foi a liderança nos processos de assinatura de acordos de leniência.

Cabe destacar que o arcabouço jurídico anticorrupção no Brasil permite que diferentes agências ou instituições celebrem acordos de leniência. No entanto, a competição entre esses órgãos gerou incertezas jurídicas para empresas quanto à possibilidade de os acordos assinados garantirem proteção definitiva, ou seja, de estarem livres de novas responsabilizações legais pelas mesmas condutas (Aranha, 2021).

Isso reforça a necessidade de considerar a corrupção, em países como o Brasil, como um problema de ação coletiva e, ao mesmo tempo, de fortalecer a coordenação entre as instituições envolvidas no seu combate — sobretudo, o esclarecimento na legislação quanto aos seus papéis institucionais — para reduzir a sensação de insegurança jurídica. Neste âmbito, as percepções do grupo demonstraram sintonia:

As competências específicas precisam ser mais estritamente estabelecidas. (Participante n.º 2, Polícia Federal)

Falta uma delimitação mais clara na legislação para estabelecer as competências de cada organização para evitar atritos. (Participante n.º 18, Ministério da Economia)

Os participantes salientam que apenas as ações realizadas pelos órgãos no exercício da sua função “*vertebradora*”, no marco de cooperação devidamente formalizado, são as que contribuem para a necessária complementaridade interinstitucional na prevenção, detecção e repressão de crimes relacionados com corrupção.

Um modelo difuso com multiagências tão diferentes traz o desafio da cooperação e da colaboração, sobretudo, em face de eventuais conflitos de interesses e funções. (Participante n.º 3, Polícia Federal)

Instituições como a CGU ou o TCU atuam em mais de um pilar do sistema anticorrupção, estando envolvidas nas três dimensões. Pela ausência de foco, pode haver uma perda de eficácia quanto à atuação no combate à corrupção. (Participante n.º 15, Tribunal de Contas)

Inexistindo uma clara definição de competências, dentro da qual cada parte tenha garantido o pleno exercício de suas funções vertebradoras, será difícil conseguir uma atuação conjunta coesa e robusta, que resulte em efetiva punição dos corruptos, e contribua para a melhoria do quadro institucional e a proteção do interesse coletivo. (Participante n.º 6, Polícia Federal)

Por fim, esse esquema institucional é complementado pelo controle realizado por cidadãos e organizações não governamentais sobre o desempenho dos servidores públicos, o que corresponde ao chamado subsistema de controle social. Tal subsistema não foi considerado inicialmente na pesquisa, mas surge com um alto nível de consenso na reunião do grupo.

Os entrevistados destacam o papel fundamental que a sociedade pode desempenhar tanto no controle da gestão dos recursos públicos pelos funcionários quanto no controle das ações dos órgãos do Estado, principalmente no que diz respeito ao cumprimento da lei.

A sociedade, a meu ver, embora não ostente a condição de órgão ou instituição ou mesmo detenha personalidade, também deve figurar no modelo de combate à corrupção, haja vista a concretude do controle social, que se faz presente na prevenção, na investigação e no sancionamento, em especial, na forma de poder sancionatório vertical, nas expressões política e eleitoral. (Participante n.º 5, Polícia Federal)

O controle social é incorporado nesse esquema como um subsistema que envolve os outros três, contribuindo para a prevenção, detecção e punição (respon-

sabilidade) da corrupção, ao mesmo tempo em que exerce controle para que as instituições atuem no âmbito da lei.

Não se pode perder de vista, segundo Coutinho e Santos (2018):

Que a reputação dos agentes públicos os impulsiona ao cumprimento de suas funções com maior afinco e rigor. Inobstante ser uma sanção não oficial, é certo que ela existe. Ademais, o alcance da opinião pública sobre as instituições evoluiu sobremaneira com os meios digitais de comunicação. Não apenas à Administração Pública, como também, e principalmente, aos órgãos de controle e fiscalização impõe-se o desafio de ajustar-se a seu tempo, incorporando ferramentas modernas de interlocução com a sociedade. (p. 223)

Considerando-se essas observações, surge a necessidade de complementar a prestação de contas horizontal (entre os órgãos ou instituições do sistema anticorrupção) com outra modalidade de responsabilização: *a vertical social*.

5. Conclusões

A corrupção é um dos principais desafios enfrentados pelos países da América Latina, nos quais se manifesta, apesar de algumas exceções, com caráter endêmico e sistêmico. Nesses contextos, a resposta ao problema da corrupção ultrapassa as estratégias de intervenção orientadas pelo enfoque do agente-principal.

Uma resposta eficaz para combater a corrupção sistêmica requer ações coordenadas entre diferentes instituições que, formando um verdadeiro sistema anticorrupção, contribuem para a prevenção, detecção e repressão de crimes relacionados com a corrupção, tornando mais efetivas as ações de cada uma dessas agências ou órgãos. Tal estratégia de intervenção, que busca romper o ponto de equilíbrio da corrupção e suas redes de cumplicidades, responde à consideração da corrupção como um problema de ação coletiva.

No setor público federal brasileiro, existe uma rede de instituições com poderes específicos contra a corrupção que, embora tenha características de um sistema anticorrupção, revela uma multiplicidade de conflitos entre os órgãos que a compõem em torno da apropriação de garantias e da afirmação institucional com base em seus próprios interesses. Essas ações, que visam a legitimar um determinado papel institucional, podem não apenas gerar conflitos interinstitucionais, mas também possíveis excessos que afetem os princípios do Estado de Direito em uma democracia. Isso é percebido nesta pesquisa como um risco significativo para a necessária articulação e complementariedade interinstitucional no combate à corrupção, dentro dos pilares do Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, a sociedade pode desempenhar um papel fundamental neste esquema, tanto no controle da gestão dos recursos públicos pelos funcionários quanto no controle das ações dos órgãos do Estado, principalmente no que diz respeito ao cumprimento da lei.

Os principais desafios para o futuro dessa rede institucional são dois: 1) fortalecer a função “vertebradora” dos órgãos envolvidos no combate à corrupção, intimamente ligada a um dos pilares do sistema (prevenção, detecção ou responsabilidade) e que justifica a localização do órgão no referido subsistema; 2) Definir as bases organizacionais e funcionais do sistema anticorrupção, a fim de garantir a coordenação eficaz e a complementariedade necessária das ações dessas instituições em um Estado Democrático de Direito.

Um aspecto a ser abordado em pesquisas futuras é o mapa relacional das instituições que compõem o sistema anticorrupção. Considerando os dados aqui obtidos e as percepções dos servidores públicos federais, a fragilidade na confiança e na cooperação entre as instituições aparecem como temas centrais a ser analisados em profundidade.

Referências

- Abdallah, Wahid; Chowdhury, Shyamal; Iqbal, Kazi. Corruption in the Health Sector: Evidence from Unofficial Consultation Fees in Bangladesh, n. 9270, IZA Discussion Papers, Institute of Labor Economics (IZA), 2015. Available at: <https://ssrn.com/abstract=2655310>
- Alencar, C. H. R., & Gico, I. T., Jr. Corrupção e Judiciário: a (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção. *Revista Direito GV*, vol. 7, n. 1, 2011, p. 75-98,
- Aranha, Ana Luiza. A Lava Jato e a rede brasileira de instituições de accountability: um ponto de virada para o controle da corrupção. Em: Lagunes, Paul; Odilla, Fernanda; Svejnar, Jan. *Corrupção e o escândalo da Lava Jato na América Latina*. 1a. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2021.
- Araujo, Felipe Dantas de. Criminologia crítica e política criminal antilavagem de dinheiro e contra financiamento do terrorismo: barreira epistêmica e agenda de diálogo. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 2, n. 2, jul./dez. 2012, pp. 1-27. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/1662>
- Araujo, Felipe Dantas de. Uma análise da Estratégia Nacional Contra a Corrupção e a Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) por suas diretrizes. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 2, n. 1, jan./jun. 2012, pp. 53-82. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/1649>
- Arellano Gault, David; Hernández Galicia, Jesús Fidel; Lepore, Walter. Corrupción sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 61, 2015, pp. 75-106.

- Bardhan, Pranab. Corruption and development: a review of issues. *Journal of economic literature*, vol. 35, n. 3, 1997, pp. 1320-1346
- Bauhr, Monika; Nasiritousi, Naghmeh. Why pay bribes? Collective action and anti-corruption efforts. *QoG working paper series*, vol. 18, 2011. Available at: <https://qog.pol.gu.se/Publications/workingpapers>
- Brasil. Tribunal de Contas da União. *Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República: exercício de 2005*. Brasília, 2006. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2005.pdf
- Becker, Gary. Crime and Punishment: an Economic Approach. *Journal of Political Economy*, vol. 76, n. 2, 1968, pp. 169-217.
- Benítez Palma, Enrique. La convivencia entre los Órganos de Control Externo (OCEX) y las Agencias Autonómicas de prevención y lucha contra la corrupción. *Revista Auditoría Pública*, n. 69, 2017, pp. 9-18.
- Bernardo, R., Checchi, F., De Jaegere, S., Dionisie, D., Doig, A., & Rodrigues, C. *Evaluar Capacidades de las Agencias Anticorrupción*. New York: PNUD, 2011.
- Biscay, Pedro. El papel de la producción de datos empíricos en la reconstrucción conceptual del objeto de investigación: corrupción y políticas públicas. In: Orsi, Omar Gabriel; García, Nicolás Rodríguez (Coord.) *Transparencia, acceso a la información y tratamiento penal de la corrupción*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2011, pp. 53-70.
- Cetina, Camilo. Corrupción: medición del problema y los problemas en su medición. *Diálogos sobre la Transparencia - Policy Paper*, vol. 1, 2016. Disponible en <http://www.anticorrupcion.gov.co/Documents/Publicaciones/medicion-de-corrupcion-2016.pdf>
- Chene, Marie. *Mobilising broad anti-corruption coalitions*. U4 Expert Answer, n. 262. Bergen: U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute, 2010.
- Cordeiro Macedo, Alexandre; Pontes Vianna, Marcelo. Agência anticorrupção: um modelo a ser alcançado (Anticorruption Agency: More Independence and Autonomy), 2018. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3283048>
- Coutinho, Doris De Miranda; Santos, Aline Sueli de Salles. O papel do Tribunal de Contas frente à accountability. *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte, ano 18, n. 72, 2018, pp. 209-233.
- Crespo, Milagros. Una nota sobre la corrupción. *Revista Española de Control Externo*, vol. 13, n. 40, 2012, pp. 171-186.
- De Araújo, Eduardo Carvalho Correa; Rodrigues, Victor Rangel dos Santos; Monte-Mor, Danilo Soares; Correia, Rogério Dias. Corrupção e valor de mercado: os efeitos da Operação Lava Jato sobre o mercado de ações no Brasil. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, vol. 17, no 51, p. 41-58, 2018.
- Del Castillo, Arturo. *Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas*. México: Auditoría Superior de la Federación, Serie Cultura de la Rendición de Cuenta, 2003.
- Donaduzzi, Daiany Saldanha da Silveira, Beck, Carmem Lúcia Colomé, Weiller, Teresinha Heck, Fernandes, Marcelo Nunes da Silva, & Viero, Viviani. Grupo focal y análisis de contenido en investigación cualitativa. *Index Enferm*, v. 24, n. 1-2, pp.

- 71-75, 2015. Disponible en: http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1132-12962015000100016&lng=es&nrm=iso
- El Khatib, Ahmed. Níveis de corrupção ao longo dos 30 anos da Constituição Federal de 1988: uma análise dos escândalos ocorridos entre 1988 e 2013. Hirose, Regina (coord.). *Carreiras típicas de Estado: Desafios e avanços na prevenção e no combate à corrupção*. Belo Horizonte: Fórum, 2019, pp. 33-53.
- Fabián Caparrós, Eduardo. La corrupción política y económica: anotaciones para el desarrollo de su estudio. In: Fabián Caparrós (coord.). *La corrupción: aspectos jurídicos y económicos*. Salamanca: Ratio Legis, 2000, pp. 17-20.
- Ferreira, Luciano Vaz; Fornasier, Mateus de Oliveira. Agências anticorrupção e administração pública: Uma perspectiva comparada entre o Brasil e outros países. *Revista Quaestio Iuris*, v. 8, n. 03, 2015, pp. 1583-1601. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/18809>
- Florêncio Filho, Marco Aurélio; Zanon, Patricie Barricelli. Arranjo institucional no âmbito da ENCCLA–Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro. *DELICTAE: Revista de Estudos Interdisciplinares sobre o Delito*, vol. 3, no 5, 2018, pp. 201-235. Disponível em: <http://www.delictae.com.br/index.php/revista/article/view/83>
- France, Guilherme de Jesus. A evolução da legislação brasileira contra a corrupção. Mohallem, Michael Freitas; Ragazzo, Carlos Emmanuel Joppert (coord.) *Diagnóstico institucional: primeiros passos para um plano nacional anticorrupção*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2017, pp. 39-70.
- Gebran Neto, João Pedro; Marona, Luís Fernando. A investigação que fixou novos paradigmas no combate à corrupção. Hirose, Regina. (coord.). *Carreiras típicas de Estado: Desafios e avanços na prevenção e no combate à corrupção*. Belo Horizonte: Fórum, 2019, pp. 147-166.
- Germani, Gino. Consecuencias políticas y sociales de la movilidad. In: SITO, Nilda. Modernización y desarrollo social. *Cuadernos de Investigación Social*. Nueva Visión, Buenos Aires, 1970.
- Gómez, Nicolás; Bello, Alejandra. *Ética, transparencia y lucha contra la corrupción en la administración pública: manual para el ejercicio de la función pública*. Buenos Aires: Oficina Anticorrupción, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, 2009.
- Gómez Cárdenas, Carlos Wladimir. Reformas Administrativas y sus Marcos Cognitivos: Entre el Burocratismo, el Postburocratismo, la Responsabilización o la Hibridez. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, n. 17, 2011, pp. 41-80.
- Gonçalves, Vinicius Batista; Andrade, Daniela Meirelles. A corrupção na perspectiva durkheimiana: um estudo de caso da Operação Lava Jato. *Revista de Administração Pública*, 2019, vol. 53, pp. 271-290.
- Green, Barbara, Jones, Melanie, Hughes, David, & Williams, Anne (1999). Applying the Delphi technique in a study of GPs' information requirements. *Health & social care in the community*, 7(3), 198–205.

- Gutiérrez Pérez, Elena. Corrupción pública: concepto y mediciones. Hacia el Public compliance como herramienta de prevención de riesgos penales. *Política criminal*, 2018, vol. 13, no 25, p. 104-143. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992018000100104>
- Gutiérrez Salazar, Miguel Ángel. La auditoría superior de la federación y la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción. *Cuestiones constitucionales*, no 37, 2017, pp. 51-83.
- Gutiérrez Salazar, Miguel Ángel. La importancia de construir un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas en México. *Hechos y Derechos*, n. 19, 2014. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/6913/8849>
- Hellman, Joel; Kaufmann, Daniel. Confronting the Problem of State Capture in Transition Economies. *IMF Finance and Development*, vol. 38, no 3, 2001. Available at <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/hellman.htm>
- Hernaiz, Carlos Enrique; Phélan, Mauricio; Camacho, Jonathan E. Sobre las mediciones de corrupción y su relación con el desarrollo y el bienestar en América Latina. *Paradigmas*, 2014, vol. 6, no 2, p. 131-177.
- Heilbrunn, John. *Anti-corruption commissions: Panacea or real medicine to fight corruption*. Washington: World Bank Institute, 2004.
- Huntington, Samuel P. Modernization and corruption. *Political corruption*. Routledge, 2017. p. 253-264.
- Huther, Jeff; Shah, Anwar. *Anti-Corruption Policies and Programs: a Framework for Evaluation*. Policy Research Working Paper, 2501, 2000. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/19753>
- Jiménez Sánchez, Fernando. La integridad de los gobernantes como problema de acción colectiva. *Revista internacional de transparencia e integridad*, n. 2, Septiembre-Diciembre 2016. Disponible en: <https://revistainternacionaltransparencia.org/numero-2-septiembre-diciembre-2016/>
- Ioris, Antonio A. R. "La Plata Llega Sola" [The Money Arrives on it Own]: Reflections on Corruption Trends in Peru." *Diálogos Latinoamericanos*, n. 25, 2016, pp.82-98.
- Johnston, Michael; Kpundeh, Sahr J. *Building a clean machine: anti-corruption coalitions and sustainable reform*. Washington: World Bank Institute, 2002. Available at: <https://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-3466>
- Keeney, Sinead; Hasson, Felicity; Mckenna, Hugh. Consulting the oracle: ten lessons from using the Delphi technique in nursing research. *Journal of Advanced Nursing*, vol. 53, n. 2, 2006, pp. 205-212
- Kerche, Fábio; Marona, Marjorie. O Ministério Público na Operação Lava Jato: como eles chegaram até aqui? *Operação Lava Jato ea democracia brasileira*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018, pp. 69-100.
- Klemenčič, Goran; Stusek, Janez. *Specialized anti-corruption institutions: review of models. Anti-corruption network for Eastern Europe and Central Asia*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), 2008.
- Klitgaard, Robert. Controlling corruption. Berkeley: University of California Press, 1988.
- Klitgaard, Robert; Baser, Heather. *Working together to fight corruption: state, society and the private sector in partnership*. Santa Monica: RAND Corporation, 1998.

- López Presa, José Octavio. Retos del Sistema Nacional Anticorrupción. *Pluralidad y Consenso*, vol. 9, n. 41, 2020, pp. 22-31
- Loughlin, Keith G.; Moore, Larry F. Using Delphi to achieve congruent objectives and activities in a pediatrics department. *Journal of medical education*, vol. 54, n 2, 1979, pp. 101-106;
- Lozano García, María Belén; Miguel Hidalgo, Alberto; Pindado García, Julio. El conflicto accionista-directivo: problemas y propuestas de solución. *ICE, Revista de Economía*, n. 813, 2004, pp. 225-245. Disponible en: <http://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/624>
- Machado, Maíra Rocha, & Paschoal, Bruno. *Monitorar, Investigar, Responsabilizar e Sanccionar: A multiplicidade institucional em casos de corrupção*. Novos estudos CE-BRAP, 35(1), 2016, pp. 11-36. <https://doi.org/10.25091/so101-3300201600010001>
- Marona, Marjorie; Kerche, Fábio. From the Banestado Case to Operation Car Wash: Building an Anti-Corruption Institutional Framework in Brazil. *Dados*, [s. l.], v. 64, n. 3, p. e20190240, 2021.
- Marquette, Heather; Peiffer, Caryn. *Corruption and Collective action*. DLP Research Paper, n. 32. Developmental Leadership Program, January 2015. Available at: <https://res.cloudinary.com/dlprog/image/upload/corruption-and-collective-action>
- Moody-Stuart, George. *Grand Corruption in Third World Development*. Transparency International (TI) Working Paper. Berlin: Transparency International, 1994.
- Mungiu-Pippidi, Alina. *Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learned*. Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD), July 2011. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2042021>
- Nascimento, Fillipi Lúcio. A institucionalização de agências anticorrupção no Brasil: potencialidades e desafios. *Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais*, n. 25, 2018, pp. 87-111. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/cadernos/article/view/11494>
- Niehaus, Paul; Sukhtankar, Sandip. *The Marginal Rate of Corruption in Public Programs*. UC Berkeley: Center for Effective Global Action, 2012. Available at <https://escholarship.org/uc/item/7jh312k1>
- Oliveira, Rafael Carvalho Rezende; Neves, Daniel Amorim Assumpção. O sistema brasileiro de combate à corrupção e a Lei n.º 12.846/2013 (Lei Anticorrupção). *RBDP-Revista Brasileira de Direito Público*, pp. 9-21, 2016.
- Olken, Benjamin A.; Barron, Patrick. The simple economics of extortion: evidence from trucking in Aceh. *Journal of Political Economy*, 2009, vol. 117, no 3, p. 417-452.
- Páramo Bernal, Pablo. Grupos Focales. Páramo Bernal, P. (Comp.). *La investigación en ciencias sociales: Técnicas de recolección de información*. Bogotá: Universidad Piloto de Colombia, 2018.
- Pastrana Valls, Alejandro. Estudio sobre la corrupción en América Latina. *Revista mexicana de opinión pública*, 2019, n. 27, pp. 13-40. . <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484911e.2019.27.68726>
- Persson, Anna; Rothstein, Bo; Teorell, Jan. Why anticorruption reforms fail-systemic corruption as a collective action problem. *Governance*, vol. 26, n. 3, 2013, pp. 449-471.

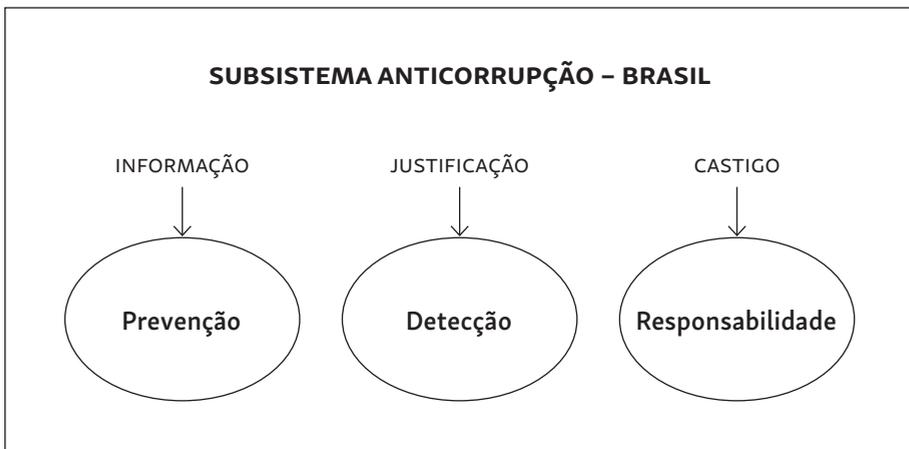
- Philipps Zeballos, Andy. Corrupción como problema de acción colectiva: Hacia un enfoque más ajustado para pensar la reforma institucional en América Latina. *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 9, segundo semestre, n. 17, 2018, pp. 176- 211. DOI: <https://doi.org/10.18800/politai.201802.006>
- Prado, Mariana Mota; Machado, Marta R. de Assis. Uso do direito penal para combater a corrupção: potencial, riscos e limitações da Operação Lava Jato. *Revista Direito GV*, vol. 17, n. 2, 2021.
- Ramos Rollón, Marisa; Álvarez García, Francisco Javier. *El control de la corrupción en América Latina: agenda política, judicialización e internacionalización de la lucha contra la corrupción*. Documento de Trabajo n° 11 (2ª época). Madrid: Fundación Carolina, 2019.
- Rezzoagli, Bruno. El recupero de los fondos públicos desviados por la corrupción. In: ORSI, Omar; Rodríguez García, Nicolás (compiladores), *Transparencia, acceso a la información y tratamiento penal de la corrupción*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2011, pp. 233-246.
- Rezzoagli, Bruno. La Ubicación Institucional de las Agencias Anticorrupción: Un Debate Vigente. *Revista Políticas Públicas*, vol. 8, no 2, 2015. Disponible en: <http://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/politicas/article/view/2282>
- Rocha, Leonino Gomes. O combate à corrupção em redes interorganizacionais: um estudo da estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro. *Revista da CGU*, vol. 3, no 5, 2008, p. 70-82.
- Rose-Ackerman, Susan. *Corruption: A study in political economy*. New York: Academic Pres, 1978.
- Rose-Ackerman, Susan. Corruption and the global economy. In: Kpundeh, Sahr John; Hors, Irene (Ed.). *Corruption & integrity improvement initiatives in developing countries*. New York: UNDP - OECD Development Centre, 1998, pp. 25-43.
- Rose-Ackerman, Susan. *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*. México: Siglo XXI, 2001.
- Roth Deubel, André-Noël. Teorías y marcos de análisis para las Políticas Públicas. In: Vargas Velásquez, Alejo; Quiñones, Julio Rafael; Roth Deubel, André-Noël; López, J.; Lozano, Alejandro. *Fundamentos de Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Ciencia Política, 2007, pp. 57-78
- Rothstein, Bo. Anti-corruption: the indirect ‘big bang’ approach. *Review of International Political Economy*, vol. 18, n. 2, 2011, p. 228-250.
- Santos, Romualdo Anselmo dos. Institucionalização dos mecanismos anticorrupção: da retórica ao resultado. *Revista da CGU*, Brasília, n. 6, 2009, pp. 85-109.
- Sequeira, Sandra; Djankov, Simeon. *An Empirical Study of Corruption in Ports*. MPRA Paper, n. 21791, 2010. Available at: <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/21791/>
- Silveira, Angélica Moreira Dresch da Silveira. A Função Consultiva da Advocacia Geral da União na Prevenção da Corrupção nas Licitações e Contratações Públicas. *Revista da AGLU*, n. 20, 2009, pp. 79-117.
- Schedler, Andreas. Conceptualizing accountability. In: Schedler, Andreas; Diamond, Larry Jay; Plattner, Marc F. (Ed.). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Lynne Rienner Publishers, 1999, pp. 13-28.

- Schedler, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), 2004.
- Sim, Julius. Collecting and analyzing qualitative data: Issues raised by the focus group. *Journal of Advanced Nursing*, vol. 28, n. 2, 1998, pp. 345-352.
- Stapenhurst, Rick; Kpundeh, Sahr J. (Ed.). *Curbing corruption: Toward a model for building national integrity*. Washington: World Bank, 1999. Available at:<http://documents.worldbank.org/curated/en/710331468759605498/pdf/multi-page.pdf>
- Sousa, Luís de. As agências anticorrupção como peças centrais de um sistema de integridade. *Revista da CGU*, Brasília, n. 4, 2008, pp. 20-45.
- Suárez, Francisco; Jabbaz, Marcela; Isuani, Fernando. La corrupción organizacional: aportes para el desarrollo teórico-conceptual. *Revista Probidad*, vol. 14, mayo-junio 2001. Revista eletrônica: contacto@probidad.org
- Villoria Mendieta, Manuel. *La corrupción judicial: razones de su estudio, variables explicativas e instrumentos de combate en España*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
- Warren, Mark E. La democracia contra la corrupción. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, vol. 47, n. 193, 2005, pp. 109-141. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182005000100109&lng=es&tlng=es.

ANEXO 1: QUESTIONÁRIO

Instituições envolvidas no combate à corrupção

Identificar, com base no modelo teórico proposto por Andreas Schedler em seus trabalhos *Conceptualizing accountability* (1999) e *¿Qué es la rendición de cuentas?* (2004), os diferentes órgãos ou instituições governamentais que comporiam cada um dos pilares (prevenção, detecção e punição) do sistema anticorrupção no Brasil. A localização de cada órgão dependerá da definição de sua função “vertebradora” (Rezzoagli, 2015).



Fonte: Adaptado de Schedler (1999, 2004)

Especificamente:

- Faça um gráfico com os três pilares do sistema anticorrupção do Brasil, localizando os diferentes órgãos ou instituições que têm competências no combate à corrupção.
- Escreva para cada instituição sua função “vertebradora” e justifique sua resposta.
- Identifique as disfunções do atual sistema anticorrupção. Tenha em conta as atividades de funções secundárias (não *vertebradoras*) que ficaram fora do esquema.

Dissonância entre Chefias e Chefiados, Líderes e Liderados numa Organização de Saúde

Dissonance between Heads-in-Chief and Heads, Leaders, and Led Staff in a Health Organization

Paulo Fernando Antunes*

Universidade de Lisboa, ISCSP

RESUMO

Pretende-se neste estudo observar numa organização de saúde como estão interiorizados os conceitos de chefe e líder, se existe a reivindicação da assunção de posse de características de liderança entre profissionais que desempenham/desempenharam cargos de chefia, e se aqueles que são chefiados consideram estar a ser liderados pelas respetivas chefias. Trata-se de um estudo de caso cujo universo é um Centro Hospitalar, numa amostra significativa da população, na condição de chefia/ex-chefia e chefiados, sendo hipotético-dedutivo, recorrendo a uma metodologia por via de testes paramétricos e não paramétricos, cuja recolha de dados é baseada em questões que permitem caracterizar a população na sua perceção relativamente ao tema em análise. O estudo conduz à evidência que numa organização complexa desta natureza, os profissionais têm perceções díspares face à liderança e à chefia. Apesar de haver uma consciência coletiva que tende a reconhecer que chefes e líderes não são o mesmo, observa-se que quem desempenha cargos formais de chefia se assume tendencialmente como líder. Todavia, observa-se que chefias/ex-chefias e chefiados não reconhecem esta liderança por parte dos respetivos chefes, o que aponta para um desalinhamento entre os dois planos, ou seja, há uma pretensão das chefias que não é validada pelos chefiados.

Palavras-chave: Chefe; Líder; Chefiados; Liderados; Organização de Saúde

* Contacto do autor: 220206@iscsp.ulisboa.pt

ABSTRACT

The study aims to observe how the concept of head-in-chief and leader are interiorised in a health organization, if there is a claim to the assumption of having leadership characteristics among professionals who had/have head-in-chief posts, and if those who are managed consider themselves to be led by their hierarchies. It is a case study of which the universe is a Major Central Hospital, with a significant sample of the population in the post of head-in-chief/ex-head-in-chief and staff, and it is hypothetical-deductive, it uses methodology based on parametric and non-parametric tests, and the data collected is based on questions that allow to characterise the population in their perception of the subject under study. The study leads to evidence that in a complex organisation of this nature, professionals have different perceptions regarding management and leadership. Although there is a collective conscience that tends to recognise that chiefs and leaders are not the same figure, it is observed that those who hold formal leadership positions tend to see themselves as leaders. However, it is observed that heads-in-chief/ex-heads-in-chief and managed staff do not acknowledge being led by their hierarchies, pointing to a misalignment between the two plans, e.g., there is a claim by the heads-in-chief that is not validated by managed staff.

Keywords: Chief; Leader; Headed; Led; Health Organisation

Introdução

O Setor da Saúde associado à Administração Pública (AP), pela natureza das suas funções, encontra-se permanentemente sob indagação por via dos seus utilizadores, profissionais e investigadores. Visando a sistemática melhoria da qualidade de vida de acordo com as expectativas dos cidadãos e empresas, torna-se essencial a existência de lideranças competentes a fim de orientar e motivar os trabalhadores na AP na procura permanente de soluções que respondam tanto a novos problemas como na melhoria de recursos.

As organizações de saúde são consideradas como das mais complexas pelo bem que produzem, ou seja, cuidados de saúde, pelos saberes implícitos e espelhados nas diversas profissões especializadas, estando sujeitas à interação de forças internas e externas nem sempre concordantes. Da interação dessas forças em causa, gera-se a problemática, que, se por um lado requer um controlo e a execução de tarefas que responda de forma eficaz, eficiente e efetiva, por outro lado há a componente relacional e de liderança enquanto forma de alavancar a dinâmica da organização. Estas duas forças poderiam estar orientadas no mesmo sentido desde que as chefias tivessem as competências técnicas para o desempenho do seu papel e fossem simultaneamente vistos pelos chefiados como líderes.

A gestão da saúde de uma forma geral e em particular a hospitalar, é considerada das mais difíceis, se não mesmo a mais difícil de todas, pois envolve um número de profissões e técnicas maior do que em qualquer outra atividade. Por

outro lado, a circunstância limite que leva um cliente/utente/doente aos serviços de saúde, o qual possui um limiar de leitura interpretativo da situação pouco tolerante relativamente à qualidade dos serviços que lhe são prestados quando comparado com outras classes de produtos e serviços, ao que acresce que a complexidade dos serviços desenvolvidos que se encontra para além do entendimento técnico-científico da maioria dos clientes. Por outro lado, quando a gestão é praticada com recurso às competências técnicas inerentes da gestão e às relacionais de liderança, dá lugar a uma liderança estratégica, tratando-se de uma terceira dimensão que conduz à otimização de recursos da organização de forma sustentada.

A liderança encontra-se devidamente atestada de tal forma que se apresenta explanada no âmbito legal, de que é exemplo o Decreto-Lei n.º 8/2012 de 18 de janeiro ou a Lei n.º 128/2015 de 3 de setembro, enquanto competência fundamental para facilitar a concretização das orientações a montante.

Objetivamente o estudo visa caracterizar tanto chefias como chefiados, independentemente dos primeiros também eles serem chefiados, como percecionam as características de liderança entre eles. Desde logo colocam-se as seguintes hipóteses:

- Um chefe é visto pelos chefiados como sendo um líder.
- Independentemente de ser chefe/ex-chefe ou nunca ter sido chefe, assume-se como tendo características de liderança.
- Os chefiados consideram-se estar a ser liderados.

Pretende-se assim verificar se tanto os profissionais que desempenham ou desempenharam cargos de chefia e, por outro lado, os chefiados que nunca desempenharam cargos de chefia percecionam as respostas de forma idêntica em termos estatísticos.

Partindo de três questões fundamentais visa-se trazer à evidência se o conceito de chefe se confunde com o de líder, se há a reivindicação da assunção de características de liderança em profissionais que nunca exerceram cargos de chefia, ou naqueles que são ou foram chefes e, por último, se consideram estar a ser liderados pelas respetivas chefias.

A relevância do estudo reside na obtenção de dados que permitam observar e eventualmente ajustar chefias e chefiados no sentido de dinamizar a organização por via de liderança. Esta faz mais do que meramente conduzir os colaboradores, tem inerente um papel que confere competências de gestão e é facilitadora de uma gestão eficiente e eficaz. Este detalhe revela-se como um complemento que concede mais competências no exercício do cargo de chefia. Todavia as chefias na Administração Pública no Setor da Saúde são nomeadas por reunirem os atributos de acordo com o nomeador ou procedimentos institucionais, desempenham o

cargo de acordo com as suas orientações e crenças, instruindo os subordinados/chefiados a cumprirem com a tarefa, o que não implica o empenho destes no cumprimento dos objetivos.

O estudo está centralizado na Teoria Organizacional, onde uma organização é caracterizada por ser uma entidade social consciente, gerada com uma finalidade devidamente direcionada e estruturada, que funciona numa via relativamente contínua. A vertente institucional justifica-se por o sujeito só existir enquanto no meio do coletivo, numa estrutura social, neste caso no âmbito de uma Unidade de Saúde, visando um conjunto de atributos nos seus participantes que permitam caracterizar a perceção relativamente às chefias e lideranças, enquanto atores sociais que interpretam o ambiente envolvente onde estão inseridos formulando as respostas para si, com base na interpretação dessa realidade. Em função dos resultados obtidos, ainda que se trate de um estudo de caso, permite conjecturar como chefias e chefiados percecionam líderes e chefias formais. Desta forma, este estudo dá relevância à imparidade entre chefes e chefiados no que respeita à liderança. A pertinência do estudo tem na génese a autoperceção do meio onde se está inserido e onde em conformidade com as crenças de cada um, se age em função dessas orientações. Desta forma pretende-se observar se há diferenças entre cada condição, ou seja, exerce ou exerceu um cargo de chefia e nunca exerceu cargos de chefia, no sentido de inferir quais as disposições face às lideranças e chefias. Decorrente dos resultados, pretende-se deduzir uma orientação que responda às expectativas de ambos os grupos.

1. Enquadramento teórico

1.1 Chefias de uma Organização de Saúde da Administração Pública

Na Administração Pública (AP), o Setor da Saúde, dada a sua natureza, está permanentemente sob escrutínio tanto de profissionais como de investigadores ou mesmo, e acima de tudo, dos seus utilizadores na qualidade de utentes ou doentes. Na busca incessante da melhoria da qualidade de vida, em concordância com as expectativas crescentes dos cidadãos e empresas é fundamental haver lideranças competentes de modo a orientar e motivar os seus colaboradores na AP na procura permanente de soluções que respondam tanto a novos problemas como na melhoria dos recursos, Lopes *et al.* (2020). As organizações de saúde são consideradas das mais difíceis dada a natureza dos bens que produzem, dos profissionais que nela exercem e das orientações tanto internas como externas às próprias organizações (Lopes, 2003; Morais, 2012; Nogueira *et al.*, 2016). No que respeita à gestão hospitalar das instituições da AP, esta encontra-se intensamente constrangida pelo controlo de custos e recursos, de acordo com objetivos de racionalidade.

zação e sustentabilidade, passando progressivamente à submissão das dinâmicas de mercado e princípios teóricos de lógica empresarial do setor privado de acordo com Tavares (2016). Apesar das contingências no âmbito dos custos e recursos, a modelação do desempenho do tecido organizacional será facilitada por ação da liderança (Bilhim, 2013a), o que na perspectiva de Rowe (2001) e Spector (2002) quando as chefias apresentam competências de liderança, há a influência nas atitudes, crenças, comportamentos e sentimentos dos profissionais, facilitando o exercício enquanto chefia na condução da organização.

A importância da liderança apresenta-se tão pertinente que é apontada enquanto competência relevante no âmbito legal, sendo exemplo o Decreto-Lei n.º 8/2012 de 18 de janeiro^[1] ou a Lei n.º 128/2015 de 3 de setembro^[2], visando esta competência como fundamental de modo a facilitar a execução das orientações ascendentes. No estudo de Antunes (2022a) fica patente a relevância dos Dirigentes Intermédios no Setor da Saúde com formação na área de gestão, os quais apresentam uma autoperceção mais elevada no que respeita aos papéis de liderança, quando comparados com Dirigentes intermédios sem essa formação. Por esses motivos, é pertinente observar como chefias formais e chefiados percebem a liderança numa organização do setor de saúde associado à AP, cujos profissionais das várias categorias que compõem a organização de saúde são agrupados em função de exercerem/terem exercido cargos de chefia, e outro grupo onde se encontram profissionais que nunca exerceram cargos de chefia. Porém há que definir e acentuar a diferença entre chefes e líderes.

1.2 Chefes e Líderes

Decorrente da sobreposição das duas definições, chefe e líder, o conceito de liderança, segundo Jesuíno (1999) apresenta uma clara clivagem entre a chamada liderança formal ou chefia e a liderança no sentido de influenciar os outros. Apesar de poder haver a síntese entre o conceito de chefia e líder, levando à utilização da terminologia de forma pouco rigorosa, há que salvaguardar que um é diferente do outro, porém, o primeiro (chefia) é centrado em indivíduos investidos de autoridade legal/formal, enquanto o segundo (líder) é centrado em indivíduos que exercem maior influência em grupos para os quais não se procedeu antecipadamente a uma designação formal do líder, de acordo com Jesuíno (1999). Trata-se, pois, de diferenciar os líderes enquanto dirigentes no sentido formal, ou seja, chefes, daqueles

1. Referindo-se à Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública, que tem por missão a definição dos critérios para avaliação de candidatos a cargos de gestor público, nomeadamente as competências de liderança, Alínea 3 do Artigo 12.º do mesmo Decreto-Lei.

2. Relativo à mesma Comissão no âmbito desta traçar os perfis de competências de liderança, Alínea 4 do Artigo 18.º da mesma Lei.

líderes que conduzem, orientam indivíduos independentemente de haver ou não um cargo formalizado de chefe, ou seja, por influência, de acordo com o mesmo autor. Uma vez que a liderança é um atributo que não se autolimita nas nomeações formais, Blanchard (2007) sintetiza o conceito de forma simples, caracterizando como a aptidão de influenciar os outros, libertando o potencial dos indivíduos e organizações para alcançar um bem maior. A pertinência desta dualidade, chefia e líder, resulta de uma e outra não serem forçosamente a mesma coisa, isto é, há chefias que podem ser ou não líderes, e líderes que podem ser ou não chefias. Na ótica de Maccoby (2000) um líder é um indivíduo que se caracteriza por possuir saberes, apoiar, adaptar, conduzir, revelando-se como um visionário, enquanto um chefe é considerado somente e fundamentalmente um gestor. Desta forma o líder é aquele que conduz e o chefe é aquele que gere, havendo assim duas áreas, uma associada ao relacionamento (liderança) e a outra à função (gestão). A diferença fundamental entre um chefe e um líder é que o primeiro dirá “Vá!”, enquanto o segundo dirá “Vamos!”, sendo esta uma finalidade da liderança em si mesma de onde resulta a condução dos liderados até ao objetivo (Maxwell, 2008).

1.3 Liderança, características e organizações de saúde

Entre as várias dimensões e abordagens da liderança, há uma que aponta a sua origem em quatro fontes, em função das dimensões estruturais, nomeadamente do locus de liderança, que pode ser interno ou externo, e a formalidade da liderança que pode ser formal ou informal (Morgeson et al., 2010). Este estudo visa fundamentalmente o foco interno, na medida em que se trata dos colaboradores de uma organização de saúde na perspetiva interna de chefias e chefiados, e a formalidade é de âmbito formal pois resulta de colaboradores que desempenham ou desempenharam um cargo de chefia por nomeação.

As várias teorias relativas à liderança, como aquelas centradas no líder, ou as teorias cujo foco é na relação entre líder e liderado, ou as teorias com enfoque no grupo, de acordo com Yukl (2006), ainda que todas sejam legítimas, complexam a análise. Todavia de acordo com Bilhim (2013a), a liderança é uma competência confirmada como facilitadora na obtenção de resultados, logo a associação de competências de liderança aos cargos de chefia torna-se uma mais-valia na medida que fomenta a obtenção de resultados. Para Hunter (2014), os hospitais são organizações com particularidades especiais, tendo uma forma distinta de gestão organizacional, sendo uma característica relevante para os recursos que administra. A complexidade deste tipo de organização decorre entre outras condicionantes, da especificidade do trabalho desenvolvido, de que é exemplo o tratamento de doentes, a convergência de múltiplas profissões como administradores, assistentes operacionais, assistentes técnicos, enfermeiros, farmacêuticos, médicos, técnicos

superiores de diagnóstico e terapêutica, entre outros, que possuem interesses, perspectivas e horizontes temporais não conciliáveis (Golden, 2006). Dos diversos modelos de organizações, o meio hospitalar é aquele que faz um uso mais intensivo dos Recursos Humanos (RH), tecnologia e conhecimento, concomitantemente, executa um papel essencial pelo bem que produz, ou seja, cuidados de saúde, desde promoção, prevenção, proteção da saúde, ensino e investigação (Moraes, 2012).

A complexidade da organização em estudo, as forças a que os profissionais estão sujeitos e as orientações emanadas das respectivas chefias de modo a serem operacionalizadas, complexam a obtenção dos resultados desejáveis à organização, justificando meios na dinamização destas relações. De acordo com Lopes et al. (2020), a liderança é tida como fator dinamizador das organizações, pois permitem orientar e motivar os colaboradores a fim de responder ao sistemático repto da melhoria da qualidade de vida, em função das expectativas dos cidadãos, por via de soluções que respondam tanto a novos problemas como ao aperfeiçoamento dos recursos. Desta forma as chefias com características de liderança são mais eficientes, sendo esta asserção defendida por Bilhim (2013a), Lopes et al. (2020) e Antunes (2022b). Por outro lado, uma particularidade típica dos líderes é a sua autoconfiança, entre outras características, esta constatação é defendida por vários autores, designadamente de acordo com Hersey e Blanchard (1986), Stoner et al. (1995), Jesuíno (1999), Robbins (2002), Parreira (2005), Yukl (2006) e Drucker e Paschek (2007), entre outros, sendo essa característica um motivo para a promoção de confiança nos liderados. A elevada autoconfiança nos líderes confere-lhes firmeza enquanto gestores de mudança, devendo estes ter capacidade para diagnosticar os problemas e orientar os liderados de modo que estes executem as suas deliberações (Bass e Bass, 2008). Apesar de a autoconfiança poder estar patente tanto em chefias como chefiados, coloca-se a hipótese de haver mais autoconfiança relativamente à asserção de ter características de liderança, que o reconhecimento destas por parte dos chefiados, potenciais liderados.

Pretende-se assim observar se há distinção entre a perceção de chefia e líder, assim como se há a pretensão de chefiados ou chefias se assumirem como possuidores de características de liderança. Na conjugação destas duas variáveis há a consolidação na caracterização do estado dos chefiados relativamente às suas chefias numa organização tão complexa como a da Saúde. Porém há que contextualizar estas perceções, pois podem elas próprias condicionar os resultados. Neste contexto é válido dar mais atenção aos resultados em função dos recursos disponíveis que aos meios para os alcançar. Desta conjugação poderão resultar a existência de chefes que apresentem competências de liderança, orientando e facilitando o caminho aos colaboradores ou, em alternativa, uma vez que há uma nomeação

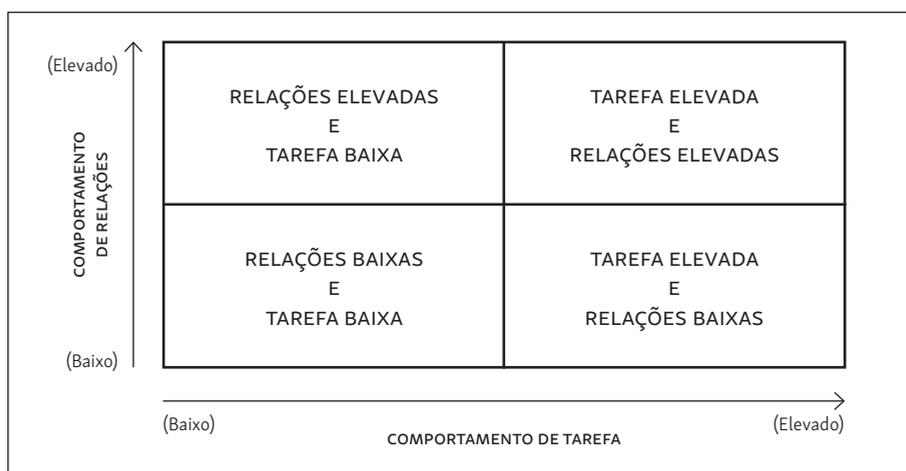
formal das chefias, a não valorizam ou a falta de competências de liderança, culminando com a generalidade dos chefiados não estarem a ser liderados.

1.4 Chefias ou Lideranças vs. Chefias e Lideranças

Na articulação das funções orientadas para o relacionamento e/ou para a tarefa, sendo o primeiro associado às competências de liderança e o segundo às competências de chefia, Hersey e Blanchard (1986) apresentam um modelo de comportamento do líder adotando diferentes estilos, em função das orientações voltadas para o relacionamento (relações humanas) nas ordenadas e nas abcissas o enfoque para a tarefa, de onde resultam quatro dimensões distintas (Figura 1).

O modelo apresenta no eixo das ordenadas o Comportamento de Relacionamento, que quanto mais se afasta da origem, mais as chefias optam pelo foco na manutenção do relacionamento interpessoal entre si e os membros do seu grupo, fomentando canais de comunicação, promovendo o apoio, evidenciando maior tolerância para com os comportamentos. No eixo das abcissas a que corresponde o Comportamento de Tarefa, o qual se caracteriza por quanto mais se afastar da origem, mais as chefias optam por organizar e decidir as funções dos membros do seu grupo, assim como definir as atividades e tarefas a realizar, por quem, quando e como, visando a fixação de modelos bem definidos de modo a alcançar resultados. À luz deste modelo, o contexto da forte subordinação pelo controlo de custos e recursos das organizações de saúde na AP apontam para os quadrantes onde o

FIGURA 1. Estilos básicos de comportamento de líder



Fonte: Hersey e Blanchard (1986).

Comportamento de Tarefa é elevado, ou seja, por via de um controlo mais efetivo. Nesta conjuntura dos cuidados de saúde e respetivos desafios é perceptível que os quadrantes para onde dirigir a atenção sejam os da direita, cujo enfoque é a tarefa. Desta forma, baixos níveis de inter-relacionamento, na ótica dos chefiados, podem ser considerados positivos se os métodos estiverem bem definidos para atingir os objetivos que são úteis à organização, dispensando as competências relacionais e o tempo despendido nas mesmas. Porém podem ser considerados de forma negativa, pois a chefia é vista como alguém que impõe métodos aos outros, sendo por vezes encarado como desagradável e focada apenas nos resultados de curto prazo.

Tratando-se de organizações cujo cerne são pessoas na qualidade de utentes, doentes, profissionais de saúde, alunos, investigadores, entre outros, é de supor que nesse âmbito a tendência vá no sentido do Comportamento de Relações. Desta forma, ao manter níveis de inter-relacionamento elevados, a chefia será vista positivamente na ótica dos chefiados como sendo capaz de satisfazer as necessidades do grupo, instituindo objetivos e organizando o trabalho, enquanto presta um elevado nível de apoio relacional aos colaboradores. Porém, a chefia pode ser vista negativamente quando existe a perceção de que utiliza mais recursos (tempo, espaços, etc.) essenciais para o grupo, podendo também suscitar algumas ambiguidades relativas à sinceridade nas relações interpessoais. Consequentemente, na articulação destas duas orientações, observa-se que o quadrante ideal seria o superior direito (Tarefa e Relações elevadas), por oposição do quadrante inferior esquerdo cujas características são de baixa orientação para as tarefas e para as relações. Apesar do modelo se focar no comportamento do líder, estão implícitos dois comportamentos distintos, aquele cujo foco está nas relações e aquele que aponta para as tarefas, que de acordo com Maccoby (2000) se traduz nas duas áreas que se diferenciam, na medida em que uma está associada ao relacionamento (liderança) e a outra à função/gestão (chefia). Desta forma, entre ter chefias ou líderes, o modelo apresenta a hipótese de ter chefia e líderes, entenda-se nos mesmos indivíduos.

Esta articulação é igualmente defendida por Rowe (2001), o qual apresenta um modelo visando três tipos de líderes, sendo um, o gestor, cujas competências técnicas são no sentido da estabilidade financeira e manutenção da ordem; o visionário, onde as competências de relacionais estimulam a mudança, a adaptação, a criatividade e inovação, e cuja aptidão de gerar e articular uma visão de um futuro atrativo e acreditável permite o empenho dos que o rodeiam, porém não lhe são inerentes as competências técnicas da gestão; e o estratégico, que resulta da síntese destes dois papéis anteriores, ou seja, associa as competências técnicas do gestor com as competências relacionais do visionário, conferindo assim maior estabilidade à organização nos diferentes cenários que se apresentem, resultando retornos para a organização acima da média esperada, de acordo com Rowe (2001).

A pertinência da liderança na esfera de uma organização de saúde, como em qualquer outra, reside na possibilidade de otimizar recursos por via dos seus colaboradores, embora possa funcionar no sentido oposto quando a liderança é orientada no sentido que não o desejado para a organização. Todavia, as competências de liderança não se limitam somente à orientação dos colaboradores, de acordo com Quinn et al., (2004) há inerente um papel que lhes confere aptidões de gestão, ou seja, independentemente de as lideranças terem associado um papel formal de chefia ou não, aos líderes é intrínseco um conjunto de aptidões nas áreas de gestão que lhes permite orientarem-se e orientar os colaboradores/liderados, em função de determinados papéis de liderança, como se pode observar na Tabela 1.

TABELA 1 Competências de gestão em função dos papéis de liderança

COMPETÊNCIA DE LIDERANÇA	COMPETÊNCIAS DE GESTÃO
Inovador	1) Conviver com a mudança 2) Pensamento criativo 3) Gerir a mudança
Broker/ negociador	1) Construção e manutenção de uma base de poder 2) Negociação de acordos e compromissos 3) Apresentação de ideias
Produtor	1) Trabalho produtivo 2) Fomento do trabalho produtivo 3) Gestão do tempo e da tensão (stress)
Diretor	1) Planeamento e comunicação de uma visão 2) Estabelecimento de metas e objetivos 3) Planeamento e organização
Coordenador	1) Gerir projetos 2) Planeamento do trabalho 3) Fazer uma gestão multidisciplinarmente
Monitor	1) Monitorizar o desempenho individual 2) Gerir o desempenho e os processos coletivos 3) Análise de informações com pensamento crítico
Facilitador	1) Criador de equipas 2) Tomada de processo decisório participativo 3) Gestão de conflitos
Mentor	1) Autocompreensão e compreensão dos outros 2) Comunicação eficaz 3) Desenvolvimento dos colaboradores

Fonte: Adaptado de Quinn, et al. (2004)

Acresce que de acordo com Robbins (2002) e Morais (2012), os autores advertem que os comportamentos que envolvem a liderança podem ser ensinados, desta forma, as pessoas com formação em procedimentos de liderança adequados irão exercer uma liderança e uma chefia mais eficiente. Embora não se vá aferir se as chefias nomeadas formalmente, possuem ou não as competências técnicas, pois o foco é na liderança, e nesta área, Maxwell (2008b) dá relevo à liderança como fator de orientação, mobilização, coalescência, que na sua maioria (99%) ocorre a partir do meio da organização, adiantando que a verdadeira medida da liderança é a influência, sendo uma questão de disposição e não de posição, ou seja, tem de ser conquistada independentemente da posição onde o líder se encontre. Esta informação torna-se pertinente na medida em que a amostra reunida, também ela é fundamentalmente de nível tático e operacional, sendo a linha estratégica muito reduzida em termos de participantes.

O carácter organizacional da origem da amostra leva a centrar o estudo à luz da Teoria Organizacional, justificado pelos participantes só existirem neste contexto, enquanto no meio do coletivo, ou seja, numa estrutura social que neste caso se trata de uma Unidade de Saúde, visando um conjunto de atributos nos seus intervenientes que possibilitem caracterizar a perceção relativamente às chefias e lideranças, o que de acordo com Fonseca e Silva (2002), os participantes enquanto atores sociais interpretam o ambiente envolvente formulando as explicações para si, baseadas na interpretação dessa realidade. A centralização do estudo na Teoria Organizacional é justificada por envolver uma organização que de acordo com Bilhim (2013a), é uma entidade social consciente, concebida com uma finalidade devidamente direcionada e estruturada.

1.5 Formulação das hipóteses

Contextualizando vínculos, no âmbito da AP no setor da saúde cujos contratos não são tão flexíveis como no setor privado, de acordo com Morais (2012), o vínculo no setor privado deixa mais espaço de manobra para a reformulação do contrato, ficando este condicionado ao desempenho do colaborador contratado, ou seja, pode haver ou não chefias liderantes, pois a permanência do colaborador na organização depende fundamentalmente do seu desempenho. Tratando-se da AP e do setor público, cujos colaboradores independentemente do seu desempenho^[3] têm mais garantias que os seus homólogos do setor privado, a relevância está em possuir chefias com competências de liderança, que orientem e conduzam os colaborado-

3. Por via da aplicação do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública-SIADAP, cujas críticas apontam para a ineficácia do sistema de acordo com Madureira & Rodrigues (2011),

res no sentido de promoção do controlo de custos, incremento da qualidade, empenho no exercício das suas funções, devidamente motivados, contribuindo assim para a sustentabilidade do sistema. Por outro lado, de acordo com Strauss, Griffin e Rafferty (2009), dada a relevância da liderança enquanto fator regulador do comportamento no trabalho, os autores apontam para esta competência nas chefias, como responsável por ampliar o comprometimento entre estes e os respetivos colaboradores, notando que as chefias que são líderes obtêm melhores resultados. Já Lopes et al. (2020) adverte para esta dualidade, chefes com características de líderes são fundamentais para orientar e motivar os seus colaboradores de modo a responder tanto a novos problemas como na melhoria de recursos. Fica subjacente que as chefias deveriam ser líderes, sendo esta ambição transposta para a perspectiva de se possuir competências de liderança, que por sua vez conferisse aos chefiados a percepção de estarem a ser liderados pelas respetivas chefias.

Assim este estudo visa caracterizar tanto chefias como chefiados, independentemente dos primeiros também eles serem chefiados, como percebem as características de liderança entre eles, colocando-se as hipóteses infra e respetivas argumentações:

- Um chefe é visto pelos chefiados como sendo um líder. Esta hipótese sustenta-se na distinção entre chefe e líder, sendo que um e outro não são necessariamente a mesma coisa, ou seja, há chefes que podem ser ou não líderes, e líderes que podem ser ou não chefes, esta diferenciação de conceitos de chefia e de liderança são suportados por Jesuíno (1999), Maccoby (2000), Blanchard (2007) e Maxwell (2008).
- Independentemente de ser chefe/ex-chefe ou nunca ter sido chefe, assume-se como tendo características de liderança. A hipótese é alicerçada nas observações de Bilhim (2013a) e Lopes et al. (2020), que atestam que chefes com características de liderança revelam-se mais competentes. Todavia há, independentemente da natureza da liderança, uma singularidade própria dos líderes, trata-se da sua autoconfiança, esta constatação é certificada por Hersey e Blanchard (1986), Stoner et al. (1995), Jesuíno (1999), Robbins (2002), Parreira (2005), Yukl (2006), Drucker e Paschek (2007), enquanto característica promotora de confiança nos liderados. Assim, pretende-se trazer à evidência qual a percepção de chefias/ex-chefias e mesmo chefiados relativamente à verificação desta hipótese, ou seja, até que ponto esta autoconfiança se verifica nestes indivíduos, sendo que o contraditório reside na não distinção entre a autoconfiança de verdadeiros líderes, ou seja, reconhecidamente pelos seus pares, e daqueles que se apresentam pretensiosamente com características de liderança.

- Os chefiados consideram-se estar a ser liderados. Esta hipótese visa consolidar se há a perceção distinta entre a figura do chefe e do líder resultante da primeira hipótese e sustentada por Maccoby (2000) que faz a diferenciação entre a função/gestão (chefia) e no âmbito das relações (liderança). Por outro lado, esta hipótese vem orientar o sentido do resultado da segunda hipótese, ou seja, se efetivamente se trata de haver chefias com competências de liderança, independentemente do tipo de liderança, ou se se trata de uma ambição a da parte das chefias a serem vistos como líderes, porém não sendo atestado pelos chefiados.

Pretende-se assim verificar se os profissionais que desempenham/desempenharam cargos de chefia, e chefiados que nunca desempenharam cargos de chefia percecionam a orientação destas hipóteses de forma idêntica em termos estatísticos.

2. Sobre o método

Tem uma abordagem hipotético-dedutiva, a validação das hipóteses passa por recorrer a testes paramétricos, não paramétricos, atendendo à natureza da amostra que não se apresenta normal, por outro lado, e de acordo com Laureano (2011), uma amostra que se apresenta com um número superior a 30 elementos, e por via da aplicação do Teorema do Limite Central, assume-se que a distribuição da média da amostra é sensivelmente normal. Esta opção visa consolidar os resultados, são vários os autores (Hill & Hill, 2005; Marôco, 2011; Laureano, 2011) que recomendam a adoção da estatística paramétrica, dado ser considerada mais robusta, em particular a ANOVA. Desta forma a fim de evidenciar as diferenças entre os dois grupos em estudo, Chefias e Chefiados, foram empregues testes como a ANOVA, Kruskal-Wallis, Teste-t de *Student* e testes de normalidade.

Os dados recolhidos foram exportados originalmente para uma tabela de Excel^[4] por via das respostas ao questionário, posteriormente analisados estatisticamente com recurso à aplicação *Statistical Package for the Social Sciences – IBM® SPSS® for Windows®* (versão 25).

2.1 A Unidade de análise – População – Amostra

A unidade de análise é um Centro Hospitalar^[5], enquanto o universo em estudo, a amostra é transversal aos profissionais de várias categorias na condição de exercerem ou terem exercido cargos de chefia no âmbito da Administração Pública,

4. Folha de cálculo da marca registada da Microsoft®, 2016.

5. À data 2012, Centro Hospitalar Lisboa Central.

no Setor da Saúde, e chefiados que nunca exerceram cargos de chefia no mesmo âmbito. Assim, o universo é de 7835 profissionais, cuja população visada apresenta-se na qualidade de chefia/ex-chefia e chefiados, de onde foi retirada uma amostra de 437 participantes. Tem como base os censos de profissionais com endereço eletrônico institucional, recorrendo ao método de amostragem por “bola de neve” de modo a incluir profissionais que não tinham correio eletrônico institucional disponível ou a rotina de o consultar. A amostra tem um nível de confiança de 95 %, com um erro máximo de 4,56 %.

2.2 A recolha da informação

A recolha dos dados decorre de uma amostragem não aleatória, por “bola de neve”, motivado pela acessibilidade aos colaboradores por parte do investigador, recorrendo ao uso da rede social dos participantes de modo a ter acesso ao coletivo (Almeida e Pinto, 1975).

Optou-se pelo questionário de resposta fechada, distribuído por convite, por via eletrónica, disponibilizado de forma permanente (*online*) entre outubro e novembro de 2012. Enquanto instrumento para a verificação da perceção relativa à liderança em função das condições de desempenho ou não de cargos de chefia, foram colocadas cinco questões. Apesar de serem objetivas e simples, todas as questões foram testadas entre profissionais das várias categorias a exercer na respetiva organização, foram reformuladas e, uma vez explícitas e sem suscitar qualquer dúvida, foram colocadas com uma breve explicação do que se pretendia, assim como a solicitação da caracterização sociodemográfica no que respeita ao desempenho de cargos de chefia e à categoria profissional. Desta forma foi solicitada a caracterização da categoria profissional e colocada a seguinte questão:

- Desempenha ou desempenhou algum cargo de chefia formal, entenda-se por chefia formal um cargo reconhecido formalmente pelo Conselho de Administração, cujas respostas recaiam em “Foi/é chefia” ou em alternativa “Nunca foi chefia”.

Relativamente às variáveis dependentes, foram propostas da seguinte forma:

- Não existindo respostas certas ou erradas, pretende-se apenas a sua opinião, numa escala (do tipo *Likert*) de 1-Discordo totalmente; 2-Discordo parcialmente; 3-Não concordo nem discordo; 4-Concordo parcialmente; 5-Concordo totalmente;
- Um chefe é sempre um líder;
- Eu tenho características de liderança.

Quanto à terceira questão, a resposta corresponde a “Sim” ou “Não”:

- Considera estar a ser chefiado/a por líderes?

De modo a minimizar o risco da variância do método comum, tratou-se de garantir o anonimato e a confidencialidade das respostas, assim como as próprias respostas apresentavam-se tipificadas diferentemente. Esta precaução decorre da variância atribuída ao método de mensuração em vez constructos efetivos que as medidas representam (Podsakoff et al., 2003).

3. Resultados e discussão

3.1 Estatística descritiva relativa aos dados sociodemográficos

A amostra explanada na Tabela 2 apresenta-se significativa do universo em estudo, apresentando um nível de confiança de 95% com um erro máximo de 4,56%. Apesar das diferentes categorias profissionais apresentarem proporções diferentes, reitera-se que o objetivo da amostra é na qualidade de ter ou não desempenhado cargos de chefia numa organização de saúde ligada à AP, com as características únicas das organizações de saúde. Por outro lado, é atribuída a importância ao erro máximo da amostra (4,56%) e não à taxa de resposta de 5,6%, sendo o primeiro valor com significado estatístico e o segundo (5,6%) de significado relativo, ou seja, justifica esta opção do ponto de vista estatístico. Observa-se por ordem decrescente dos mais participativos para os menos participativos, em termos relativos

TABELA 2 Universo (CHULC) e a amostra do estudo

Categorias dos profissionais, Chefias e Chefiados	População	Participantes	% de cada categoria	% da população	% acumulativa
Administrador/a Hospitalar	47	7	14,9	1,6	1,6
Assistente Operacional	1861	42	2,3	9,7	11,3
Assistente Técnico/a	836	55	6,6	12,7	24
Enfermeiro/a	2521	101	4,0	23,3	47,3
Médico/a	1615	82	5,1	18,9	66,2
Técnico/a Superior de Diagnóstico e Terapêutica	700	105	15,0	24,2	90,4
Técnico/a Superior de Regime Geral	138	26	18,8	6,0	96,4
Técnico/a Superior de Saúde	78	15	19,2	3,5	99,9
Outros	39	4	10,3	0,1	100
Total	7835	437	-	5,6	-

Fonte: Elaboração própria.

às categorias, a seguinte configuração: Técnico/a Superior de Saúde; Técnico/a Superior de Regime Geral; Técnico/a Superior de Diagnóstico e Terapêutica; Administrador/a Hospitalar; Assistente Técnico/a; Médico/a; Enfermeiro/a; Assistente Operacional.

A Tabela 3 apresenta a relação de participantes que desempenham ou desempenharam cargos de chefia e participantes que nunca desempenharam cargos de chefia em função das respostas a cada uma das três questões. Observa-se que majoritariamente os respondentes estão na qualidade de chefiados, por outro lado a média apresentada reflete a orientação das respostas. Porém há a necessidade de investigar se os participantes discriminam os líderes enquanto dirigentes no sentido formal, ou seja, chefes, daqueles líderes que não sendo chefes, mas que, todavia, conduzem, orientam os colaboradores, de modo a verificar se há concordância com Jesuíno (1999), Maccoby (2000) e Maxwell (2008) na medida da diferenciação entre chefes e líderes.

Uma vez que as respostas variam entre 1-Discordo totalmente a 5-Concordo totalmente para as questões “Um chefe é sempre um líder” e “Eu tenho características de liderança”; e para a questão “Considera estar a ser chefiado/a por líderes?” cujas respostas apresentam-se sob a forma de 1=Sim e 2=Não, verifica-se que para a primeira questão o resultado é nos dois grupos abaixo da média, apontando para a discordância. Quanto à segunda questão, ambos os grupos apresentam valores acima da média, ou seja, tendem a assumir que possuem características de liderança.

TABELA 3 Chefes e não chefe em função de cada uma das questões, médias das respostas

		N	%	Média	Desvio padrão
Um chefe é sempre um líder	Sou/fui chefia	167	38,3	2,37	1,475
	Não sou/fui chefia	269	61,7	2,35	1,445
	Total	436	100,0	2,36	1,455
Eu tenho características de liderança	Sou/fui chefia	166	38,2	4,04	,848
	Não sou/fui chefia	269	61,8	3,06	1,166
	Total	435	100,0	3,43	1,159
Considera estar a ser chefiado/a por líderes?	Sou/fui chefia	165	38,3	1,61	,489
	Não sou/fui chefia	266	61,7	1,59	,492
	Total	431	100,0	1,60	,490

Fonte: Elaboração própria.

Uma vez que de acordo com Spector (2002) as chefias que apresentam competências de liderança, apresentam igualmente influência nos comportamentos e crenças dos profissionais, há a necessidade de averiguar se os profissionais se consideram a estar liderados, pois o desempenho do tecido organizacional será facilitado por ação da liderança (Bilhim, 2013a). Desta forma quando se trata de estarem a ser chefiados por líderes, o valor médio apresentado de 1,60 orienta a resposta para a negativa, reiterando, que 1 corresponde à afirmativa e 2 à negativa.

3.2 Normalidade da amostra

As Tabelas 4 e 5 refletem não haver normalidade da amostra, sendo a primeira relativa aos dois grupos formados, ou seja, se desempenha/desempenhou cargo de chefia e se nunca desempenhou cargo de chefia, e a segunda tabela relativa às questões em análise. Todavia, a fim de consolidar os resultados recorre-se tanto a testes não paramétricos como paramétricos, pelos motivos apontados no enquadramento teórico.

TABELA 4 Testes de normalidade para os grupos Chefes e Não Chefe

Testes de Normalidade	Kolmogorov-Smirnov ^a			Shapiro-Wilk		
	Estatística	df	Sig.	Estatística	df	Sig.
	Foi/ é chefia, ou nunca foi chefia.	0,402	437	0,000	0,616	437

(a) Correlação de Significância de Lilliefors.

Fonte: Elaboração própria.

TABELA 5 Testes de normalidade para as respostas às questões em análise

Testes de Normalidade	Kolmogorov-Smirnov ^a			Shapiro-Wilk		
	Estatística	df	Sig.	Estatística	df	Sig.
	Um chefe é sempre um líder?	0,252	423	0,000	0,791	423
Eu tenho características de liderança?	0,297	423	0,000	0,842	423	0,000
Considera estar a ser chefiado/a por líderes?	0,392	423	0,000	0,622	423	0,000

(a) Correlação de Significância de Lilliefors.

Fonte: Elaboração própria.

3.3 Teste-t da amostra

A Tabela 6 mostra haver diferenças estatisticamente significativas por via do Teste-t tanto para o número de chefias e chefiados, assim como para as respostas a cada uma das três questões. Quer isto dizer que a diferença entre o número de chefias e chefiados é diferente e estatisticamente significativa, havendo mais respostas de chefiados^[6]. Por outro lado, rejeita-se a hipótese nula para as três hipóteses decorrentes das três questões, ou seja, as respostas são diferentes para cada uma das questões, refletindo-se através da mesma Tabela (6) e Tabela 7 apresentando-se as orientações estatisticamente significativas no sentido da discordância de um chefe ser sempre um líder; na concordância de possuírem características de liderança; e, por último, assumirem que não são liderados pelas respetivas chefias.

TABELA 6 Teste-t de Student dos dados

	t	df	Sig. (2 ext.)	Diferença média	95% Intervalo de Confiança da Diferença	
					Inferior	Superior
Foi/é chefia, ou nunca foi chefia.	69,522	436	0,000	1,618	1,57	1,66
Um chefe é sempre um líder.	33,878	435	0,000	2,360	2,22	2,50
Eu tenho características de liderança.	61,776	434	0,000	3,432	3,32	3,54
Considera estar a ser chefiado/a por líderes?	67,791	430	0,000	1,601	1,55	1,65

Fonte: Elaboração própria.

TABELA 7 Estatística da amostra para as questões

Questão	N	Média	Desvio padrão
Um chefe é sempre um líder?	436	2,36	1,455
Eu tenho características de liderança?	435	3,43	1,159
Considera estar a ser chefiado/a por líderes?	431	1,60	0,490

Fonte: Elaboração própria.

6. Quando conjugada com a informação da Tabela 3.

3.4 Teste de Kruskal-Wallis da amostra

As Tabelas 8 e 9 apresentam o teste de Kruskal-Wallis, enquanto teste não paramétrico, mostrando que há diferenças estatisticamente significativas somente na questão — Eu tenho características de liderança. Apesar da orientação dos dois grupos ser no sentido de possuírem características de liderança, há, contudo, diferenças estatisticamente significativas entre chefias e chefiados nessa assunção. Por outro lado, este teste vem trazer à evidência que para a primeira e terceira questão, tanto chefias como chefiados partilham de uma visão similar, ou seja, discordam que um chefe seja sempre um líder e que estejam ambos a serem chefiados por líderes.

TABELA 8 Teste de Kruskal-Wallis para as questões

Estatísticas de teste ^{a,b}			
	Um chefe é sempre um líder.	Eu tenho características de liderança.	Considera estar a ser chefiado/a por líderes?
H de Kruskal-Wallis	0,047	84,241	0,139
gl	1	1	1
Significância Sig.	0,828	0,000	0,709

(a) Teste Kruskal-Wallis

(b) Variável de Agrupamento: Foi/é chefia, ou nunca foi chefia.

Fonte: Elaboração própria.

TABELA 9 Teste de Kruskal-Wallis para as três questões em função da condição de ser ou não chefia

A distribuição de Um chefe é sempre um líder. É a mesma entre as categorias de Foi e/ou é chefia	Teste de Kruskal-Wallis de Amostras Independentes	,828	Reter a hipótese nula.
A distribuição de Eu tenho características de liderança. É a mesma entre as categorias de Foi e/ou é chefia	Teste de Kruskal-Wallis de Amostras Independentes	,000	Rejeitar a hipótese nula.
A distribuição de Considera estar a ser chefiado/a por líderes? É a mesma entre as categorias de Foi e/ou é chefia.	Teste de Kruskal-Wallis de Amostras Independentes	,709	Reter a hipótese nula.

São exibidas significâncias assintóticas. O nível de significância é 0,05.

Fonte: Elaboração própria.

3.5 Teste ANOVA da amostra

De modo a consolidar os resultados, sujeitaram-se os dados por via da ANOVA observando-se nas Tabelas 10 e 11 que só existem diferenças estatisticamente significativas na questão do assumir que se possui características de liderança. Nesta questão, quem ocupa ou ocupou cargos de chefia assume-se como possuidor de características de liderança com uma média mais elevada.

TABELA 10 Teste ANOVA para as questões em análise

		Sig.
Um chefe é sempre um líder.	Entre grupos	0,900
	Nos grupos	
	Total	
Eu tenho características de liderança.	Entre grupos	0,000
	Nos grupos	
	Total	
Considera estar a ser chefiado/a por líderes?	Entre grupos	0,709
	Nos grupos	
	Total	

Fonte: Elaboração própria.

TABELA 11 Descritivos do teste ANOVA para as questões em análise

		N	Média	Desvio padrão
Um chefe é sempre um líder.	Sou/fui chefia	167	2,37	1,475
	Não sou/fui chefia	269	2,35	1,445
	Total	436	2,36	1,455
Eu tenho características de liderança.	Sou/fui chefia	166	4,04	0,848
	Não sou/fui chefia	269	3,06	1,166
	Total	435	3,43	1,159
Considera estar a ser chefiado/a por líderes?	Sou/fui chefia	165	1,61	0,489
	Não sou/fui chefia	266	1,59	0,492
	Total	431	1,60	0,490

Fonte: Elaboração própria.

Na Figura 1, fica patente em termos relativos que apesar de não haver diferença estatisticamente significativa, há a tendência para haver mais concordância que um chefe é sempre um líder por parte de quem desempenha ou desempenhou cargos de chefia, todavia reitera-se que ambos os grupos tendencialmente discordam.

A Figura 2 apresenta em termos relativos a diferença entre quem desempenha ou desempenhou cargos de chefia para a assunção de possuir de características de liderança, neste caso com diferença estatisticamente significativa.

Na Figura 3, observa-se em termos relativos que apesar de não haver diferença estatisticamente significativa, há a orientação para haver mais concordância para se estar a ser liderado pelas respetivas chefias por parte do grupo que nunca desempenhou cargos de chefia, porém reitera-se que ambos os grupos discordam de estar a ser liderados.

FIGURA 1. Posição face à questão 1, sendo 1 – Discordo totalmente e 5 – Concordo totalmente

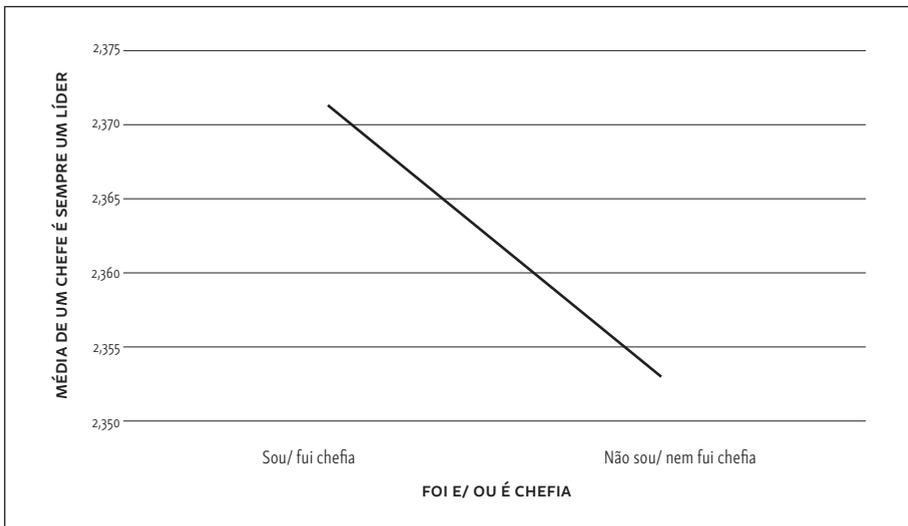


FIGURA 2. Posição face à questão 2, sendo 1 – Discordo totalmente e 5 – Concordo totalmente

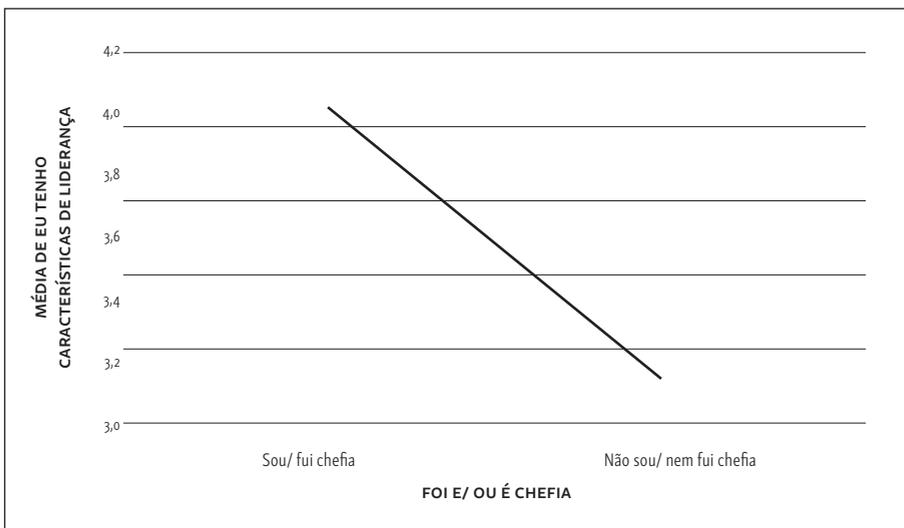
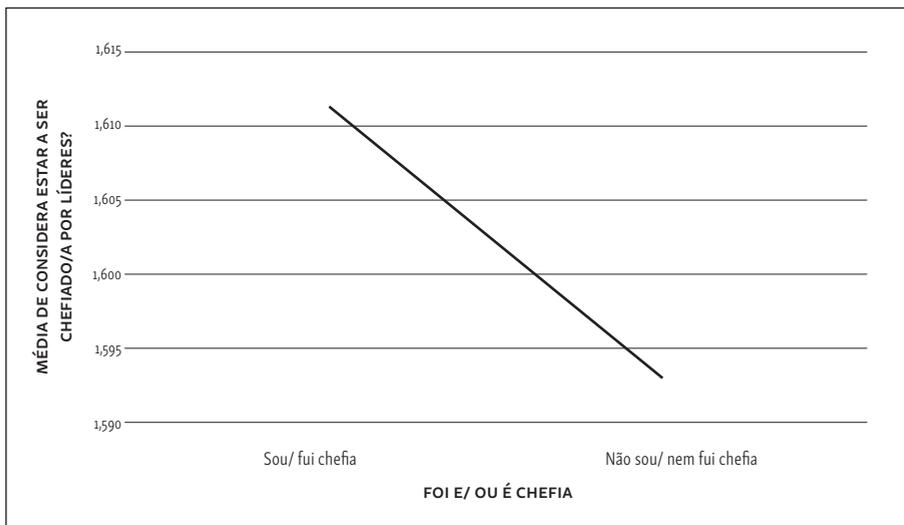


FIGURA 3. Posição face à questão 3, sendo 1 – Sim e 2 – Não



3.6 Verificação das hipóteses

Na verificação das hipóteses apresentadas, observa-se que:

- Um chefe é visto pelos chefiados como sendo um líder. Não se verifica, tanto por via do Teste-t, como pelas análises através dos testes de Kruskal-Wallis, como ANOVA, é unânime a orientação para a discordância, ou seja, um chefe não é sempre um líder.
- Independentemente de ser chefe/ex-chefe ou nunca ter sido chefe, assume-se como tendo características de liderança. Verifica-se, os diferentes testes apontam por um lado que tanto chefias/ex-chefias como chefiados assumem tendencialmente ter características de liderança, e por outro lado há uma diferença estatisticamente significativa entre um grupo e o outro, sendo que as chefias/ex-chefias se assumem-se mais como possuidores de características de liderança.
- Os chefiados consideram que estão a ser liderados. Não se verifica. Tanto por via do Teste-t, como pelas análises através dos testes de Kruskal-Wallis, como ANOVA, é unânime a orientação para a discordância, ou seja, não consideram que estão a ser liderados pelas respetivas chefias.

4. Conclusões

A pertinência deste artigo sustenta-se noutros artigos que apelam para a importância das competências de liderança, defendendo a existência de chefias com características de liderança; a modelação da dinâmica do tecido organizacional por via da liderança; onde as chefias com características de liderança afetam as crenças, atitudes, comportamentos e sentimentos dos colaboradores, facilitando o exercício na condução da organização. Todavia houve a necessidade de averiguar se os participantes diferenciavam os líderes na qualidade de dirigentes no sentido formal, ou seja, chefes, dos líderes que orientam, conduzem os indivíduos independentemente da existência ou não um cargo formalizado de chefe, quer dizer, por influência. Os chefes/líderes têm empossado um papel de autoridade legal/formal, enquanto os líderes só por si são indivíduos que exercem maior influência em grupos independentemente de haver uma designação formal do chefe/líder. Sendo que um líder é um indivíduo caracterizado por possuir conhecimentos, apoiar, harmonizar, orientar, visto como um visionário, já um chefe é considerado fundamentalmente um gestor, ou seja, o líder é aquele que conduz e o chefe é o que gere, o primeiro está associado ao relacionamento (liderança) e o segundo à função (gestão).

As contingências no âmbito dos custos e recursos neste setor podem ser modeladas por via do desempenho do tecido organizacional, o qual será facilitado por

ação da liderança, logo, quando as chefias mostram competências de liderança, obtém-se a influência nas crenças, comportamentos dos profissionais, coadjuvando o exercício de chefia na orientação da organização. Desta forma pretendeu-se igualmente verificar se os chefiados viam as chefias com competências de liderança, sendo que a diferença elementar entre um chefe e um líder é que o chefe dirá “Vá!”, enquanto o líder dirá “Vamos!”, sendo este um desígnio da liderança em si mesma, resultando na condução dos liderados até ao objetivo.

Dos dados obtidos pelas diversas análises, observa-se primeiramente que há diferenças estatisticamente significativas entre profissionais que desempenham ou desempenharam cargos de chefia e profissionais que nunca desempenharam cargos de chefia. Depois, há diferenças entre os dois grupos, resultando uma dissonância entre chefias e chefiados. A orientação para a questão de um chefe ser sempre um líder mostra que globalmente tanto chefias/ex-chefias e chefiados discordam, ou seja, um chefe não é sempre um líder na perceção dos participantes, todavia não há diferenças estatisticamente significativas entre os dois grupos.

Relativamente à questão do assumir que se tem características de liderança, os resultados apontam unanimemente que quem desempenhou ou desempenha cargos de chefia se assume com diferença estatisticamente significativa como possuidor de características de liderança. Embora a média dos dois grupos também apresente a orientação para a concordância, trata-se de uma autoprojeção daquilo que se anseia almejar. Quando se trata de estarem a ser liderados pelas respetivas chefias, tanto chefias/ex-chefias e chefiados, orientam as suas respostas para a discordância de estarem a ser chefiados por líderes, não havendo diferenças estatisticamente significativas entre os dois grupos.

Sendo a autoconfiança uma das características típicas dos líderes, essa apresenta-se igualmente nas chefias ao assumirem-se como líderes, embora não sejam vistas tendencialmente como líderes, ou seja, os resultados apontam para uma autoconfiança decorrente do cargo que se ocupa. Todavia há que ter presente que se trata de perspetivas diferentes, ou seja, no estudo está patente a ótica das chefias relativamente a elas próprias, enquanto nos trabalhos dos autores anteriormente citados diga respeito à visão dos chefiados.

Apesar das reiteradas recomendações que apelam para a aquisição de competências de liderança, verifica-se que da parte das chefias há a tendência para assumirem-se como possuidores destas características, porém os chefiados, tal como eles chefias, não se reveem como liderados pelas respetivas chefias a montante. Este desfasamento entre perceções pode ser colmatado por via de formação específica em liderança, uma vez que estas competências podem ser adquiridas, resultando assim na possível melhoria da dinâmica organizacional e indo de acordo

com as orientações preconizadas pelos mais diversos estudos, já explanadas em documentos legais, e de acordo com as pretensões dos participantes.

Embora o estudo cumpra com o pretendido, há várias questões que ficam em aberto, particularmente se a amostra pode estar impregnada de participantes com habilitações diferenciadas que condicionem as respostas, nomeadamente habilitações académicas e formação acessória dos profissionais nas áreas de gestão, como foi atestado por Antunes (2022a). Se em função do sexo as respostas podem ser condicionadas, tal como foi atestado por Antunes (2013) que verificou que o sexo feminino faz uma diferenciação mais acentuada entre a figura dos chefes e líderes.

Chefes e líderes são conceitos diferentes e figuras que não são tendencialmente confundidas uma na outra. Embora esta diferença entre chefes e líderes tenha ficado patente, os resultados apontam para esse discernimento nos inquiridos, ou seja, é unânime a orientação para a discordância, um chefe não é sempre um líder, logo os resultados mostram que um não é igual ao outro, na generalidade essa diferença é perceptível aos profissionais de saúde neste estudo.

A dissonância entre chefias e chefiados que fica patente pelos primeiros assumirem que possuem características de liderança e os chefiados não reconhecerem essa competência, conduz à premência da aquisição da mesma. Em última análise, é unânime que ambos, chefias e chefiados, não percebem estar a ser liderados numa organização que é profundamente complexa dadas as características únicas e forças em jogo. Este estudo reitera o que muitos autores apontaram no passado, ou seja, o incremento na liderança e aquisição de competências nesta área.

Enquanto limitações tem-se a impossibilidade de caracterização dos não respondentes, sendo impeditivo de fornecer uma informação mais detalhada, todavia, a amostra representa de forma estatisticamente significativa o universo em estudo. O rácio chefias/ex-chefias e chefiados apresenta-se relativamente alto, todavia, foi indagado o motivo, colocando-se a hipótese das chefias por inerência organizacional dispusessem de mais ocasiões para responder, ou mesmas talvez se identificassem mais com o tema.

Apesar de não haver o compromisso de parte a parte na distribuição dos questionários, coloca-se a hipótese, embora não tenha sido testada, mas que foi auscultada, das chefias não reenviaram os questionários aos seus colaboradores (chefiados). Contudo, quer por via institucional como particular de âmbito público, tiveram aparentemente iguais hipóteses de responderem ao questionário. Haverá outras limitações como o instrumento de medida relativamente ao risco da variância do método comum, a exclusão de profissionais que não saibam utilizar as tecnologias informáticas, o facto de o investigador não estar presente, o que por outro lado era passível de viés na medida da desejabilidade social e por outro lado, presumivelmente, diminuiu a taxa de resposta. Não revela as circunstâncias em

que o questionário foi respondido, assim como não havia garantias que os questionários fossem completamente preenchidos.

Sugere-se mais estudos com foco na liderança a um nível mais abrangente, ainda que no âmbito da saúde, todavia e se possível, sem que se trate de um estudo de caso. Sugere-se a tipificação das lideranças assumidas pelos vários profissionais ainda no âmbito da Saúde, e as diferentes relações com a formação académica, a formação específica nas áreas de gestão e administração, as relações entre competências de liderança e estratégia, de modo a tirar partido destas competências no sentido da otimização de recursos, embora esta componente já tenha sido desenvolvida por Antunes (2022a).

Em síntese, o que se constata neste estudo é um desalinhamento entre chefias e chefiados no que respeita a liderança, havendo pontos que são comuns a ambas as condições. Contudo, é igualmente relevante, face ao verificado, o apontar do caminho para tornar consensual as visões de chefias e chefiados relativamente a este papel na organização por via da formação e aquisição de competências de liderança, não sendo menos importante que estas sejam atestadas pelos respetivos chefiados.

Referências

- Almeida, J., & Pinto, J. (1975). Teoria e investigação empírica nas ciências sociais. *Análise Social*, Vol. 11(42/43) 365-445.
- Antunes, P. (2013). Perceção de profissionais hospitalares sobre o papel organizacional de líderes informais em hospitais. Dissertação de Mestrado. Lisboa: Faculdade de Ciências e Tecnologias da Saúde – Universidade Lusófona.
- Antunes, P. (2022a). Dirigentes Intermédios na Administração Pública no Sector da Saúde – Formação Acessória em Gestão/Administração e em Competências de Liderança. *Public Sciences & Policis*, 8(1). <https://doi.org/10.33167/2184-0644.cpp2022.8.1.5>
- Antunes, P. (2022b). Competências Táticas de Liderança na Operacionalização da Estratégia Organizacional em Unidades de Saúde. Tese de Doutoramento, Universidade de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Portugal.
- Bass, B., & Bass, R. (2008). *The Bass handbook of leadership: Theory, research, and managerial applications* (4a ed.). New York: Free Press.
- Bilhim, J. (2013a). *Teoria Organizacional*. ISCSP.
- Bilhim, J. (2013b). *Ciência da Administração*. ISCSP.
- Blanchard, K. (2007). *Um nível superior de liderança*. Lisboa: Actual Editora.
- Drucker, P., & Paschek, P. (2007). *As virtudes cardeais de um Líder*. Lisboa: Gestão Plus.
- Fonseca, V., & Silva, C. (2002). “Conversação entre abordagens da estratégia em organizações: escolha estratégica, cognição e instituição”. *Organizações e Sociedade*, v. 9, n. 25, p. 93-109.

- Golden, B. (2006). Transforming healthcare organizations. *Healthcare Quarterly*, 10, Special issue.
- Hersey, P., & Blanchard, K. (1986). *Psicologia para administradores: a teoria e as técnicas da liderança situacional*. São Paulo: EPU.
- Hill, M., & Hill, A. (2005). *Investigação por questionário*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Hunter, M. (2014). *Principles and guidelines for governance in hospitals*. Acedido em https://cipe-arabia.org/wp-content/uploads/2018/08/Principles_and_Guidelines_for_Governance_in_Hospitals_EN
- Jesuíno, J. (1999). *Processos de liderança*. Lisboa: Livros Horizonte Lda.
- Laureano, R. (2011). Testes de hipóteses com SPSS - o meu manual de consulta rápida. Lisboa: Sílabo.
- Lopes, A., Pantoja, M., Gonçalves, A., & Bilhim, J. (2020). Profissionalização da Liderança Pública: Uma Revisão da Literatura sobre Valores, Competências e Seleção de Dirigentes Públicos. *Gestão & Conexões*, 9(1), 8-27.
- Lopes, H. (2003). "Aspectos da Qualidade Técnica em gestão de serviços de saúde", Revista do Instituto da Qualidade em Saúde, n.º 8.
- Madureira, C. & Rodrigues, M. (2011). "A Avaliação do Desempenho Individual no contexto da Administração Pública Portuguesa – Desafios e limitações do SIADAP", Faculdade de Letras da Universidade do Porto.
- Maccoby, M. (2000). Understanding the Difference between Management and Leadership. *Research Technology Management*, 43 (1), 57-59.
- Marôco, J. (2011). *Análise estatística com o SPSS Statistics* (5ª ed.). Pêro Pinheiro: Report Number.
- Maxwell, J. (2008). *Leadership Gold*. Thomas Nelson: Nashville.
- Maxwell, J. (2008b). *O líder 360º*. Lisboa: Arte Virtual Editora.
- Morais, L. (2012). *Liderança e estratégia – Casos de inovação nas organizações de saúde*. Lisboa: Escolar Editora.
- Morgeson, F., De Rue, S., Karam, E. (2010). *Leadership in Teams: A Functional Approach to Understanding Leadership Structures and Processes*, Journal of Management January 2010 vol. 36 no. 1 5-39.
- Nogueira, F., Marques, C., Sabino, A., Oliveira, I., Roco, C., & Carvalho, A. (2016). "Creativity, Psycap And Leadership: The Sight of Professionals The Health Organizations" in *Gestão e Desenvolvimento*, N° 24, pp.47-75.
- Parreira, P. (2005). *As organizações*. Coimbra: Formasau.
- Podsakoff, P., MacKenzie, S. & Podsakoff, N. (2003). Common method biases in behavioral research: A critical review literature and recommended remedies. *Journal of Applied Psychology*, 88(5), 879-903.
- Quinn, R., Thompson, M., Faerman, S., & Mcgrath, M. (2004). *Competências gerenciais: princípios e aplicações* (3ª ed.). Rio de Janeiro: Elsevier.
- Robbins, S. (2002). *Comportamento organizacional*. 9.ed. São Paulo: Prentice Hall.
- Rowe, W. (2001). Creating wealth in organizations: The role os strategic leadership. *Academy of Management Executive*, 15(1), 81-94.

- Spector, P. (2002). *Psicologia nas organizações*. 2. Ed. São Paulo: Saraiva.
- Strauss, K., Griffin, M., & Rafferty, A. (2009). Proactivity Directed Toward the Team and Organization: The Role of Leadership, Commitment and Role-breadth Self-efficacy. *British Journal of Management*, 20(3), 279-291.
- Stoner, J., Freeman, E. & Gilbert Jr, D. (1995). *Management*. Prentice-Hall, 6th Ed.
- Tavares, D. (2016). *Introdução à Sociologia da Saúde*, Coimbra: Almedina.
- Yukl, G. (2006). *Leadership in Organizations* (6th ed.). Upper Saddle River, NJ Pearson Education.

Referências legais

- Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de janeiro.
- Lei n.º 128/2015, de 3 de setembro.

O turismo e a restauração em Portugal imersos no contexto da pandemia da COVID-19

Tourism and restaurant sector in Portugal immersed in the context of the COVID-19 pandemic

Celina Alonso*

ISCSP, Doutoramento em Políticas de Desenvolvimento de RH.

Universidade Federal da Bahia, Escola de Nutrição, Dpto. Ciência dos Alimentos, Salvador, Bahia

RESUMO

A pandemia da COVID-19 trouxe desafios para os diferentes setores de atividade. Com o objetivo de analisar o seu impacto no setor turístico em Portugal, nomeadamente na restauração, foi conduzida uma análise longitudinal dos dados disponibilizados nos relatórios publicados pelo Banco de Portugal (BP) e pelo Instituto Nacional de Estatística-PT (INE), entre abril de 2020 de junho de 2021, e dos resultados de inquéritos conduzidos pela Associação da Hotelaria, Restauração e Similares de Portugal (AHRESP) no mesmo período, além de decretos da Presidência da República Portuguesa, para proceder à análise do cenário socioeconómico do setor, evolução da pandemia e políticas públicas implementadas e seus reflexos no tecido empresarial e *stakeholders*. Os dados foram sistematizados num banco de dados no Excel e foram realizadas análises estatísticas descritivas. Construiu-se desta forma um retrato imediato deste cenário e sua evolução, destacando problemas, políticas públicas e desafios à sobrevivência devido aos efeitos da COVID-19 neste setor. Os resultados evidenciam que este setor foi dos mais afetados, com uma importante redução no índice de volume de negócios no setor de serviços. Sabe-se que o impacto de uma crise como esta demora para se reverter. Este estudo possibilitará a sistematização e reflexões sobre as políticas públicas e estudos futuros.

Palavras-chave: Pandemia, COVID-19, Restauração, Turismo, Crise Pandémica

* Contacto da autora: calonso@ufba.br

ABSTRACT

The study aims to observe how the concept of head-in-chief and leader are interiorised. The COVID-19 pandemic has generated challenges to different sectors of activity. In order to analyse its impact on the Portuguese tourism sector, namely the restaurant sector, a longitudinal analysis was conducted on the data provided in the reports published by Banco de Portugal (BP) and Instituto Nacional de Estatística-PT (INE) between April-2020 /June-2021, and the results of surveys conducted by the Associação da Hotelaria, Restauração e Similares de Portugal (AHRESP) in the same period, in addition to decrees from the Presidency of the Portuguese Republic to carry out an analysis on the socio-economic scenario of the sector, the evolution of the pandemic and implemented public policies and their impact on the business fabric and stakeholders. Data was systematized in an Excel database and descriptive statistical analyses were conducted. In this way, an immediate snapshot of this scenario and its evolution was built, highlighting problems, public policies, and challenges to survival from the effects of COVID-19 in this sector. The results show that this sector was one of the most impacted, with a significant reduction in the volume of business in the service sector, it is known that the impact of a crisis like this takes time to reverse itself. This study will allow the systematization and reflections on public policies and future studies.

Keywords: Pandemic, COVID-19, Restaurant sector, Tourism, Pandemic Crisis.

1. Introdução

Pandemias emergentes evidenciam que os seres humanos não são infalíveis e que as comunidades necessitam estar preparadas, pois ao longo dos séculos, como constatado por News@fmul – ULisboa (2020), surgem novas estirpes de vírus que ocasionam novas pandemias e geram doenças, mortes e perturbações socioeconômicas. O processo de globalização, a mudança do estilo de vida e a melhoria socioeconômica favoreceram a instalação da pandemia da COVID-19. Entretanto este contexto favoreceu o compartilhamento de informações e experiências, imprescindíveis para o controle da situação mundialmente instalada com a pandemia da COVID-19 (News@fmul – ULisboa, 2020).

Neste contexto, uma crise de saúde traduz-se rapidamente em uma crise econômica, dada a necessidade de distanciamento social para conter a disseminação do vírus, que conduz ao fechamento dos mercados financeiros, negócios e eventos, e pelo fato de a taxa exponencial com que o vírus se espalha e a incerteza crescente sobre a gravidade da situação provocarem retração no consumo e nos investimentos. Desta forma, muitos governantes em diversos países estavam sob pressão para responder ao surto de coronavírus e, como resultado, tomaram decisões políticas rápidas, que tiveram efeitos positivos e negativos de longo alcance em suas respectivas economias. Em muitas situações, conseguiram um rápido controle da pande-

mia, mas também causaram recessão e impactos negativos para os trabalhadores (Ozili & Thankom, 2020).

Assim, de acordo com Yoshinaga e Castro (2020), é notório que esta pandemia causou grandes impactos na vida das pessoas e nos mercados financeiros, com duas fontes de ameaça: uma vinda diretamente da doença, com sérios reflexos na saúde, e outra decorrente dos impactos e recessão econômica e incerteza de renda. Torna-se evidente a importância de governos, políticas públicas e profissionais do serviço público e de prestadores de serviços em saúde. Existe imensa pressão para adaptar condições de trabalho em meio a um contexto complexo e incerto, onde é preciso garantir o engajamento dos Recursos Humanos (RH), manter a produtividade, disseminar boas práticas de higiene e informações confiáveis sobre o avanço do coronavírus, além de lidar com a necessidade de cortes, demissões e suas consequências. Nota-se que não é uma equação simples de ser resolvida, evidenciando a centralidade, a importância e a relevância da GRH para qualquer organização (Cepellos, 2020; Yoshinaga & Castro, 2020)

Desta forma, este estudo objetiva analisar o impacto da pandemia da COVID-19 no setor turístico em Portugal, nomeadamente no setor da restauração, através de uma análise longitudinal dos dados disponibilizados nos relatórios publicados pelo Banco de Portugal (BP) e pelo Instituto Nacional de Estatística-PT (INE), entre abril de 2020 e junho de 2021, e dos resultados de inquéritos conduzidos pela Associação da Hotelaria, Restauração e Similares de Portugal (AHRESP) com empresas do setor no mesmo período, além de decretos da Presidência da República Portuguesa.

2. Enquadramento teórico

A palavra Pandemia é a união das palavras *pan* (“tudo ou todos”) e *demos* (“povo”), sendo considerada o pior dos cenários para a saúde humana. O cenário que se configura é incerto e seus impactos são imensuráveis. Assim, não houve quem conseguisse prever, em novembro de 2019, o surgimento de um vírus em uma cidade na China e quais seriam as consequências que decorreriam desta situação. Da mesma forma, em janeiro de 2020, já com a existência do surto em Wuhan/China, havia uma expectativa otimista de controle local e o mundo continuava seu curso sem muito alarde (Araújo, 2020; News@fmul – ULisboa, 2020).

A Organização Mundial da Saúde (OMS) foi alertada, em 31/12/2019, sobre a ocorrência de pneumonias causadas por um novo tipo de coronavírus em Wuhan. Em 30/01/2020, declarou que o surto deste vírus constituía uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional. Posteriormente, em 11/03/2020, declarou situação mundial de emergência de saúde pública, qualificando a COVID-19

como uma pandemia internacional e calamidade pública. Entretanto em Portugal, somente foram reportados casos positivos em 02/03/2020 (OPAS/OMS, 2020).

Com o avanço no número de casos em Portugal, em 18/03/2020, foi declarado estado de emergência por 15 dias, que abrangeu todo o território nacional, e conferiu medidas emergenciais traduzidas em limitações de direitos e liberdades, que favoreceram um maior controle da situação. Nesta altura, Portugal contava com 642 casos confirmados, 2 óbitos e 24 cadeias ativas de transmissão. Desde a segunda guerra mundial, o mundo não experimentava restrições tão severas à liberdade em países democráticos (Decreto n.º 2-A/2020 de 20/03, 2020; DGS, 2020b; Pantano et al., 2020).

O artigo 9.º deste decreto trata da suspensão de atividades na prestação de serviços ao público, exceto os de primeira necessidade ou aqueles considerados essenciais. Desta forma, os estabelecimentos de restauração puderam manter a atividade, apenas para efeitos exclusivos de confecção destinada a consumo fora dos estabelecimentos, ou seja, serviço de *Delivery* e *Takeaway* (Decreto n.º 2-A/2020 de 20/03, 2020). Portugal introduz o *lockdown* efetivo num momento em que praticamente não registrava óbitos (0,1 óbitos diários/milhão de habitantes), fato decisivo para o controle inicial da situação (Peixoto et al., 2020) when it only had 62 cases per million population and almost no deaths. This epidemiological situation was much less serious than that registered in Spain, Italy or the United Kingdom when they took similar containment measures. The Portuguese population adopted the containment and mitigation measures early and effectively, reducing drastically its mobility, including that related with retail and leisure (-83%).

Entretanto iniciou-se uma grande crise econômica no país, pois a grande maioria dos estabelecimentos optaram pelo fechamento. Na primeira quinzena de abril de 2020, 82% das empresas encontrava-se em produção/funcionamento, 16% estava temporariamente encerrada, enquanto 2% havia encerrado definitivamente. No setor do AR, apenas 38% estava em funcionamento e 7% havia encerrado definitivamente. Das empresas em funcionamento ou temporariamente encerradas neste setor, 78% reportou um impacto negativo e 22% relatou não ter sofrido impacto nos negócios. As microempresas reportaram mais frequentemente reduções superiores a 75% do volume de negócios (BP & INE, 2020a).

Inicialmente, o estado de emergência foi prorrogado e na sequência renovado até o dia 02 de maio de 2020, quando se efetivou a transição para o estado de calamidade. Nesta altura, Portugal já contava com 25.191 casos confirmados e 1.023 óbitos. Após decretado o estado de calamidade, foi iniciado um desconfinamento gradual, tendo a reabertura do atendimento ao público no setor da restauração iniciado em 18/05/2020, com algumas restrições (DGS, 2020c; Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-C/2020 de 30/04, 2020).

A OMS, em 18/07/2020, divulgou que mundialmente atingiu-se 13.876.441 casos confirmados de COVID-19 (259.848 novos casos) e destes 2.673.131 eram em território europeu (16.694 novos casos). Nesta data, a Direção Geral de Saúde (DGS) informa que registrava-se em Portugal 48.390 casos confirmados (313 novos casos). Estes números evidenciavam que a pandemia estaria longe de ser controlada, assim como os seus efeitos para a economia (DGS, 2020a; WHO, 2020).

Em 20/07/2020, apesar da tendência decrescente do número de novos casos na maioria das regiões, registrou-se em Portugal uma incidência persistente em algumas áreas da Grande Lisboa e Vale do Tejo. Assim o país encontrava-se em situação de alerta na sua maior parte, exceto na área Metropolitana de Lisboa que se encontrava em situação de contingência, e algumas freguesias que encontravam-se ainda em estado de calamidade. Os bares e discotecas ainda não tinham permissão de funcionamento e assim permaneceram até 30/09/2021. Entretanto, de forma geral, os restaurantes já tinham permissão para funcionar em todo o território nacional com atendimento ao público, embora com medidas específicas: atendimento das orientações da DGS, capacidade de atendimento, horário de funcionamento e comercialização de bebidas alcoólicas. Estas restrições impactavam no volume de negócios deste setor (Resolução do Conselho de Ministros n.º 53-A/2020 de 14/07, 2020).

Com um novo agravamento do quadro epidemiológico, em 06/11/2020, a Assembleia da República debateu e aprovou a Resolução n.º 83-A/2020, através da qual autorizou o Presidente da República a declarar o estado de emergência até ao dia 23 de novembro, que posteriormente foi renovado até o dia 30/04/2020, quando Portugal viveu momentos críticos na evolução da pandemia. Foi um longo e penoso momento para a população portuguesa e para a sua economia e empresas, que viram suas capacidades de recuperação econômica comprometidas frente às novas medidas restritivas de controle da pandemia que comprometiam severamente a mobilidade do cidadão. Para o setor da Restauração não foi diferente, pois teve por longo período com restrições de horário e grandes constrangimentos no seu funcionamento, que impactaram na saúde das empresas do setor (AHRESP, 2021)(INE, 2021b).

Uma pandemia leva à interrupção dos negócios e causa o fechamento de escolas e locais de trabalho, como medidas para mitigar a gravidade e disseminação da doença. Como as empresas não podem operar em plena capacidade, a maioria encerra, o que leva à disseminação de demissões (Ferguson et al., 2006; Page et al., 2006). O setor da restauração experienciou este cenário e muitas empresas ficaram com sua sobrevivência em risco, enquanto muitas outras já tinham encerrado em definitivo (AHRESP, 2020, 2021; INE, 2021c)

Toda esta situação criou um ambiente de incerteza para a força de trabalho e gerou ameaças instantâneas ao desempenho e sustentabilidade das empresas. Por-

tanto, os líderes das organizações tiveram de tomar ações estratégicas para enfrentar com eficácia essas circunstâncias críticas, de forma a renovar suas estratégias de recursos humanos (Fathy El Dessouky & Al-Ghareeb, 2020).

3. Metodologia

Imerso neste contexto, este artigo busca fornecer um primeiro nível de análise sobre como a disseminação da COVID-19 afetou o setor do turismo em Portugal e, mais especificamente, o setor da restauração e os seus trabalhadores.

Neste estudo, foram compilados resultados de inquéritos realizados pelo Banco de Portugal (BP) e pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) de Portugal, no período de 06/04/2020 a 31/06/2021, com dados gerais e do Alojamento e Restauração (AR) de Portugal, que foram transpostos para tabelas no *software Microsoft Excel*, versão 16.61.1 para Mac, para a realização de análises estatísticas descritivas. Posteriormente, os dados foram transpostos para gráficos de fácil visualização, para apresentação de um retrato imediato do cenário e sua evolução, destacando problemas e desafios da transformação oriunda dos efeitos da COVID-19 no setor do turismo e na restauração em Portugal, um país com grande potencial turístico e gastronômico, evidenciando como estava afetando a gestão de empresas e de recursos humanos (GRH). Considera-se que esta sistematização poderá ser uma ferramenta facilitadora do conhecimento deste sector e potenciadora do traçar de estudos e políticas futuras.

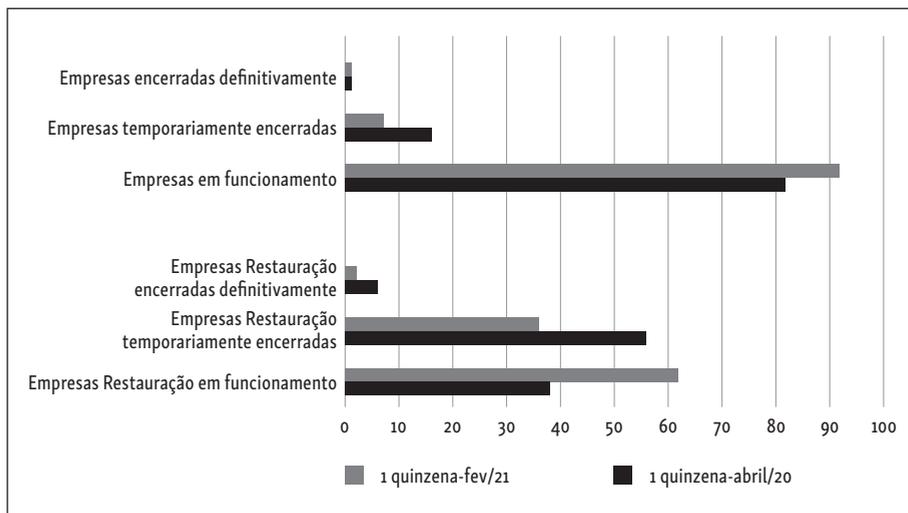
4. Análise e discussão dos dados

O setor da hospitalidade e, em específico, o setor da restauração, essencialmente dependente da convivência social, foram dos mais afetados com a COVID-19 e as respectivas medidas de contenção, verificando-se um cenário de grandes incertezas. Desde que deflagrado o primeiro estado de emergência em Portugal, em 18/03/2020 (Decreto n.º 14-A/2020 de 18/03, 2020), a economia do país foi fortemente perturbada, o que resultou em grande número de insolvências de empresas e o conseqüente aumento nas taxas de desemprego (Pordata, [s.d.]-a, [s.d.]-b).

Já no final de 2020, cerca de 22 milhões de empregos haviam desaparecido na OCDE em comparação com 2019. Apesar de, no atual momento, já ser possível perceber uma recuperação gradual, de acordo com dados da OCDE (OCDE, 2021), ainda há mais de 8 milhões de desempregados a mais do que antes da crise e mais de 14 milhões de pessoas inativas. No final de 2020, os países da OCDE estavam apenas a meio caminho de uma recuperação do pleno emprego. De acordo com as projeções de OCDE (2021), a recuperação dos níveis de emprego pré-pandêmicos não será alcançada até o final de 2022.

De acordo com dados do INE (2021b) e do BP e INE (2020e), a crise pandêmica afetou de forma indiscutível as empresas do setor da restauração. Como pode ser observado no Gráfico 1, registrou-se mais encerramento de empresas neste setor, comprovando que este foi um setor extremamente atingido com a pandemia da COVID-19, em grande parte justificado por este setor viver do convívio social dos cidadãos portugueses e dos seus turistas. Analisando de forma mais específica o setor, observa-se, por exemplo, que, na segunda quinzena de maio, com o país recentemente em estado de calamidade (uma vez que o estado de emergência havia terminado em 02/05/2021) e começando um plano de desconfinamento, houve uma gradual reabertura de vários setores de atividade. Mais de 59 % das empresas do setor da restauração apresentava redução de 75 % no volume de produção, fato que se reflete na sobrevivência destas empresas e na manutenção dos seus postos de trabalho e evidencia que uma crise como esta não é algo fácil de ser superado (BP & INE, 2020e).

GRÁFICO 1. Situação das empresas entre abril de 2020 e fevereiro de 2021^[1].



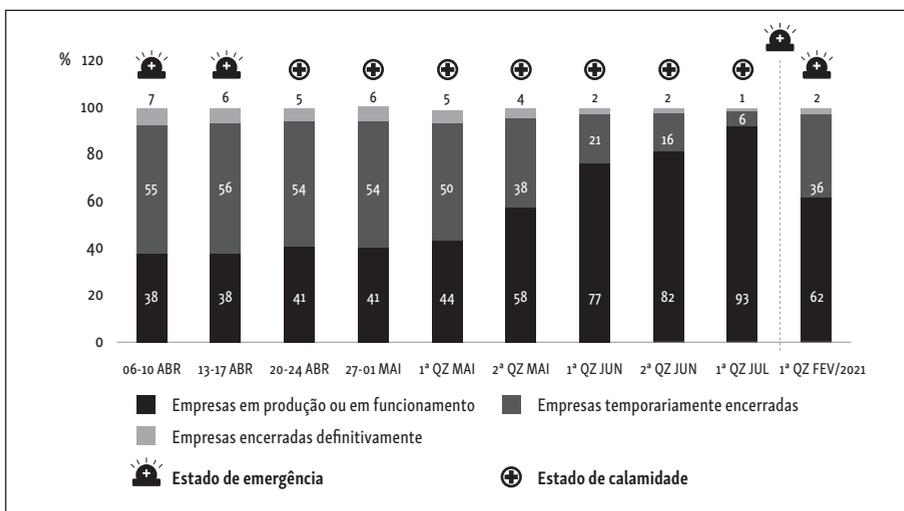
Fonte: Criado a partir do INE (2021b) e BP e INE (2020e)

1. Primeira quinzena de abril/2020 e primeira quinzena fevereiro/2021.

Ao analisar o impacto que a pandemia teve especificamente no setor da restauração nos primeiros dez meses de pandemia em Portugal, e também em fevereiro de 2021, quando Portugal e a sua população enfrentavam uma situação muito crítica com o aumento do número de novos casos, observamos, como demonstrado no Gráfico 2, percentuais elevados de empresas encerradas temporariamente ou definitivamente, com valores superiores a 50 %, iniciando o processo de retoma da atividade na segunda quinzena de maio, quando se inicia um processo de alívio das medidas de confinamento em Portugal.

De forma semelhante, após o início do segundo período de estado de emergência em Portugal, decretado a partir de 06/11/2020 e que se manteve renovado até 30/04/2021, observamos um agravamento desta situação com os percentuais de empresas fechadas temporária ou definitivamente voltando a aproximar-se dos 40 % (Banco de Portugal; Instituto Nacional de Estatística (INE), 2021). Evidenciando assim que o convívio social é essencial para a sobrevivência deste setor, e que as medidas restritivas de controle da pandemia afetam severamente as empresas, nomeadamente as empresas do setor da restauração. Apesar do governo português ter implementado inúmeras medidas de apoio para as empresas atingidas pela crise financeira, a exemplo de layoff simplificado, isenções, fundos de emergência e apoios a fundos perdidos para perdas de faturação, estas medidas não foram suficientes para reverter o impacto da pandemia no setor, como pode ser observado no Gráfico 2.

GRÁFICO 2. Situação das empresas do setor da restauração entre abril de 2020 e fevereiro de 2021.



Fonte: Criado a partir do INE (2021b) e BP e INE (2020e)

Como consequência, a crise pandêmica impactou nos recursos humanos, nas empresas portuguesas. Observa-se que, nas primeiras semanas de abril de 2020, aproximadamente 60% das empresas apresentava redução de pessoal em serviço. Em junho de 2020, este número era ainda superior a 30% e, em abril e em fevereiro de 2021, este número era por volta dos 38%. No setor da restauração, os números são ainda mais graves: em abril de 2020, verificou-se redução de pessoal em mais de 80% das empresas, reduzindo para percentuais mais baixos no período em que cessou o estado de emergência e começou o desconfinamento gradativo do país, e permanecendo entre os 10 e 15%. Entretanto, com o agravamento do quadro epidemiológico em Portugal e novas medidas de confinamento, o percentual de empresas com redução de pessoas em serviço já rondava os 77% em fevereiro (Banco de Portugal; Instituto Nacional de Estatística (INE), 2021; BP & INE, 2020c, 2020d, 2020a, 2020b).

É evidente que no momento da retoma do setor e crescimento destas empresas, a contratação de trabalhadores poderá enfrentar dificuldades, uma vez que o setor apresentou-se com fechamento de postos de trabalho. E, em um momento em que tanto se discute a retenção de “talentos”, o setor da restauração enfrenta dificuldades, pois como teve problemas para manter os postos de trabalhos, assistiu a migração de trabalhadores capacitados para outros segmentos menos afetados pela crise. Fato que se confirma com o citado na literatura sobre a geração dos Millennials, que caracteriza-se por uma geração que rejeita o ideal de um emprego para a vida toda e procura ativamente por oportunidades que lhe proporcionem realização pessoal e crescimento profissional (Feijoo, 2021).

Analisando esta situação de forma mais específica, observa-se que, em 2021, esta situação ainda é bastante grave. Na 1.^a quinzena de fevereiro de 2021, 92% das empresas estavam em produção ou funcionamento, mesmo que parcialmente. Aproximadamente 62% das empresas registraram uma redução no volume de negócios face ao mesmo período do ano anterior, antes dos efeitos da pandemia. 67% das empresas registraram um volume de negócios, na 1.^a quinzena de fevereiro, igual ou superior ao registrado durante o primeiro confinamento, durante a 1.^a quinzena de abril de 2020 [Banco de Portugal; Instituto Nacional de Estatística (INE), 2021].

Os dados nacionais disponíveis revelam que entre 5% e 24% das empresas respondentes beneficiam atualmente de cada uma das medidas de apoio governamentais, sendo que destas a grande maioria considera-as muito importantes para a sua situação de liquidez. Fato que pode ser atribuído a burocracias para a solicitação dos referidos apoios e principalmente aos critérios de inclusão das empresas que teriam direito a estes apoios. Nas circunstâncias atuais e na ausência de medidas adicionais de apoio, 68% das empresas estimam conseguir permanecer

em atividade por um período superior a seis meses. Admitindo o controlo efetivo da pandemia em 2021, 32% das empresas consideraram que o volume de negócios voltará ao normal em um intervalo médio de 10,1 meses, enquanto 10% das empresas consideraram que não vão voltar ao nível normal (Banco de Portugal; Instituto Nacional de Estatística (INE), 2021).

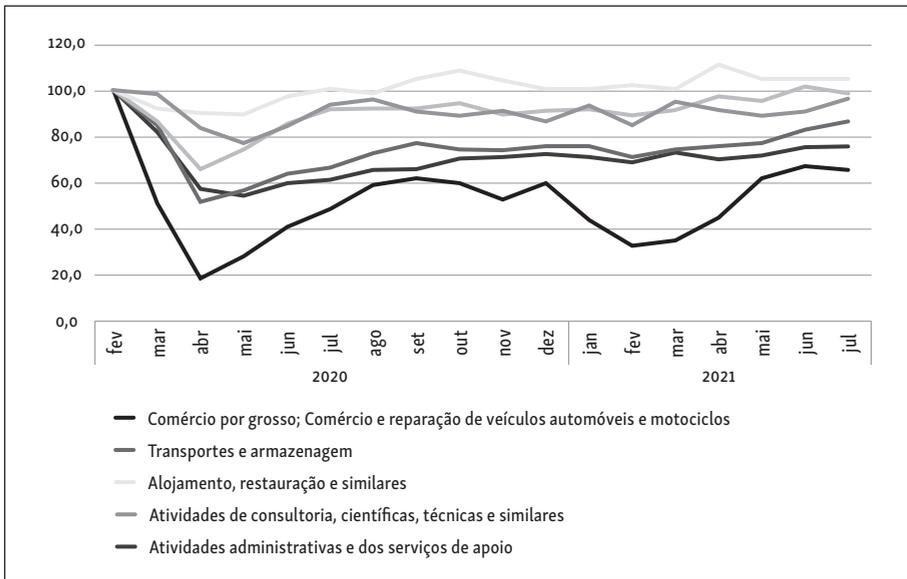
É evidente o impacto da pandemia na GRH no setor de serviços e mais especificamente na restauração, como pode ser observado no Gráfico 3. Desta forma, é notório que a pandemia da COVID-19 provocou fortes danos econômicos, humanos e na saúde. Assim, é urgente conhecer detalhadamente como este setor e seus trabalhadores estão a ser afetados. Com o agravamento das condicionantes à mobilidade no contexto da pandemia, o índice de volume de negócios no setor de serviços em Portugal diminuiu, apresentando variação homóloga nominal de -12,8% e -16,7% em dezembro de 2020 e janeiro de 2021, respetivamente (INE, 2020, 2021b).

Dados recentes evidenciam que em julho de 2021 todas as secções de atividade em Portugal, exceto as atividades de informação e comunicação, permaneciam em patamares inferiores a fevereiro de 2020, o último mês pré-pandemia, sendo de destacar que o Alojamento, restauração e similares apresentou-se com uma redução superior a 30%, como pode ser observado no Gráfico 3. Assim é evidente o impacto da pandemia na GRH, na restauração, e notório que a pandemia da COVID-19 provocou fortes danos econômicos para este setor (INE, 2021a).

Num estudo recente realizado em Portugal por Alonso et al (2021), foi confirmado que a atual crise de saúde e socioeconômica afetou fortemente o setor da restauração em Portugal, na perspetiva dos diferentes stakeholders focados. Evidenciam ainda o quanto os trabalhadores e empresários do setor são resilientes e foram atingidos com perdas financeiras, insolvências e desemprego. Apontam, ao mesmo tempo, a crença na capacidade do setor se tornar mais forte para enfrentar futuras crises, percebendo-se as expectativas de crescimento para o setor, considerando que Portugal é seguramente um grande destino turístico reconhecido mundialmente.

Ao estudar a crise de 2011 na Europa, os pesquisadores observaram que a percepção de empregabilidade pode ter um efeito moderador na relação entre tipo de contrato de trabalho e compromisso afetivo e satisfação no trabalho. A pressão exercida sobre as organizações para permanecerem competitivas e sobreviverem à crise torna imperativo que a GRH seja avaliada e reajustada como elemento dinamizador do melhor desempenho organizacional (Cesário et al., 2012).

De acordo com um estudo conduzido por Wu et al. (2021), apesar das sérias ameaças da crise da COVID-19, observou-se que este contexto trouxe uma oportunidade para as organizações hoteleiras e os trabalhadores superarem as adver-

GRÁFICO 3. Volume de negócios nos serviços^[2]

Fonte: INE (2021a)

sidades no curto prazo e reavaliarem a relação de troca no longo prazo. Neste estudo, foi observado que, neste setor, aqueles que investem em funcionários durante tempos normais são mais propensos a receberem reciprocidade dos funcionários por meio de atos relacionados com permanecer leal. E funcionários que possuem múltiplas habilidades e são gratos e positivos são mais bem preparados e mais resistentes aos efeitos adversos da crise.

Em um estudo conduzido por Brandão et al. (2021), os profissionais de RH identificaram algum aprendizado decorrente da vivência desta pandemia na organizações e referem algumas lições que os profissionais de GRH aprenderam, bem como oportunidades para o futuro, destacando como principais aprendizagens: a importância da agilidade, o mundo (e sua organização) ganhar um maior senso de comunidade, pessoas se sentirem mais confortáveis em conviver com a incerteza, a poupança como norma, como no passado, e trabalhadores em busca do equilíbrio entre o trabalho e a vida pessoal.

2. (Fevereiro 2020=100).

O desenvolvimento de organizações saudáveis é algo que soma benefícios para colaboradores, empregados, famílias, comunidades e governos, segundo Ramos e Gonçalves (2021). Mesmo em contexto de crise, é importante valorizar a saúde dos trabalhadores. Os aspetos ligados a satisfação e segurança no emprego podem ficar comprometidos em contexto de pós-crise, como evidenciado por Wu et al. (2021), criar oportunidades para superar a crise e melhorar a relação entre empregados e chefias pode ser uma estratégia inteligente.

Recentemente, pesquisadores portugueses também evidenciaram que os gestores de RH em Portugal sentem que as organizações onde trabalham estavam algo preparadas para o surto e que se adaptaram bem a este. A grave crise econômica que Portugal atravessou há cerca de uma década pode também ajudar a explicar esta situação. Essa crise não só exigiu uma grande reestruturação em muitas organizações, mas também pode ter funcionado como um processo de “seleção natural”, deixando as organizações mais bem equipadas (Sónia P. Gonçalves et al., 2021).

5. Conclusão

Portugal foi um país fortemente atingido pela pandemia da COVID-19. A economia portuguesa, seus trabalhadores e as empresas sofreram com a redução de volume e fechamento de postos de trabalho. O setor de serviços, e mais especificamente o setor da Restauração, fortemente dependente do convívio social dos cidadãos portugueses e dos seus turistas, foi dos mais afetados com a pandemia e suas medidas restritivas de contenção. De forma semelhante, o estudo conduzido por Alonso, Brandão e Gonçalves (2021) constatou que a crise de saúde e socioeconômica oriunda da pandemia da COVID-19 afetou fortemente o setor da restauração em Portugal.

Torna-se evidente a importância de governos, políticas públicas e profissionais do serviço público e de prestadores de serviços em saúde. Em Portugal, houve inúmeras medidas de apoio para as empresas atingidas pela crise financeira, a exemplo de layoff simplificado, isenções, fundos de emergência e apoios a fundos perdidos para perdas de faturação. Entretanto estas medidas não foram suficientes para reverter o impacto da pandemia no setor. De acordo com os dados do INE (2020, 2021b), o índice de volume de negócios no setor de serviços em Portugal diminuiu, apresentando variação homóloga nominal de -12,8% e -16,7% em dezembro de 2020 e em janeiro de 2021, respectivamente. Valores que são muito expressivos e podem resultar no fechamento de empresas e de postos de trabalhos, fato que se confirmou no setor da restauração.

Apesar dos resultados evidenciados serem bastante ricos e elucidativos, o estudo encontrou algumas limitações que pesquisas futuras devem tentar superar. Destaco o fato de este estudo partir de dados secundários. Entretanto estes dados

refletem o cenário imediato da instalação da pandemia em Portugal, e são muito importantes para subsidiar novas pesquisas, sendo fundamental refletir sobre eles. Desta forma, esta pesquisa pode ser um complemento a pesquisas futuras que devem ser desenvolvidas, analisando detalhadamente este setor tão impactado com a crise de saúde e socioeconômica desencadeada pela pandemia da COVID-19 em Portugal e no mundo.

Como sugestão a pesquisas futuras, destaco que é fundamental o desenvolvimento de estudos transversais de acompanhamento do impacto da pandemia da COVID-19 no setor da restauração, seja no contexto dos empresários e dos trabalhadores do setor, como de todos os *stakeholders*. É fundamental estudar aspectos relacionados com a percepção da mudança de práticas de GRH e suas implicações a nível do Contrato Psicológico, Satisfação, *Engagement*, Intenção de *Turnover* e Insegurança no trabalho, além de aspectos de sobrevivência e recuperação destas empresas, pelo menos, nos 3 anos seguintes ao fim da pandemia.

Dada a pertinência e magnitude deste tema, frente ao impacto no mercado econômico mundial e em especial em Portugal, um país com grande potencial turístico e gastronômico, faz-se necessário analisar de forma detalhada os impactos da pandemia no setor. É preciso entender a percepção da influência das práticas de GRH pelos trabalhadores para subsidiar a implementação de medidas de melhoria e retoma do setor, minimizando os efeitos da pandemia e favorecendo uma retoma mais rápida e sólida no setor, e assim favorecendo a recuperação dos postos de trabalho no setor.

Como dito por um antigo sábio e citado por Gonçalves, Palma e Lopes (2021), “se queres prever o futuro, estuda o passado”. Faz-se neste momento necessário estudar o que aconteceu neste setor tão devastado por esta crise pandêmica, e assim poder estruturar a retoma sustentada, com medidas governamentais que apoiem o setor, seus empresários e trabalhadores, para assim poder ter esperanças concretizáveis de recuperação do setor.

Referências

- AHRESP. (2020). *COVID-19: Impacto na Atividade Turística (Resultado de Inquéritos realizados entre 26/06 a 01/07/2020)*. <https://ahresp.com/2020/07/resultados-inquerito-ahresp-junho/>
- AHRESP. (2021). *Análise Mensal à Atividade Turística*. <https://ahresp.com/2021/03/inquerito-impacto-covid-vefereiro-2021/>
- Alonso, C., Brandão, C., & Gonçalves, S. (2021). Análise temática qualitativa com o apoio do MaxQda – O impacto da COVID-19 no setor da restauração. In *New Trends in Qualitative Research* (Vol. 9, p. 312–319). <https://doi.org/10.36367/ntqr.9.2021.312-319>.

- Araújo, L. (2020). *Quais os impactos de uma epidemia na economia? Experiências a partir da gripe espanhola nos Estados Unidos*. <http://www.blogdoideies.org.br/quais-os-impactos-de-uma-epidemia-na-economia-experiencias-a-partir-da-gripe-espanhola-nos-estados-unidos/>
- Banco de Portugal; Instituto Nacional de Estatística (INE). (2021). *Inquérito Rápido e Excepcional às Empresas – COVID-19. 1ª quinzena de fevereiro de 2021*. 1–21.
- BP, & INE. (2020a). *Inquérito Rápido e Excepcional às Empresas – COVID-19: Semana de 6 a 10 de abril de 2020*. https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/documentos-relacionados/iree_20200414.pdf
- BP, & INE. (2020b). *Inquérito Rápido e Excepcional às Empresas – COVID-19 - Semana de 13 a 17 de abril de 2020*. https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/documentos-relacionados/iree_20200421.pdf
- BP, & INE. (2020c). *Inquérito Rápido e Excepcional às Empresas – COVID-19 1a quinzena de junho de 2020*. https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/documentos-relacionados/iree_20200619.pdf
- BP, & INE. (2020d). *Inquérito Rápido e Excepcional às Empresas – COVID-19 2a quinzena de junho de 2020*. https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/documentos-relacionados/iree_20200701.pdf
- BP, & INE. (2020e). *Inquérito Rápido e Excepcional às Empresas – COVID-19 2a quinzena de maio de 2020*. https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/documentos-relacionados/iree_20200602.pdf
- Brandão, C., Veloso, A., Gonçalves, S. P., Silva, I., dos Santos, J. V., & Moura, R. (2021). The COVID-19 Crisis in the Words of Human Resources Professionals: The Use of Internet Latent Corpus. *Advances in Intelligent Systems and Computing*, 1345 AISC, 292–311. https://doi.org/10.1007/978-3-030-70187-1_21
- Cepellos, V. M. (2020). COVID-19: O que esperar do futuro? Recursos Humanos na linha de frente. *GVExecutivo*, 19(3), 34–37. https://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/vanessa_cepellos.pdf
- Cesário, F. S., Guillén Gestoso, C., & Montalbán Peregrín, F. M. (2012). Contrato de trabajo, compromiso y satisfacción: moderación de la empleabilidad. *Revista de Administração de Empresas*, 52(3), 345–359. <https://doi.org/10.1590/s0034-75902012000300006>
- Decreto nº 14-A/2020 de 18/03, Pub. L. No. Diário da República n.º 55/2020, 30 Suplemento, Série I (2020).
- Decreto nº 2-A/2020 de 20/03, Pub. L. No. Diário da República n.º 57/2020, 10 Suplemento, Série I (2020). <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=-3f8e87a6-3cf1-4doc-b5ee-72225a73cd4f>
- DGS. (2020a). *Relatório de Situação nº 138*. <https://www.dgs.pt/em-destaque/relatorio-de-situacao-n-138-18072020-pdf.aspx>
- DGS. (2020b). *Relatório de Situação nº 16 de 18/03*. <https://www.dgs.pt/em-destaque/relatorio-de-situacao-n-016-18032020-pdf.aspx>
- DGS. (2020c). *Relatório de situação nº 61 de 02/05*. <https://www.dgs.pt/em-destaque/relatorio-de-situacao-n-061-020520201.aspx>

- Fathy El Dessouky, N., & Al-Ghareeb, A. (2020). Human Resource Management and Organizational Resilience in The Era of COVID-19: Theoretical Insights, Challenges and Implications. In *2020 Second International Sustainability and Resilience Conference: Technology and Innovation in Building Designs(51154)*. (p. 1–6). IEEE. <https://doi.org/10.1109/IEEECONF51154.2020.9319967>
- Feijoo, J. P. (2021). A retenção do talento-De um paradigma de posse a um paradigma de acesso. In S. P. Gonçalves, P. J. da Palma, & M. P. Lopes (Orgs.), *Encruzilhadas e Desafios da GRH* (1ª, p. 159–185).
- Ferguson, N. M., Cummings, D. A. T., Fraser, C., Cajka, J. C., Cooley, P. C., & Burke, D. S. (2006). Strategies for mitigating an influenza pandemic. *Nature*, *442*(7101), 448–452. <https://doi.org/10.1038/nature04795>
- Gonçalves, S. P., Palma, P. J. da, & Lopes, M. P. (2021). *Encruzilhadas e Desafios da GRH* (Edições Silabo (org.); 1ª).
- Gonçalves, Sónia P., Dos Santos, J. V., Silva, I. S., Veloso, A., Brandão, C., & Moura, R. (2021). COVID-19 and people management: The view of human resource managers. *Administrative Sciences*, *11*(3). <https://doi.org/10.3390/admsci11030069>
- INE. (2020). 12º Report Semanal. In *Síntese INE@ COVID-19: Vol. 12º*. https://ine.pt/scripts/covid/covid_22junho/19/index.html#zoom=z
- INE. (2021a). *DESTAQUE- Informação à comunicação social: Vol. D*.
- INE. (2021b). *Índices de Volume de Negócios, Emprego, Remunerações e Horas Trabalhadas no Comércio a Retalho*. https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=465825032&DESTAQUESmodo=2
- INE. (2021c). *Síntese INE@COVID-19 - 07. maio. 2021*. https://www.ine.pt/scripts/covid/covid_07maio2021/9/index.html#zoom=z
- News@fmul - ULisboa. (2020). *Roteiro da Memória: As Epidemias e as Pandemias na História da Humanidade*. News@fmul. <https://www.medicina.ulisboa.pt/newsfmul-artigo/99/epidemias-e-pandemias-na-historia-da-humanidade>
- OCDE. (2021). *OECD Employment Outlook 2021 NAVIGATING THE COVID-19 CRISIS AND RECOVERY*. <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/5a700c4b-en>
- OPAS/OMS. (2020). *Folha informativa – COVID-19 (doença causada pelo novo coronavírus)*. https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875
- Ozili, P. K., & Thankom, A. (2020). Spillover of COVID-19: Impact on the Global Economy. *SSRN*. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3562570>
- Page, S., Yeoman, I., Munro, C., Connell, J., & Walker, L. (2006). A case study of best practice - Visit Scotland's prepared response to an influenza pandemic. *Tourism Management*, *27*(3), 361–393. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2006.01.001>
- Pantano, E., Pizzi, G., Scarpi, D., & Dennis, C. (2020). Competing during a pandemic? Retailers' ups and downs during the COVID-19 outbreak. *Journal of Business Research*, *116*(May), 209–213. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2020.05.036>
- Peixoto, V. R., Aguiar, P., Sousa, P., & Abrantes, A. (2020). “Timing”, Adesão e Impacto das Medidas de Contenção da COVID-19 em Portugal. *NOVA National School of Public Health*, 1–22. https://run.unl.pt/bitstream/10362/97663/1/Abrantes_Timing_adese_o_e_impacto_das_medidas_de_contencao_da_covid_19_em_portugal.pdf

- Pordata. ([s.d.]-a). *Números da Crise e da Pandemia*. Fundação Francisco Manuel dos Santos. Recuperado 25 de março de 2021, de file:///Users/celinaalonso/Desktop/BCKUP 14 JANEIRO 2021/CELINA ALONSO MAC/FCT 2021/PORDATA/PORDATA - Números Pandemia.webarchive
- Pordata. ([s.d.]-b). *Taxa de desemprego: total e por grupo etário (%)*. Fundação Francisco Manuel dos Santos. Recuperado 17 de março de 2021, de [https://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+desemprego+total+e+por+grupo+etário+\(percentagem\)-553](https://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+desemprego+total+e+por+grupo+etário+(percentagem)-553)
- Ramos, C., & Gonçalves, S. P. (2021). Intervenção Psicossocial em Contexto Organizacional - Importância, Pressupostos e Encruzilhadas. In S. P. Gonçalves, P. J. da Palma, & M. P. Lopes (Orgs.), *Encruzilhadas e Desafios da GRH* (1ª, p. 187–208). Edições Sílabo.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-C/2020 de 30/04, Pub. L. No. Diário da República n.º 85/2020, 3º Suplemento, Série I, 7 (2020). <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/132883346/details/maximized>
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 53-A/2020 de 14/07, Pub. L. N.º Diário da República n.º 135/2020, 20 Suplemento, Série I de 2020-07-14 (2020). https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/137618391/202007150200/exportPdf/normal/1/cacheLevelPage?_LegislacaoConsolidada_WAR_drefrontofficeportlet_rp=diploma
- WHO. (2020). *Situation Report – 180*. https://www.who.int/docs/default-source/coronavirus/situation-reports/20200718-covid-19-sitrep-180.pdf?sfvrsn=39b31718_2
- Wu, X., Lin, L., & Wang, J. (2021). When does breach not lead to violation? A dual perspective of psychological contract in hotels in times of crisis. *International Journal of Hospitality Management*, 95(October 2020), 102887. <https://doi.org/10.1016/j.ijhm.2021.102887>
- Yoshinaga, C., & Castro, F. H. (2020). COVID-19: O que será do futuro? Decisões financeiras em momentos de crise. *GVExecutivo*, 19(3), 24–29.

SOBRE A REVISTA

Public Sciences & Policies (PS&P) é uma revista interdisciplinar em ciências sociais, com foco em políticas públicas, administração pública, comunicação política e governação com abrangência internacional. PS&P publica artigos originais que são submetidos a um processo rigoroso de revisão por pares. As prioridades da Revista para publicação são trabalhos que:

- Apresentem investigação teórica, metodológica e empírica que contribua para o avanço do conhecimento em políticas públicas, administração pública e governação.
- Apresentem investigação teórica relevante relacionada com os problemas globais de políticas públicas.
- Promovam diversidade de estudos que abordem diferentes áreas geográficas, metodológicas e teóricas.

NORMAS PARA AUTORES

1. A contribuição é original e inédita e não se encontra sob revisão ou para publicação junto de outra revista. Caso contrário, deve-se justificar em “Comentários ao Editor”. A revista adota uma abordagem pluralista e incentiva submissões independentemente da abordagem metodológica e do país de estudo. São aceites para publicação, artigos em português, inglês e espanhol. Os artigos publicados são predominantemente artigos originais, sendo também aceites artigos de revisão que avaliem o estado da arte das políticas públicas.
2. O manuscrito deverá ser submetido num ficheiro editável e conter até 8.000 palavras, incluindo título, um resumo de 200 palavras no máximo, introdução, métodos e materiais, resultados, conclusões, referências, figuras e tabelas. As figuras e tabelas devem apresentar legenda. As figuras devem estar em alta resolução — inserir figuras e tabelas no corpo do texto e não no final do documento. Informações complementares devem ser submetidas em documentos separados.
3. A PS&P segue as normas do manual da APA (American Psychological Association) 7.^a edição para as referências bibliográficas.
4. É reservado aos autores os direitos em relação ao conteúdo da investigação sendo esta de total responsabilidade dos autores. Os trabalhos publicados na revista *Public Sciences & Policies* podem ser reproduzidos total ou parcialmente desde que citada a fonte. O autor detém os direitos autorais dos artigos publicados na revista. Os direitos da primeira publicação pertencem à revista *Public Sciences & Policies*. A revista poderá reproduzir os trabalhos publicados noutros meios para maior divulgação. Os autores aceitam as políticas de acesso aberto enviando os artigos para a revista. Esta segue a política de acesso aberto e gratuito a todos os artigos publicados. O trabalho não será aceite caso seja detetada qualquer ilegalidade, fraude ou comportamento antiético. Os dados pessoais fornecidos pelos autores serão utilizados apenas para a respetiva publicação.
5. Os autores receberão um exemplar cada da versão impressa da revista.

PROCESSO DE REVISÃO POR PARES

Todos os artigos submetidos passarão por uma avaliação preliminar pelo Conselho Editorial para aferir a adequação às normas e critérios da revista. A revista recorre a um processo de revisão anónima de pelo menos dois revisores. Validada a adequação do artigo no âmbito da revista o artigo serão submetidos a arbitragem dos revisores. Os pareceres dos revisores serão encaminhados aos autores, sob anonimato, para sejam realizadas as devidas revisões. A decisão final sobre a publicação do artigo proposto será tomada pelo Editorial Coletivo, considerando os pareceres dos revisores e as revisões efetuadas. O processo de arbitragem científica das recensões cabe ao Editorial Coletivo.

ABOUT THE JOURNAL

PS&P focuses primarily on the interdisciplinary areas of social sciences, such as public policy, public administration, political communication, and governance that have consequences of broad, international significance. It publishes original articles, which are assessed through a rigorous peer-review process. The journal aims to:

- Enable theoretical, methodological, and empirical advances in the study of public policy, public administration, and governance.
- Enable cutting-edge research connecting theoretical research with real-world policy problems and vice-versa.
- Encourage diversity in geographical, methodological, and theoretical approaches.

AUTHOR GUIDELINES

1. The submission has not been previously published, nor is it before another journal for consideration (or an explanation has been provided in Comments to the Editor). The journal takes a pluralist approach and encourages submissions regardless of the methodological approach and country of study. Also, *Public Sciences & Policies* publishes articles in Portuguese, English, and Spanish. Articles published are predominantly original research articles, but review articles that assess the state of the art of the policy field are also welcomed.
2. Your manuscript should be an editable file have up to 8.000 words, including title, abstract up to 200 words, introduction, methods and materials, results, conclusions, and references, figures and tables. Figures and tables should have legends. Figures should be uploaded in the highest resolution possible—place figures and tables in the text rather than at the end of the manuscript. Supporting information should be submitted in separate files.
3. PS&P follows APA Manual, 7th edition, for bibliographic references.
4. The author has the copyright of the articles published in the journal. The content of the research is from the total responsibility of the authors. The works published at Public Sciences & Policies can be reproduced totally or partially since the source is cited. The works sent to Public Sciences & Policies must be original and unpublished. The rights for the first publication belong to Public Sciences & Policies. The journal may reproduce the works published in other media for greater dissemination. The authors accept the open-access policy by submitting papers to this journal since Public Sciences & Policies publishes in free open access. The work will not be accepted if any illegality, fraud or unethical behaviour is detected. The personal data provided by the authors will only be used for the respective publication.
5. The authors will receive a hardcopy version of the publication.

PEER-REVIEW PROCESS

All research articles submitted to this journal have undergone rigorous double-blind peer review, based on initial editor screening and anonymized refereeing by two anonymous referees. Papers will only be sent to review if the Editorial Collective board or Associate Editors determine that the paper meets the appropriate quality and relevance requirements. Once the suitability of the article within the scope of the journal is validated, the article will be submitted to refereeing by the reviewers. The reviewers' opinions will be forwarded to the authors, anonymously, for the necessary revisions to be carried out. The Editorial Collective, considering the opinions of the reviewers, will take the final decision on the publication of the proposed article and the revisions carried out. The process of scientific refereeing of reviews is the responsibility of the Editorial Collective.

