

FORMAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA: JOGOS VIVENCIAIS COMO FERRAMENTA PEDAGÓGICA EM AÇÕES DE COMBATE À SONEGAÇÃO

Luiz Antonio Staub Mafra¹, Davi Conde Ribeiro¹, Leticia Amaral¹

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo a análise de uma metodologia de ensino-aprendizagem que busca estabelecer novas relações entre educador e educando na formação de gestores públicos. Nesse sentido, foram desenvolvidas oficinas de gestão simulada com estudantes de graduação em que eles assumem o papel tanto de gestores como de empresários numa cidade fictícia (com o uso de software público de gestão E-cidade). O tema abordado foi o combate à sonegação e os estudantes vivenciaram experiências sobre as formas que as empresas se valem para se beneficiar com o não pagamento de impostos e, em seguida, assumiram o papel de gestor público para coibir práticas ilegais de arrecadação tributária. A metodologia da análise foi qualitativa na qual os estudantes responderam questionários abertos após as oficinas. Os estudantes participantes das oficinas avaliaram positivamente a experiência no que diz respeito à dinâmica e a possibilidade de interação com outros estudantes. Além de poderem observar de maneira mais próxima à realidade a aplicação dos conceitos apreendidos em sala de aula. Quanto às limitações foram apontados o tempo de realização e algumas dificuldades de interação com a plataforma. Assim, o resultado mostra a viabilidade de utilização dos jogos vivenciais como uma ferramenta complementar e de apoio didático ao conteúdo em sala de aula.

Palavras-chave: Gestão Pública; Sonegação; Ensino-aprendizagem.

INTRODUÇÃO

As relações de ensino-aprendizagem na área de administração pública apresentam-se como um desafio aos docentes e estudantes quando se tenta superar as abordagens normativas, as quais podem ser necessárias, mas não suficientes para uma reflexão mais crítica sobre a

¹ Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG)

realidade como também para a desejável maturidade do egresso na administração pública para lidar com as incongruências e disputas políticas no universo profissional.

Assim, as abordagens interativas, onde os estudantes possam experimentar a vivência em situações simuladas, configuram-se como recurso instrucional e metodológico que abrem novas perspectivas de ensino-aprendizagem, mas que requerem sistemática análise e avaliação sobre suas expectativas e resultados.

Dessa forma, o presente trabalho tem como objetivo realizar a avaliação da experiência de jogos vivenciais no ensino-aprendizagem em administração pública numa temática indigesta para a docência que são as pautas sobre o enfrentamento da corrupção, sonegação e o mau uso da administração pública e os processos de coibir tais práticas.

Para realização da avaliação da experiência foram analisadas as experiências em dois jogos vivenciais concebidos dentro do Laboratório de Gestão em Administração Pública constituído por estudantes de vários cursos de graduação.

Dessa forma, busca-se analisar a percepção dos estudantes nessa estratégia de ensino-aprendizagem, bem como avaliar o emprego de jogos vivenciais na promoção da discussão e auxílio na tomada de decisão no processo de aprendizagem.

2. Formação e amplitude de atuação na administração pública

A dicotomia entre administração pública e a privada tem promovido um dos principais debates no cenário acadêmico. Embora haja algumas semelhanças, há pelo menos uma diferença decisiva, que diz respeito aos seus objetivos finais. Enquanto que, para a administração privada o seu produto fim é o aumento de eficiência e, geralmente, traduzido em lucros; a administração pública por sua vez, tem como objetivo-fim a produção do bem público. Assim, muitas vezes dificulta uma avaliação mais objetiva de seus resultados pelo seu caráter um tanto quanto difuso.

Se, com relação ao objetivo-fim, essa dicotomia causa tanta discussão, pensar na formação profissional para a produção de um objetivo-fim com essas características torna-se um desafio ainda maior e mais complexo.

Para Tavares et al. (2012), a formação do profissional em gestão pública deve ultrapassar a limitação da formação na administração tradicional e se preocupar em formar

gestores capazes de compreender as mudanças do seu tempo e capazes de adequar as técnicas de gestão para torná-las mais eficientes e possíveis de aplicar em diversas realidades.

Coelho (2006) identifica como principais obstáculos no ensino de graduação em administração pública: a) falta de identidade do ensino, b) mimetismo de administração de empresas, c) dicotomia política-administração, d) escassez de material didático, e) carência de corpo docente e f) falhas na interface teoria-prática.

Tendo em vista a complexidade desse profissional e buscando atender as demandas necessárias para a formação, uma das soluções é utilizar como ferramenta as metodologias não convencionais, uma vez que se anseia formar profissionais capazes de ultrapassar a função de administrador no sentido convencional do termo (Tavares et al., 2012).

Para Alves, Oliveira e Calasans (2010), os referenciais teóricos e as técnicas oriundas do paradigma positivista precisam ser ultrapassados, pois tal paradigma já demonstrou não ter chances de sucesso no mundo da complexidade. Para as autoras, a definição de metodologias não convencionais passa por uma compreensão de metodologias assumidas não tecnicistas e que visam propiciar a produção de conhecimento interativo e, que pretendem valorizar as competências reais dos sujeitos envolvidos em cada processo e mobilizar na esfera pública toda a riqueza do humano.

Bastos e Ribeiro (2011) reforçam a necessidade de mudança das concepções éticas e de valores, superando o modelo tradicional ou convencional onde os dirigentes educacionais determinam o conteúdo a ser ensinado sem a participação daqueles que devem aplicar o conhecimento. Os autores, reforçam ainda que a transmissão do saber ainda ocorre em muitas instituições é semelhante ao da tradição e da autoridade sem qualquer convite à reflexão dos estudantes.

Para Alves, Oliveira e Calasans (2010), as metodologias não convencionais, portanto, constituem-se como importantes instrumentos, decorrentes de uma “nova visão paradigmática, os quais nos auxiliam no ensino e na prática de qualquer disciplina que pretenda lidar com a complexidade das sociedades humanas”.

Assim, as metodologias não convencionais buscam superar uma visão de que o administrador público seja um burocrata e um mero executor de ordens e sem reflexão, assumindo, dessa forma, um compromisso na formação do estudante com experiências diversas e na qual o coloca no protagonismo das decisões e na responsabilização sobre suas decisões.

2- Sonegação Tributária e mediação pedagógica

A cobrança de impostos é um tema polêmico no Brasil (assim como em todo o mundo) e as críticas com relação à essas cobranças se multiplicam tanto pela forma pulverizada como são cobradas como também pelo peso que incidem sobre os produtos e serviços. Na visão de Giambiagi e Além (2011), o sistema tributário brasileiro sofre de sérios problemas, dentre os quais: o elevado nível da carga tributária, a falta de equidade e a forte presença de impostos cumulativos.

Por outro lado, os problemas de sonegação são abordados ainda de forma insuficiente, assim como suas formas de combatê-las. Nas palavras de Siqueira e Ramos (2005) a sonegação é um problema sério, demasiadamente complexo e de difícil mensuração. Os autores chamam a atenção da necessidade da combinação de diversos métodos para poder inferir o montante em torno da sonegação como os métodos diretos, que se constroem a partir de dados agregados e pesquisas amostrais, ou seja, são normalmente desenhadas com o intuito de mostrar como cada fator (como a percepção da probabilidade de detecção, a justiça do sistema tributário e a capacidade de resposta do governo) influencia na decisão do contribuinte de declarar corretamente suas obrigações tributárias.

Siqueira e Ramos (2005) chamam a atenção para outro conceito relacionado à perda de arrecadação por parte do governo, a elisão fiscal. Esta seria a prática ligada ao planejamento tributário, em que indivíduos e empresas reduzem seus impostos com base em brechas na legislação, ou seja, práticas que não estão proibidas pela lei.

Segundo estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT, 2020), constatou indícios de sonegação presentes em 47% das empresas de pequeno porte, 31% das empresas de médio porte e 16% das grandes empresas.

Considerando os problemas apontados por Giambiagi e Além (2000), os impactos decorrentes das fraudes e sonegação são devastadores para a concorrência e também para o próprio governo, pois não poderá contar com o recurso para os investimentos necessários, inclusive para a própria fiscalização.

3. METODOLOGIA/MATERIAL E MÉTODOS

O Laboratório de Gestão Simulada em Administração Pública (LGSAP) vem utilizando oficinas com jogos vivenciais como método de ensino-aprendizagem em administração pública. Assim, busca criar situações geralmente não abordadas por meio dos métodos tradicionais de ensino e que geralmente não estão nos conteúdos das disciplinas ou mesmo nas diretrizes curriculares, o que pode contribuir de forma complementar ao aperfeiçoamento da formação de gestores públicos.

Os jogos foram elaborados a partir do E-cidade, software público de gestão municipal que é utilizado pelo laboratório como plataforma de ensino, o qual simula o funcionamento administrativo de uma cidade; no caso, foi criada uma cidade fictícia, onde os participantes têm a possibilidade de emitir relatórios que auxiliam na tomada de decisão, elaborar planejamentos e efetuar transações que fazem parte do cotidiano da gestão de uma prefeitura. Assim, concomitante ao processo de aprendizagem dos processos ligados à gestão pública, os estudantes aprendem também a operar o software de forma mais intuitiva.

Para o desenvolvimento das atividades foram realizadas oito oficinas durante o primeiro semestre letivo de 2019 no laboratório multiusuário do Programa de Pós-graduação em Gestão Pública e Sociedade, contando com a participação voluntária de um grupo que variou entre 4 a 10 estudantes de graduação de diversos cursos (Bacharelado Interdisciplinar em Ciência e Economia, Administração Pública, Economia e Ciências Atuariais).

Para a elaboração e desenvolvimento dos jogos, foi utilizada a metodologia apresentada por Mafra et al., (2017) seguindo 7 fases:

- a) **Construção de cenário:** Compreende os locais, atores e ferramentas necessárias para o desenvolvimento do jogo. Um Município fictício é o ambiente em que os atores vão desenvolver seu papel de gestores públicos.
- b) **Situação problema:** Um enredo guia uma situação que afeta o Município, os participantes necessitam atuar para alcançar a resolução e melhorias na gestão municipal.
- c) **Interação com a plataforma de gestão:** Os participantes utilizam do sistema e-cidade como ferramenta de gestão do município fictício. O software é responsável por abrir novas interpretações para o problema através de seus recursos, auxiliando na tomada de decisão.
- d) **Estudos das alternativas:** Momento de discussão entre os participantes em busca de resoluções para os problemas identificados. A discussão pode ser direcionada ou não por mediadores, visando a proposição de alternativas criativas e não esperadas.

- e) **Conflitos:** Introdução de novas informações que visam proporcionar maior dinamismo ao jogo, fazendo os participantes repensarem as ações já realizadas.
- f) **Resolução:** Momento final do jogo em que os participantes apresentam e discutem suas propostas de resolução da situação problema.
- g) **Análise da mediação pedagógica:** Através da discussão em grupo, os jogadores expressam sua opinião com relação ao desenvolvimento do jogo, fazendo considerações quanto a dificuldade de compreensão do conteúdo abordado e gerando um feedback instantâneo. Posteriormente respondem a um questionário quali-quantitativo.

Para este trabalho foi realizada uma análise de duas oficinas realizadas com os estudantes, que tratavam sobre a sonegação de ISS. Os estudantes participaram de um jogo de tabuleiro elaborado através de uma adaptação do jogo ‘Banco Imobiliário’. Para exemplificar aos estudantes, foi criado um tabuleiro que possuía ‘casas’ com empresas prestadoras de serviço, cada aluno representava uma prestadora. Esse jogo teve como objetivo facilitar a compreensão pelos estudantes como é realizado o processo de arrecadação de ISS. Essa dinâmica permitiu também auxiliá-los a compreender como é realizada a sonegação através das notas fiscais, podendo ser através de nota fria, nota calçada ou ainda por meio de um segundo CNPJ. Os estudantes emitiram notas fiscais de suas prestadoras em duas vias, uma pertencente ao prestador de serviço, outra ao tomador de serviço.

O cenário do jogo se desenvolveu num município fictício criado na plataforma de gestão (on line) cujo enredo se constituía na atração de empresas para se estabelecerem na cidade visando melhoria na economia do município. A situação problema mostrou aos estudantes a sonegação de impostos como um obstáculo para a gestão do município.

Para iniciar o jogo, os estudantes assumiram a posição dos empresários. Dotados das possibilidades de sonegação explicadas nas regras do jogo de tabuleiro elaborado, os estudantes agiram como sonegadores no desenrolar do jogo. Dessa forma, a partir de algumas literaturas e notícias veiculadas na imprensa tiveram conhecimento das estratégias mais comuns de sonegação como: emissão de notas frias, notas calçadas e a existência de um segundo CNPJ para faturamento.

O objetivo do jogo, se pautou em conquistar melhor resultado operacional para a empresa que estava representando, portanto, os estudantes precisariam praticar a sonegação para obter o resultado desejado. Os resultados mostraram que a sonegação provoca um desequilíbrio no mercado quando não há fiscalização e competem com regras desiguais. O

melhor resultado operacional das transações foi aquele em que a fiscalização não conseguiu detectar a sonegação. Após esta etapa, os estudantes inverteram a sua posição foram chamados a assumir a função de gestores públicos e convidados a elaborar estratégias para combater a sonegação de ISS no município e também utilizar do software e-cidade para realizar a auditoria nas notas fiscais emitidas durante o jogo.

Ao final de cada rodada os estudantes realizaram discussão a respeito dos objetivos de aprendizagem e também responderam a um questionário qualitativo disponibilizado eletronicamente para que respondessem logo após a atividade. Esses dados foram tabulados e serão analisados no contexto desse artigo.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A análise dos resultados nos mostra como a ferramenta utilizada enquanto recurso metodológico/instrucional contribuiu para incorporar na relação ensino-aprendizagem de conteúdo de uma forma a reconhecer a dinâmica da gestão pública e os aspectos que interferem nas tomadas de decisões dos gestores. Assim, a percepção dos estudantes corrobora com o entendimento de que esses recursos didáticos articulados podem contribuir com o processo de aprendizado.

A partir da dinâmica em sala e dos relatos dos estudantes foi possível observar que os mesmos se mostraram inicialmente bastante apreensivos quanto ao fato realizarem um jogo no qual tinham que passar pelo papel de sonegadores, onde observou-se até um certo constrangimento quando tinham que falar sobre isso, mas que logo compreenderam a necessidade de assimilar tais práticas.

“A realização do jogo foi boa para enxergarmos na prática a forma que o ISS é cobrado e como acontece a sonegação”.

A dinâmica planejada para as atividades contribuiu para que o estudante desenvolvesse uma maior interação em sala junto com os colegas e, principalmente, como conteúdo apresentado, pois deixam de ser simples expectadores passivos e passam a assumir a responsabilidade para resolução do problema, tendo em vista a problematização explicitada por meio do jogo. Em mais de um relato o dinamismo foi citado como facilitador para entendimento do assunto em questão.

“Achei uma excelente maneira de se entender e aprender mais sobre o tema. Uma maneira muito dinâmica e fácil de lidar com a situação que nos rodeia por todo o tempo“.

Além de compreenderem melhor como ocorre a sonegação, os estudantes apontaram a importância de enxergar na prática como é realizada a cobrança do imposto ISS e ressaltaram a importância do dinamismo do jogo para uma melhor assimilação do conteúdo.

“Bem legal a dinâmica do jogo. Melhor forma para compreender a sonegação e entender os impostos e pagamentos“.

Ao final, ficaram surpresos com o volume de recursos que a administração municipal da prefeitura havia deixado de arrecadar com a sonegação do INSS. Essa sensibilização teve um papel fundamental na ativação da criatividade e na busca por alternativas para solução do problema.

“Mais uma vez a oficina foi boa pela utilização da prática, assim, sendo possível uma maior fixação do conteúdo. ”

Assim, passaram a pesquisar sobre as estratégias de combate à sonegação, se inspirando em outros casos similares em outras prefeituras assim como criando soluções originais para os problemas. As alternativas por eles sugeridas que vão além do aspecto punitivo e ampliaram o repertório de ações públicas como a criação de sistemas de crédito fiscal para os tomadores de serviços, os quais exigirão mais notas fiscais e com valores corretos; realização de sorteios, campanhas educativas; implantação de sistemas com maior transparência na arrecadação e aplicação dos tributos; sistemas de inteligência fiscal; fiscalização por setores específicos, etc.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A superação das limitações da formação tradicional em administração citada por Tavares et al (2012) pode ser concretizada por meio de oficinas em ambientes simulados nos quais trazem o aluno para o centro da arena para pensar em conjunto soluções e alternativas, articulações, negociações, enfim processos que enfrentarão no cotidiano profissional.

As abordagens não convencionais, nesse sentido, procuram problematizar situações em que contribuam com uma formação mais conectada com a realidade. Para isso, o processo de formação mais dinâmico pode contribuir para o estímulo ao posicionamento de enfrentamento dos problemas públicos, como no caso da discussão sobre como ocorre a sonegação para criar alternativas de combatê-la. Métodos ativos, além de dinâmicos, promovem a reflexão dos estudantes, que são limitadas nos métodos tradicionais.

6. REFERÊNCIAS

ALVES, Valeria Giannella; OLIVEIRA, Cybele Amado, e; CALASANS, Fábila Virgínia Marques, ‘Efetivando o Discurso Da Participação: Metodologias Não Convencionais Em Duas Políticas Públicas No Interior Da Bahia’, in **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda**. Recife: Univasf, 2010. pp. 93–118

BASTOS, Maria Flávia e RIBEIRO, Ricardo Ferreira ‘Educação e empreendedorismo social: um encontro que (trans)forma cidadãos’, **Revista Diálogo Educacional**, 11 (2011), 573–94

COELHO, Fernando de Souza, ‘educação superior, formação de administradores e setor público: Um Estudo Sobre o Ensino de Administração Pública – Em Nível de Graduação – No Brasil’. **Tese de doutorado**. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2006.

GIAMBIAGI, Fabio, e ALÉM, Ana Cláudia Duarte. **Finanças Públicas: Teoria e Prática No Brasil**, 4a edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

IBPT - Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação. **ESTUDO SOBRE SONEGAÇÃO FISCAL DAS EMPRESAS BRASILEIRAS**, 2020

MAFRA, Luiz Antonio Staub; MENDONÇA, Italo do Nascimento; MEIRA SILVA, Taiane, ‘Mediação pedagógica em jogos vivenciais: avaliação de uma plataforma de gestão como ferramenta de ensino-aprendizagem em administração pública. Brasília: II ENEPCP **Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas**, 2017, 1–18

SIQUEIRA, Marcelo Lettieri; RAMOS, Francisco S. ‘A Economia Da Sonegação: Teorias e Evidências Empíricas’, **Revista de Economia Contemporânea**, 9.3 (2005), 555–81
<<https://doi.org/10.1590/s1415-98482005000300004>>

TAVARES, Geovani de Oliveira; CUNHA, Eduardo Vivian e; SILVA JÚNIOR, Jeová Torres, ‘Os Limites e Desafios Da Formação Em Gestão Pública e Gestão Social No Curso de Administração Pública Da UFC Campus Cariri’, **Temas de Administração Pública**, 3.3 (2012), 1–25
<<http://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/1-ufc-campus-cariri-versao-final.pdf>>