



**RSP**

# Revista do Serviço Público

Vol. 68, nº 2

Abr/Jun 2017

ISSN: 0034-9240

## Seção temática: Inovação no setor público

Práticas inovadoras de gestão no contexto das universidades públicas brasileiras: validação da escala para medir seu grau de importância e adoção

*Janice Janissek, Carolina Villa Nova Aguiar, Tamilles Aquino Brito Mello, Rayane Suenia Ferreira e Marione Souza Campos*

Inovação no setor público: uma instituição pública de ensino sob a ótica dos servidores e colaboradores

*Adriana Sodré Dória, Hironobu Sano, Jéssyka Pereira de Lima e Antônio Fabrício Soares Bispo Santos Silva*

Teoria social da austeridade: para uma crítica do processo de precarização Social

*Renato Miguel do Carmo e André Barata*

Algumas lições da reforma administrativa italiana nos anos 1990

*Davide Carbonai e Alfredo Alejandro Gugliano*

Planejamento Estratégico Situacional - PES: uma análise bibliométrica da produção científica brasileira

*Alliny Kásia da Silva, Josean Pereira de Sousa, Waldecy Rodrigues e Airton Cardoso Caçado*

Agências irmãs? Semelhanças e diferenças na institucionalização via mudança institucional das ouvidorias da ANTT e da Antaq

*Luciana de Oliveira Miranda e Paulo Du Pin Calmon*

Capacitação e formação para o setor público e os modelos de escola de governo no Brasil

*Milena de Senne Ranzini e Newton Antonio Paciulli Bryan*

A inserção de municípios gaúchos no Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFANCIA) e seus fatores condicionantes

*Letícia Maria Schabbach e Marília Patta Ramos*

O desenvolvimento de competências gerenciais na prática dos gestores no contexto de uma lfe centenária

*Michelle de Andrade Souza Diniz Salles e Beatriz Quiroz Villardi*

**Enap**

**RSP**

Brasília – 2017

**Enap**

Escola Nacional de Administração Pública

## Missão da Revista do Serviço Público

Disseminar conhecimentos e estimular a reflexão e o debate, apoiando o desenvolvimento dos servidores, o seu compromisso com a cidadania e a consolidação de uma comunidade de praticantes, especialistas e interessados nos temas de políticas públicas e gestão governamental.

Enap Escola Nacional de Administração Pública

*Presidente:* Francisco Gaetani

*Diretora de Formação Profissional e Especialização:* Iara Cristina da Silva Alves

*Diretor de Educação Continuada:* Paulo Marques

*Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento:* Guilherme Alberto Almeida de Almeida

*Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação Stricto Sensu:* Fernando de Barros Gontijo Filgueiras

*Diretora de Gestão Interna:* Camile Sahb Mesquita

*Conselho Editorial:* Antônio Sérgio Araújo Fernandes (Universidade Federal da Bahia - UFBA); Andre Luiz Marengo dos Santos (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Armin Mathis (Universidade Federal do Pará UFPA); Barry Ames (University of Pittsburgh - Estados Unidos); Carla Bronzo Ladeira (Fundação João Pinheiro - FJP); Celina Souza (Universidade Federal da Bahia - UFBA); Claudia Avellaneda (Indiana University - Estados Unidos); Fernando Luiz Abrucio (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP); Francisco Longo (Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas - Espanha); Frank Fisher (Rutgers University - Estados Unidos); Guy Peters (University of Pittsburgh - Estados Unidos); José Antônio Puppim de Oliveira (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP / United Nations University - Estados Unidos); José Carlos Vaz (Universidade de São Paulo - USP); Marcelo Fabián Repetto (Universidad de Buenos Aires - Argentina); Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Marcus André Melo (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE); Maria Paula Dallari Bucci (Universidade de São Paulo - USP); Maria Rita Loureiro (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP); Mariana Llanos (German Institute of Global and Area Studies - Alemanha); Michael Barzelay (London School of Economics - Reino Unido); Nuria Cunill Grau (Universidad De Los Lagos - Chile); Paulo Carlos Du Pin Calmon (Universidade de Brasília - UnB); Tânia Bacelar de Araújo (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE).

*Conselho Científico:* Fernando de Souza Coelho (Universidade de São Paulo - USP); Frederico Lustosa da Costa (Universidade Federal Fluminense - UFF); Gabriela Lotta (Universidade Federal do ABC - UFABC); Márcia Miranda Soares (Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG); Mariana Batista da Silva (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE); Marizaura Reis de Souza Camões (Escola Nacional de Administração Pública - Enap); Natália Massaco Koga (Escola Nacional de Administração Pública - Enap); Pedro Lucas de Moura Palotti (Escola Nacional de Administração Pública - Enap); Pedro Luiz Costa Cavalcante (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea); Ricardo Corrêa Gomes (Universidade de Brasília - UnB); Thiago Dias (Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN).

### Periodicidade

A Revista do Serviço Público é uma publicação trimestral da Escola Nacional de Administração Pública.

### Expediente

Editor responsável: Fernando de Barros Gontijo Filgueiras. Editor executivo: Flavio Schettini Pereira. Colaboradora: Ana Paula Soares Silva. Revisão: Luiz Augusto Barros de Matos, Renata Fernandes Mourão e Roberto Carlos R. Araújo. Projeto gráfico e editoração eletrônica: Vinicius Aragão Loureiro. Revisão gráfica: Ana Carla Gualberto Cardoso. Capa: Alice Prina. (Servidores da Enap).

---

Revista do Serviço Público. 1937 - / Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: ENAP, 1937 - .

v.: il.; 25,5 cm.

Editada pelo DASP em nov. de 1937 e publicada no Rio de Janeiro até 1959. A periodicidade varia desde o primeiro ano de circulação, sendo que a partir dos últimos anos teve predominância trimestral (1998/2007).

Interrompida no período de 1975/1980 e 1990/1993.

ISSN:0034-9240

1. Administração Pública – Periódicos. I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDU: 35 (051)

---

Catalogado na fonte pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos – ENAP

**Enap**

 ENAP, 2016

Tiragem: 300 exemplares

Assinatura anual: R\$ 40,00 (quatro números)

Exemplar avulso: R\$ 12,00

Os números da RSP Revista do Serviço Público anteriores estão disponíveis na íntegra no sítio da Enap:

[www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Telefone: (61) 2020 3096/3092

[www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)

[editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br)

As opiniões expressas nos artigos aqui publicados são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da RSP.

A reprodução total ou parcial é permitida desde que citada a fonte.

# Sumario

## Contents

- Seção temática: Inovação no setor público  
Práticas inovadoras de gestão no contexto das universidades públicas brasileiras: validação da escala para medir seu grau de importância e adoção  
Innovative management practices in the context of Brazilian public universities: validation of scale to measure their degree of importance and adoption 259  
*Janice Janissek, Carolina Villa Nova Aguiar, Tamilles Aquino Brito Mello, Rayane Suenia Ferreira e Marione Souza Campos*
- Seção temática: Inovação no setor público  
Inovação no setor público: uma instituição pública de ensino sob a ótica dos servidores e colaboradores  
Innovation in the public sector: a public educational institution from the standpoint of its public servants and collaborators 285  
*Adriana Sodré Dória, Hironobu Sano, Jéssyka Pereira de Lima e Antônio Fabrício Soares Bispo Santos Silva*
- Teoria social da austeridade: para uma crítica do processo de precarização  
Social theory of austerity: a critique to the process of precariousness 319  
*Renato Miguel do Carmo e André Barata*
- Algumas lições da reforma administrativa italiana nos anos 1990  
Some lessons from the italian administrative reform in the 1990s 343  
*Davide Carbonai e Alfredo Alejandro Gugliano*

Planejamento Estratégico Situacional - PES: uma análise bibliométrica da produção científica brasileira	
Strategic Situational Planning - PES: an bibliometric analysis of Brazilian scientific production	365
<i>Alliny Kásia da Silva, Josean Pereira de Sousa, Waldecy Rodrigues e Airton Cardoso Caçado</i>	
Agências irmãs? Semelhanças e diferenças na institucionalização via mudança institucional das ouvidorias da ANTT e da Antaq	
Twin Agencies? Similarities and Differences in Institutionalization through Institutional Change of ANTT and Antaq Ombudsman's Offices	389
<i>Luciana de Oliveira Miranda e Paulo Du Pin Calmon</i>	
Capacitação e formação para o setor público e os modelos de escola de governo no Brasil	
Capacity building and training for the public sector and the school of government models in Brazil	417
<i>Milena de Senne Ranzini e Newton Antonio Paciulli Bryan</i>	
A inserção de municípios gaúchos no Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFANCIA) e seus fatores condicionantes	
The insertion of gaucho municipalities into the Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFANCIA) and its conditioning factors	439
<i>Letícia Maria Schabbach e Marília Patta Ramos</i>	
O desenvolvimento de competências gerenciais na prática dos gestores no contexto de uma Ifes centenária	
Managerial Competencies Development through Managers' practice in the Context of a Centennial Higher Education Institution - HEI	467
<i>Michelle de Andrade Souza Diniz Salles e Beatriz Quiroz Villardi</i>	

# Editorial

Este ano a Revista do Serviço Público fará 80 anos. No próximo número contaremos essa história, a qual resume e estrutura a história do próprio serviço público no Brasil. Este número da Revista do Serviço Público traz artigos diversos, que tocam em problemas relevantes para a gestão pública no contexto de crises e reconfigurações.

A seção temática deste número traz a questão da inovação como um problema premente para refletir acerca da mudança em órgãos públicos. Como produzir e mensurar a inovação em órgãos públicos? O artigo **Práticas inovadoras de gestão no contexto das universidades públicas brasileiras** e o artigo **Inovação no setor público: uma instituição pública de ensino sob a ótica dos servidores e colaboradores** trazem importantes contribuições aplicadas. Tomando o caso das universidades federais no Brasil, o estudo do primeiro artigo propõe uma escala que pretende avaliar a importância de práticas inovadoras em gestão. Considerando a centralidade das práticas de inovação na gestão pública, a aplicação dessa escala pode revelar o modo de acordo com o qual é possível criar envolvimento com os diversos atores nas práticas de mudança de serviços públicos. O segundo artigo, por sua vez, replica um estudo realizado pelo Centre for Public Sector Innovation, considerando a percepção de servidores como fundamental para o desenvolvimento de práticas inovadoras, especialmente centradas em serviços.

No que tange às contribuições originais publicadas neste número da Revista do Serviço Público, temos o artigo **Teoria social da austeridade**. Considerando os diversos contextos de crise, o artigo problematiza, em uma dimensão normativa, a questão da austeridade e os seus efeitos na justiça social. É uma contribuição teórica importante para o debate a respeito do enfrentamento das crises, com um especial enfoque na experiência portuguesa com as políticas de austeridade em função da crise financeira de 2008. A Revista do Serviço Público encoraja contribuições que possam fazer avançar a teoria sobre questões centrais à gestão pública e aos governos democráticos.

O mesmo se pode dizer a respeito do artigo **Algumas lições da reforma administrativa italiana nos anos 1990**. É necessário recuperarmos os problemas relacionados à reforma do Estado, trazendo ao debate as experiências, os avanços e as barreiras para as mudanças no serviço público. Recuperar essa perspectiva de mudança e melhoria de serviços públicos constitui principal questão, tendo em vista os aprendizados, perspectivas e problemas que estão inseridos no tema da reforma do Estado.

Nesse sentido, se mudanças são importantes na ótica do serviço público, tendo em vista caminhos, sentidos e construção, também é necessário pensar as ferramentas de conhecimento disponíveis a gestores públicos, de forma a carrear esse processo. O artigo **Planejamento Estratégico Situacional - PES: uma análise bibliométrica da produção científica brasileira** procura referenciar e compreender esse ferramental importante de gestão, considerando os problemas, questões e referenciais envolvidos nessa prática de gestão.

O mesmo pode ser colocado para o artigo **Agências irmãs? Semelhanças e diferenças na institucionalização via mudança institucional das ouvidorias da ANTT e da Antaq.** Em que medida a mudança institucional pode ser refletida em contextos semelhantes e produzir resultados diferentes? Estudando o contexto de institucionalização de ouvidorias em duas agências reguladoras diferentes, o estudo propõe uma abordagem interessante da mudança, considerando, sobretudo, os fatores institucionais de decisão.

Mudança do serviço público envolve a adoção de práticas inovadoras, pensar os contextos institucionais e o roadmap pretendido. Mas também envolve políticas de capacitação e desenvolvimento de servidores, especialmente no contexto das escolas de governo. O artigo **Capacitação e formação para o setor público e os modelos de escola de governo no Brasil** promove a reflexão sobre os modelos de escola de governo vigentes no Brasil e qual a sua capacidade para promover o conhecimento no setor público.

Esses primeiros artigos fazem a reflexão sobre os diversos contextos de mudança do setor público. Mas neste número também publicamos artigos voltados para a compreensão de diversos problemas em políticas públicas. Qual a estrutura de incentivos e condicionantes institucionais que fazem com que atores relevantes no processo de implementação de políticas públicas adiram aos termos propostos em programas do Governo Federal? O artigo **A inserção de municípios gaúchos no Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) e seus fatores condicionantes** promove essa reflexão, de modo a pensar a centralidade dos desenhos de políticas públicas para o sucesso ou fracasso da implementação.

Já o artigo **O desenvolvimento de competências gerenciais na prática dos gestores no contexto de uma IFES centenária** trata das práticas de gestão internas aos órgãos públicos. Fazendo o estudo do caso da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), as autoras desse artigo tratam de práticas de gestão que visam ao aperfeiçoamento dos diversos agentes envolvidos na gestão pública.

Como afirmamos anteriormente, a Revista do Serviço Público incentiva as contribuições teóricas a respeito da gestão pública. E incentiva também as

contribuições diversas em relação aos seus enfoques temáticos, nos diferentes campos de conhecimento. Consideramos que avanços têm sido feitos na construção do campo de conhecimento a respeito da gestão pública. E que podemos avançar se ousarmos aprimorar as metodologias, investir em estudos comparativos e fortalecer a pluralidade e importância desse campo de conhecimento.

Fernando Filgueiras  
Editor-Chefe  
Revista do Serviço Público



**RSP**

*Seção temática:*  
*Inovação no setor público*  
**Práticas inovadoras de gestão no  
contexto das universidades  
públicas brasileiras: validação da  
escala para medir seu grau de  
importância e adoção**

**Janice Janissek**

*Universidade Federal da Bahia (UFBA)*

**Carolina Villa Nova Aguiar**

*Escola Bahiana de Medicina e Saúde Pública*

**Tamilles Aquino Brito Mello**

*Universidade Federal da Bahia (UFBA)*

**Rayane Suenia Ferreira**

*Universidade Federal da Bahia (UFBA)*

**Marione Souza Campos**

*Universidade Federal da Bahia (UFBA)*

O objetivo do estudo é apresentar a validação de um instrumento para identificar o grau de importância e de adoção de um conjunto de práticas de gestão considerado inovador e que seja aplicável no contexto das universidades públicas federais brasileiras. O instrumento foi construído a partir da identificação de um conjunto de práticas inovadoras premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap). A partir de tal identificação, procedeu-se uma análise de conteúdo, identificando categorias em torno das quais as práticas foram classificadas. Tais categorias foram conceituadas e uma segunda análise de conteúdo foi realizada para classificá-las em dimensões organizacionais. Após a identificação, conceituação e classificação das práticas, organizou-se uma escala contendo dezenove itens distribuídos em três fatores que mediu o grau de importância e de adoção de cada prática selecionada. A coleta de dados para a validação da medida envolveu uma amostra de 332 gestores que responderam ao questionário *online*, enviado por *e-mail*. Os participantes da pesquisa foram ocupantes de cargos de gestão das áreas administrativas e acadêmicas de quatro universidades públicas

---

[Artigo recebido em 31 de outubro de 2016. Aprovado em 24 de fevereiro de 2017.]

federais brasileiras. Após as análises de validação da escala, realizaram-se os ajustes, tendo como resultado a versão validada da escala composta por três fatores, totalizando dezesseis itens.

**Palavras-chave:** inovação, modelo de gestão, ensino superior, administração pública

### **Prácticas innovadoras de gestión en el contexto de las universidades públicas brasileñas: validación de la escala para medir su grado de importancia y adopción**

El objetivo del estudio es presentar la validación de un instrumento para identificar el grado de importancia y de adopción de un conjunto de prácticas de gestión considerado innovador y que sea aplicable en el contexto de las universidades públicas federales brasileñas. El instrumento fue construido a partir de la identificación de un conjunto de prácticas innovadoras premiadas en el Concurso Innovación en la Gestión Pública Federal promovido por la Escuela Nacional de Administración Pública (Enap). A partir de dicha identificación, se procedió a un análisis de contenido, identificando categorías en torno a las cuales las prácticas fueron clasificadas. Tales categorías fueron conceptualizadas y un segundo análisis de contenido fue realizado para clasificarlas en dimensiones organizacionales. Después de la identificación, conceptualización y clasificación de las prácticas, se organizó una escala que contenía diecinueve elementos distribuidos en tres factores que midió el grado de importancia y de adopción de cada práctica seleccionada. La recolección de datos para la validación de la medida implicó una muestra de 332 gestores que respondieron al cuestionario en línea, enviado por e-mail. Los participantes en la investigación fueron ocupantes de cargos de gestión de las áreas administrativas y académicas de cuatro universidades públicas federales brasileñas. Después de los análisis de validación de la escala, se realizaron los ajustes, dando como resultado la versión validada de la escala compuesta por tres factores, totalizando dieciséis ítems.

**Palabras clave:** innovación, modelo de gestión, enseñanza superior, administración pública

### **Innovative management practices in the context of Brazilian public universities: validation of scale to measure their degree of importance and adoption**

The aim of this study is to present the validation of a measurement scale to identify the degree of importance and adoption of a set of management practices considered to be innovative, to be applied in the context of federal universities in Brazil. The scale was developed from the identification of innovative practices awarded by the competition “Concurso Inovação na Gestão Pública Federal” promoted by National Public Management School (Enap). As a result of that identification, a content analysis was performed to classify the practices into organizational dimensions. After the identification, definition and classification of these practices, a three dimensional scale with nineteen items measured the degree of importance and adoption of each selected practice. Data collection procedures culminated in a sample of 332 managers who responded to an online version of the questionnaire sent by e-mail. The participants occupied management positions in administrative and academic areas in four federal universities in Brazil. After the validation analysis, some adjustments were included, resulting in the validated version of the scale, composed by three factors and sixteen items.

**Keywords:** innovation, management model, higher education, public administration

## Introdução

Um dos aspectos que têm sido discutidos na literatura, que explora o entendimento conceitual da inovação organizacional, envolve a exploração de diferentes tipologias nas quais tal fenômeno pode ser classificado. Nesse sentido, uma das classificações amplamente empregadas é a que caracteriza as inovações como sendo do tipo tecnológicas ou não-tecnológicas (ARMBRUSTER; BIKFALVI; KINKEL; LAY, 2008; MOTHE; THI, 2010; DAMANPOUR, 2014; DAMANPOUR; ARAVIND, 2012). As inovações tecnológicas referem-se à geração de um novo equipamento ou máquina, denotando uma ideia de algo mais concreto, físico e visível (GEORGANTZAS; SHAPIRO, 1993). Já as inovações do tipo não-tecnológicas, envolvem uma dimensão mais social e, portanto, com um caráter mais abstrato, menos óbvio, e difícil de identificar (GEORGANTZAS; SHAPIRO, 1993). Assim, as inovações não-tecnológicas envolvem a introdução de algo novo na dimensão da gestão, ou seja, uma prática ou um processo administrativo ou organizacional (DAMANPOUR, 2014).

Em relação a essa classificação, é importante salientar que as inovações tecnológicas são aquelas que têm merecido mais atenção dos pesquisadores sobre o tema. Em uma revisão de literatura envolvendo 262 artigos que exploravam claramente as tipologias de inovação, apenas 3% deles focavam nas inovações gerenciais (CROSSAN; APAYDIN, 2010). Diante desse dado oferecido por Crossnan e Apaydin (2010), é possível supor que, entre os fatores limitadores para a investigação das inovações gerenciais, encontra-se a ausência de instrumentos adequados para a sua mensuração. Portanto, o presente trabalho propõe-se a construir e buscar evidências de validade de uma medida do grau de importância e adoção de práticas inovadoras de gestão de organizações universitárias.

Quando se busca compreender as inovações não-tecnológicas, encontra-se uma diversidade de denominações por meio das quais esse tipo de inovação é definido. Damanpour (2014), por exemplo, divide as inovações não-tecnológicas em três tipos: organizacional, administrativa e gerencial. Para efeitos deste trabalho empregaremos o termo inovações gerenciais, conforme a compreensão explorada no trabalho de Damanpour (2014). Nesse sentido, a inovação gerencial pode ser compreendida em torno de três principais pontos de vista. O primeiro deles é desenvolvido por Kimberly (1981) e relaciona tais inovações ao processo de tomada de decisão e explora o que os gerentes são e como eles agem em relação a esse aspecto. Assim, nesta perspectiva define-se

inovação gerencial como algum programa, produto ou técnica que representa um importante marco no estado da arte da gestão o qual afeta a natureza, localização, qualidade ou quantidade de informação que está disponível para o processo de tomada de decisão (KIMBERLY, 1981). O segundo ponto de vista utilizado destaca que a inovação gerencial, para ser assim considerada, precisa implicar em romper com os princípios, processos e práticas que caracterizam o modelo de gestão tradicional. Assim, nessa concepção, destaca-se a compreensão do que os gestores fazem e como eles agem (BIRKINSSHAW *et al*, 2008; HAMEL, 2006). Por último, pode-se encontrar que a inovação gerencial se refere à introdução de novas abordagens para conceber a estratégia, a estrutura e os processos que mudam o trabalho dos gestores e dos membros da organização (VACCARO; JANSEN; VAN DEN BOSCH; VOLBERDA, 2012). Além da definição, um aprofundamento do entendimento da inovação gerencial pode ser alcançado por meio da especificação de sua tipologia.

#### Quadro 1 – Principais tipologias de inovação gerencial

Autores	Principais dimensões		Especificação das dimensões
Whittington, Pettigrew, Peck, Fenton e Conyon (1999)	Estrutura, processo e divisão		
Wischnevsky e Damanpour (2008)	Estratégia e estrutura		
Ambruster et al (2008)	Intra-organizacional	Estrutura	Descentralização, equipes multifuncionais
		Procedimentos	Enriquecimento do trabalho, Círculo Qualidade
	Inter-organizacional	Estrutura	Alianças, terceirização
		Procedimentos	Suplay Chain, Just-in-Time com clientes

Autores	Principais dimensões	Especificação das dimensões
CIS (Community Innovation Survey, 2010)	Novas práticas procedimentos organização trabalho	Suplay Chain, Re-engenharia de negócios, gestão conhecimento, produção em linha, gestão qualidade)
	Novos métodos para organizar responsabilidades no trabalho e tomada de decisão	Novos sistemas de responsabilidade de empregados, trabalho em equipe, descentralização, integração/desintegração de departamentos, sistemas de treinamento e educação
	Novos métodos para organizar as relações da organização com ambiente externo (outras organizações)	Alianças, parcerias, terceirização, subcontratação
Wang (2010); Walter <i>et al</i> (2011)	Inovação baseada em tecnologia da informação	
	Inovação baseada na administração	
Hollen, Van Den Bosch e Volberda (2013)	Contexto Inter-Organizacional	Estabelecimento de objetivos, motivação dos empregados e coordenação atividades
		Tomada de decisão para alocação de recursos

Fonte: Damanpour (2014)

Conforme pode se observar no Quadro 1, as tipologias apresentadas organizam o entendimento de quais são os principais focos de análise quando se quer compreender as inovações gerenciais. De uma forma mais global, as tipologias exploradas no Quadro 1 permitem identificar duas grandes tendências na sua constituição. A primeira delas diz respeito à presença marcante das dimensões de estrutura e dos procedimentos. Embora em cada uma das diferentes tipologias tais dimensões apresentem nuances diferenciadas (por exemplo, processo,

procedimentos e métodos), elas direcionam o olhar para os aspectos mais delimitados que compõem cada uma dessas dimensões.

A segunda tendência envolve a classificação das inovações em relação ao *locus* onde elas ocorrem. Ou seja, podemos definir um conjunto de práticas, métodos e procedimentos e de estruturas que se encontram circunscritas aos aspectos internos ou externos à organização. Aspectos como as novas formas de organização do trabalho (por exemplo o trabalho em equipe e a produção em linha) e as inovações que geram impactos no grau de envolvimento e de empoderamento dos empregados também podem ser destacados ao se compreender as tipologias apresentadas.

Como a construção e validação do instrumento apresentado neste estudo envolve um conjunto de práticas inovadoras de gestão, as discussões apresentadas até aqui delimitam o universo conceitual que envolve o entendimento de tais práticas. No entanto, é preciso levar em consideração, também, que o estudo foi conduzido com um tipo específico de organização – universidades públicas. Nesse sentido, torna-se também importante explorar alguns aspectos que envolvem esse tipo de organização a fim de contextualizar a identificação das práticas que compõem o instrumento.

O setor público tem sido alvo de inúmeras críticas envolvendo a qualidade dos serviços prestados à população, eficiência no gasto dos recursos públicos e por apresentar processos laborais fundamentados nas disfunções da burocracia as quais geram um atendimento disfuncional aos seus usuários. Essa insatisfação com o funcionamento da máquina pública reforça a importância de se investir continuamente na melhoria da sua gestão, incorporando novas práticas e tecnologias que venham a aprimorar os processos de gestão nos diferentes órgãos, institutos e setores nas três esferas da administração pública.

Tradicionalmente, as organizações públicas funcionam com base em um modelo híbrido de gestão, que combina pressupostos e práticas patrimonialistas e burocráticos, os quais possuem como uma de suas características principais o foco em seus processos internos. São, portanto, organizações fechadas e insensíveis ao atendimento das demandas de seus usuários. Nos últimos anos, intensificaram-se as discussões acerca da necessidade de superação de tais modelos e da adoção de um modelo que se ajuste melhor à realidade atual, caracterizada por intensas e rápidas transformações em todas as esferas da vida humana. Nesse sentido, surge como uma alternativa a introdução de um modelo gerencial baseado no foco em resultados e na satisfação dos usuários dos serviços públicos. Uma das formas de fazer essa transição de modelos é profissionalizar a gestão e capacitá-la para promover processos de trabalhos e adotar práticas de gestão inovadoras, ou seja, que superem as práticas tradicionalmente utilizadas.

Nas universidades públicas o cenário não é distinto das demais organizações públicas. Considerada uma das principais fomentadoras das iniciativas inovadoras, quando se trata de seus processos de gestão, a universidade pública ainda se encontra muito arraigada em práticas e procedimentos de gestão considerados tradicionais e burocráticos. Vários são os fatores que colaboram para a existência de tal quadro: a falta de preparo e de formação continuada daqueles que assumem a gestão, a rotatividade de seu quadro gerencial, a convivência de dois segmentos com lógicas distintas (burocracia mecanizada e profissional) que orientam a sua ação na universidade, dentre outros (MINTEZBERG, 2003).

Diversas iniciativas e reformas vêm sendo implementadas no sentido de estimular as organizações públicas para que se tornem mais eficazes e efetivas. Uma dessas iniciativas é a premiação que visa identificar e recompensar as iniciativas consideradas inovadoras no contexto da gestão de organizações públicas brasileiras. Tendo em vista que a investigação acerca das práticas inovadoras no contexto da universidade ainda se encontra em um estágio bastante preliminar, os estudos que fazem uma análise do quanto as universidades estão sendo inovadoras em suas práticas de gestão são escassos. Mesmo os estudos sobre a gestão universitária brasileira também são raros. Por esse motivo, para estruturar um instrumento que pudesse avaliar as práticas inovadoras especificamente no contexto das universidades foi necessário recorrer a um levantamento sobre as práticas inovadoras adotadas no setor público em geral. Desse modo, uma das estratégias adotadas pelos governos para fomentar, celebrar e divulgar as boas práticas de gestão foi a concepção dos prêmios de inovação.

Como elucida Straface (2004), o fato é que a denominação prêmio de inovação governamental é uma definição genérica que engloba uma série de ações diversas, mas que compartilham três objetivos básicos: celebrar, divulgar e promover iniciativas criativas que trouxeram melhorias para o modo de gestão governamental. O autor define dois eixos principais dentre os objetivos que motivem a criação e execução dos prêmios: a melhoria da imagem do setor público frente à sociedade e a replicação e multiplicação dessas boas práticas. A melhoria da imagem envolve uma tentativa de quebrar com a crença de uma administração pública arcaica, pouco flexível e pouco ágil na incorporação de atualizações; esse aspecto é reforçado pelo método da seleção dos dirigentes e gestores do serviço público ser, em sua maioria, através de eleições ou indicações por governantes eleitos, o que torna a opinião pública extremamente relevante para a sustentabilidade e condução dos empreendimentos públicos. Já a questão da replicação abarca a importância de disseminar as boas práticas desenvolvidas como meio de multiplicá-las e ampliando os seus benefícios, adequando a sua



execução em cada realidade. Os prêmios de inovação constituem uma tipologia de ação estratégica para fomentar a disseminação de boas práticas, mas que não possuem um modelo concebido *a priori*.

Cada prêmio vai estruturar uma metodologia que seja mais adequada aos objetivos do concurso, adaptando as etapas e os critérios estabelecidos às particularidades do público e contexto. O Concurso de Experiências Inovadoras na Gestão Pública Federal é o principal e mais antigo concurso que seleciona e premia as inovações no setor público a nível nacional. Ele está organizado dentre os parâmetros do conceito de inovação na gestão pública que abrange uma série de dimensões da atuação do governo federal. As ações inovadoras são avaliadas a partir dos princípios da gestão pública empreendedora que orientaram o processo de reforma do Estado brasileiro: “orientação para resultados, foco no usuário-cidadão; aumento da eficácia e eficiência organizacional ou do programa; estímulo à criatividade na realização do trabalho; valorização do servidor; desenvolvimento de dirigentes, gerentes e servidores públicos; responsabilização e trabalho em equipe; horizontalização das estruturas; desburocratização; transparência dos processos decisórios; descentralização das ações e desenvolvimento de parcerias” (NASSUNO, 2000, p.2).

Há alguns anos a Enap promove o Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (BRASIL, 2013), que possui a finalidade de incentivar a difusão de soluções inovadoras em organizações do Governo Federal (<http://inovacao.enap.gov.br/>). No *site* da Enap, foram selecionados os prêmios referentes às edições anuais, de 2005 a 2012. Os casos escolhidos referem-se às práticas que estão mais relacionadas à gestão. Para identificar as práticas, inicialmente, procedeu-se a uma leitura cuidadosa de todo o material disponibilizado no *site*. Após a leitura, sintetizou-se o conteúdo descrito na ocasião da premiação de forma que traduzisse a área ou o processo específico ao qual a prática poderia ser associada. O conceito da prática sintetizada foi extraído do próprio conteúdo explorado nos documentos e também foram complementados com conceitos extraídos da literatura. Os detalhes acerca da escolha das práticas e dos procedimentos utilizados para a construção da escala são explorados a seguir.

## **Construção e validação da medida do grau de importância e de adoção de práticas inovadoras nas universidades públicas**

A medida do grau de importância e de adoção de um conjunto de práticas consideradas inovadoras no contexto da gestão pública brasileira tem como objetivo

analisar com maior precisão a análise da inovação gerencial no contexto das universidades públicas. Assim, por meio da percepção dos gestores será possível identificar quanto cada uma das práticas que são consideradas inovadoras são importantes para definir uma universidade inovadora em suas práticas de gestão, assim como avaliar o quanto tais práticas são adotadas no contexto organizacional onde atuam.

Para a elaboração dos itens que compõem a medida aqui investigada, foram seguidos os procedimentos recomendados por Pasquali (1999). Nesse sentido, a elaboração dos itens seguiu duas etapas principais: a teórica e a construção do instrumento propriamente dito.

### **A etapa teórica**

O método utilizado para desenvolver essa etapa consistiu em fazer um exame da literatura que explorava a inovação organizacional e, em seguida, aprofundou-se tal reflexão especificamente na tipologia das inovações gerenciais. Um segundo momento dentro dessa etapa foi pesquisar acerca da inovação organizacional e gerencial no contexto das organizações públicas e das universidades. Após se identificar a escassez de estudos sistematizados acerca desses temas, decidiu-se por explorar os prêmios de iniciativas inovadoras na gestão pública, mais especificamente o conjunto de práticas premiadas no concurso promovido anualmente pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) no período de 2005 a 2012.

### **A etapa de construção do instrumento**

Após selecionar o conjunto de práticas que foram premiadas no concurso no período considerado, realizou-se uma análise de conteúdo para construir categorias que agrupassem práticas que se assemelhavam em termos dos aspectos que eram enfatizados em tais práticas premiadas. Após essa categorização, procedeu-se a uma segunda análise de conteúdo a fim de identificar em quais dimensões organizacionais cada prática poderia ser classificada. A identificação das categorias de práticas e sua definição são mostradas no Quadro 2.

**Quadro 2 – Identificação das categorias de práticas e suas definições**

<b>Categoria</b>	<b>Definição</b>
<b>Gestão por competências</b>	Realiza mapeamento das competências dos trabalhadores para alocá-lo e desenvolvê-lo de acordo com tais competências.
<b>Avaliação de desempenho</b>	Acompanha permanentemente o desempenho dos funcionários, estabelecendo acordos referentes aos resultados desejados.
<b>Aprendizagem contínua</b>	Estimula e promove aquisição constante de novos conhecimentos e habilidades por parte dos funcionários que aperfeiçoem o seu desempenho no trabalho.
<b>Desenvolvimento das aptidões dos trabalhadores</b>	Estimula e promove aprimoramento de conhecimentos e habilidades trazidos pelo funcionário.
<b>Treinamento/capacitação para exercício da função</b>	Elabora programas de treinamento, com base na relação entre as funções desempenhadas e as normas estabelecidas.
<b>Trabalho em equipe</b>	Forma de organizar o trabalho onde os próprios membros da equipe definem e controlam os processos de trabalho.
<b>Desenvolvimento de Gestores</b>	Estimular e promover o desenvolvimento dos gestores.
<b>Informatização de sistemas</b>	Uso de informática e/ou meios digitais para modernizar processos de trabalho.
<b>Padronização de procedimentos</b>	Existência de normas e regras acordada entre os membros da equipe para assegurar que todos os participantes irão seguir o caminho que foi acordado.
<b>Redesenho de processos</b>	Reorganizar o fluxo de trabalho de forma a torná-lo mais eficiente e eficaz.
<b>Desburocratização de procedimentos</b>	Otimização das atividades de trabalho pela eliminação das etapas desnecessárias.
<b>Indicadores de qualidade</b>	Possuir claras representações quantitativas dos resultados que se pretende alcançar.
<b>Disponibilização de serviços <i>on line</i></b>	Disponibilização de serviços que podem ser realizados por procedimentos online.
<b>Planejamento estratégico</b>	Procura elaborar e articular estratégias que já existem, assim como sintetizar experiências novas na realização de ações sobre projetos.

<b>Categoria</b>	<b>Definição</b>
<b>Estabelecimento de parcerias</b>	Atua em cooperação com outras organizações e instituições criando redes e intercâmbio de informações.
<b>Estrutura horizontalizada</b>	Estimula a ampliação da participação nas decisões e reduz os níveis hierárquicos.
<b>Realização de reuniões semanais</b>	Realiza reuniões semanais entre os membros favorecendo o fluxo de informações e organização do trabalho.
<b>Gestão por resultados</b>	Possui indicadores que meçam os resultados e que sejam utilizados como parâmetros para ações futuras.
<b>Gestão com foco no usuário</b>	Estimula a competência no atendimento aos usuários com constante avaliação da qualidade dos serviços prestados.

Fonte: elaboração própria.

Após a classificação do conjunto das práticas premiadas em dezenove categorias, procedeu-se, por meio da análise de conteúdo, a uma nova classificação dessas categorias em dimensões organizacionais. Tal classificação encontra-se especificada no Quadro 3.

### **Quadro 3 – Classificação das categorias de práticas em dimensões organizacionais.**

<b>Gestão de Pessoas</b>	<b>Modernização de Processos</b>	<b>Gestão Organizacional</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestão de Competências</li> <li>- Avaliação de desempenho</li> <li>- Aprendizagem contínua</li> <li>- Desenvolvimento do Potencial das Pessoas</li> <li>- Treinamento/ capacitação para exercício da função</li> <li>- Trabalho em equipe</li> <li>- Desenvolvimento de Gestores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informatização de sistemas</li> <li>- Padronização de procedimentos</li> <li>- Redesenho de processos</li> <li>- Desburocratização de procedimentos</li> <li>- Definição de indicadores de qualidade</li> <li>- Disponibilização de serviços <i>on line</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planejamento estratégico participativo</li> <li>- Estabelecimento de parcerias</li> <li>- Estrutura horizontalizada</li> <li>- Realização de reuniões semanais periódicas</li> <li>- Gestão por resultados</li> <li>- Gestão com foco nas demandas do usuário interno e externo</li> </ul>

Fonte: elaboração própria.

Conforme mostra o Quadro 3, as categorias de práticas foram classificadas em três dimensões organizacionais: gestão de pessoas, modernização de processos e gestão organizacional. As categorias de práticas classificadas na dimensão de pessoas são aquelas que se relacionam a intervenções que visam gerenciar os sistemas de ingresso, desenvolvimento e valorização das pessoas no contexto organizacional. A dimensão que engloba práticas de modernização dos processos relaciona-se com as intervenções que visam agilizar e melhorar a forma como as atividades são desenvolvidas por meio da otimização dos fluxos de trabalho e da introdução de tecnologias da informação. Já a dimensão da gestão organizacional compreende a adoção de medidas que promovam alterações nos pressupostos que fundamentam o modelo de gestão, os objetivos e a estrutura da organização.

Em relação às práticas incluídas na dimensão gestão de pessoas, predominam as que se preocupam com o treinamento, a qualificação e o desenvolvimento de seus funcionários, envolvendo também os gestores. Além dessas há uma ênfase também em práticas que adotam a análise das competências e a avaliação do desempenho dos funcionários. A avaliação de desempenho, nesse caso, é utilizada como orientadora do acompanhamento dos resultados que cada funcionário apresenta no desempenho de suas funções. A definição de metas e o acompanhamento de resultados, embora seja uma prática bastante conhecida e difundida como necessária, representa uma inovação no contexto da gestão pública, pois foca nos resultados, sejam eles de desempenho individual, sejam de desempenho organizacional, implica em romper com uma tradicional concepção do modelo de gestão burocrático, bastante característico do funcionamento das organizações públicas. Embora possa parecer uma iniciativa simples, na prática sua real adoção não se constitui tarefa fácil, pois envolve uma série de alterações comportamentais e atitudinais, distintas do padrão cristalizado há tempo, tanto dos funcionários quanto dos seus gestores.

Na dimensão de modernização dos processos encontram-se as práticas que tratam da introdução das tecnologias de informação como forma de agilizar e melhorar a prestação de serviços, assim como um conjunto de práticas que visam desburocratizar e simplificar os processos envolvidos no trabalho. A introdução de novas tecnologias da informação, por meio de sistemas interligados e da disponibilização de serviços *online* aos usuários é destacada pela literatura como uma grande tendência na gestão das organizações públicas. Grande parte das inovações ocorridas, nos últimos anos, relaciona-se com tais práticas. Elas apresentam impactos bastante visíveis para a população, facilitando e melhorando de forma significativa a prestação dos serviços públicos aos usuários.

Na dimensão da gestão organizacional encontram-se as práticas que se relacionam com os grandes processos que estruturam a gestão organizacional. Destacam-se nessa dimensão as práticas que visam mudar a estrutura da organização, tornando-a mais horizontalizada, aquelas que se voltam para os resultados baseados na avaliação da satisfação dos usuários e as que enfatizam a participação e envolvimento dos servidores no processo de decisão, principalmente aquela relacionada com o planejamento estratégico.

Tais práticas podem ser consideradas como as que possuem maior impacto na modificação dos eixos estruturadores dos modelos de gestão da organização, pois se referem às questões estruturais e do processo de tomada de decisão. Ao mudar o foco da gestão da preocupação com a eficiência para a eficácia, ou seja, para os resultados, todos os processos internos precisam ser avaliados e revistos levando em conta o atendimento das demandas e a satisfação dos usuários. Portanto, conceber a organização pública como um sistema aberto é essencial nessa transição.

Cabe ressaltar neste momento que, no presente estudo, partiu-se do pressuposto de que a inovação é considerada sob uma perspectiva do contexto do adotante (BATTISTI; STONEMAN, 2010). Ou seja, a inovação aqui não é entendida como algo que é pioneiro, original no contexto mais amplo. Ao invés disso, entende-se a inovação sob a perspectiva do contexto no qual o adotante se insere. Muitas das práticas identificadas e premiadas como inovadoras não podem ser consideradas inovadoras se nosso foco de análise for a comparação com o que existe nas organizações privadas, por exemplo. Assim, se uma prática nunca foi adotada em uma determinada organização, ela será considerada inédita para aquele contexto, mesmo que já tenha sido implantada e conhecida em outros contextos.

O próximo passo utilizado na construção da medida do grau de importância e de adoção foi transformar cada categoria de prática nos itens que compuseram a escala.

Após a estruturação dos itens, todos acadêmicos da área de psicologia organizacional e do trabalho e da administração foram convidados a realizarem uma análise crítica da qualidade dos itens, tanto em termos de conteúdo quanto de clareza e interpretabilidade. Em decorrência de tal análise, cinco itens foram reescritos devido à observação dos juízes de que não estavam enunciados de forma clara ou continham mais de uma possibilidade de interpretação. Assim, a versão final da escala ficou composta conforme mostra o Quadro 4.

**Quadro 4 – Classificação dos itens de acordo com a dimensão organizacional**

Dimensões	Itens
<b>Gestão organizacional</b>	<p>Conhecimento prévio do funcionário para alocá-lo de acordo com sua qualificação.</p> <p>Clara definição dos objetivos estratégicos para a universidade, desdobrados para as suas diversas unidades.</p> <p>Interação com agentes externos à universidade traçando planos e objetivos comuns.</p> <p>Priorização da redução da hierarquia e maior envolvimento de todos nas decisões.</p> <p>Facilita o fluxo de informações e da comunicação por meio da realização de reuniões periódicas.</p> <p>Avaliação e divulgação periódica dos resultados alcançados visando o aprimoramento constante do desempenho individual e organizacional.</p> <p>Dedica atenção especial à satisfação com o atendimento prestado ao público externo da universidade.</p>
<b>Gestão de pessoas</b>	<p>Existência de programas permanentes de desenvolvimento de gestores.</p> <p>Acompanhamento permanente do desempenho dos funcionários, estabelecendo acordos referentes aos resultados desejados.</p> <p>Estímulo da aquisição constante de novos conhecimentos e habilidades para melhoria do desempenho.</p> <p>Aprimoramento constante dos conhecimentos e habilidades que funcionários já possuem.</p> <p>Programas de treinamento elaborados de acordo com as funções e normas existentes na universidade.</p>
<b>Modernização dos processos</b>	<p>Organização dos processos onde os próprios funcionários definem e controlam o trabalho.</p> <p>Processos de trabalho baseados em sistemas informatizados e interligados.</p> <p>Existência de normas e regras negociadas entre os membros da equipe que assegurem que todos irão seguir procedimentos padronizados.</p> <p>Constante avaliação e reorganização dos fluxos de trabalho para garantir a eficácia dos resultados.</p> <p>Simplificação das atividades de trabalho eliminando etapas desnecessárias.</p> <p>Definição clara de quais são os resultados que cada funcionário e setor precisam alcançar (indicadores).</p> <p>Disponibilização de serviços e processos via <i>online</i>.</p>

Fonte: Análise conteúdo das práticas premiadas

A escala contendo os dezenove itens especificados no Quadro 4 continha dois aspectos a serem avaliados pelos respondentes. O primeiro aspecto refere-se à avaliação que os respondentes fazem a respeito do quanto as práticas são importantes para definir uma universidade inovadora em termos de sua gestão. O segundo aspecto averiguou o grau com que cada uma das práticas é utilizada na gestão da sua universidade.

Tanto o grau de importância quanto o grau de adoção das práticas são medidas por meio de uma escala Likert composta de sete níveis, variando de 1 a 7, onde o número um significa pouco importante ou pouco utilizada, e o número sete significa muito importante ou muito utilizada.

A coleta de dados para a validação da medida envolveu uma amostra de 332 gestores que responderam ao questionário enviado *online*. Os participantes da pesquisa eram ocupantes de cargos de gestão das áreas administrativas e acadêmicas (pró-reitores, coordenadores e chefes de setor, diretores de institutos, centros e faculdades, coordenadores de cursos e chefes de departamentos) de quatro universidades públicas federais brasileiras, duas situadas na região Nordeste, uma na região Centro-oeste e uma na região Sul.

### **A etapa de validação do instrumento**

Os itens que compuseram a versão final da escala a ser testada foram submetidos à Análise Fatorial Exploratória (AFE), com método de extração PAF (*Principal Axis Factoring*) e rotação oblíqua do tipo *Direct Oblimin*. Para a estimação do número de fatores, foram levados em consideração o critério da raiz latente (autovalor) e também o critério a priori. Em seguida, para a verificação da confiabilidade interna, foi calculado o coeficiente *alpha* de Cronbach para cada dimensão, sendo considerados aceitáveis valores a partir de 0,70 e de alta confiabilidade os índices a partir de 0,80 (HAIR JR.; ANDERSON; TATHAM; BLACK, 2005).

Após o percurso teórico-conceitual já explorado, chegou-se a uma versão de uma escala composta por 19 itens, que foram submetidos à Análise Fatorial Exploratória (AFE) após a sua aplicação em 332 gestores.

Na AFE, o indicador Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) alcançado foi de 0,798 e o teste de esfericidade de Bartlett foi significativo ( $p < .001$ ), o que assegura a adequação da amostra aos dados de pesquisa e a fatorabilidade da matriz. Para a estimação dos fatores, considerou-se, inicialmente, o critério da raiz latente, que sugeriu a existência de quatro fatores, conforme apresentado na Tabela 1.



**Tabela 1 – Fatores encontrados pelo critério da raiz latente**

Fatores	Autovalor	% Variância	% Variância Acumulada
1	5,440	28,629	28,629
2	1,952	10,274	38,903
3	1,413	7,437	46,341
4	1,241	6,529	52,870
5	,990	5,210	58,080
6	,973	5,119	63,198
7	,890	4,686	67,884
8	,794	4,181	72,065
9	,750	3,947	76,012
10	,691	3,635	79,648
11	,620	3,264	82,911
12	,570	3,000	85,911
13	,546	2,872	88,784
14	,496	2,610	91,394
15	,401	2,111	93,505
16	,369	1,943	95,447
17	,324	1,703	97,150
18	,315	1,659	98,809
19	,226	1,191	100,000

Fonte: Análises estatísticas.

Embora o critério da raiz latente tenha sugerido a existência de até quatro dimensões, a análise da distribuição dos itens por esses fatores não se revelou satisfatoriamente interpretável. A partir dessa constatação e, ainda, do fato de esse critério apresentar uma tendência a superestimar o número de fatores, preferiu-se adotar o critério *a priori*, ou seja, forçar a solução fatorial em três fatores, conforme previsto pelo modelo teórico previamente assumido. Portanto, a justificativa para a retenção de três fatores, nesse caso, não é teórica, e sim empírica, já que se está trabalhando com uma análise exploratória dos dados, ou seja, considerando o comportamento empírico dos itens para tomar as decisões. A distribuição dos itens e suas respectivas cargas fatoriais estão apresentadas na Tabela 2.

**Tabela 2 – Cargas fatoriais obtidas na solução trifatorial**

Itens	Fatores		
	1	2	3
Priorização da redução da hierarquia e maior envolvimento de todos nas decisões	,692		
Interação com agentes externos à universidade traçando planos e objetivos comuns	,640		
Organização dos processos onde os próprios funcionários definem e controlam o trabalho	,529		
Facilita o fluxo de informações e da comunicação por meio da realização de reuniões periódicas	,459		
Clara definição dos objetivos estratégicos para a universidade, desdobrados para as suas diversas unidades	,403		
Dedica atenção especial à satisfação com o atendimento prestado ao público externo universidade	,376		
Constante avaliação e reorganização dos fluxos de trabalho para garantir a eficácia dos resultados		,736	
Processos de trabalho baseados em sistemas informatizados e interligados		,590	
Existência de normas e regras negociadas entre os membros da equipe que assegurem que todos irão seguir procedimentos padronizados		,542	
Disponibilização de serviços e processos via <i>online</i>		,524	
Definição clara de quais são os resultados que cada funcionário e setor precisam alcançar (indicadores)		,406	
Acompanhamento permanente do desempenho dos funcionários, estabelecendo acordos referentes aos resultados desejados			,709
Existência de programas permanentes de desenvolvimento de gestores			,608
Conhecimento prévio do funcionário para alocá-lo de acordo com sua qualificação			,586
Estímulo da aquisição constante de novos conhecimentos e habilidades para melhoria do desempenho			,509
Programas de treinamento elaborados de acordo com as funções e normas existentes na universidade			,327
<b>% Variância Explicada</b>	<b>28,63</b>	<b>10,27</b>	<b>7,44</b>

Fonte: Análise fatorial.

Como é possível notar na Tabela 2, o primeiro fator agrupou seis itens referentes à dimensão **gestão organizacional** e foi responsável por explicar 28,63% da variância. Aqui, é válido registrar que um dos itens (organização dos processos onde os próprios funcionários definem e controlam o trabalho) havia sido inicialmente proposto para compor a dimensão gestão de pessoas, contudo, com base na carga fatorial apresentada e na análise de seu conteúdo, considerou-se pertinente a sua transferência para a dimensão gestão organizacional. O segundo fator, composto por cinco itens, reuniu os indicadores referentes à **modernização dos processos** e explicou 10,27% da variância. Por fim, o terceiro fator também reuniu cinco itens, todos eles relativos à **gestão de pessoas**, sendo responsável por 7,44% da variância explicada.

Dos 19 indicadores inicialmente propostos e testados, três foram excluídos da solução fatorial final: dois por terem apresentado cargas excessivamente baixas (avaliação e divulgação periódica dos resultados alcançados visando ao aprimoramento constante do desempenho individual e organizacional; e simplificação das atividades de trabalho eliminando etapas desnecessárias), e um por ter apresentado forte ambiguidade fatorial (aprimoramento constante dos conhecimentos e habilidades que funcionários já possuem).

A partir da solução trifatorial alcançada, partiu-se para a verificação da consistência interna das dimensões através do indicador *alpha de Cronbach*. Os fatores gestão organizacional, modernização dos processos e gestão de pessoas obtiveram *alphas* de 0,763; 0,710 e 0,714, respectivamente. Embora os resultados obtidos não possam ser considerados elevados, eles cumpriram o necessário para serem considerados satisfatórios. Vale registrar, ainda, que a exclusão de nenhum dos itens contribuiria de forma significativa para a elevação desses indicadores, o que reforça a decisão de manter a proposta de instrumento com 16 itens distribuídos em três dimensões.

Uma vez concluída a etapa de análise das evidências de validade da medida, é possível afirmar que se trata de uma escala com boa qualidade psicométrica. É importante ressaltar, contudo, que estudos futuros podem e devem investir em aprimoramentos que visem a um aumento dos indicadores psicométricos, em especial no que diz respeito aos índices de confiabilidade (*alphas de Cronbach*). Ademais, etapas futuras de investigação devem envolver a condução de análises fatoriais confirmatórias para o teste de modelos alternativos e obtenção de maior clareza acerca da estrutura fatorial que representa o fenômeno em questão.

## **Apresentação da medida: aplicação, apuração dos resultados e interpretação da escala do grau de importância e de adoção de práticas inovadoras de gestão**

Sugere-se que a aplicação da Escala de grau de importância e adoção de práticas inovadoras de gestão seja aplicada de forma coletiva ao conjunto de gestores de uma organização para investigar de que forma os mesmos compreendem e interpretam a realidade onde atuam em relação à inovação em práticas de gestão. Nesse sentido, o pesquisador ou aplicador deve garantir todos os cuidados para que as instruções contidas na escala tenham sido compreendidas pelos respondentes, assim como que o local onde será aplicado o instrumento seja adequado.

Para sustentar as propriedades psicométricas da medida apresentada, é importante que as instruções, os conteúdos dos itens e a escala sejam preservados. No entanto, devido à carência de outras escalas para medir importância e adoção de práticas inovadoras de gestão específicas para o contexto da gestão pública e universitária brasileira, recomenda-se que seja feita a verificação da consistência interna da medida.

A apuração dos resultados deve levar em consideração a existência das três dimensões de práticas inovadoras. Os itens da escala estão distribuídos da seguinte forma:

- Gestão de pessoas – itens 2, 3, 6, 8, 12
- Modernização de processos – itens 7, 9, 11, 15, 16
- Gestão organizacional – itens 1, 5, 4, 10, 13, 14

Tanto o grau de importância quanto o de adoção das práticas consideradas inovadoras na gestão de organizações públicas podem ser realizados por meio da média aritmética dos itens da escala. É possível também descrever as dimensões separadamente, a partir das médias dos seus respectivos itens. Como não há frases invertidas na medida, não são necessários procedimentos preliminares à análise dos dados, uma vez preparado o banco de dados.

A interpretação dos graus de importância e de adoção das práticas a partir dos resultados obtidos por meio da escala *Likert* de sete pontos pode ser realizada considerando os seguintes valores:

Valores considerados baixos: entre 1,0 e 2,7

Valores médios: superiores a 2,7 e inferiores a 4,8

Valores altos: a partir de 4,8

### Medida do grau de importância e adoção de práticas inovadoras de gestão em organizações universitárias

A seguir você encontrará um conjunto de práticas de gestão. Para cada uma delas você deverá assinalar o número que melhor representa dois aspectos que estão sendo avaliados: o grau de importância para a prática para caracterizar uma organização universitária inovadora, e o grau de utilização da prática na realidade da universidade. Você deverá escolher o número a ser atribuído a cada prática de acordo com a escalas apresentadas a seguir:

	1	2	3	4	5
<b>Grau de importância para Inovação</b>	Nenhuma importância	Pouco importante	Mais ou menos importante	Importante	Muito importante
<b>Grau de utilização na Gestão</b>	Não utilizada	Pouco utilizada	Mais ou menos utilizada	Utilizada	Muito utilizada

PRÁTICAS	Grau de importância	Grau de utilização na gestão
1- Clara definição dos objetivos estratégicos para a universidade, desdobrados para as suas diversas unidades.		
2- Acompanhamento permanente do desempenho dos funcionários, estabelecendo acordos referentes aos resultados desejados.		
3- Estímulo da aquisição constante de novos conhecimentos e habilidades para melhoria do desempenho.		
4- Existência de normas e regras negociadas entre os membros da equipe que assegurem que todos irão seguir procedimentos padronizados.		
5- Organização dos processos onde os próprios funcionários definem e controlam o trabalho.		
6- Existência de programas permanentes de desenvolvimento de gestores.		
7- Processos de trabalho baseados em sistemas informatizados e interligados.		

8- Programas de treinamento elaborados de acordo com as funções e normas existentes na universidade.		
9- Constante avaliação e reorganização dos fluxos de trabalho para garantir a eficácia dos resultados.		
10- Definição clara de quais são os resultados que cada funcionário e setor precisam alcançar (indicadores).		
11- Disponibilização de serviços e processos via <i>on line</i> .		
12- Conhecimento prévio do funcionário para alocá-lo de acordo com sua qualificação.		
13- Interação com agentes externos à universidade traçando planos e objetivos comuns.		
14- Priorização da redução da hierarquia e maior envolvimento de todos nas decisões.		
15- Facilita o fluxo de informações e da comunicação por meio da realização de reuniões periódicas.		
16- Dedicar atenção especial à satisfação com o atendimento prestado ao público externo da universidade.		

Fonte: Elaboração própria.

## Aplicações da escala

A medida do grau de importância e de adoção das práticas consideradas inovadoras no contexto da gestão universitária oferece para esse contexto organizacional específico da universidade a possibilidade de um entendimento mais preciso de como os gestores desse tipo de organização percebem a inovação na área onde atuam. Tal entendimento, mapeado com base na abordagem da cognição gerencial, aprofunda a noção bastante clássica na literatura dessa abordagem, cujo pressuposto indica que a forma como os gestores percebem e interpretam os fenômenos pode explicar em alguma medida comportamentos adotados em seu contexto de atuação. Como já afirmado anteriormente, os estudos que apresentem um diagnóstico sistematizado do quanto a gestão das universidades tem inovado em suas práticas de gestão valoriza ainda mais a disponibilização de uma escala que tem esse objetivo. Com tal diagnóstico mais confiável, as universidades poderão monitorar o quanto estão conseguindo adotar as tão necessárias inovações gerenciais e o quanto os seus gestores valorizam as práticas inovadoras.

Gestores interessados em implementar, acompanhar e intervir nas questões relacionadas com a inovação poderão fazer uso dessa escala. Três níveis de análise são sugeridos para a obtenção de informações necessárias para o diagnóstico do grau de importância e de adoção das práticas inovadoras de gestão. São eles:

1. **Análises do grau de importância das práticas inovadoras:** visa descrever quais são as práticas consideradas pelos gestores como mais e menos importantes para caracterizar uma universidade inovadora. A hierarquização das dimensões que são consideradas mais relevantes na construção da inovação também poderá ser explorada identificando as prioridades em termos de intervenções e planejamento da inovação.
2. **Identificação do grau de adoção das práticas inovadoras de gestão:** aplicável em nível coletivo, possibilita um mapeamento de quais práticas são mais e menos utilizadas no contexto pesquisado, além de identificar também em quais dimensões da organização a inovação está mais e menos presente.
3. **Análise do “GAP” entre a importância e a adoção das práticas:** ao se considerar as médias globais tanto das práticas consideradas individualmente quanto tomadas em suas dimensões correspondentes, é possível analisar o quanto a organização adota as práticas e/ou as dimensões consideradas mais importantes para promover a inovação.
4. **Análises de correlação ou análises multivariadas,** indicadas para organizações que desejam implantar programas de longo prazo para a gestão da inovação. Essas análises, se empregadas periodicamente, possibilitarão ao gestor identificar o impacto das ações implantadas para adotar práticas inovadoras de gestão nas universidades. Desta forma, essa análise é útil para oferecer indícios de eficácia das intervenções desenvolvidas na gestão da inovação gerencial na universidade.

As práticas que compõem a escala poderão também ser utilizadas para a realização de outros procedimentos de coleta de dados, tais como para subsidiar roteiros de entrevistas, identificação da centralidade das práticas por outros procedimentos de natureza qualitativos etc.

O uso da escala auxiliará, portanto, tanto os pesquisadores quanto os gestores que se preocupam em compreender o fenômeno da inovação gerencial no contexto específico das universidades.

Um dos pontos fortes da escala apresentada neste estudo é que ela avalia um conjunto de práticas identificadas a partir da experiência própria do contexto da gestão pública. Assim, ela supera alguns dos problemas que tradicionalmente envolvem a medida da inovação. Nesse sentido, Armbruster (2008), ao fazer uma

revisão das principais escalas internacionais, afirma que elas evidenciam formas bastantes distintas de se explorar as inovações: uso de conceitos mais amplos que outros; inovação como um processo ou resultado de mudanças; uso ou a extensão de uso; nível de difusão da adoção das inovações organizacionais entre os membros da organização; perguntas em formas de rótulos (trabalho em equipe, autonomia) ou então, por meio da especificação de características que definem práticas inovadoras, dentre outras questões. Acrescenta ainda Armbruster (2008) que a maioria das escalas utilizadas exploram dimensões e itens que medem tanto as inovações tecnológicas quanto não-tecnológicas, com uma predominância maior das questões que investigam as inovações tecnológicas.

Como sugestões de uso e aperfeiçoamento da escala, sugere-se a validação da mesma em outras organizações públicas a fim de verificar se outras dimensões podem surgir ou se as dimensões apresentadas podem se configurar de forma distinta. Outra sugestão é a de que as dimensões que compõem a escala poderão ser ampliadas *a priori* a partir da inclusão da análise de conteúdo de novas práticas premiadas em edições mais atuais do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal da Enap.

## Referências bibliográficas

ARMBRUSTER, Heidi *et al.* Organizational innovation: the challenge of measuring non-technical innovation in large-scale surveys. *Technovation*, v. 28, n. 10, p. 644-657, 2008.

BATTISTI, Giuliana; STONEMAN, Paul. How innovative are UK firms? Evidence from the fourth UK community innovation survey on synergies between technological and organizational innovations. *British Journal of Management*, v. 21, n. 1, p. 187-206, 2010.

BIRKINSHAW, Julian; HAMEL, Gary; MOL, Michael J. Management innovation. *Academy of management Review*, v. 33, n. 4, p. 825-845, 2008.

BRASIL. 18º Concurso Inovação. CONCURSO INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA FEDERAL. Disponível em: <<http://inovacao.enap.gov.br/>>. Acesso em: 17 out. 2013.

CROSSAN, Mary M.; APAYDIN, Marina. A multi-dimensional framework of organizational innovation: a systematic review of the literature. *Journal of management studies*, v. 47, n. 6, p. 1154-1191, 2010.

DAMANPOUR, Fariborz. Footnotes to research on management innovation. *Organization Studies*, v. 35, n. 9, p. 1265-1285, 2014.

\_\_\_\_\_. An integration of research findings of effects of firm size and market competition on product and process innovations. *British Journal of Management*, v. 21, n. 4, p. 996-1010, 2010.



DAMANPOUR, Fariborz; ARAVIND, Deepa. Managerial innovation: conceptions, processes, and antecedents. *Management and Organization Review*, v. 8, n. 2, p. 423-454, 2012.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Disponível em: <[http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=blogcategory&id=893&Itemid=243](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=893&Itemid=243)>. Acesso em: 17 out. 2012.

GEORGANTZAS, Nicholas C.; SHAPIRO, H. Jack. Viable theoretical forms of synchronous production innovation. *Journal of Operations Management*, v. 11, n. 2, p. 161-183, 1993.

HAMEL, Gary. The why, what, and how of management innovation. *Harvard business review*, v. 84, n. 2, p. 72, 2006.

HAIR JR, Joseph F. *et al.* *Análise multivariada de dados*. 5ª edição. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HOLLEN, Rick; VAN DEN BOSCH, Frans AJ; VOLBERDA, Henk W. The role of management innovation in enabling technological process innovation: an inter-organizational perspective. *European Management Review*, v. 10, n. 1, p. 35-50, 2013.

KIMBERLY, John R. Managerial innovation. *Handbook of organizational design*, v. 1, n. 84, p. 104, 1981.

MINTZBERG, Henry. *Criando Organizações Eficazes*. 2ª edição. São Paulo, Atlas, 2003.

MOTHE, Caroline; UYEN NGUYEN THI, Thuc. The link between non-technological innovations and technological innovation. *European Journal of Innovation Management*, v. 13, n. 3, p. 313-332, 2010.

NASSUNO, M. A administração com foco no usuário-cidadão: realizações no governo federal brasileiro nos últimos 5 anos. *Revista do Serviço Público*, ano 51, n. 4, p. 61-98, out.-dez. 2000. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/00-Nassuno,Marianne51\(4\).pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/00-Nassuno,Marianne51(4).pdf)>. Acesso em: 21 jun. 2012.

PASQUALI, Luiz. *Instrumentos psicológicos: manual prático de elaboração*. Brasília: LabPAM/IBAPP, 1999, p. 306.

STRAFACE, Fernando. Premios a la Innovación Gubernamental: un análisis comparado. *Reforma y Democracia*, n. 30, 2004.

VACCARO, Ignacio G. *et al.* Management innovation and leadership: the moderating role of organizational size. *Journal of Management Studies*, v. 49, n. 1, p. 28-51, 2012.

WALKER, Richard M.; DAMANPOUR, Fariborz; DEVECE, Carlos A. Management innovation and organizational performance: mediating role of planning and control. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 21, p. 367-386, 2011.

WANG, Ping. Chasing the hottest IT: effects of information technology fashion on organizations. *MIS quarterly*, v. 34, n. 1, p. 63-85, 2010.

WHITTINGTON, Richard *et al.* Change and complementarities in the new competitive landscape: a European panel study, 1992-1996. *Organization Science*, v. 10, n. 5, p. 583-600, 1999.

WISCHNEVSKY, J. Daniel; DAMANPOUR, Fariborz. Radical strategic and structural change: occurrence, antecedents and consequences. *International Journal of Technology Management*, v. 44, n. 1-2, p. 53-80, 2008.

**Janice Janissek**

Doutora em Administração, Professora Associada I do Instituto de Psicologia da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Contato: janicejanissek@gmail.com

**Carolina Villa Nova Aguiar**

Doutora em Psicologia e Professora da Escola Bahiana de Medicina e Saúde Pública.  
Contato: carol.vna@gmail.com

**Tâmilles Aquino Brito Mello**

Graduanda do curso de Psicologia na Universidade Federal da Bahia (UFBA) e bolsista PIBIC/UFBA.  
Contato: tamillesmelo@gmail.com

**Rayane Suenia Ferreira**

Graduanda do curso de Psicologia na Universidade Federal da Bahia (UFBA) e bolsista PIBIC/UFBA.  
Contato: rayanesuenia@gmail.com

**Marione Souza Campos**

Graduanda do curso de Psicologia na Universidade Federal da Bahia (UFBA) e bolsista PIBIC/UFBA.  
Contato: marione.s.campos@gmail.com

**RSP**

*Seção temática:*  
*Inovação no setor público*  
**Inovação no setor público: uma  
instituição pública de ensino sob a  
ótica dos servidores e colaboradores**

**Adriana Sodré Dória**

*Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)*

**Hironobu Sano**

*Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)*

**Jéssyka Pereira de Lima**

*Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)*

**Antônio Fabrício Soares Bispo Santos Silva**

*Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)*

O presente trabalho tem por objetivo avaliar a tendência à inovação no âmbito administrativo da reitoria de uma instituição pública de ensino superior, com base na percepção de seus servidores e colaboradores. A coleta de dados foi realizada por meio do questionário desenvolvido pelo *Centre for Public Sector Innovation – CPSI (2008)* e adaptado para a realidade brasileira. Assim, foi possível verificar, por meio da média, que o nível de tendência à inovação na unidade investigada corresponde a 37,04 pontos, classificando-a como “situacionalmente inovadora”, ou seja, verificam-se ações e pensamentos inovadores na instituição. Porém, devido ao fato de a média estar muito próxima do nível anterior, que classifica as organizações como tendentes a serem “preguiçosas”, verificou-se que tal instituição não está orientada para inovação, a qual acaba acontecendo ao acaso; isto é, nem todos os procedimentos estão voltados para estimular e promover a criatividade, tampouco apresenta-se uma cultura altamente inovadora institucionalizada por toda a organização.

**Palavras-chave:** inovação, comportamento organizacional, setor público, ensino superior, pesquisa quantitativa

---

[Artigo recebido em 15 de março de 2017. Aprovado em 13 de junho de 2017.]

### **Innovación en el sector público: una institución pública de enseñanza desde la perspectiva de los servidores y empleados**

Este estudio tiene como objetivo evaluar la tendencia a la innovación en el ámbito administrativo de la rectoría de una institución de educación pública superior, basado en la percepción de sus servidores y empleados. La recolección de datos se llevó a cabo a través del cuestionario desarrollado por el *Centre for Public Sector Innovation – CPSI* (2008) y adaptado a la realidad brasileña. Los resultados revelaron que el nivel de la tendencia a innovación en la unidad de reporte corresponde a 37,04 puntos e, por lo tanto, está clasificada como un sector “situacionalmente innovador”, o sea, es posible verificar acciones y pensamientos innovadores en la institución. Sin embargo, debido a la media estar muy cerca del nivel anterior que clasifica a las organizaciones como tendientes a ser “perezosas”, se encontró que la institución no está orientada a la innovación, que esta ocurre por casualidad, que ni todos los procedimientos tienen el propósito de estimular y promover la creatividad, y que no hay una cultura muy innovadora institucionalizada en toda la organización.

**Palabras clave:** innovación, modelo de gestión, enseñanza superior, administración pública

### **Innovation in the public sector: a public educational institution from the standpoint of its public servants and collaborators**

The objective of this paper is to evaluate the tendency to innovation at the administrative level of the rectory of a public educational institution, based on the perception of its employees and collaborators. Data were collected through a questionnaire developed by the Center for Public Sector Innovation – CPSI (2008) and adapted to the Brazilian reality. The results were then averaged and followed by an arithmetic mean of 37.04, which classifies the institution as “situationally innovative”. In this level, innovative actions and thoughts can be found in the institution. However, the result is very close to the previous level that classifies an organization as being “slothful” about innovation, and, thus, it has been found that this institution is not innovation-oriented, which happens at random, and it also means that their procedures are not aimed at stimulating and promoting creativity, nor do they have a highly institutionalized innovative culture.

**Keywords:** innovation, management model, higher education, public administration

## Introdução

As organizações públicas têm passado por transformações ao longo do tempo, principalmente no sentido de tentarem se adaptar a ambientes cada vez mais instáveis e complexos como os da atualidade. Essa necessidade de adaptação tem levado as organizações do setor público à discussão e à prática da inovação (FARIA, 2009).

Desde a década de 1990, a inovação no setor público está em evidência devido à sua importância para o desenvolvimento das ações governamentais, uma vez que, em meio a tantas crises e escassez de recursos para atender às crescentes demandas da sociedade, ela tem sido apontada como um mecanismo capaz de resolver inúmeros desafios e entraves que assolam a administração pública (MACHADO; RUPPHENTAL, 2013).

Nesse contexto, as demandas para o aumento da produtividade e eficiência do setor público ficam latentes, e buscam “conferir maior autonomia gerencial e promover incentivos individuais e organizacionais que possam facilitar o surgimento de inovações nos processos gerenciais e nas políticas públicas” (PALOTTI; FREIRE, 2015, p. 50).

Desse modo, a inovação no setor público pode ser vista sob vários aspectos, desde a geração e implementação de novas ideias, processos, produtos ou serviços (MULGAN; ALBURY, 2003; BIRKINSHAW, HAMEL; MOL, 2008), bem como a implementação de algo novo que tenha passado por melhorias (KOCH; HAUKNES, 2005; ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2005) e ainda sob a ótica organizacional ou administrativa, que constitui o foco deste estudo. Esse tipo de inovação, segundo Birkinshaw, Hamel e Mol (2008, p. 828), tem como característica a “geração e implementação de novas práticas, processos, estruturas ou técnicas”, e as mudanças observadas numa organização pública contribuem para o diagnóstico dos avanços no processo de gestão da inovação.

Por essa ótica, ao se avaliar a tendência à inovação de um determinado órgão ou setor, é de fundamental importância proceder à análise de fatores internos e externos que podem induzi-la ou dificultar seus avanços. Conforme Zimmermann e Wielewiczki (2015), podem ser citados entre os facilitadores a cultura organizacional e a liderança, que são analisadas de acordo com o contexto de cada órgão ou entidade. E como impedimentos para a inovação no setor público, Mulgan e Albury (2003, p. 31) citam: “[...] cultura de aversão ao risco; [...] falta de recompensas ou incentivos à inovação; e falta de habilidades para mudança”.

Nesse panorama, convém ressaltar que existem diferentes formas de se classificar a inovação e que o termo vem sendo bastante difundido ao longo dos anos e ganhando proporções na esfera pública (MULGAN; ALBURY, 2003; BIRKINSHAW; HAMEL; MOL, 2008; MACHADO; RUPPHENTAL, 2013), de modo que são crescentes as discussões sobre necessidade de inovação na gestão pública para a melhoria da prestação dos serviços públicos. Percebe-se também que inúmeros autores se propõem a discutir sobre os fatores internos e/ou externos que facilitam e dificultam o processo de inovação no setor público (MULGAN; ALBURY, 2003; HILL, 2006; MATTHEWS; LEWIS; COOK, 2009; ZIMMERMANN; WIELEWICKI, 2015). E foi a partir da crescente necessidade de inovar em gestão que surgiu o interesse por esse trabalho de pesquisa, no qual a inovação em setores organizacionais pode ser avaliada por meio da análise de facilitadores e barreiras, e, principalmente, por meio da ótica dos atores envolvidos nas atividades administrativas de um órgão público.

Assim, considerando a importância da inovação para as organizações públicas e a necessidade de buscar promover a inovação nos serviços públicos, a problemática que norteará este artigo é apresentada da seguinte forma: existe um ambiente voltado para a inovação nos setores administrativos de órgãos públicos? Para explorar essa temática, foi selecionada uma instituição de ensino superior (IES) localizada na Região Nordeste do País, a qual elenca a inovação entre os seus valores institucionais e possui em sua estrutura organizacional um Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT) e um Polo de Pesquisa em Inovação (PPITA), por meio dos quais desenvolve um trabalho voltado para inovação tecnológica, propriedade intelectual e transferência de tecnologia.

O objetivo deste trabalho é, então, avaliar a tendência à inovação no âmbito da Reitoria, com base na percepção de seus servidores e colaboradores. Neste estudo, o enfoque foi dado a setores administrativos da Reitoria, por ela ser o órgão executivo superior da instituição de ensino e responsável por seu planejamento, gerenciamento e administração, sendo por essa razão considerada a unidade mais apropriada para a realização da pesquisa.

O levantamento de dados para a pesquisa teve como base a aplicação de um questionário aos servidores e colaboradores da Reitoria, e, a partir da apuração do seu resultado, foi possível verificar que o nível de tendência à inovação na instituição corresponde à média de 37,04. Essa pontuação permite classificá-la como situacionalmente inovadora, ou seja, há pensamentos e ações inovadores no órgão, de maneira geral, contribuindo para a melhoria do ambiente organizacional, seja nas atividades-padrão e nos procedimentos operacionais com absorção de novas ideias e abordagens, como também no possível

compartilhamento e reconhecimento de novos saberes. E por se encontrar nesse patamar de ser situacionalmente inovadora, a organiza o apresenta também algumas limita es em rela o   inova o, sendo identificadas como principais necessidades: maior envolvimento das pessoas no ambiente organizacional, maior participa o dos líderes no estímulo e oferta de oportunidades aos servidores e, por fim, melhorias na comunica o interna entre os chefes e subordinados.

Este trabalho prossegue com uma abordagem teórica sobre os conceitos e tipologias de inova o, enfatizando a inova o em gestão administrativa e organizacional, e, ainda, discorrendo sobre inova o na gestão pública, bem como seus facilitadores e barreiras. Em seguida, apresenta-se a metodologia utilizada para a aplica o dos questionários e os critérios de análise dos dados obtidos. Na seq ncia são apresentados e analisados os resultados obtidos por meio dos dados coletados e, por fim, expõem-se as conclusões do estudo.

## **Referencial teórico**

Aqui são abordados o conceito de inova o e suas tipologias, destacando-se a inova o no âmbito administrativo das organiza es, bem como a inova o no setor público e suas particularidades, a fim de fundamentar o contexto em que a pesquisa foi realizada, discutindo-se também barreiras e facilitadores   inova o na inten o de perceber como esses aspectos influenciam a tendência   inova o nas organiza es.

## **Conceitos e tipologia de inova o**

O tema inova o possui ampla gama de defini es e vem sendo discutido ao longo dos anos por diversos autores, os quais a descrevem das mais variadas formas, conforme pode ser observado no Quadro 1.



**Quadro 1 – Definições de inovação**

Autores	Definição
THOMPSON (1965)	Geração, internalização e implementação de novas ideias, processos, produtos ou serviços.
DOWNNS; MOHR (1976)	Coisas diferentes introduzidas em cada organização.
JACQUES; RYAN (1978)	Sinônimo de criatividade, capacidade criadora e inventiva, a partir de determinada realidade.
SCHUMPETER (1982)	Novas combinações dos fatores de produção presentes nas organizações que sejam capazes de dar origem a novos produtos, bem como a realização de novas combinações no intuito de impulsionar o desenvolvimento organizacional.
ROGERS; KIM (1985)	Adoção de uma ideia nova ou qualquer coisa percebida como nova pelas pessoas que a estão desenvolvendo.
MERRITT (1985)	Mudanças sólidas, mas não necessariamente revolucionárias.
VAN DE VEN; ANGLE; POOLE (2000)	Consiste em integrar os indivíduos no processo de inovação a fim de que se sintam corresponsáveis e instigados a criar e implementar novas ideias focadas no alcance de resultados desejados pela instituição.
MULGAN; ALBURY (2003)	É a geração e execução de inéditos procedimentos, itens, sistemas e meios de transferência que importam em relevantes avanços na eficiência, eficácia ou qualidade dos resultados.
SPINK (2003)	É algo novo, capaz de transformar e agregar valor na organização, aprimorando situações anteriores.
KOCH; HAUKNES (2005)	É a prática ou exercício de uma nova configuração própria ou conjunto de atividade social, implementada por uma entidade no âmbito de seus objetivos e atividades, sem seguir padrões anteriores.
OCDE (2005)	É a implementação de uma novidade, não necessariamente algo inédito, mas que tenha passado por algum processo de melhoria, seja produto, ação, prática ou métodos.
HILL (2006)	Criação e prática de ideias criativas que proporcionem relevante melhoria em um produto, serviço, atividade, estrutura, programa ou política.
BIRKINSHAW; HAMEL; MOL (2008)	É a formação e execução de rotinas administrativas, procedimentos, estrutura ou métodos que são novidade para a literatura e que objetivam desenvolver as metas organizacionais.
FARAH (2008)	Ideia nova que será estudada e aplicada como resposta específica a um problema, mas que não se limitará a ele, podendo ser aplicada em outros contextos, em situações que apresentem problemas similares.
MATTHEWS; LEWIS; COOK (2009)	Além de ser a geração de novas ideias que funcionam, constitui um processo de replicação de ideias.

Fonte: Adaptado de Hill (2006); Spink (2003); OCDE (2005); Farah (2008).

As definições apresentadas no Quadro 1 trazem uma evolução teórica dos conceitos de inovação discutidos ao longo do tempo por alguns estudiosos do tema. Pode-se perceber, numa análise geral, que os conceitos de inovação apresentados possuem muitas semelhanças, sendo bastante forte na maioria dos autores o significado atrelado à concepção de novas ideias, criatividade, implementação de melhorias ou ainda uma ruptura com práticas anteriores para implantação de mudanças.

Destaca-se aqui a conceituação de Farah (2008), que, além da ideia de novidade e mudança, traz a perspectiva da replicação da inovação. A autora avança no sentido de perceber que a inovação aplicada em um dado contexto não necessariamente deve ser um fim em si mesmo, mas pode ser aproveitada, repensada e reaplicada em diferentes contextos que tenham demandas similares, o que abre caminho para o aprimoramento da inovação implementada e sua difusão.

Verifica-se, ainda, que, para aprofundar o entendimento sobre inovação, existem diferentes tipologias utilizadas na literatura. Para alguns autores (GALLOUJ; WEINSTEIN, 1997; MULGAN; ALBURY 2003; KOCH; HAUKNES, 2005; ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2005; GALLOUJ; SAVONA, 2009; SILVA NETO *et al.*, 2015), as inovações podem ser: incrementais, radicais ou de melhoria. Para Gallouj (2002), além dessas três tipologias, a inovação pode ser: por recombinação, por formalização, e inovação *ad hoc*. Por sua vez, o estudo sistemático realizado por Moreira *et al.* (2016, p. 63-65) relaciona os tipos de inovação encontrados no setor público: de produto, de serviço, em comunicação, de processo, organizacional, institucional, conceitual, econômico-financeira, administrativo-institucional, sociopolítica, de posição, estratégica, e retórica. Os autores relacionam também as categorias criadas pela Enap (2014) no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal: melhorias dos processos de trabalho; atendimento ao cidadão; planejamento, gestão e desempenho institucional; inclusão social; gestão e desenvolvimento de pessoas; gestão da informação; avaliação e monitoramento de políticas públicas; e arranjos institucionais para coordenação e implementação de políticas públicas.

Além dessas, Moreira *et al.* (2016) categorizam a inovação em serviço, em arranjos organizacionais e arranjos institucionais, guardando relação com os princípios da eficiência, eficácia e efetividade, para os quais a administração pública está voltada. Dessa forma, as inovações no setor público são consideradas incrementais e constituem pequenas mudanças nos serviços ou processos existentes a fim de melhorar a qualidade dos serviços prestados (MATTHEWS; LEWIS; COOK, 2009).

## Inovação na gestão pública

O cenário mundial na década de 1980 foi marcado por profundas transformações advindas da crise política e econômica, bem como pela globalização e as constantes pressões da sociedade por serviços públicos de qualidade, contribuindo para a busca de uma administração pública mais eficiente, eficaz, efetiva e transparente, voltada para o cidadão e para a obtenção de resultados (ABRUCIO, 1997; BRESSER-PEREIRA, 1998b; COSTA, 2002; COSTA, 2008; SECCHI, 2009; ABRUCIO, 2011), exigindo dos governos práticas inovadoras (HILL, 2006; BIRKINSHAW; HAMEL; MOL, 2008; GALLOUJ; SAVONA, 2009). Essas práticas, na maioria das vezes, são fruto de iniciativas empreendedoras que produzem ideias inovadoras capazes de levar a organização a prestar seus serviços de modo mais eficiente (KIM, 2010).

Englobando técnicas de gestão que preconizam racionalidade, a Administração Pública Gerencial (APG) consiste num agrupamento de disposições voltadas para o aumento da produtividade das organizações públicas (FERREIRA, 2013). A tentativa do modelo de APG é gerir eficientemente as instituições com foco nos resultados, de modo que esses atendam aos interesses do cidadão (BRESSER-PEREIRA, 1998a). Assim, o advento do modelo gerencial evidenciou as exigências de melhorias que se impõem à administração pública, conforme aponta Mattosinhos (2014):

[...] o serviço público deve ser executado com qualidade, assim como em toda organização, seguindo normas criadas para alcançar seus objetivos de forma racional e com vistas a agregar valor ao cidadão, seja direta ou indiretamente. Direta quando gera benefícios ou atendimentos individuais e indireta levando soluções ou melhorias à demanda da sociedade (MATTOSINHOS, 2014, p. 4).

E considerando os novos arranjos organizacionais decorrentes da Nova Gestão Pública, particularmente nas duas últimas décadas do século 20, segundo Ayres *et al.* (2014), os modelos de administração tiveram que se modificar pois eram duramente criticados, principalmente pela ineficiência e excesso de disfunções da burocracia presentes nos processos.

Nesse contexto de transformações da gestão pública, foram sendo criados programas governamentais com o intuito de tornar os órgãos e entidades públicos mais eficientes no gerenciamento dos recursos e voltados às demandas dos cidadãos, a exemplo do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), criado em 2005 da fusão do Programa de Qualidade no Serviço Público e do Programa Nacional de Desburocratização (BRULON; OHAYON; ROSENBERG, 2012).

O GesPública foi instituído pelo Decreto nº 5.378/2005, com a finalidade de contribuir para a melhoria da gestão e da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País (BRASIL, 2005), sendo

considerado como um “poderoso instrumento de cidadania, conduzindo cidad es e agentes públicos ao exercício prático de uma administra o pública  tica, participativa, descentralizada, promotora do controle social e orientada para resultados, entre outras a es gerenciais” (BRASIL, 2009, p. 9). Além disso, o programa tem como um de seus fundamentos a cultura da inova o, a fim de promover “um ambiente favorável   criatividade,   experimenta o e   implementa o de novas ideias” que possam ser incorporadas a processos, produtos e serviços da organiza o com o objetivo de otimizar os gastos públicos e tornar a máquina pública mais eficiente e menos burocrática (BRASIL, 2009, p. 22).

Dessa forma, a inova o assume um papel de extrema importância nas organiza es, de modo que ela constitui um pilar de crescimento e sustentabilidade para a melhoria das institui es públicas. Compreendendo-se o crescimento como um processo que, além de traduzir o aspecto econ mico, refere-se ao melhoramento de desempenho e de presta o dos serviços devido   inova o das técnicas administrativas (LOURENÇO, 2015).

De acordo com Lourenço (2015):

A inova o surgiu para contribuir nas mudanças de tudo o que já existe, e   por meio dela que diferentes serviços já conhecidos continuam hoje a ser usados com frequência graças a uma inova o sofrida e contribuem para o crescimento das atividades das organiza es. O crescimento de uma organiza o significa a sua EXPANSÃO através das habilidades e criatividade dos técnicos administrativos, dando maior dinamiza o em toda estrutura organizacional que a leva para o sucesso conjuntamente com o bem-estar dos seus consumidores ou cidad es e colaboradores (LOURENÇO, 2015, p. 13).

Birkinshaw, Hamel e Mol (2008) afirmam que a motiva o dos indivíduos e, por conseguinte, a experimenta o de novas práticas, bem como a cria o, são fundamentais para que a inova o gerencial seja implementada na sua realidade e legitimada pela aprova o das pessoas dentro e fora da organiza o. Segundo os autores, quando os indivíduos não hesitam em propagar suas novas abordagens e cria es e são reconhecidos pelos seus superiores por suas contribui es, propicia-se o processo de inova o gerencial. Essa perspectiva   corroborada por Alencar (1995, p. 9), pois a autora afirma que a inova o e a criatividade estão relacionadas com “estrutura organizacional e clima de trabalho em que prevaleça o respeito   dignidade e ao valor dos indivíduos, em que a iniciativa seja encorajada e as capacidades de cada um, desafiadas”.

Nesse contexto, cabe destacar o papel das pessoas para o aprimoramento da qualidade na presta o dos serviços públicos. Marconi (2003) ressalta a importância de se planejar a sele o das pessoas e de pensar a adequa o da força de trabalho

nos diversos setores da administração pública. Segundo o autor, a escolha planejada de novos funcionários é uma das estratégias principais para atingir o perfil ideal, quantitativo e qualitativo, de profissionais para os quadros dos órgãos públicos, ou seja, é a porta de entrada para montar uma boa equipe de trabalho.

O Estado, as instituições públicas e seus diversos setores e departamentos

devem ser geridos por profissionais com qualidades e competências capazes de substituírem as limitações de hierarquia, do planejamento e das regras, por autonomia, responsabilidade, inovação e capacidade de transmissão/compartilhamento de conhecimentos. Entretanto, não basta apenas ter um número expressivo de pessoas com variadas formações acadêmicas. Ter pessoas não significa necessariamente ter “talentos”. Também, não basta apenas ter “talentos”, é preciso saber utilizá-los rumo aos objetivos pretendidos (BORGES; GURNISK; HILGEMBERG, 2008, p. 780).

A gestão dos talentos em uma organização e o fomento à inovação estão relacionados ao processo de comunicação organizacional, o qual, de acordo com Cajazeira e Cardoso (2009, p. 5), é central para que as inovações se propaguem. No entanto, essa relação não é nada fácil, visto que “alcançar o estágio da institucionalização do processo de inovação permanente é fruto de um caminho longo e seguramente difícil. Inovar mexe com a inércia organizacional, mexe com *status*, com o poder, com as pessoas, seus cargos e estruturas da organização, inovação incomoda muita gente”.

A comunicação entra, então, nesse contexto como um instrumento, na tentativa de se

provocar mudanças esperadas no comportamento dos indivíduos, através do desenvolvimento de atitudes positivas em relação ao próprio desempenho, que culmina com a satisfação profissional. Sob esse aspecto, a comunicação está no núcleo da liderança, uma vez que a liderança é um relacionamento interpessoal no qual os líderes influenciam pessoas para mudança via processo comunicativo (TREVISAN *et al.*, 1998, p. 77).

Entretanto, as estruturas burocráticas constituem barreiras à inovação nas organizações públicas, conforme discorreu Thompson (1965), e interferem no desempenho e qualidade dos serviços públicos prestados. Para Alencar (1998), a inovação poderá ser mais bem desenvolvida em organizações em que haja predomínio da autonomia e da flexibilidade, constituindo ambientes mais propícios à motivação e à criatividade.

Ou seja, o processo de inovação é influenciado tanto pela natureza quanto pelo ambiente da inovação, conforme apontaram Gallouj e Savona (2009), de modo que

o ambiente organizacional e a cultura institucional influenciam diretamente no desenvolvimento e implementação de ideias inovadoras, podendo-se relacionar o desempenho organizacional com a cultura, a qual pode ser vista como uma barreira (HILL, 2006; BIRKINSHAW *et al.*, 2008) ou um facilitador (HILL, 2006; PALOTTI; FREIRE, 2015; ZIMMERMANN; WIELEWICKI, 2015).

Dada a importância da inovação para as organizações, é interessante compreender os fatores que influenciam positiva ou negativamente a tendência para inovação em uma determinada instituição. Segundo Hill (2006), a depender da situação, eles podem promover inovação ou servir de barreira para ela, podendo estar em seu ambiente interno ou externo, e, como fatores intrínsecos, destacam-se:

**Estratégias de gestão de riscos** – [...] a implementação de ideias significativamente novas envolve a capacidade de administrar riscos e minimizar consequências indesejadas, maximizando, ao mesmo tempo, as oportunidades. **Empoderamento (*empowerment*) de funcionários** – para desenvolver inovações individuais, os funcionários necessitam de autonomia sobre o trabalho para conseguirem efetuar mudanças, uma vez que o empoderamento estimula autossuficiência e a capacidade de resolver problemas. **Habilidades de liderança e estratégias de gestão de mudanças** – [...] são importantes para a mobilização dos recursos necessários e a garantia de cooperação de outros, e independem do controle individual de obter sucesso numa inovação. **Características pessoais** – disposição de assumir riscos, automotivação, criatividade, habilidades sociais, sensibilidade, flexibilidade, alguma capacidade cognitiva, uma experiência diversificada e ter uma mente aberta são traços pessoais que estimulam a inovação – comportamentos habituais e rotineiros, e pouca flexibilidade não são muito propícios à inovação (HILL, 2006, p. 10-11, grifo nosso).

Como fator contextual, Hill (2006, p. 11) cita “características culturais afirmando que a cultura de uma organização pode promover ou desestimular a inovação, destacando as culturas voltadas para resultados, as culturas de melhorias contínuas e as culturas de excelência”. Assim, diferentes fatores podem promover ou barrar a inovação nas organizações e, de forma a analisar a tendência à inovação no setor público, a próxima seção apresenta o instrumento adotado nesta pesquisa.

## Mensurando a tendência departamental para a inovação

O *Centre for Public Service Innovation* da África do Sul (CPSI) (2008) desenvolveu um questionário composto de doze afirmações com o intuito de avaliar o nível de tendência à inovação em uma organização, conforme o Quadro 2.

**Quadro 2 – Avaliação da tendência departamental para a inovação**

N.	Afirmativa
1	O nosso setor atende as demandas dos usuários.
2	Nosso setor permite a liberdade de fracassar e analisa novas ideias, não importa qual a sua origem.
3	Pessoas inovadoras em nosso setor são vistas como exemplo e são reconhecidas pelos superiores por suas contribuições.
4	Meu setor busca selecionar pessoas pelo seu talento, acolhendo a diversidade, e evita selecionar pessoas com o mesmo perfil.
5	Nós olhamos para os eventos aparentemente não relacionados ao nosso ambiente para determinar como eles podem nos ajudar e levar benefícios aos nossos usuários.
6	Nós somos metódicos acerca da inovação, particularmente na utilização dos processos para avaliar o valor relativo das novas ideias que surgem.
7	Nossa cultura setorial tende a olhar para a mudança como oportunidade, e não como ameaça.
8	O nosso setor tende a ficar entusiasmado com novos desenvolvimentos, novas ideias e novas abordagens na prestação do serviço.
9	Meus colegas diretos possuem a capacidade de propagar novas ideias e não hesitam com a criação de novas abordagens e maneiras de fazerem as coisas.
10	As regras e procedimentos operacionais padrões são, por vezes, quebrados quando parece haver a oportunidade de conseguir um avanço ou um novo nível de desempenho.
11	Na comunicação oral e escrita, para mim e meus colegas, nossos superiores citam a necessidade de sermos inovadores, empreendedores e criativos.
12	Casos, histórias de superação e exemplos de inovação, em outros setores ou em outras organizações, são temas de conversas no nosso departamento formal ou informalmente.

Fonte: Traduzido de CPSI (2008).

Este questionário foi aplicado juntos aos funcionários da instituição sobre a qual se deseja analisar a propensão à inovação. O instrumento original propôs uma escala tipo Likert de três pontos, que é adotada “para medir atitudes e compreende uma série de afirmações relacionadas com o objeto pesquisado” (MATTAR, 2014, p. 236). A escala inicial apresentava as opções: 1 - nunca; 2 - às vezes; 3 - sempre. Porém, para permitir captar uma variação maior, foi adaptado para uma escala de cinco pontos representada por: 1 - nunca; 2 - poucas vezes; 3 - às vezes; 4 - muitas vezes; 5 - sempre. Após efetuar o somatório da pontuação de todos os questionários considerados válidos, utilizou-se a média aritmética para avaliar o nível de tendência à inovação na instituição pesquisada, considerando-se as escalas de pontuação descritas no Quadro 3.

**Quadro 3 – Nível de tendência departamental para a inovação**

Somatório da pontuação	Nível de tendência para a inovação
12-24	A sua organização não é inovadora e provavelmente está orientada para frustrar a inovação.
25-36	Sua organização tende a ser preguiçosa sobre inovação e é capaz de alcançá-la somente por meio dos esforços de personalidades fortes.
37-48	O seu departamento é situacionalmente inovador. Isso significa que há repositórios de pensamento inovador e ação em toda a organização. É mais uma questão de sorte, no entanto, do que <i>design</i> .
49-60	O departamento é uma organização altamente inovadora. Procedimentos e técnicas estão no local para promover, estimular e premiar a criatividade. Embora a personalidade de altos funcionários possa ser em grande parte responsável, a probabilidade é que uma cultura tão inovadora é institucionalizada e perpetuada pela própria organização.

Fonte: Adaptado de CPSI (2008).

Ou seja, por meio dessas faixas de pontuação, será possível caracterizar quatro diferentes perfis de organização, desde aquela considerada “não inovadora”, até a “altamente inovadora”. Segundo o CPSI (2008), a diversidade de pessoal e suas diferentes formas de analisar um ambiente organizacional podem servir de estímulo para o surgimento de ideias inovadoras. Dessa forma, os indivíduos são fundamentais para o desenvolvimento da inovação numa instituição, compartilhando experiências e informações, cabendo aos líderes o estabelecimento de estratégias para impulsionar a inovação.

**Metodologia**

Trata-se de uma pesquisa quantitativa quanto à forma de abordagem do problema, pois é possível a quantificação de tudo, traduzindo-se em números as opiniões e informações a fim de analisá-las e classificá-las com o uso de técnicas estatísticas (GIL, 2007). Do ponto de vista dos objetivos, é uma pesquisa descritiva, pois tem como finalidade obter informações sobre características de uma determinada população ou fenômeno (VERGARA, 2007). Neste caso, buscou-se investigar a tendência à inovação no ambiente organizacional de uma instituição pública de ensino.

O questionário foi aplicado com a utilização da *internet* em razão de redução de custos com deslocamento até a unidade de ensino pesquisada, já que pesquisadores



e população estudada situavam-se em localidades geográficas distintas, descartando-se a visita *in loco*; flexibilidade, rapidez e acessibilidade proporcionada pela tecnologia da informação; economia de tempo tanto na obtenção de resposta quanto na coleta de informações para obtenção dos dados da pesquisa (FREITAS; JANISSEK-MUNIZ; MOSCAROLA, 2004). Segundo Ilieva, Baron e Healey (2002), desde o final de 1990, tem-se verificado aumento no número de trabalhos científicos que utilizam o método de investigação *on-line* para obtenção dos dados, e também aumento significativo na proporção de respondentes das pesquisas, tornando-se vantajosa a utilização do levantamento por meio de *e-mail*, em razão da velocidade na coleta de dados.

A população escolhida para o presente estudo foi constituída por setores administrativos da reitoria de uma instituição de ensino superior, em razão de ela ser o órgão executivo superior, responsável pelo planejamento, gerenciamento e administração da entidade, com base no seu organograma obtido em portal na *internet*. Segundo Correa (2003), seria praticamente impossível analisar toda a população em razão da dificuldade de acesso a todos, e ainda pelo fato de que sua totalidade poderia ocasionar erros de coleta, bem como imprecisão na análise dos dados, optando-se por fazer uma amostragem não probabilística. E, segundo Marconi e Lakatos (2002), ao se fazer a seleção de um subgrupo da população ao qual chamamos de amostra, pode-se considerá-lo representativo do universo, de modo que os resultados sejam favoráveis e expressem os objetivos da pesquisa. E, neste caso, a escolha das amostras intencionais foi feita de acordo com o julgamento dos pesquisadores, que selecionaram alguns setores, conforme o Quadro 4, que correspondem a unidades de execução de atividades administrativas com rotinas e técnicas de trabalho que devem ser realizadas de forma padronizada e sistemática por outras unidades (Campus) ligadas à Reitoria.

Todos os setores localizados na sede da Reitoria perfazem um total de 139 indivíduos, enquanto que os setores selecionados para a aplicação do questionário totalizam 81 membros, todos envolvidos em atividades administrativas e podendo ser classificados como servidores efetivos<sup>1</sup>, terceirizados<sup>2</sup> e comissionados<sup>3</sup>, conforme a Tabela 1.

---

<sup>1</sup> Técnicos-administrativos com ou sem funções gratificadas e docentes em atividades administrativas.

<sup>2</sup> Mão de obra contratada para executar atividades administrativas.

<sup>3</sup> Ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança.

**Tabela 1 – Total de funcionários por setor e tipo de vínculo**

Setor	Efetivos	Comissionados	Terceirizados	Total
Gabinete da Reitoria	9	0	4	<b>13</b>
Procuradoria Federal	2	2	0	<b>4</b>
Pró-Reitoria de Pesquisa e Extensão	7	0	2	<b>9</b>
Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas	14	1	3	<b>18</b>
Pró-Reitoria de Administração	14	0	5	<b>19</b>
Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional	6	1	0	<b>7</b>
Departamento de Licitações e Contratos	8	0	3	<b>11</b>
<b>Total</b>	<b>60</b>	<b>4</b>	<b>17</b>	<b>81</b>

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Optou-se por analisar separadamente essas três categorias de servidores: efetivos, terceirizados e comissionados, sabendo-se que estão presentes no mesmo ambiente de trabalho, mas a natureza de seus cargos é diferente, o que pode ser um fator que interfira na percepção sobre inovação. Além disso, essa coexistência de categorias nos mesmos setores pode ser um fator que interfere no apetite à inovação de cada unidade, pois cada indivíduo traz consigo as expectativas, responsabilidades e anseios próprios da natureza da função que ocupa, além de suas experiências pessoais.

Quanto aos procedimentos técnicos para a obtenção dos dados, utilizou-se a pesquisa *survey*, ou levantamento de dados, com a finalidade de descrever quantitativamente as informações sobre características ou opiniões da população (FREITAS *et al.*, 2000). Para a coleta de dados, o questionário foi enviado por *e-mail* aos representantes dos setores (pró-reitores, diretores, coordenadores, chefes), a fim de que o respondessem e distribuíssem na unidade para fins de obtenção da resposta de todos do setor (servidores e colaboradores que atuam em atividades administrativas), e que, após coleta de dados junto aos mesmos, devolvessem, também por *e-mail*, não havendo interferência nas respostas por parte dos pesquisadores.

Os respondentes deviam responder às 12 questões fechadas de múltipla escolha a fim de que o questionário pudesse ser considerado válido, devendo optar, para cada afirmação, por uma única resposta na escala Likert com cinco graus, de acordo com a frequência com que as afirmações apontadas no questionário acontecem em seu departamento. Após a coleta das respostas, foi feito o somatório da pontuação de todos os questionários válidos, utilizando-se a média para medir e avaliar o nível de tendência à inovação na instituição de ensino pesquisada.

A coleta de dados foi realizada durante o período de 2 de maio a 17 de junho de 2016, data limite estipulada para recebimento das respostas, e, posteriormente, as informações obtidas foram transferidas manualmente para o *software Microsoft Office Excel*® versão 2010 e utilizadas para análise.

### Apresentação e análise dos dados

Todos os 81 servidores que atuam nos setores selecionados receberam o questionário por *e-mail*. Ao todo, foram retornados 48 questionários válidos, conforme a Tabela 2.

**Tabela 2 – Respostas válidas por tipo de vínculo**

Tipo de vínculo	Número de respostas válidas
Efetivo	39
Comissionado	1
Terceirizado	8
<b>Total</b>	<b>48</b>

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

As 48 respostas válidas correspondem a uma taxa de retorno de 59,26%, a qual pode ser considerada alta, pois, segundo Ilieva, Baron e Healey (2002), quando o meio eletrônico utilizado para coleta de dados é o *e-mail*, a taxa de resposta entre 25% e 50% é considerada boa. Marconi e Lakatos (2005), por sua vez, apontam que, quando os questionários são enviados via *e-mail*, é obtida uma taxa média de 25% de respostas. Dessa forma, considera-se que a taxa de retorno obtida é satisfatória para a validação da pesquisa e será possível avaliar o nível de tendência para a inovação na instituição de ensino a partir dos resultados obtidos nas respostas, que estão consolidados na Tabela 3.

**Tabela 3 – Nível de tendência à inovação**

Faixa de pontuação	Frequência absoluta (XA)	Frequência relativa (%)	Somatório dos pontos dos questionários
12  -  24	01	2,08%	16
25  -  36	24	50,00%	755
37  -  48	18	37,50%	755
49  -  60	05	10,42%	252
<b>TOTAL</b>	<b>48</b>	<b>100%</b>	<b>1.778</b>
<b>MÉDIA*</b>	<b>1.778/48= 37,04</b>		

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

\*A média é igual ao somatório dos pontos de cada questionário dividido pelo total de respondentes.

A Tabela 3 indica que, na faixa de 12-24 pontos, um questionário (XA = 1) apresentou a somatória nesse intervalo, que 24 questionários apresentaram a somatória na faixa de 25-36 pontos e assim sucessivamente. A última coluna representa o somatório dos pontos dos questionários classificados em cada uma das faixas.

A média geral foi de 37,04, o que, de acordo com a proposta do CPSI, permite classificar a organização como situacionalmente inovadora, ou seja, ocorrem inovações, porém essas não resultam de uma estrutura organizacional voltada para fomentar tais iniciativas.

O desvio-padrão das respostas dos questionários foi de 7,92 pontos, e, portanto, indica que seria normal encontrar resultados na faixa anterior, ou seja, de 25-36 pontos, o que classificaria a organização como preguiçosa em relação à inovação. Significa, então, que não há na instituição um ambiente que favoreça iniciativas inovadoras, e eventuais resultados nessa direção dependem da atuação de indivíduos que tenham predisposição para enfrentar a falta de incentivos organizacionais.

Observou-se, ainda, que 37,5% dos respondentes (18 servidores) apontaram a organização como situacionalmente inovadora, com existência de pensamentos e prática de ações inovadoras. Entretanto, verificou-se também que 50% dos respondentes classificaram negativamente a organização como tendente a ser preguiçosa no quesito inovação, podendo-se dizer, tal como afirma Alencar (1995), que a inovação está relacionada com esforços individuais, de modo que iniciativas devem ser valoradas e estimuladas, bem como suas capacidades instigadas para viabilizar aplicação de novas ideias. Nessa perspectiva, torna-se fundamental o

papel da liderança (personalidades fortes) no processo de inovação, no sentido de que as pessoas precisam ser motivadas e coordenadas para o surgimento e implementação de ideias inovadoras, corroborando os estudos de Van de Ven, Angle e Poole (2000).

Em seguida, optou-se por detalhar a frequência com que as respostas apareceram no questionário, a fim de analisar o nível de tendência para inovação na instituição sob a ótica dos respondentes, consoante a Tabela 4.

**Tabela 4 – Apresentação das respostas por escala e variáveis**

Questões	ESCALA DAS RESPOSTAS															Total
	1 - Nunca			2 - Poucas vezes			3 - Às vezes			4 - Muitas vezes			5 - Sempre			
1	XA			XA			XA			XA			XA			
	0			3			3			23			19			48
	0%			6%			6%			48%			40%			-
	E	T	C	E	T	C	E	T	C	E	T	C	E	T	C	-
	0	0	0	3	0	0	2	1	0	18	4	1	16	3	0	-
2	6			9			16			14			3			48
	13%			19%			33%			29%			6%			-
	E	T	C	E	T	C	E	T	C	E	T	C	E	T	C	-
	6	0	0	6	3	0	14	2	0	10	3	1	3	0	0	-
	4			12			19			10			3			48
3	8%			25%			40%			21%			6%			
	E	T	C	E	T	C	E	T	C	E	T	C	E	T	C	-
	4	0	0	12	0	0	14	4	1	6	4	0	3	0	0	-
	10			15			7			12			4			48
	21%			31%			15%			25%			8%			
4	E	T	C	E	T	C	E	T	C	E	T	C	E	T	C	-
	10	0	0	14	1	0	5	1	1	7	5	0	3	1	0	-
	5			12			12			19			0			48
	10%			25%			25%			40%			0%			
	E	T	C	E	T	C	E	T	C	E	T	C	E	T	C	-
5	0	0	11	1	0	8	4	0	15	3	1	0	0	0	-	

6	5			14			17			10			2			48
	10%			29%			35%			21%			4%			
	E	T	C	E	T	C	E	T	C	E	T	C	E	T	C	-
	5	0	0	14	0	0	9	7	1	9	1	0	2	0	0	-
7	2			10			14			15			7			48
	4%			21%			29%			31%			15%			
	E	T	C	E	T	C	E	T	C	E	T	C	E	T	C	-
	2	0	0	9	0	1	12	2	0	11	4	0	5	2	0	-
8	0			11			16			12			9			48
	0%			23%			33%			25%			19%			
	E	T	C	E	T	C	E	T	C	E	T	C	E	T	C	-
	0	0	0	9	1	1	15	1	0	9	3	0	6	3	0	-
9	1			7			15			15			10			48
	2%			15%			31%			31%			21%			
	E	T	C	E	T	C	E	T	C	E	T	C	E	T	C	-
	1	0	0	6	1	0	14	0	1	10	5	0	8	2	0	-
10	3			18			15			11			1			48
	6%			38%			31%			23%			2%			
	E	T	C	E	T	C	E	T	C	E	T	C	E	T	C	-
	3	0	0	15	3	0	11	3	1	9	2	0	1	0	0	-
11	10			11			11			11			5			48
	21%			23%			23%			23%			10%			
	E	T	C	E	T	C	E	T	C	E	T	C	E	T	C	-
	10	0	0	8	3	0	9	2	0	9	2	0	3	1	1	-
12	4			19			13			11			1			48
	8%			40%			27%			23%			2%			
	E	T	C	E	T	C	E	T	C	E	T	C	E	T	C	-
	4	0	0	17	2	0	8	4	1	9	2	0	1	0	0	-
<b>Total</b>	50			141			158			163			64			576

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

E - Efetivos

T - Terceirizados

C - Comissionados

Um aspecto que sobressai da Tabela 4 é a ocorrência de muitas respostas neutras e/ou indecisas – ou seja, a opção “Às vezes” – para as questões 2, 3, 6, 8, 9 e 12. Esse resultado pode ser fruto da utilização da escala de Likert com cinco categorias, pois esse ponto neutro, no meio da escala, possibilita a indução de algumas respostas tal como aponta Mattar (2014).

Ao serem questionados se o setor atende às demandas dos usuários (questão 1), 88% dos respondentes exprimiram visão positiva (muitas vezes e sempre) do setor e, portanto, da instituição, não havendo diferença de percepção entre efetivos e terceirizados. Mattosinhos (2014) afirma que atender às demandas da sociedade significa agregar valor, por meio de atendimentos individuais ou coletivos, coadunando com os objetivos da administração pública gerencial focada nos resultados e voltada para os interesses dos cidadãos (BRESSER-PEREIRA, 1998a).

Quanto à percepção sobre a liberdade de fracasso e análise de novas ideias pelo setor (questão 2), 35% dos entrevistados percebem que há essa liberdade (muitas vezes e sempre), 32% têm visão negativa (nunca e poucas vezes), e 33% optaram pela resposta neutra (às vezes), havendo, dessa forma, certo equilíbrio entre as três visões. Considerando-se os estudos de Hill (2006), essa questão está relacionada com as características culturais da organização e que podem incentivar ou desestimular a inovação; e o resultado obtido aponta para um cenário no qual a visão da organização quanto à inovação não está clara e pode indicar que os avanços dependem muito mais da iniciativa de uma liderança forte.

Essa perspectiva organizacional é complementada com a das características pessoais, analisada na questão 9, que envolve aspectos como criatividade, automotivação, tolerância à mudança e liberdade de arriscar (HILL, 2006). As respostas apontaram para um cenário no qual 52% dos respondentes consideram que seus colegas diretos possuem capacidade para propagar novas ideias e não hesitam com a criação de novas abordagens e maneiras de fazerem as coisas, englobando assim a maioria das respostas dos terceirizados e metade dos servidores efetivos respondentes. Nesse sentido, para que se desenvolva uma cultura de liberdade de fracasso e análise de novas ideias é preciso, segundo Hill (2006), construir estratégias para gerenciar os riscos, dando suporte e implementando ações que minimizem consequências negativas, estimulando e criando oportunidades para os funcionários efetuarem mudanças e desenvolverem suas inovações individuais.

Entretanto, na questão 3, auferiu-se que 33% dos respondentes visualizam a instituição de forma negativa quando se trata do reconhecimento das contribuições das pessoas inovadoras por parte de seus superiores; 40% optaram pela neutralidade na resposta; e 27% entendem que há o reconhecimento. Ressalta-se que, segundo Birkinshaw, Hamel e Mol (2008), a inovação é legitimada pela

aprovação das pessoas dentro e fora da organização. E de acordo com Lourenço (2015), o crescimento de uma organização se dá pelas habilidades e criatividade dos técnicos administrativos, constatando-se que, não havendo reconhecimento dos superiores, as pessoas se desestimulam em propagar suas criações, o que pode impactar no desenvolvimento de inovações e da própria instituição.

Na questão 3, os 33% dos entrevistados que responderam de forma negativa são todos efetivos (16 servidores), enquanto outros 14 se posicionaram de forma neutra e nove de forma positiva, ou seja, a maioria dos servidores efetivos não percebe a existência de uma cultura de incentivo à inovação. Segundo Birkinshaw, Hamel e Mol (2008), as pessoas estão predispostas a inovar quando recebem reconhecimento de seus superiores, contribuindo inclusive para melhoria da prestação dos serviços públicos. De forma similar, Palotti e Freire (2015) relacionam a promoção de incentivos individuais com o surgimento de inovações, e Mulgan e Albury (2003) relacionam a falta de recompensas ou incentivos como fatores impeditivos para a inovação no setor público.

A ausência de um ambiente organizacional voltado para a inovação é reforçada na questão 4, pois 52% (25 entrevistados) responderam de forma negativa quando inquiridos sobre o acolhimento da diversidade de perfis nos processos seletivos. E, dessas 25 respostas, 24 correspondem a servidores efetivos e apenas um a terceirizado. Por seu turno, a maior parte dos terceirizados identificou uma postura positiva por parte da organização, o que levanta a necessidade de se compreender melhor o que leva a essas diferentes interpretações. E, segundo Borges, Gurniski e Hilgemberg (2008), é preciso escolher os funcionários de forma estratégica, com a devida formação, qualidade, competência e talento, de modo que sejam capazes de buscar autonomia e responsabilidade para inovações. Portanto, a análise das questões 3 e 4 não indica um resultado satisfatório para a instituição, visto que o papel das pessoas e a valorização do trabalho, bem como o planejamento para seleção dos perfis ideais de atuação em determinadas atividades e/ou funções são fundamentais para o aprimoramento da qualidade na prestação dos serviços públicos (MARCONI, 2003).

Quando questionados sobre a reação do setor em situações de mudanças (questão 7), quase a metade (46% ou 22 entrevistados) assinalou que há na instituição uma cultura setorial tendente a olhar para a mudança como oportunidade e não como ameaça, sendo 16 efetivos e seis terceirizados. Por outro lado, não se pode ignorar que 29% das pessoas ficaram neutras (englobando 12 efetivos e dois terceirizados), e na visão de 25% das pessoas (11 efetivos e um comissionado) a mudança é vista como ameaça. Um padrão próximo de respostas foi obtido na questão 8, na qual 44% dos respondentes (15 efetivos e seis terceirizados) apresentaram uma visão



positiva da instituição no quesito entusiasmo com novos desenvolvimentos, novas ideias e novas abordagens na prestação do serviço, enquanto 23% de respondentes entenderam que essa motivação não é tão frequente, e 33% ficaram numa posição neutra.

Essas duas questões, que apontam para uma visão positiva acerca da postura da instituição em relação a cenários de mudança e do comportamento dos que atuam nos setores, não encontram respaldo nas respostas anteriores sobre o ambiente organizacional, que apontaram para o pouco incentivo à inovação, a ausência de uma postura de acolhimento da diversidade e também a falta de uma visão comum sobre as possibilidades de fracassar na implementação de uma nova ideia. Assim, para uma parte dos entrevistados, a mudança acaba por ser vista como ameaça, podendo ser reflexo da falta de incentivos e de reconhecimento dos esforços, talentos, habilidades e competências na instituição anteriormente identificada. Segundo Alencar (1998), a falta desses elementos acaba desmotivando as pessoas, podendo gerar desconfiança na prática de ações inovadoras, que passam a representar uma ameaça nos ambientes de trabalho. Para a autora, inovações são mais desenvolvidas em ambientes que garantem apoio e segurança aos funcionários, encorajando-os e valorizando suas iniciativas e capacidades. A essa visão soma-se a perspectiva de Birkinshaw, Hamel e Mol (2008), que reforçam a importância da motivação e do fomento à criatividade dos servidores para a consecução da inovação.

A ausência de um ambiente que permita inovar com mais intensidade é reforçada pelas respostas à questão 10, na qual 44% dos entrevistados (18 efetivos e três terceirizados) identificaram pouca flexibilidade na instituição para quebrar regras e procedimentos-padrão, outros 31% ficaram neutros e 25% apontaram uma situação positiva. Portanto, verifica-se que, embora a vontade, habilidade e criatividade dos técnicos administrativos sejam importantes (LOURENÇO, 2015), o papel da chefia é de fundamental relevância para a receptividade das ideias, flexibilidade para ruptura de regras, incentivo, respeito e aceitação de opiniões divergentes, para propiciar um ambiente organizacional inovador. Uma postura mais rígida na organização e nos seus líderes acaba por gerar desmotivação para criar (ALENCAR, 1998), tornando premente a implementação de novas formas de liderança e coordenação em busca de uma gestão inovadora e motivadora (HAMEL, 2006).

A ausência de um padrão de gestão voltado para a inovação também se refletiu nas respostas à questão 6, na qual 39% dos entrevistados (19 efetivos) não consideraram a instituição metódica acerca de inovação, particularmente na utilização dos processos para avaliar o valor relativo das novas ideias que surgem, havendo ainda 35% (nove efetivos e sete terceirizados) que optaram por uma resposta neutra, embora 25% (11 efetivos e um terceirizado) considerem-na

metódica. Esse resultado vai ao encontro da perspectiva de Hill (2006), para quem a inovação é desestimulada quando não existe uma cultura organizacional voltada para resultados e melhorias.

Os dois últimos itens do formulário (questões 11 e 12) abordam a temática da comunicação, que é um fator importante para o estreitamento das relações entre chefias e seus subordinados, podendo influenciar no desenvolvimento das atividades e no desempenho individual (TREVISAN *et al.*, 1998). Os resultados da questão 11 revelaram que para 44% das pessoas (18 efetivos e três terceirizados) os superiores não citam a necessidade da inovação, empreendedorismo e criatividade em suas comunicações orais e escritas, enquanto 23% indicaram que isso ocorre “às vezes” (nove efetivos e dois terceirizados) e 33% (12 efetivos e três terceirizados) responderam que os superiores expressam essas necessidades. Tal situação reflete um cenário em que a maior parte dos respondentes não considera que a chefia estimule a inovação no ambiente organizacional.

Apesar do pouco incentivo dos superiores hierárquicos à inovação, as respostas à questão 5 mostram que esse fato não impede que os indivíduos sejam proativos, restando claro que 40% dos respondentes (15 efetivos e três terceirizados) costumam observar o ambiente externo a fim de captar experiências que possam auxiliar no bom desempenho de suas atividades e na melhoria da prestação de serviços ao público. Destacam-se aqui algumas características pessoais, descritas por Hill (2006), que promovem a inovação: automotivação, sensibilidade e capacidade cognitiva. O resultado também está condizente com o conceito de inovação adotado por Farah (2008), no sentido de que uma ideia nova pode ser aplicada em contextos e localidades diversas, com as devidas adaptações para resolução de problemas similares.

Apesar do olhar atento para o ambiente externo, a questão 12 revela uma aparente contradição, pois para 48% dos entrevistados (21 efetivos e dois terceirizados) não há um ambiente interno em que sejam discutidos casos de inovação e de superação, enquanto 27% optaram pela posição neutra e outros 25% identificaram um cenário propício para esse tipo de debate. Segundo Borges, Gurniski e Hilgemberg (2008), para um melhor aproveitamento de seus talentos, as organizações públicas devem se preocupar em estabelecer um eficiente processo de comunicação organizacional, que crie uma relação mais próxima e coerente entre a instituição e seus servidores, com investimentos na capacitação dos profissionais. Essa perspectiva parte também do entendimento de que uma gestão inovadora necessita de aprimoramentos na liderança, coordenação e motivação dos indivíduos (HAMEL, 2006).

Após a análise geral a partir das questões, a Tabela 5 apresenta os resultados por cada setor participante da pesquisa.

Tabela 5 – Apresentação dos resultados por setor

GABINETE DA REITORIA E PROCURADORIA FEDERAL												
12 a 24			25 a 36			37 a 48			49 a 60			Total
E	T	C	E	T	C	E	T	C	E	T	C	
0	0	0	4	0	0	5	3	0	1	0	0	13
MÉDIA: 535/13 = 41,15 (Situacionalmente inovadora)												
PRÓ-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO (PROAD)												
12 a 24			25 a 36			37 a 48			49 a 60			Total
E	T	C	E	T	C	E	T	C	E	T	C	
0	0	0	4	1	0	4	1	0	1	1	0	12
MÉDIA: 455/12 = 37,91 (Situacionalmente inovadora)												
PRÓ-REITORIA DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL (PRODIN)												
12 a 24			25 a 36			37 a 48			49 a 60			Total
E	T	C	E	T	C	E	T	C	E	T	C	
1	0	0	3	0	0	1	0	1	1	0	0	07
MÉDIA: 247/7 = 35,28 (Preguiçosa sobre inovação)												
PRÓ-REITORIA DE GESTÃO DE PESSOAS (PROGEP)												
12 a 24			25 a 36			37 a 48			49 a 60			Total
E	T	C	E	T	C	E	T	C	E	T	C	
0	0	0	8	0	0	2	0	0	0	0	0	10
MÉDIA: 326/10 = 32,6 (Preguiçosa sobre inovação)												
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS (DELIC)												
12 a 24			25 a 36			37 a 48			49 a 60			Total
E	T	C	E	T	C	E	T	C	E	T	C	
0	0	0	3	1	0	0	1	0	1	0	0	06
MÉDIA: 215/6 = 35,83 (Preguiçosa sobre inovação)												
<b>TOTAL</b>												<b>48</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

12 a 24 – Não é inovadora.

25 a 36 – Preguiçosa sobre inovação.

37 a 48 – Situacionalmente inovadora.

49 a 60 – Altamente inovadora.

Os resultados indicam que os cinco setores apresentam visões diferentes em relação à tendência inovadora na instituição. Aqueles que trabalham diretamente com o gestor máximo do órgão (Gabinete da Reitoria e Procuradoria) têm visão mais positiva a respeito da tendência à inovação na instituição, classificando-a como “situacionalmente inovadora”. Daqui se pode extrair que os três terceirizados do Gabinete contribuíram para esse resultado positivo e o elevado número de respostas para a opção 4 (muitas vezes) nas questões 01, 02, 03, 04, 05, 07, 08, 09 e 11, que, além dos esforços individuais, envolvem direta ou indiretamente ações dos superiores (ALENCAR, 1998; HAMEL, 2006; HILL, 2006).

A Proad também ficou na mesma faixa, porém com uma média inferior à da Reitoria, ou seja, os respondentes consideram que a instituição é “situacionalmente inovadora”, com a ressalva de que a maioria não percebe a liberdade de fracassar, reconhecimento das pessoas inovadoras, valorização dos talentos e nem comunicação dos superiores para incentivar difusão da inovação.

Já Prodin, Progep e Delc foram os setores em que a maioria dos respondentes classificou a instituição como “preguiçosa sobre inovação”, atribuindo muitas notas 1, 2 e 3 para a maioria de suas respostas, principalmente quanto à liberdade de fracassar, reconhecimento das pessoas inovadoras, valorização dos talentos e competências, apontando que as mudanças são vistas como ameaça, não há entusiasmo para desenvolver novas ideias, não há flexibilidade e não há boa comunicação com os superiores, nem com os colegas para compartilhamento de experiências inovadoras, ficando claro que não há muita motivação dos indivíduos nesses setores. A motivação dos superiores é fundamental, porém o baixo reconhecimento e, principalmente, a falha na comunicação dos gestores quanto à necessidade de inovação podem implicar no fato de alguns considerarem a organização preguiçosa e com poucas mudanças (ALENCAR, 1998; TREVISAN *et al.*, 1998; VAN DE VEN; ANGLE; POOLE, 2000; HILL, 2006; BIRKINSHAW; HAMEL; MOL, 2008). A baixa pontuação com relação à criatividade e à vontade de desenvolver novas ideias e procedimentos classifica os próprios agentes administrativos como pessoas indispostas a assumir riscos e sem automotivação para inovar, preferindo seu serviço rotineiro e comportamento habitual.

Por fim, destaca-se que a média geral de 37,04 corresponde ao limite inferior da faixa 37-48, ou seja, trata-se de um resultado muito próximo do grupo anterior (25-36), em que a organização seria classificada como preguiçosa em relação à inovação e eventuais resultados dependeriam de gestores com personalidade mais forte. Como discutido, três setores analisados ficaram nessa faixa inferior, o que indica que a instituição como um todo não faz da inovação um elemento central de seu planejamento e a cultura da inovação não permeia o ambiente organizacional. Nesse contexto, as inovações acontecem mais por iniciativas pontuais e dependem da liderança dos gestores mais interessados em promovê-las.

## Conclusão

Este artigo teve como objetivo analisar a tendência à inovação nos setores administrativos da reitoria de uma instituição de ensino superior a partir da aplicação de um questionário elaborado pelo *Centre for Public Service Innovation*.

Os resultados da pesquisa permitiram classificar a IES no nível “situacionalmente inovador”, no qual se verificam ações e pensamentos inovadores. Na escala do CPSI, esse é o terceiro estágio de quatro possíveis e, assim, a organização ficou abaixo apenas do nível máximo que considera os departamentos como “altamente inovadores”. Esse poderia ser considerado um bom resultado; porém, é importante destacar que sua análise exige atenção, uma vez que a pontuação obtida (37,04) aproxima a instituição do nível anterior, que considera as organizações como tendentes a serem preguiçosas, apresentando limitações em relação à inovação. Dito de outra forma, essa faixa inferior considera que a instituição não está pensada e planejada para promover a inovação e tampouco promove ações para estimular e promover a criatividade, além de não possuir uma cultura inovadora institucionalizada por toda organização. Tal cenário é factível não somente pelo desvio-padrão apresentado, como também pelo fato de três setores estarem situados na faixa inferior à da média geral.

Ao considerar que uma organização ou departamento é situacionalmente inovador, significa dizer que há ações inovadoras nos setores administrativos, porém não há um ambiente estruturado para fomentar essas iniciativas, que passam a depender de outros fatores e, segundo o CPSI (2008), mesmo de sorte. De fato, os resultados gerais apontaram que não há na IES ações estruturadas e planejadas para estimular a inovação e tampouco se observa uma atuação das lideranças nesse sentido. Nesse cenário, seria preciso incentivar mais a flexibilidade no exercício das atividades, promovendo melhor a gestão do risco no sentido de considerar as possibilidades de fracassos, além de ampliar a interação entre os servidores e colaboradores, estimulando sua interação e o trabalho em equipe, bem como depositar maior confiança em suas ideias.

Os servidores e colaboradores da IES apresentam, ainda, uma percepção positiva em relação à sua própria postura no que se refere ao desenvolvimento e à incorporação de novas ideias, bem como uma atitude também positiva diante de cenários que envolvem mudanças. Porém, tal perspectiva não encontra respaldo no ambiente institucional, que tende a não encorajar a inovação e nem reconhecê-la, podendo desestimular pensamentos inovadores e reduzir a propensão a assumir riscos, mesmo com a perspectiva de um ganho no desempenho. Outro aspecto identificado nas respostas é a fragilidade na comunicação interna que, ao não abordar a temática da inovação, pode estar provocando a ausência do debate entre aqueles que atuam na instituição.

Essas fragilidades apontadas dizem respeito também ao papel da liderança nos processos inovadores. E esta pesquisa revelou que a percepção dos respondentes é negativa ou neutra em situações que envolvem o papel dos superiores hierárquicos. A postura da liderança pode ser reflexo da cultura organizacional e é um tema que pode ser aprofundado em uma pesquisa que explore o papel dos líderes no desenvolvimento de novas ideias, na motivação da equipe, no estímulo à criatividade e valorização de ações inovadoras, bem como no processo de comunicação, tanto entre os membros do setor, como na relação deles com a chefia, de forma a aproximar líderes e liderados para que busquem os mesmos objetivos organizacionais.

Entre as limitações do presente estudo, observa-se que o método de envio dos questionários via chefias de setores pode ter ocasionado o número de abstenções e neutralidades nas respostas. Uma possibilidade a ser adotada seria o envio direto aos respondentes, sem intermédio dos chefes. Ressalta-se também um dos inconvenientes da utilização da escala de Likert com cinco níveis, visto que é comum nesse tipo de escala que muitos respondentes optem por não dar uma resposta nem positiva, nem negativa, principalmente quando se trata de expressar opinião sobre ambiente de trabalho, envolvendo direta ou indiretamente as ações dos superiores (MATTAR, 2014). Uma alternativa seria adotar a escala Likert de quatro pontos, porém, seria preciso analisar com mais cuidado suas vantagens e desvantagens, pois há autores que a defendem (GARLAND, 1991; NADLER; WESTON; VOYLES, 2015), enquanto outros indicam a possibilidade de gerar distorções (WORCESTER; BURNS, 1975). Outra opção seria apostar em uma escala de 11 pontos, pois os resultados seriam mais próximos de uma curva normal (LEUNG, 2011).

Quanto às abstenções nas respostas, destaca-se que, por motivos alheios à vontade dos pesquisadores, não houve retorno de nenhum dos questionários enviados para a Pró-Reitoria de Pesquisa e Extensão (Propex), setor ao qual estão vinculados o Núcleo de Inovação Tecnológica e o Polo de Pesquisa em Inovação, responsáveis pelo desenvolvimento de um trabalho voltado à inovação tecnológica, propriedade intelectual e transferência de tecnologia, cujas respostas seriam de grande valia para a pesquisa, pois permitiriam verificar a influência dessas unidades na difusão da inovação.

Dessa forma, recomenda-se que estudos futuros, caso adotem o método do envio de questionários por e-mail, que o façam diretamente aos respondentes que compõem a amostra ou que seja feito por meio de formulário disponível *on-line*. Recomenda-se também que o espaço amostral seja ampliado, estendendo-se o estudo a outros setores da instituição de modo que seja possível identificar pontos divergentes e convergentes, além de permitir obter um diagnóstico mais preciso sobre a tendência à inovação na instituição.

Por fim, ressalta-se que o panorama aqui apresentado de limitações para a aplicação da pesquisa não comprometeu esta análise, sendo possível perceber, de acordo com os dados colhidos, falhas e acertos pontuais com relação à inovação na instituição, fazendo-se uma correlação com a literatura na interpretação dos dados coletados. Assim, este estudo serviu como um ponto de partida para o mapeamento da inovação nessa instituição, e estudos posteriores considerando as sugestões de pesquisa aqui elencadas poderão aprofundar mais a temática e estabelecer uma análise mais sistêmica que consiga contemplar todos os setores e maior número de servidores e colaboradores.

## Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP*, São Paulo, 1997.

\_\_\_\_\_. Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira. *Revista Desigualdade & Diversidade – Dossiê Especial*, p. 119-142, segundo semestre de 2011.

ALENCAR, Eunice Lima Soriano de. Desenvolvendo a criatividade nas organizações: o desafio da inovação. *Revista de Administração de Empresas*, v. 35, n. 6, p. 6-11, 1995.

\_\_\_\_\_. Promovendo um ambiente favorável à criatividade nas organizações. *Revista de Administração de Empresas*, v. 38, n. 2, p. 18-25, 1998.

AYRES, Ana Beatriz et al. Análise dos resultados da implantação do Programa GESPÚBLICA na Fundação Oswaldo Cruz. XXXVIII ENANPAD. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014\\_EnANPAD\\_APB1928.pdf](http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014_EnANPAD_APB1928.pdf)> Acesso: 27 maio 2016.

BIRKINSHAW, Julian; HAMEL, Gary; MOL, Michael J. Management innovation. *Academy of Management Review*, v. 33, n. 4, p. 825-845, 2008. Disponível em: <<http://faculty.london.edu/jbirkinshaw/assets/documents/5034421969.pdf>>. Acesso: 18 maio 2016.

BORGES, Mauro Ribeiro; GURNISKI, Rosane Maria Fonseca; HILGEMBERG, Emerson Martins. *Retenção de talentos no serviço público do Estado do Paraná: uma proposta de política pública*. 2008. Disponível em: <[http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/formulacao\\_e\\_gestao\\_de\\_politicas\\_publicas\\_no\\_parana/volume\\_II/capitulo\\_7\\_administracao\\_e\\_previdencia/7\\_2.pdf](http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/formulacao_e_gestao_de_politicas_publicas_no_parana/volume_II/capitulo_7_administracao_e_previdencia/7_2.pdf)>. Acesso: 29 jul. 2016.

BORGES, M. R.; GUNISKI, R. M. F.; HILGEMBERG, E. M. Retenção de Talentos no Serviço Público do Estado do Paraná: uma proposta de política pública. In: PEIXE, Blênio et al. (Orgs). *Formulação e Gestão de Políticas Públicas no Paraná: reflexões, experiências e contribuições*. Paraná: Edunioeste, 2010, v. II, cap. 7, p. 765-785.

BRASIL. *Decreto nº 5.378 de 23 de fevereiro de 2005*. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa



Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5378.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5378.htm)> Acesso: 18 maio 2016.

BRASIL. *Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização — GesPública; Prêmio Nacional da Gestão Pública — PQGF*. Documento de referência: FÓRUM NACIONAL 2008/2009. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Subsecretaria de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; MP; SEGES, 2009. Disponível em: <[http://areapublica.confex.org.br/arvore\\_hiperbolica/gespublica/2009/02%20Documento\\_referencia2009\\_15abr.pdf](http://areapublica.confex.org.br/arvore_hiperbolica/gespublica/2009/02%20Documento_referencia2009_15abr.pdf)> Acesso: 18 maio 2016.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed. 34; Brasília: Enap, 1998a.

\_\_\_\_\_. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. *RSP-Revista do Serviço Público*, v. 49, n. 1, p. 5-42, jan./mar. 1998b.

BRULON, Vanessa; OHAYON, Pierre; ROSENBERG, Gerson. A reforma gerencial brasileira em questão: contribuições para um projeto em construção. *RSP- Revista do Serviço Público*, v. 63, n. 3, p. 265-284, jul./set. 2012.

CAJAZEIRA, Jorge Emanuel Reis; CARDOSO, Claudio. *Comunicação e inovação: correlações e dependências*. In: CONGRESSO BRASILEIRO CIENTÍFICO DE COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL E DE RELAÇÕES PÚBLICAS, 3., 2009, São Paulo. *Anais...* UFBA — Universidade Federal da Bahia e ABERJE Associação Brasileira de Comunicação Organizacional, 2009. Disponível em: <[http://www.abrapcorp.org.br/anais2009/pdf/GT2\\_Cajazeira.pdf](http://www.abrapcorp.org.br/anais2009/pdf/GT2_Cajazeira.pdf)>. Acesso: 30 jul. 2016.

CORREA, S.M.B.B. *Probabilidade e estatística*. 2. ed. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2003. 116p.

COSTA, V. M. F. A dinâmica institucional da reforma do Estado: um balanço do período FHC. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita (Orgs.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Brasília: Ministério do Planejamento/Pnud/OCDE, 2002.

COSTA, F. L. 200 anos de administração pública; 200 anos de reforma. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, n. 42, 2008.

CENTRE FOR PUBLIC SECTOR INNOVATION (CPSI). *A pocket guide to innovation in the South African public sector, 2008*. Disponível em: <<http://www.cpsi.co.za/wp-content/uploads/2014/07/cpsipocketguide.pdf>>. Acesso: 26 maio 2016.

DOWNS, G. W.; MOHR, L. B. Conceptual issues in the study of innovation. *Administrative Science Quarterly*, v. 21, p. 700-714, 1976.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). *Ações premiadas no 19º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal — 2014*. Organizado por Flavio Schettini Pereira. Brasília: Enap, 2014.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. *O&S. Organizações & Sociedade*, v. 15, p. 107-126, 2008.

FARIA, Luciana Jacques. Nova administração pública: o processo de inovação na administração pública federal brasileira visto pela experiência do Concurso Inovação



na Gestão Pública Federal. XXXIII ENCONTRO DA ANPAD. São Paulo/SP 19 a 23 de dezembro de 2009. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS378.pfd>>. Acesso: 18 maio 2016.

FERREIRA, Victor Paulo Paradela. Administração Pública Gerencial. In: SANABIO, Marcos Tanure; SANTOS, Gilmar José dos; DAVID, Marcus Vinicius (Orgs.). *Administração pública contemporânea: política democracia de gestão*. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2013. Disponível em: <[http://editoraufjf.com.br/ftpeditora/site/administracao\\_publica\\_contemporanea.pdf](http://editoraufjf.com.br/ftpeditora/site/administracao_publica_contemporanea.pdf)>. Acesso: 30 jul. 2016.

FREITAS, Henrique *et al.* O método de pesquisa survey. *Revista de administração*, v. 35, n. 3, p. 105-112, 2000.

FREITAS, Henrique; JANISSEK-MUNIZ, Raquel; MOSCAROLA, Jean. Uso da internet no processo de pesquisa e análise de dados, 2004. Disponível em: <[http://www.ufrgs.br/gianti/files/artigos/2004/2004\\_147\\_ANEP.pdf](http://www.ufrgs.br/gianti/files/artigos/2004/2004_147_ANEP.pdf)>. Acesso: 22 jul. 2016.

GALLOUJ, Faïz. *Innovation in the service economy: the new wealth of nations*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2002.

GALLOUJ, Faïz; WEINSTEIN, Olivier. Innovation in services. *Research Policy*, n. 26, p. 537-556, 1997.

GALLOUJ, F.; SAVONA, M. Innovation in services: a review of the debate and a research agenda. *Journal of Evolutionary Economics*, v. 19, n. 2, p. 149-172, 2009.

GARLAND, R. The mid-point on a rating scale: is it desirable?. *Marketing Bulletin*, v. 2, n. 1, p. 66-70, 1991.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisas*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

HAMEL, G. The why, what and how of management innovation. *Harvard Business Review*, v. 2, n. 84, p. 72-84, 2006. Disponível em: <[file:///D:/Downloads/hamel%20\(2006\).pd](file:///D:/Downloads/hamel%20(2006).pd)>. Acesso: 25 maio 2016.

HILL, Stephen. *Uma exploração inicial da literatura sobre a inovação*. Brasília: Enap, 2006.

ILIEVA, J.; BARON, S.; HEALEY, N. M. Online surveys in marketing research: pros and cons. *International Journal of Marketing Research*, 2002. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/files/35/271271.pdf>>. Acesso: 23 jul. 2016.

JACQUES, J.; RYAN, E. J. Does management by objectives stifle organizational innovation in the public sector? *Administração Pública Canadense*, v. 21, p. 17-25, 1978.

KIM, Y. Stimulating entrepreneurial practices in the public sector: the roles of organizational characteristics. *Administration & Society*, p. 780-814, 2010.

KOCH, Per; HAUKNES, Johan. On innovation in the public sector. *Publin Report* n. D20. Oslo: NIFU STEP, 2005. Disponível em: <<https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/226573/d20-innovation.pdf?sequence=1>>. Acesso: 27 maio 2016.

LEUNG, Shing-On. A comparison of psychometric properties and normality in 4-, 5-, 6-, and 11-Point Likert Scales. *Journal of Social Service Research*, v. 37, - Issue 4, 2011.

LOURENÇO, Fernando Miguel Gomes. *Inovação de técnicas administrativas para o melhoramento de desempenho das atividades organizacionais: um estudo feito nas Direções Provinciais do Setor Público no Cuanza Norte*. Dissertação de Mestrado. Mestrado em Assessoria de Administração Porto. Instituto Politécnico do Porto – Junho de 2015. Disponível em: <[http://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/6353/1/DM\\_FernandoLouren%C3%A7o\\_2015.pdf](http://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/6353/1/DM_FernandoLouren%C3%A7o_2015.pdf)> Acesso: 27 maio 2016.

MACHADO, Filipe Molinar; RUPPHENTAL, Janis Elisa. Desafios à inovação para o setor público brasileiro. II FÓRUM INTERNACIONAL ECOINNOVAR. Santa Maria/RS – Setembro de 2013. Disponível em: <<http://ecoinovar.com.br/cd2013/arquivos/artigos/ECO067.pdf>>. Acesso: 19 abr. 2016.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E.M. *Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Fundamentos de metodologia científica*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MARCONI, Nelson. *Políticas integradas de recursos humanos para o setor público*. Biblioteca Virtual TOP sobre Gestión Pública. 2003. Disponível em: <[http://www.campinas.sp.gov.br/arquivos/recursos-humanos/txt\\_apoio\\_marconi\\_rh.pdf](http://www.campinas.sp.gov.br/arquivos/recursos-humanos/txt_apoio_marconi_rh.pdf)>. Acesso: 29 jul. 2016.

MATTAR, Fauze *et al.* *Pesquisa de marketing – metodologia, planejamento, execução e análise*. 7. ed. Brasil: Elsevier, 2014.

MATTHEWS, Mark; LEWIS, Chris; COOK, Grahame. Public sector innovation: a review of the literature. *Australian National Audit Office*, Canberra, 2009.

MATTOSINHOS, Eduardo Nunes. O impacto das relações interpessoais na qualidade do serviço público brasileiro: análise da estrutura informal entre os servidores. *Estação Científica*, Juiz de Fora, n. 12, jul./dez. 2014. Disponível em: [http://portal.estacio.br/docs%5Crevista\\_estacao\\_cientifica/08.pdf](http://portal.estacio.br/docs%5Crevista_estacao_cientifica/08.pdf). Acesso: 29 jul. 2016.

MERRITT, R. L. Innovation in the public sector: an introduction. In: MERRITT, Richard L.; MERRITT, Anna J. (Eds.). *Innovation in the public sector*. Beverley Hills: Sage Publications, 1985. p. 9-16.

MOREIRA, Samantha Thais Baião *et al.* Uma proposta de modelo analítico para a inovação na gestão pública. *Revista do Serviço Público*, v. 67, p. 59-84, 2016.

MULGAN, G.; ALBURY, D. *Innovation in the public sector*. London: Cabinet Office Strategy Unit, 2003. Disponível em: <[file:///D:/Downloads/innovation-in-the-public-sector%20\(1\).pdf](file:///D:/Downloads/innovation-in-the-public-sector%20(1).pdf)>. Acesso em: 09 jun. 2016.

NADLER, Joel T.; WESTON, Rebecca; VOYLES, Elora C. Stuck in the middle: the use and interpretation of mid-points in items on questionnaires. *Journal The Journal of General Psychology*, v. 142, Issue 2, 2015.

ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Manual de Oslo: diretrizes para a coleta e interpretação de dados sobre inovação*. 3. ed. Finep, 2005.

PALOTTI, Pedro; FREIRE, Alessandro. Perfil, composição e remuneração dos servidores públicos federais: trajetória recente e tendências observadas. In:

PALOTTI, Pedro; FREIRE, Alessandro (Orgs.). *Servidores públicos federais: novos olhares e perspectivas*. Brasília: Enap, 2015. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/documents/52930/707328/Livro+caderno42.pdf/a0b6bca9-a63c-45b7-917c-ebe1c27c7b5a>>. Acesso em: 18 maio 2016.

ROGERS, E. M.; KIM, J. I. Diffusion of innovations in public organizations. In: MERRITT, Richard L.; MERRITT, Anna J. (Eds.). *Innovation in the public sector*. Beverley Hills: Sage Publications, 1985. p. 85-108.

SCHUMPETER, Joseph A. *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-69, março/abril 2009.

SILVA NETO, J. M. *et al.* O que se discute sobre inovação no setor público brasileiro: análise do período entre 2000 (pós LRF) e 2014. *Revista de Estudos Sociais (UFMT)*, v. 17, n. 35, p. 217-237, 2015. ISSN: 1519504X Disponível em: <[file:///D:/Downloads/Dialnet-OQueSeDiscuteSobreInovacaoNoSetorPublicoBrasileiro-5298074%20\(1\).pdf](file:///D:/Downloads/Dialnet-OQueSeDiscuteSobreInovacaoNoSetorPublicoBrasileiro-5298074%20(1).pdf)>. Acesso em: 26 maio 2016.

SPINK, P. K. Inovação na perspectiva dos inovadores: a experiência do Programa Gestão Pública e Cidadania. Rio de Janeiro: Editora FVG, 2003. *Cad. EBAPE.BR*, v. 1, n. 2. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/4866>>. Acesso: 25 maio 2016.

THOMPSON, Victor A. Bureaucracy and innovation. *Administrative Science Quarterly*, 10, p. 1-20, 1965.

TREVISAN, Maria Auxiliadora *et al.* Liderança e comunicação no cenário da gestão em enfermagem. *Rev. Latino-Americana de Enfermagem*, Ribeirão Preto, v. 6, n. 5, p. 77-82, dezembro 1998. Disponível em: <<file:///C:/Users/DS/Downloads/1339-2227-1-PB.pdf>>. Acesso: 30 jul. 2016.

VAN DE VEN, Andrew H.; ANGLE, Harold L.; POOLE, Marshall S. An introduction to the Minnesota Innovation Research Program. In: VAN DE VEN, Andrew Harold; ANGLE, H. L.; POOLE, Marshall S. (Orgs.). *Research on the management of innovation*. The Minnesota studies. Nova York: Oxford University Press, 2000. Cap. 1, p. 9. Disponível em: <<https://books.google.com.br/s?id=OSnRCwAAQBAJ&pg=PR17&lpg=PR17&dq=Research+on+the+management+of+innovation.+The+Minnesota+studies&source>>. Acesso: 24 maio 2016.

VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

WORCESTER, R. M.; BURNS, T. R. A statistical examination of the relative precision of verbal scales. *Journal of Market Research Society*, v. 17, n. 3, p. 181-197, 1975.

ZIMMERMANN, R. A.; WIELEWICKI, P. F. Facilitadores e barreiras externas para o processo de inovação: revisão sistemática da literatura. *Vozes dos Vales*, v. 7, p. 1-26, 2015. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/1987146-Facilitadores-e-barreiras-externas-para-o-processo-de-inovacao-revisao-sistemica-da-literatura.html>>. Acesso: 23 maio 2016.

**Adriana Sodré Dória**

Atualmente é mestranda no programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. É assistente em administração do Instituto Federal de Sergipe (IFS).  
Contato: adrisodredoria10@gmail.com

**Hironobu Sano**

Doutor em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas/SP (FGV/SP). É professor do Programa de Pós-Graduação em Política e Gestão Pública da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).  
Contato: hiro.sano@gmail.com

**Jéssyka Pereira de Lima**

Atualmente é mestranda no Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Pertence ao quadro de servidores técnico-administrativos em educação do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB). Contato: jessykalima.admuepb@hotmail.com

**Antônio Fabrício Soares Bispo Santos Silva**

Atualmente é mestrando no Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Atua como técnico em contabilidade no Instituto Federal de Sergipe (IFS).  
Contato: fabricio.silva@ifs.edu.br

**RSP**

# Teoria social da austeridade: para uma crítica do processo de precarização

**Renato Miguel do Carmo**

*Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), Portugal*

**André Barata**

*Universidade da Beira Interior, Portugal*

O objetivo central deste artigo é desenvolver uma interpretação e uma compreensão do fenómeno político-social da austeridade nas suas relações com a instauração de um regime social de existência precária que se abateu, a partir de 2008, sobre Portugal e alguns países da Europa. Deste propósito resultam outros dois objetivos parcelares: por um lado, pretende-se caracterizar este processo como um regime social da precariedade nas suas condições existenciais mais estruturais, designadamente nas suas estruturas espaciotemporais; por outro, identificar os meios político-económicos pelos quais essas condições foram sendo instauradas, a partir de uma modificação profunda da vida social das populações. Analisar-se-ão as formas de desinstitucionalização decorrentes da implementação dos programas de austeridade e o seu impacto num conjunto de esferas sociais: na depreciação e desvalorização da atividade do trabalho, na incerteza da vivência espaciotemporal, no exercício da racionalidade no contexto da ação humana. Por fim, mostra-se como posicionamentos políticos de oposição à austeridade tendem a fundar a sua ação política subvertendo as condições espaciotemporais que a austeridade procura impor.

**Palavras-chave:** austeridade, ideologia política, teoria social, trabalho

## **Teoría social de la austeridad: para una crítica del proceso de precarización**

El objetivo central de este artículo es desarrollar una interpretación y una comprensión del fenómeno político-social de la austeridad en sus relaciones con la instauración de un régimen social de existencia precaria, que se cernió a partir de 2008 sobre Portugal y algunos países de Europa. De este propósito resultan otros dos objetivos partícipes: por un lado, se pretende caracterizar este proceso como un régimen social de la precariedad en sus condiciones existenciales más estructurales, principalmente en sus estructuras espaciotemporales; por otro, identificar los medios político-económicos por los que esas condiciones

---

[Artigo submetido em 13 de abril de 2016. Aprovado em 30 de agosto de 2016.]

han estado siendo aplicadas, a partir de una modificación profunda de la vida social de la ciudadanía. Serán analizadas asimismo las formas de desinstitucionalización producto de la implementación de los programas de austeridad y su impacto en un conjunto de ámbitos sociales: en la depreciación y minusvaloración de la actividad del trabajo, en la inseguridad de la vivencia espacio-temporal, en el ejercicio de la racionalidad en el contexto de la acción humana. Para concluir, se muestra como posicionamientos políticos de oposición a la austeridad tienden a incrementar su acción política subvirtiendo las condiciones espacio-temporales que la austeridad procura imponer.

**Palabras clave:** austeridad, ideología política, teoría social, trabajo

### **Social theory of austerity: a critique to the process of precariousness**

The aim of this article is to develop an interpretation and an understanding of the politico-social phenomenon of austerity, which has been developed in Portugal and in other European countries since 2008, as a social regime based on precariousness. Two complementary objectives are addressed: to characterize this process as a social regime of precariousness considering its structural and existential conditions, namely its space-time structures; to identify the political and economic trends by which these conditions were introduced and developed, involving profound changes on the population's ways of life. The forms of deinstitutionalization resulting from the austerity programs and their impact on a set of social spheres will also be analyzed: such as the depreciation and devaluation of work, the uncertainty of the spatial-temporal experience, the exercise of a specific rationality in the context of human action. Finally, it is shown how political positions opposing austerity tend to ground new forms of political action by subverting the spatiotemporal conditions that austerity seeks to impose.

**Keywords:** austerity, political views, social theory, work

## A austeridade como política de desenho social

Na sequência da grave crise financeira de 2008, a palavra austeridade entrou no discurso político à escala global, sobretudo no espaço europeu. As políticas keynesianas de investimento público inicialmente adotadas na União Europeia como reação imediata à crise nascida nos EUA rapidamente foram postas de lado em favor de uma viragem em direção ao que se tornou habitual designar por programa de austeridade ou, ainda, por políticas de austeridade. O momento desta retomada da palavra austeridade é bem evidente, tendo, por exemplo, sido escolhida em 2010 como a palavra do ano do *Merriam-Webster's Dictionary*, depois de, no ano precedente, o líder conservador britânico David Cameron ter vaticinado a entrada numa nova idade da austeridade. Procurava-se assim retomar, através de uma deslocação de contexto de uso, um vocábulo oriundo de um âmbito valorizado moralmente, relacionado com a escolha de uma atitude ou modo de ser apreciado. Esta retomada da palavra austeridade em termos políticos certamente procurou beneficiar das suas conotações mais apreciativas, como a seriedade, o autocontrolo e a parcimónia da pessoa austera. Apesar deste estouro de usos políticos da palavra austeridade desde 2009, políticas de austeridade estão referenciadas desde pelo menos John Locke (BLYTH, 2013) e, no contexto da tradição francófona, também desde a emergência da classe burguesa francesa que, desprovida dos privilégios de nascimento, deveria justificar o seu estatuto burguês pela assunção de uma condição austera para o seu quotidiano (SARTRE, 2002 [1960]).

Do ponto de vista das políticas económicas, a austeridade pode ser entendida como uma ou mais de um conjunto de políticas possíveis que visam corrigir uma situação de défice reiterado e, conseqüentemente, de aumento imparável da dívida pública e/ou da dívida externa, através de uma baixa forçada do consumo, privado ou público. Esta baixa de consumo, sendo o denominador comum das políticas de austeridade, é alcançada ou por mudanças na estrutura dos gastos públicos, nomeadamente por meio de cortes na despesa pública, predominantemente na despesa relacionada com as funções sociais do Estado, repercutindo numa baixa do consumo dos seus beneficiários, ou por uma alta nos impostos, onerando o consumo e, simultaneamente, incrementando a receita pública.

De acordo com este entendimento, o conceito político-económico de austeridade designa menos uma política de contenção da despesa ou de controlo orçamental do que a maneira como tal contenção ou controlo é alcançado, a saber, pela transmissão do esforço e dos encargos da correção do desvio à sociedade e aos seus modos de vida, forçadamente modificados através dos meios que a política de austeridade impõe. Por essa razão, o conceito de austeridade neste novo contexto não pode ser simplesmente classificado como uma política orçamental ou mesmo uma política



económica. Dizendo obviamente respeito a ambas, há que frisar bem que a sua alavancagem é essencialmente social (FERREIRA, 2012). À luz desta consideração, propomos classificar os programas de austeridade como uma política económico-orçamental de desenho social. Consequentemente, enquanto política de desenho social, a austeridade deve pertencer à esfera dos fenómenos político-sociais.

O objetivo central deste artigo é obter uma compreensão deste fenómeno político-social da austeridade, vigente em alguns países da Europa, nas suas relações com a instauração de um regime social de existência precária. Este objetivo compreende dois objetivos parciais: por um lado, caracterizar o regime social da precariedade nas suas condições existenciais mais estruturais, designadamente as suas condições espaciotemporais; por outro, identificar os meios político-económicos pelos quais essas condições puderam ser instauradas, a partir de modificações politicamente determinadas da vida social. A articulação destes dois objetivos proporciona uma compreensão em profundidade da austeridade, desde o nível das políticas até os seus efeitos sociais e destes até o nível existencial.

Com estes objetivos em vista, o artigo desdobra-se em várias secções que procuram dar conta desses diferentes planos ou estratos, que proporcionam uma compreensão em profundidade da austeridade. Depois da fixação da austeridade como fenómeno político-social, uma primeira secção avalia e identifica dois grandes modos pelos quais a austeridade se materializa do ponto de vista das políticas económicas, salientando-se a novidade de um fenómeno de **desinstitucionalização** nos países do Sul da Europa, sobretudo desde a implementação de programas de austeridade. Uma segunda secção interpreta a depreciação precarizadora da atividade do trabalho à luz de uma retoma do conceito polanyiano de **desincrustação**, agora do trabalho face ao mercado, já de si desincrustado. Uma terceira secção expõe as modificações que a austeridade traz à vivência espaciotemporal, e as duas secções subsequentes avaliam as consequências que dessa modificação se seguem para o exercício da racionalidade no contexto da ação humana. Uma última secção faz de algum modo a prova real desta compreensão da austeridade, ao mostrar como posicionamentos políticos que movem oposição à austeridade tendem a fundar a sua ação política precisamente movendo oposição e subvertendo as condições espaciotemporais que a austeridade procura impor.

### **A implementação da austeridade: das políticas de liberalização às políticas de desinstitucionalização e precarização**

À semelhança do que aconteceu com os países em vias de desenvolvimento que foram intervencionados, ao longo das últimas décadas, por instituições internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) ou o Banco Mundial,

Portugal está, neste momento, a sofrer uma brutal reconfiguração da sua economia e sociedade, tendo por base o princípio da liberalização, cujos eixos foram definidos naquilo que ficou conhecido como o Consenso de Washington.

Este princípio geral defende o fim da interferência do Estado nos mercados financeiros e nos mercados de capitais e a eliminação das barreiras comerciais. Isto implicou a liberalização do comércio e a remoção da maior parte das barreiras protecionistas; a liberalização e a desregulação dos mercados de capitais; a privatização da maior parte dos setores da economia (STIGLITZ, 2004; HARVEY, 2011). No entanto, para além destes três mecanismos que se aplicaram bruscamente em muitos países situados no hemisfério sul, a agenda que atualmente é imposta aos países europeus do sul da Europa contempla outras valências que passam distintamente por processos de **desinstitucionalização** (VELOSO; CARMO, 2012).

Esta desinstitucionalização caracteriza-se, no essencial, por uma política que se serve da administração pública para emular as próprias instituições e sistemas do Estado, com o intuito fundamental de criar mercado para os privados. Ao autodestruir-se em termos institucionais, o Estado abre espaço para novos mercados e oportunidades de negócio, por via da privatização e da apropriação por parte dos particulares dos sistemas e serviços sociais de provisão pública (saúde, educação e segurança social).

É importante notar que muitos dos países subdesenvolvidos que sofreram as consequências sociais e económicas das políticas liberais não detinham, na altura, sistemas de proteção social consolidados e de cariz universal, assentes em instituições públicas que constituíam o designado Estado social, nem leis laborais suficientemente abrangentes que permitissem uma proteção efetiva do trabalho e dos direitos laborais associados. Daí que o enfoque, nessa primeira geração de intervenções, tivesse estado predominantemente na liberalização dos mercados. Contudo, no contexto da atual crise económico-financeira, os alvos direcionam-se muito particularmente para dois setores preferenciais: por um lado, o desmantelamento do Estado social através da sua desinstitucionalização; por outro, a flexibilização e liberalização do mercado de trabalho, por meio de políticas de precarização.

É esta a equação primordial da atual política, que produz (e continuará a produzir) consequências profundas e dificilmente reversíveis, pelo menos a médio prazo, na economia, no mundo do trabalho, mas também nas estruturas sociais e de classe. Como tem sido demonstrado por recente análise sociológica (CARMO, 2013), Portugal, para além de ser um dos territórios mais desiguais da União Europeia e da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE), continua a ser um país marcado por uma dualidade estrutural entre as classes mais privilegiadas e as classes trabalhadoras. Esta tenderá a acentuar-se

com a continuidade das atuais investidas às designadas classes médias, que visam a redução do seu rendimento disponível e à retirada quase completa dos benefícios sociais que usufruem legitimamente.

As classes dominantes – detentoras dos rendimentos de capital (financeiros, grandes empresários) e/ou monopolizadoras do controlo organizacional (gestores, diretores e administradores) – não só tenderão a melhorar a sua já privilegiada situação económica e social, como verão reforçadas as suas forças e relações de poder (STIGLITZ, 2012; PIKETTY, 2014). A consequência lógica do projeto político de desinstitucionalização revela-se na inevitável ‘remercadorização’ de muitas das funções sociais e económicas do Estado. Na verdade, a ‘remercadorização’ é a face mais expressiva de uma concreta política de classe, pela qual são incrementados os interesses da elite, ao mesmo tempo que se fragilizam as situações socioeconómicas das camadas intermédias e se vulnerabilizam ainda mais aqueles que se encontram em situação de precariedade social e económica, por via dos cortes no rendimento disponível, do aumento do desemprego, da redução dos direitos laborais e outros, da pressão para a emigração etc.

Portugal levou vários anos de intervenção (particularmente entre 2010 e 2015) e pode dizer-se que, durante este período, se tornou uma espécie de laboratório da agenda neoliberal, congeminação entre as instituições europeias, o FMI e o governo, cujos objetivos fundamentais passam precisamente por remercadorizar estes setores: de um lado, o recuo do carácter universalista dos sistemas de proteção social e dos serviços públicos, assim como a privatização das poucas empresas públicas que ainda restam; e, do outro, a precarização do trabalho e a redução dos seus custos, acompanhada por uma desqualificação a prazo dos recursos humanos.

A partir da identificação deste conjunto de políticas gerais que têm constituído os meios para a instauração do estado de austeridade, procederemos a uma avaliação das modificações causadas pela austeridade em três dimensões estruturais da organização das sociedades – o trabalho enquanto atividade social produtiva, a vivência social da temporalidade e, por fim, a própria racionalidade prática dos membros da sociedade. Em todas estas três dimensões, surpreendem-se transformações muito súbitas e bastante profundas, com custos de vária ordem, designadamente em termos de empobrecimento económico e social.

## **Austeridade como dupla desincrustação do trabalho**

Com a generalização da economia de mercado e a sua interferência em diversos setores da sociedade, o mundo do trabalho e as respetivas relações laborais sofreram uma alteração profunda: transformaram-se em mercadoria. Este dado foi demonstrado por autores tão distintos como K. Marx ou K. Polanyi. Segundo este

último, “as mercadorias são empiricamente definidas como objetos produzidos com vista à venda no mercado, e os mercados são, cada vez mais, definidos empiricamente como contratos efetivos entre compradores e vendedores” (POLANYI, 2012 [1944], p. 214). Em seu entender, o **trabalho** significa a atividade humana que acompanha a própria vida e que não foi produzida para venda. Esta observação estende-se a outros dois elementos: a **terra** e a **moeda**. Nenhum destes três elementos foi inicialmente produzido para venda, daí que a sua apropriação, como se de mercadorias se tratasse, ser intrinsecamente fictícia.

Na verdade, foi por meio da naturalização desta ficção que se deu a grande transformação, caracterizada, pelo autor, por intermédio da noção de **desincrustação**, que significa a autonomização dos mercados face à restante economia e a sua consequente preponderância em relação aos diversos setores da sociedade humana. O mercado não só se desincrustou da sociedade e da economia como se impôs enquanto força dominante e, de certa maneira, coerciva. A este respeito Polanyi demonstrou que, até o século XIX, a economia esteve sempre **incrustada** na sociedade, ou seja, o sistema económico era dirigido por motivações não económicas (sociais, culturais, simbólicas) e por instituições de índole comunitária. Como refere o autor, “até o nosso tempo, não existiu uma só economia colocada, ainda que apenas em princípio, sob o controlo dos mercados. [...] Embora a instituição de mercado fosse bastante comum desde os finais da Idade da Pedra, o seu papel foi sempre subordinado no interior da vida económica” (POLANYI, 2012 [1944], p. 175).

Dada a conjuntura atual de profunda crise económico-financeira, as consequências morais e políticas a retirar desta tese ressurgem com particular veemência. Na verdade, do ponto de vista moral, os três elementos em causa detêm uma importância que ultrapassa a mera dimensão material e instrumental. Por exemplo, a natureza é um recurso supremo para a continuidade da humanidade e não deve ser lidado como se tratasse de uma simples mercadoria. O mesmo se aplica ao trabalho; este detém um valor supremo para a vida humana que ultrapassa largamente as contingências resultantes da venda e da compra de forças produtivas. Pois, como nos diria Marx, umas das características mais marcantes do sistema capitalista é a de transformar a força de trabalho numa mercadoria (MARX, 1981 [1891]), as relações sociais e comunitárias tornam-se assim em relações de mercado. Do ponto de vista político, Polanyi defende que estes elementos não podem depender exclusivamente das lógicas dos mercados. Pelo contrário, o Estado detém aqui um papel de equilíbrio fundamental que passa pela regulação e proteção social e económica. Embora não utilize o conceito, trata-se, no fundo, de institucionalizar pela via do Estado social uma efetiva **desmercadorização** das relações sociais (ESPING-ANDERSEN, 1990).

O processo de transformar o trabalho numa mercadoria tornou-se numa realidade bem concreta, expressa no modo como este é determinante para a

organização do quotidiano. Para parte considerável das pessoas, o trabalho é uma atividade social e económica central, cuja remuneração garante, ou deveria garantir, a manutenção de uma subsistência condigna. Mas, para além disso, é uma atividade que pode (e deverá) preencher o indivíduo de outros tipos de valor acrescentado, designadamente, de ordem mais subjetiva e intangível (intelectual, criativo e até afetivo). O trabalho detém um valor intrínseco que transcende em muito a sua simples dimensão instrumental. Por isso, mesmo que mantenha um vínculo com as necessidades de obtenção de um rendimento, não esgota nesta captação de rendimento toda a sua motivação, nem sequer tem de ter nela a sua principal significação.

Contudo, considerando as alterações que se desenrolam neste contexto de profunda austeridade, o trabalho está a sofrer um processo acentuado de desvalorização económica e social, evidenciado pela compressão e redução dos rendimentos provenientes de parte substancial dos salários; pela retirada de muitos direitos adquiridos e universais que contribuía para a proteção parcial face às tendências de ‘remercadorização’; pela consecutiva precarização das condições laborais e contratuais; pelo aumento galopante do desemprego etc. Dito de uma forma mais contundente, parece-nos inegável que, mesmo enquanto mercadoria, o trabalho está a perder valor em favor de outras atividades e fontes de rendimento. Embora esta evolução já venha de trás, ela sofreu uma aceleração (irreversível?) devido à presente crise económico-financeira.

Esta desvalorização é relativamente transversal, ocorrendo nas mais diversas populações e grupos sociais: nos qualificados e nos menos escolarizados, nos jovens e nos mais velhos, nas mulheres e nos homens... Trata-se de uma espécie de **dupla desincrustação**, em que o trabalho passa a estar cada vez mais arredado dos próprios mercados, tornando-se cada vez mais vulnerável. De uma certa maneira, podemos dizer que, para além de continuar a evoluir, o processo reconfigurou-se, pois, apesar de significar uma atividade primordial e marcadamente humana, o trabalho não só se foi ‘mercadorizando’, como, nesta última fase do capitalismo, tende a perder todo seu valor intrínseco, incluindo mesmo o seu valor económico. Esta dissonância entre o significado valorador do trabalho, como atividade humana autorrealizadora em interação com o mundo e a sociedade, e a sua expressão concreta, como elemento duplamente desvalorizado, leva a que este seja, neste momento, um dos principais veículos de desigualdade e precariedade social.

### **A austeridade como temporalidade confinada ao instante presente**

Na sua generalidade mais ampla, a experiência do tempo na modernidade é bastante bem conhecida. Dispõe-se num contínuo linear, seja no plano da vida temporal de cada sujeito humano, seja no plano da vida histórica das

comunidades. E em ambos estes planos, a relação concreta com o tempo linear estrutura-se como uma alternativa entre maior ou menor emancipação. No caso da temporalidade dos indivíduos, a consciência moderna assumiu a vida completa como coincidindo com os limites do projeto pessoal de existência, o que pressupôs a possibilidade de um controlo, através da recursividade e portanto da previsibilidade, da vida completa. Não fosse o infortúnio, até mesmo o destino, e, em condições de normalidade, este controlo relativo sobre o seu próprio trajeto temporal indicaria a emancipação do sujeito moderno. No caso da História, o tempo das comunidades na modernidade dispôs-se como uma seta que tem o progresso como motor em direção a um fim orientador (AMIN, 2010 [1988]). Entre ambos os planos temporais estabelecem-se vínculos, podendo considerar-se o progressismo, no seu sentido mais amplo, como um impulso de orientação das comunidades na História em direção a uma materialização da emancipação dos sujeitos modernos. Isto significa que a modernidade que privilegiou a ideia de emancipação relacionou-se com o tempo estimando sobretudo a sua dimensão futura (KOSELLECK, 2004 [1979]; HABERMAS, 1990 [1985]).

Esta constância das relações temporais não era menos evidente nos pressupostos do capitalismo, como modo de produção que mais se impôs na modernidade. Com efeito, os ciclos de reprodução do capital são motivados por expectativas de amplificação de diferenças de capital iniciais, e, por isso, pressupõem uma História como continuidade estável de acumulação de capital. Como sucedia com a ideia de progresso, há uma dimensão aditiva, de acumulação, que permite calcular face ao tempo anterior o que mais se alcançou numericamente. Contudo, e diversamente do caso do progressismo emancipatório, a acumulação do capital estima sobretudo a dimensão passada, que visa projetar no futuro. Seja do ponto de vista da teoria marxiana da acumulação original ou primitiva (*Ursprüngliche Akkumulation*), com antecedentes na ideia de acumulação prévia de Adam Smith, seja do ponto de vista da evidência empírica do papel da herança na estruturação da divisão do capital ao longo da História, podendo falar-se de uma “sociedade de herdeiros” (PIKETTY, 2014), é a dimensão do passado que se torna orientadora do sentido como o tempo é vivido.

Assim, entre o progressismo emancipador e o processo de reprodução do capital compreende-se uma oposição também por esta oposição nas maneiras de relacionamento temporal – respetivamente, uma orientação que privilegia o futuro *versus* uma orientação que privilegia o poder orientador do passado. Se ambas têm podido conciliar-se historicamente, tem sido sem dúvida na medida em que a reprodução do capital tem conseguido historicamente assegurar crescimento suficiente para acomodar realizações emancipatórias mau grado a amplificação de diferenças. Mas, mais estruturalmente, a conciliação tem sido

possível porque partilham o mesmo tipo de vivência temporal estável em que o passado e o futuro estão ao alcance de um presente humano. Com efeito, esta continuidade estável entre passado, presente e futuro que caracteriza a vivência do tempo na modernidade tanto assegura a possibilidade de uma conceção de tempo acumulativa indispensável à acumulação de capital, como assegura a possibilidade de uma conceção de História como progresso paulatino, em que às conquistas civilizacionais se somam outras.

Aliás, e contra as aparências mais imediatas, esta organização do tempo como permanecendo ligado numa mesma continuidade manejável, suscetível de acumulação como de progresso, é também, segundo John Gray, a base das conceções apocalípticas da História. Como nota o autor, “as teorias do progresso que afirmam rejeitar qualquer crença num estado final de perfeição acabam, numa observação mais atenta, por reter a ideia de que a história é uma luta entre as forças do bem e do mal” (GRAY, 2008, p. 39). A ideia de que nos abeiramos do fim do mundo teria pelo menos em comum com a ideia de que vamos avançando e progredindo o mesmo pressuposto de que, de uma maneira ou de outra, é pela História que nos salvamos. Este ponto de vista, se não ganha respaldo, pelo menos ajuda a compreender a atmosfera apocalíptica que, com bastante facilidade, se foi impondo à modernidade muito na forma de uma pós-modernidade que assistiu à afirmação, sobre os escombros da guerra fria e do conflito ideológico, de um tempo pós-político, sem genuínas clivagens nas representações disponíveis, a que se aliou uma sucessão de fins, especialmente o da História, que, começando de forma célebre na tese de Fukuyama de 1992, se prolonga, já por duas décadas, justificando que o assunto deixe de ser o da problematização de um fim dos tempos, mas sim a problematização de como viver nesse tempo do fim dos tempos (ZIZEK, 2011).

Esta conceção linear do tempo que dominou a modernidade encontra-se hoje profundamente perturbada. Tanto no plano da vida histórica das comunidades, como no da vida temporal de cada sujeito humano, há uma modificação drástica da experiência do tempo. Trata-se de uma transformação profunda e rápida da experiência do tempo, que não é acompanhada por uma modificação das representações sobre a mesma, disparidade que explica o surgimento de uma reação cataclísmica sobre a experiência do tempo e uma interpretação dela a partir de ideias apocalípticas, ainda oriundas, como aludimos acima, de um quadro conceptual comum à modernidade.

A primeira alteração profunda face à modernidade é a deterioração da condição do humano como uma condição de autonomia, designadamente no que diz respeito às relações do humano com o seu tempo, seja no plano dos indivíduos, seja no plano das comunidades. No lugar dela, vai sendo afirmada uma heteronomia que



recusa a cada vez mais domínios relevantes para as vidas humanas a capacidade de fazer escolhas e de as assumir, deslocando para um horizonte fora do alcance das escolhas humanas a realidade que determina o que as escolhas deixaram de poder determinar. Este horizonte que transcende a autonomia e torna fúteis as suas pretensões modernas ganha múltiplas manifestações. É, por exemplo, esse o sentido que leva à crescente vindicação de que a necessidade económica remove direitos à escolha democrática sobre o futuro, esvaziando o domínio da economia política ou, ao menos, conduzindo-o a uma rigidez que apenas deixa perspetivar uma escolha demasiado drástica, entre a plena aceitação ou a total recusa. É também, e de forma consistente, o fenómeno já bem evidenciado de que as democracias desviam-se para um tipo de regime pós-democrático (CROUCH, 2004), democracia do espetáculo, essencialmente ligada a aspetos performativos, subordinando e relativizando a importância de escolhas de fundo político.

Este processo de heteronomização que sucede no plano da vida das comunidades e mesmo de Estados políticos, cuja soberania vem assim cada vez mais circunscrita, repercute na capacidade de projeção do futuro a partir do contínuo temporal. A apreensão linear do tempo tende a decompor-se nas dimensões do passado, do presente e do futuro, como dimensões essencialmente alheias umas às outras. Com efeito, o futuro é apreendido cada vez mais como um futuro incompreensível a partir de uma ordem de sentido e de ação presentes, e o presente, por seu turno, tende a ser apreendido como um resultado completamente determinado por um passado e grandemente impotente perante o futuro, mesmo o futuro próximo. O tempo aberto de uma História com futuros possíveis que não sabemos determinar por completo, mas sabemos prever e sabemos incluir num campo de sentidos e de ações, dá lugar a um tempo que, na sua transcendência exacerbada, se fecha à compreensão e à própria ação. Em suma, heranças exacerbadamente pesadas e futuros exacerbadamente fugidios alienam as comunidades do seu tempo, limitando, se não mesmo anulando, a possibilidade de se posicionarem face a ele e a possibilidade de assumirem assim a sua contemporaneidade.

Pode mesmo falar-se de uma ausência de contemporaneidade nos tempos que vivemos hodiernamente, tensão ou paradoxo muito bem captados por uma afirmação de Nietzsche nas *Considerações Intempestivas*, e retomada por Agamben em *O que é o contemporâneo?*, de que “verdadeiramente contemporâneos, verdadeiramente do seu tempo, são aqueles que não coincidem perfeitamente com ele nem se ajustam às suas exigências” (AGAMBEN, 2008). Ora, se a austeridade pôde ser descrita nos termos de uma vivência do tempo social, é exatamente nos termos de uma coincidência forçada do presente das comunidades com o seu presente mais imediato.



No plano dos sujeitos considerados individualmente, constata-se a mesma heteronomização do tempo, desumanizando-o, que se verifica nas comunidades. Assiste-se a uma redução e inversão das expectativas de projetos de vida, a partir de um horizonte futuro que se tornou **normalmente** incerto e imprevisível. Aliás, em perfeito contraste com uma tradição de austeridade das ordens monacais (FRANCO, 2011), cujo funcionamento assentava numa regra que materializa uma previsibilidade precavida, a austeridade do austerismo hodierno cria as condições mais favoráveis a uma exposição desguarnecida, inteira e deliberadamente à mercê do imprevisível (BARATA, 2014).

Um primeiro e primacial nível desta heteronomização do tempo sucede no trabalho, enquanto atividade humana social mais universal. Embora a precariedade não possa ser reduzida à questão laboral, não há qualquer dúvida de que a situação decorrente do contrato de trabalho é o critério fundamental para a determinação daquilo que pode ser considerado como uma situação precária. É claro que, do ponto de vista contratual, a precariedade assume muitas variantes, que vão desde a inexistência de qualquer tipo de contrato até à estipulação dos contratos a prazo ou a termo certo. Contudo, apesar das variantes, em todas estas situações persiste um denominador comum temporal: a incerteza perante o previsível **depois** – depois de o contrato expirar, depois de o projeto findar, depois de a tarefa se esgotar.

A incerteza face ao ‘depois de’, do qual ainda não se descortina o que possa vir a seguir, significa a redução do horizonte temporal com autonomia a um presente quase imediato. Esta concentração de todo o tempo autonomamente controlável no presente mais próximo, dele desprendendo o futuro e o passado, é simplesmente a contraparte da heteronomização de todo o tempo com exceção desse presente instantaneizado. Perante esta ‘instantaneização’ do tempo social, o futuro projetável parece esvaziar-se como uma espécie de buraco negro onde a improbabilidade adquire um sentido quase absoluto. Na verdade, o que transforma a precariedade numa realidade que extravasa a questão laboral, e entra pelo resto da vida adentro, deriva precisamente desta ideia de que a incerteza se torna o único dado previsível, com que se tem inevitavelmente de contar. Ou dito de uma forma mais perentória: a precariedade é incerteza tomada como certa. Não se trata, por isso, de um mero imponderável que pode ou não acontecer, ou que tem a mesma possibilidade de se concretizar ou de nunca vir a ser realidade. Pelo contrário, a precariedade transforma a imprevisibilidade num dado absoluto, que naturaliza a heteronomia temporal, face à qual não resta outra alternativa senão a conduta essencial ou predominantemente reativa.

A reação passa em grande medida pela capacidade de antever múltiplos cenários, que no fundo não são mais do que hipóteses e tempo, sobre o que vai suceder a seguir ao ‘depois de’. Segundo Mead, a construção da temporalidade na sociedade

moderna consubstanciava-se na projeção de horizontes de tempo nos quais se previam hipóteses prováveis para projetos e ações futuras. No entanto, no contexto de uma situação continuada de precariedade, a ação deixa de compreender um significado prospetivo, circunscrevendo-se ao meramente reativo. Isto é, já não é possível delinear uma hipótese provável para o futuro, sobre a qual se constitua um plano ou projeto de ação, e uma gestão do risco, mas apenas averiguar uma amplitude de alternativas, por vezes contraditórias, de atividades ou de tarefas passíveis de serem executadas que impeçam a incerteza de se impor enquanto dado absoluto que tende a apoderar-se de tudo o resto. Desta forma, viver em precariedade representa uma reação constante contra a inevitável certeza do incerto, sem a possibilidade de estabelecer um plano ou projeto de ação. Significa, simultaneamente, um imenso desgaste social e emocional que se transfere para diversos setores da vida quotidiana.

Analisar a precariedade a partir das dimensões subjetivas implica fazer uma interpretação sobre o modo como se constroem as suas temporalidades e como estas entram em rutura com as formas modernas de construção social do tempo (STANDING, 2014). Como foi referido, a condição precária estabelece-se numa permanente reação contra a inevitabilidade da incerteza. Para esta, o futuro apresenta-se quase sempre como um risco, nunca se sabe muito bem o que pode vir a acontecer (CARMO; CANTANTE; ALVES, 2014). O futuro é um dado imprevisível perante o qual as expectativas mais contraditórias podem ser simultaneamente ponderadas. Ou seja, o futuro abre-se de tal maneira, como um enorme buraco, que torna impraticável a estipulação de um determinado horizonte temporal a partir do qual se constrói um quadro minimamente estável de expectativas. Ao abrir-se tanto, o futuro deixa de ser uma possibilidade linear, uma hipótese de tempo, segundo a conceção de Mead (1932), e passa a ser uma amálgama de hipóteses desarticuladas que podem apontar para sentidos contraditórios. Assim, ao abrir-se a tantos cenários, o futuro perde-se enquanto construtor de horizonte de expectativas e esfuma-se no próprio tempo, como se o encarcerasse num incontornável presente.

De facto, a situação de precariedade encalha o sujeito no presente: o futuro dissipa-se e o passado de pouco serve. O agora que é fugaz apresenta-se como o único recurso disponível que se tem como seguro. Este é recorrente e confronta-nos perante a necessidade de ter sempre de atuar, de ir em frente. A precariedade impele os indivíduos a não cessarem de reagir. Mas não se trata de uma reincidência em que se retoma parte substancial dos gestos anteriores repetidos ciclicamente. A precariedade impõe o agora desligado daquele que o antecedeu e, nesse sentido, desritualiza o curso do dia-a-dia, como se a repetição se degenerasse dos seus próprios ciclos (transformando-se em dia/a/dia). A precariedade quebra com o

conforto relativo das rotinas, substituindo-o pelo desconforto do tempo sempre presente. Só nesta medida ele é recorrente: não por repetição, mas por imposição de um agora desligado do antecedente.

Assim, para além de transformar a imprevisibilidade numa certeza, a precariedade desritualiza as rotinas do tempo presente, descontinuando tanto os trajetos pelo espaço-tempo, como os gestos que lhes estão associados. Este dado representa uma alteração muito profunda nos modos de organizar o quotidiano, característicos das sociedades modernas, como bem demonstraram diversos sociólogos (GIDDENS, 1989; GOFFMAN, 1985 [1959]). Para estes autores, a vida social era organizada a partir de fatores de ritualização da ação e da interação social, que se expressavam na reatualização de gestos e condutas pré-estabelecidas que se repetiam de dia para dia. A generalização da precariedade quebra com o tempo recursivo do quotidiano e transforma-o num tempo desritualizado, mais suscetível ao risco e à imprevisibilidade.

### **Austeridade como hegemonia da razão instrumental**

Segundo Max Weber (1983 [1921]), com a progressão e generalização do sistema capitalista, a racionalidade instrumental, que se orienta para a realização de fins determinados, tende a tornar-se dominante nas sociedades contemporâneas. Trata-se de um tipo de racionalidade que dá primazia ao caráter instrumental da ação, no sentido de maximizar as maiores vantagens possíveis para se atingir os resultados antecipados. Deste modo, a razão instrumental detém um significado eminentemente estratégico que valoriza obtenção de ganhos particulares e individuais. Este tipo de racionalidade não valoriza a construção de entendimentos mútuos resultantes do processo de negociação recíproca entre as partes. Pelo contrário, trata-se de uma racionalidade que concebe o processo como um meio para atingir um fim pré-estabelecido. Ou seja, o processo não é visto como um meio em si a partir do qual se poderá chegar a resultados não esperados ou imprevisíveis resultantes da interação entre as partes, mas como um meio estabelecido exclusivamente para se obter certos resultados esperados por cada uma das partes.

Os mercados representam a arena primordial em que se desenvolvem os processos decorrentes da razão instrumental. Na verdade, estes propiciam o jogo entre concorrentes, por via dos quais se mobilizam estratégias particulares de modo a retirar o maior usufruto das suas ações específicas. Todavia, uma das características fundamentais do capitalismo foi a de ter alargado os mercados a outros setores da vida social. Estes processos têm sido analisados por diversos

autores como Polanyi ou Habermas (1990 [1985]). Este último retoma uma conhecida distinção analítica entre o mundo da vida (*Lebenswelt*) fenomenológico – que se refere aos significados e valores partilhados pelos indivíduos, aos processos comunicativos e aos aspetos mais rotinizados da vida social – e o Sistema – que se refere às dimensões estruturais e funcionais que condicionam a ação, designadamente ao nível do económico (com primazia para as transações financeiras monetárias) e do político (por via das relações de poder). Segundo o autor, a razão instrumental é determinante na organização e funcionamento dos sistemas. Enquanto o mundo da vida se organiza por meio da ação e razão comunicacional que detêm um carácter social e interpessoal orientado para alcançar o entendimento mútuo (BAERT; SILVA, 2014).

Ora, segundo Habermas, com o aprofundamento da modernidade, os imperativos do sistema tendem a instrumentalizar o mundo da vida. Aquilo que o autor designa como a colonização do mundo vida. Estes processos de colonização são muito diversificados e têm sido abordados por vários autores desde pelo menos o século XIX. A este respeito, Marx foi dos primeiros autores a identificar os processos de mercadorização das relações de trabalho e a sua interferência nas dimensões do mundo social.

Do nosso ponto de vista, pode ser interessante analisar os fundamentos da austeridade como processo de precarização da vida social tendo por base esta distinção analítica proposta do Habermas. Isto é, podemos entender a austeridade como um veículo de radicalização das formas de colonização do mundo da vida definidas pelo autor germânico. Quer isto dizer que a austeridade acentua os processos de colonização do sistema económico e financeiro nos diversos setores da vida social e até pessoal.

Um dos sintomas associados a esta forma de radicalização passa pela generalização do tipo de razão instrumental nas esferas do quotidiano e da vida privada. Por exemplo, a ênfase atribuída ao mérito decorrente do esforço individual que vive em consonância com os recursos que supostamente pode produzir, não vivendo, por isso, acima das suas possibilidades, é uma derivada muito eficaz relativamente à lógica instrumental de conceber a vida social. Nesta perspetiva da colonização do mundo da vida, a austeridade representa um catalisador que impõe às formas de organização social e comunitárias lógicas instrumentais de ação que dão primazia ao interesse individual de atingir objetivos particulares, em detrimento do interesse coletivo resultante da concertação entre as partes. A racionalidade que valoriza a obtenção estratégica de determinados fins em função do mérito e das possibilidades individuais, tende a romper com outras formas de relacionamento social que, por exemplo, incorporem lógicas de ação coletiva.

## A precariedade como suspensão da racionalidade prática

Se a austeridade se mostra uma estratégia de racionalidade instrumental, podendo bem ser enquadrada entre a diversidade de modos de colonização do mundo da vida, já a precariedade parece afrontar a própria possibilidade do exercício de uma racionalidade prática, entendida esta como faculdade humana de deliberação reflexiva sobre a acção. Desde logo porque desloca o questionamento do plano das estratégias – em que a austeridade é concebida como uma escolha, mesmo que uma escolha muito forçada, que os sujeitos fazem – para o plano da situação efetiva de precariedade que é vivida como realidade encontrada e não escolhida. Significa isto que as questões sobre racionalidade já não se colocam nos termos de saber que racionalidade se adota, instrumental ou não, mas nos termos de saber que condições de possibilidade enformam a racionalidade num quadro de existência em precariedade.

Não sendo uma escolha para os que a sofrem, a precariedade é, contudo, dotada de uma intencionalidade. É resultado de políticas concretas e das valorizações por estas animadas. A intencionalidade da precariedade é instalar um horizonte de incerteza permanente sobre a própria racionalidade prática dos sujeitos e das comunidades em que se inserem. De forma mais abrangente, esta intencionalidade participa de uma visão das condições de existência humana como **devendo** dispor-se a uma ordem de circulação e mudança constante. A normatividade aqui mencionada pode ser interpretada como valorização da correspondência com uma representação da realidade social e humana nos termos de uma permutabilidade universal, que tem na moeda um exemplo evidente, mas também tem no trabalho uma instância. É sobre este pano de fundo mobilista que se recusa a possibilidade de estacionaridade do humano, seja individual, comunitário ou social. Tal não estacionaridade enquadra e faz sistema com a discricionariedade da existência precária, ou seja, de uma condição permanentemente exposta à incerteza e à vigilância intranquila. Por outras palavras, a precariedade exprime para as pessoas nas suas existências de carne e osso o mesmo imperativo «Não pares!» que, antes, se impôs ao dinheiro e ao trabalho.

Este imperativo mobilista baseia-se, contudo, numa profunda e paradoxal tensão com as condições para uma ação em autonomia. A existência precária é tão forçada a não parar, como impedida de se apropriar do seu movimento por meio de escolhas e ações não meramente reativas. É feita mover-se, mas é destituída da capacidade de se mover por iniciativa das suas deliberações, bem como da capacidade de se mover através da consideração de um tempo presente com boa visibilidade para o futuro e para o passado.

Mas, se o sujeito precário não se move no tempo, estando confinado a um presente instantaneizado e, por isso, meramente reativo, já a sua situação espacial

vê-se constringida ao imperativo oposto. É esperada a máxima disponibilidade do sujeito precário para se mover em todo o espaço, imperativo mobilista que tem a sua expressão mais notória no aumento dos indicadores de emigração, mas também, a montante, no desenho político de condições mais fáceis de circulação no espaço europeu, ou, ainda, na flexibilização jurídica da mobilidade do posto de trabalho. Este paradoxo entre imobilidade temporal e mobilidade/circulação espacial exprime o que é o regime da precariedade, nas suas condições existenciais mais básicas. Sob estas condições espaciotemporais, a existência precária sujeita-se à mudança súbita e iminente, permanentemente disponível para a mudança, sem direitos de enraizamento, mas também sem direitos de projetar um outro enraizamento e agir em vista de uma mudança provida de significado. Na realidade, está aqui em causa uma alienação do sujeito humano face à sua própria ação, cada vez menos determinada pela sua capacidade de deliberação, com base em razões para agir, a partir da sua experiência de estar-no-mundo.

A precariedade traz, assim, consequências profundas à própria ideia de racionalidade prática. À semelhança da busca de rendimento que estimula o mobilismo do capital, a precariedade é açulada pela imprevisibilidade, a inconstância e a sobrepresença de um caos iminente. No entanto, é precisamente a circunstância de desordem ou de falta de reconhecimento de uma ordem que bloqueia o exercício da razão prática, enquanto capacidade humana de decidir, por meios racionais, o que fazer. No limite, não há como enunciar uma **razão precária** porque enunciá-la é enunciar uma contradição nos termos. Na sua forma pura, a precariedade destitui qualquer padrão, ordem, recursividade ou repetição, que são os pressupostos mais básicos de uma qualquer ideia de racionalidade. Podemos, então, nestes termos, afirmar que as condições de uma existência em precariedade estabelecem-se *a priori* na incapacitação de uma qualquer racionalidade prática. Decerto, subsiste uma forma de racionalidade que estrutura a ação tendencialmente reativa que resta aos sujeitos. Esta racionalidade, contudo, sendo abstraída de uma qualquer dimensão autopositiva a partir da esfera de autonomia dos sujeitos, não tem outro respaldo do que a instrumentalidade. O sujeito precário, sendo tendencialmente despromovido, nas suas interações sociais, à condição de ponto nodal de uma rede que não domina, já não pode exercer outra racionalidade do que a dos meios.

## **A política contra-austeritária e as práticas de re-emancipação**

Face aos impactos da crise financeira e as consecutivas políticas de austeridade que se seguiram a partir de 2010, designadamente nos países do sul da Europa e na Irlanda, sucederam várias movimentações sociais de protesto e de questionamento dos modelos políticos vigentes nestes países, como foi o caso dos Indignados em

Espanha. Alguns destes protestos decorreram ou foram parcialmente influenciados por outras movimentações ocorridas em diversos pontos do mundo, com destaque para a Primavera Árabe, que abarcou diversos países do Magrebe, ou o *Occupy Wall Street*, que surgiu nos EUA. Embora irrompessem por diferentes motivos, pode estabelecer-se algumas similitudes entre estes vários movimentos. Desde logo, não é muito forçado afirmar que incorporaram forças de autonomização face à inevitabilidade do instituído e aos mecanismos de precarização caracterizados anteriormente.

Segundo a análise do sociólogo Manuel Castells (2013), os diferentes movimentos sociais que eclodiram a partir de 2010 (Primavera Árabe, Indignados, *Occupy Wall Street*[...]) têm alguns traços em comum, que podemos resumir sinteticamente: superaram a divisão entre identidade comunitária local e rede global de indivíduos; geraram a sua própria forma de temporalidade, entre a imprevisibilidade do dia-a-dia e a projeção de horizontes ilimitados de possibilidades e de novas formas de vida e de organização política; alcançaram a transição da indignação à esperança pela construção de espaços de autonomia caracterizados por práticas de deliberação política e participativa; caracterizaram-se por serem movimentos sem líderes (polarizadores e muito carismáticos), organizados em redes horizontais de relacionamento; caracterizaram-se por serem movimentos altamente reflexivos mas sem agendas predefinidas (com a exceção do derrube de regimes ditatoriais, no caso do Egipto e da Tunísia); apesar de não se oporem ao princípio da democracia representativa, outra constante nestes movimentos foi a de que denunciaram as atuais práticas institucionais da democracia pondo em causa a sua legitimidade

Segundo Castells, formaram-se espaços de autonomia construídos a partir da interação entre as redes de comunicação sem fios e os espaços físicos das cidades (por intermédio da ocupação de praças ou edifícios simbólicos). Desta feita, os movimentos conseguiram ser globais e locais ao mesmo tempo. Em certo sentido, a política voltou a localizar-se na *polis*, fazendo parte da vida do dia-a-dia, pelo menos durante os meses em que as movimentações aconteceram. A política reentrou assim no mundo da vida por via de uma prática quotidiana sujeita, por um lado, a múltiplas imprevisibilidade e arbitrariedades, mas, por outro, a novas formas de ritualização da ação política vivida em espaços concretos da cidade.

Não é por acaso que muitos destes movimentos assentaram os seus protestos, reivindicações e propostas em ocupações coletivas, mais ou menos prolongadas no tempo, de espaços físicos das cidades (acampamentos em praças, largos, ruas etc.). A prática coletiva de ocupar e subverter os usos do espaço, interrompendo, por vários dias ou semanas consecutivas, as rotinas e disposições habituais, é uma constante destes movimentos, em que o direito à cidade se torna num pressuposto básico do direito a formas alternativas de fazer política (TEJERINA *et al.*, 2013), no sentido definido por H. Lefebvre (2012 [1968]). Deste modo se produziram



novas espacialidades, reconvertendo as funções e usos habituais de maneira a transformar sítios de passagem e de circulação em locais de fixação. Fixar no espaço a permanência do debate, das assembleias, da co-vivência significa fixar uma temporalidade, ou, dito de outra forma, significa construir um processo histórico. Foi por este intermédio que se produziram espaços de emancipação virados para a projeção de vias futuras de intervenção e de organização social.

Estes movimentos deram ênfase fundamentalmente às modalidades de participação e de deliberação e não tanto à definição pré-estabelecida de fins a atingir. A sua capacidade reflexiva não comportou uma racionalidade de tipo instrumental, mas outros fatores que passam mais pela valorização do processo em si, em detrimento do objetivo último a alcançar. Trata-se de formas de racionalidade que incorporam, ao mesmo tempo, vários mecanismos: comunicacionais (pelo uso intenso das redes sociais e de outras formas de comunicação); internacionais (pela ênfase depositada na organização de assembleias e outros encontros coletivos); processuais (pela necessidade de construir processos de deliberação conjunta e alargada continuados no tempo). Estamos, no fundo, perante múltiplas racionalidades práticas que se congregam e se articulam nos mesmos espaços de ritualização da participação política.

De uma certa maneira, podemos caracterizar estas movimentações como contra-austeritárias na medida em que rompem com muitos dos pressupostos que fundamentam a política de precarização aprofundada pela austeridade. Desde logo, rompem com a exclusividade da razão instrumental e com os processos de colonização do mundo da vida e de suspensão da racionalidade prática. Na verdade, gera-se uma inversão a partir da qual despontam, no seio do mundo da vida, alternativas de produção reflexiva produzidas a partir do desenrolar dos próprios processos de deliberação. Perante esta capacidade, novas temporalidades são reinventadas coletivamente na medida em que tentam almejar a possíveis horizontes de futuro, construindo, assim, uma autonomia em se mover no tempo que, simultaneamente, se fixa numa determinada espacialidade.

## **Conclusão**

Procurámos alcançar uma compreensão da austeridade como fenómeno político-social que instaura a precariedade como regime normal de existência social. Verificámos que a implementação da austeridade, sendo politicamente determinada num plano de políticas económicas, visa, em profundidade, uma modificação das condições existenciais da vida social. Tornou-se o modelo de todas as relações laborais, e tornou-se, fora destas, o modelo de existência social mais consentâneo com as condições espaciotemporais que a austeridade visa implementar.



Estas condições espaciotemporais da precariedade deixam-se exprimir pela seguinte formulação: a exigência de máxima disponibilidade para a mobilidade espacial é conjugada com a imposição da máxima imobilidade temporal. Nestes termos, a precariedade exprime uma dupla impossibilidade. Por um lado, impossibilidade de enraizamento no espaço, designadamente no espaço de uma comunidade, o que permitiria produzirem-se respostas de resguardo face à exposição ao risco permanente e iminente, mas também criar formas organizadas e diferenciadoras de estar em comunidade. Pelo contrário, as lógicas de desenvolvimento comunitário são contrariadas, mesmo impedidas, por uma hegemonia da agência individualizada.

A precariedade requer a cada indivíduo, no movimento de sua disponibilidade absoluta, o arreigamento à sua condição de indivíduo indiferenciado, privilegiada sobre quaisquer vínculos comunitários, até mesmo os de natureza familiar. Mas, a precariedade implica uma segunda impossibilidade de enraizamento e uma segunda consequência solitária, complementares à espacialidade desenraizada e só. A imobilidade num tempo de instantes, sem portas de passagem para um futuro projetável e para um passado ressignificável, vota os indivíduos à impossibilidade de enraizar um projeto de ação nas suas existências. Cumprem-se assim as duas direções do desenraizamento e estranhamento entre o sujeito e um mundo que não poderá assumir como seu. Se a acentuada mobilidade espacial exprime a impossibilidade de enraizar uma existência no mundo da ação, a imobilidade temporal exprime a impossibilidade de enraizar o mundo da ação na existência.

Um segundo conjunto de conclusões inscreve-se numa tentativa de compreensão do que seja o tipo de racionalidade subjacente ao regime de precariedade em instauração. A pergunta sobre se há uma razão precária é particularmente pertinente, não porque se duvide da bastante evidente transição da racionalidade moderna para uma outra instância adequadamente qualificada como precária, mas por estarem ameaçadas as próprias condições de subsistência de uma racionalidade no contexto da hegemonização da precariedade. A razão precária precariza a própria razão. O exercício da racionalidade é possível em todas as circunstâncias com exceção de uma – a ausência de padrões, de recursividade, de repetição. Ora, se há um ideal de padrão da austeridade enquanto ação política instauradora da existência socialmente precária, é precisamente como padrão de segunda ordem de impossibilidade de captação de um padrão. A razão precária representa, então, uma suspensão da própria racionalidade, apenas possibilitando uma metarracionalidade, ou seja, uma racionalização da incapacidade de exercício da racionalidade. Esta suspensão da racionalidade prática, enquanto faculdade humana de refletir e deliberar sobre o que fazer, subtrai ao sujeito precário a capacidade de agir. No lugar da ação, deliberada e conduzida de forma racional e em vista de fins,

o sujeito precário torna-se sujeito de meras reações, ou seja, de meras respostas de conservação de posição desinscritas de um quadro de finalidades próprias do sujeito. Ao contrário do sujeito que age, e que procura por meio da ação afeiçoar o mundo às suas finalidades próprias, o sujeito que reage simplesmente procura adaptar-se a um mundo sobre o qual não exerce nenhuma forma de domínio. Aliás, incapacitado para o exercício de quaisquer finalidades próprias, o sujeito que reage perde-se no mundo, sem domínio sequer sobre si próprio, consagrado por inteiro ao movimento dos meios entre outros meios. Culmina assim a racionalidade instrumental, que Habermas havia oposto à *Lebenswelt*, na instrumentalização da própria razão e do seu sujeito para fins inescrutáveis do ponto de vista de uma racionalidade humana autónoma.

A instauração da precariedade é um processo de debilitação desta autonomia humana, em que se destitui, de forma muito concreta, o exercício, nos diferentes planos da vida em comum das sociedades, de os sujeitos se sujeitarem apenas às leis que entre si acordam dar-se a si mesmos. A precariedade exprime, portanto, além de uma profunda modificação da existência social, uma não menos contundente modificação da sociedade enquanto comunidade política democrática.

Contudo, surgiram recentemente movimentos coletivos de reação e de forte questionamento aos processos decorrentes da austeridade. Construíram-se espaços momentâneos de emancipação que se ancoraram na ocupação de praças e ruas das cidades, onde se reinventaram práticas de participação cívica e comunitária. Embora se tivessem esfumado com o decorrer do tempo, estas diversas movimentações criaram um potencial de esperança sobre a possibilidade de uma efetiva transformação social por via da intensificação da participação democrática e cívica. Por este motivo, uma teoria da austeridade satisfatória, depois de lançada a partir de uma teoria social, deve ser prolongada numa teoria política da austeridade que se detenha na elucidação e explicação dos modos por que a precariedade social tem por contraparte política um processo de heteronomização (BARATA; CARMO, 2015).

## Referências Bibliográficas

AGAMBEN, Giorgio. *O que é o contemporâneo e outros ensaios*. Chapecó, SC: Argos, 2008.

AMIN, Samir. *Eurocentrism*. Nova Iorque: Monthly Review Press, 2010 [1988].

BAERT, Patrick; SILVA, Filipe Carreira da. *Teoria social contemporânea*. Lisboa: Editora Mundos Sociais, 2014.

BARATA, André. Do austerismo ou do abuso sobre a existência temporal. In: EWALD, Ariane et al. (Orgs.). *Subjetividades e temporalidades*. Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

- BARATA, André; CARMO, Renato. *O futuro nas mãos: de regresso à política do bem-comum*. Lisboa: Tinta-da-China, 2015.
- BLYTH, Mark. *Austeridade - a história de uma ideia perigosa*. Lisboa: Quetzal, 2013.
- CARMO, Renato Miguel do. *Portugal uma sociedade de classes: polarização e vulnerabilidade*. Edição Portuguesa. Lisboa: Edições 70/Le Monde Diplomatique, 2013.
- CARMO, Renato Miguel; CANTANTE, Frederico; ALVES, Nuno de Almeida. Time projections: youth and precarious employment. *Time & Society*. v. 23, n.3, p. 337-357, 2014.
- CASTELLS, Manuel. *Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na Era da Internet*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2013.
- CROUCH, Collin. *Post-Democracy*. Cambridge UK: Polity Press, 2004.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. *The three worlds of the welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990.
- FRANCO, José Eduardo (Org.). *O esplendor da austeridade – mil anos de empreendedorismo das ordens e congregações em Portugal: arte, cultura e solidariedade*. Lisboa: IN-CM, 2011.
- FERREIRA, António Casimiro. *Sociedade da austeridade e do direito do trabalho de exceção*. Porto: Vida Económica, 2012.
- FUKUYAMA, Francis. *O fim da História e o último homem*. Lisboa: Gradiva, 1999 [1992].
- GOFFMAN, Erving. *A representação do eu na vida cotidiana*. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1985 [1959].
- GRAY, John. *A Morte da utopia e a religião apocalíptica*. Lisboa: Guerra & Paz, 2007.
- GIDDENS, Anthony. *A constituição da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 1989.
- HABERMAS, Jürgen. *O discurso filosófico da Modernidade*. Lisboa: Dom Quixote, 1990 [1985].
- HARVEY, David. *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. Lisboa: Bizâncio, 2011.
- KOSELLECK, Reinhart. *Future pasts – on the semantic of historical time*. New York: Columbia University Press, 2004 [1979].
- LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Lisboa: Letra Livre, 2012 [1968].
- MARX, Karl. *Trabalho assalariado e capital*. 2. ed. Lisboa: Edições Avante, 1981 [1891].
- MEAD, Herbert George. *The philosophy of the present*. Chicago: The University of Chicago Press, 1932.
- PIKETTY, Thomas. *Capital in the Twenty First Century*. Cambridge, MA: Belknap Press, 2014.
- POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens políticas e económicas do nosso tempo*. Lisboa: Edições 70/Stiglitz, 2012 [1944].
- SARTRE, Jean-Paul. *A crítica da razão dialéctica*. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2002 [1960].

STANDING, Guy. *O precariado: a nova classe perigosa*. Barcarena: Editorial Presença, 2014.

STIGLITZ, Joseph E. *Globalização: a grande desilusão*. Lisboa: Terramar, 2004.

\_\_\_\_\_. *The price of inequality*. Nova Iorque: W. W. Norton & Company, 2012.

TEJERINA, Benjamín *et al.* From indignation to occupation: a new wave of global mobilization. *Current Sociology*, v. 61, n. 4, p. 377-392, 2013.

VELOSO, Luísa; CARMO, Renato Miguel do. *A constituição social da economia*. Lisboa: Mundos Sociais, 2012.

WEBER, Max. *Fundamentos da Sociologia*. Lisboa: Rés Editora, 1983 [1921].

ZIZEK, Slavoj. *Viver no fim dos tempos*. Lisboa: Relógio d'Água, 2012.

#### **Renato Miguel do Carmo**

Sociólogo, atua no Instituto Universitário de Lisboa, Portugal. É diretor do Observatório das Desigualdades e membro do European Network Inequality Watch. Contato: renatomiguelcarmo@gmail.com

#### **André Barata**

Possui doutorado em filosofia pela Universidade de Lisboa, Portugal. Atualmente é professor da Universidade da Beira Interior, Portugal. Contato: andrebaratanascimento@gmail.com

**RSP**

# Algumas lições da reforma administrativa italiana nos anos 1990

**Daive Carbonai**

*Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)*

**Alfredo Alejandro Gugliano**

*Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)*

O artigo analisa a relação entre crise política e reforma da administração pública italiana na década de noventa. Os autores apresentam as principais características dessa reforma e, a partir de um banco de dados baseado em informações coletadas em 209 administrações locais italianas, discutem os resultados da implementação dessas políticas em termos de mudanças da administração pública.

**Palavras-chave:** administração pública, reforma administrativa, crise econômica

## **Algunas lecciones de la reforma administrativa italiana en los años 1990**

El artículo analiza la relación entre crisis política y reforma de la administración pública italiana en la década de los noventa. Los autores presentan las principales características de esta reforma y, a partir de un banco de datos basado en informaciones recolectadas en 209 administraciones locales italianas, discuten los resultados de la implementación de esas políticas en términos de los cambios en la administración pública.

**Palabras clave:** administración pública, reforma administrativa, crisis económica

## **Some lessons from the italian administrative reform in the 1990s**

The paper analyses the relationship between political crisis and Italian administrative reform in the decade of the 1990s'. The authors introduce the main characteristics of this reform and, based on a dataset and information collected from 209 Italian local administrations, they discuss the consequences of this reform in terms of changes in public administration.

**Keywords:** public administration, administrative reform, economic crisis

---

[Artigo submetido em 11 de setembro de 2015. Aprovado em 9 de fevereiro de 2017.]

## Introdução

Quando no Brasil se discutem os problemas derivados da corrupção, em boa medida envolvendo políticos profissionais, funcionários públicos e setor privado, um dos exemplos que surge no horizonte é o caso italiano, a experiência no combate ao envolvimento de políticos com atividades ilegais por meio da operação *mani pulite* (mãos limpas): uma megaoperação judicial, realizada a partir de 1992, com o intuito de frear a corrupção no aparato estatal.

Menos divulgado é que, junto ao combate à corrupção via processos judiciais, a Itália iniciou naquele período um processo de reforma administrativa do Estado, visando diferenciar, principalmente, funções políticas de funções técnicas do ente público.

O modelo gerencial de reforma administrativa do Estado italiano esteve baseado em quatro princípios: a) ampliação da capacidade de gestão do gerente público; b) redução da interferência administrativa dos cargos comissionados, frequentemente indicados pelos partidos políticos; c) premiação dos funcionários públicos por desempenho; d) descentralização do sistema de relações trabalhistas do funcionalismo público.

Entre o final dos anos 1980 e o início dos anos 1990 a Itália enfrentou uma série de conturbações geradas pela crise da maioria dos partidos políticos que nasceram ou se consolidaram na Primeira República (1945-1994), especialmente a Democracia-Cristã, tensão aprofundada pelo desvelamento de uma grande teia de corrupção que marcou o fim de uma época. Na opinião de Norberto Bobbio, nesse processo:

A Primeira República morreu [...] por consunção [...]. Desgastada internamente pela corrupção, pelo mau governo, pelo não-governo: dominada pelo excessivo poder dos partidos, especialmente dos partidos de governo, que gozaram de uma espécie de imunidade pela situação de privilégio na qual se encontravam [...] (BOBBIO, 2001, p. 134).

Mesmo num contexto diverso ao italiano, nos últimos anos as reformas administrativas na esfera estatal também foram matéria recorrente em praticamente todos os países latino-americanos (ECHEBARRIA; CORTAZAR, 2007)<sup>1</sup>. Em boa medida, houve um esforço por reduzir o tamanho do Estado, oferecendo condições para a ampliação do processo de privatização de áreas antes controladas

---

<sup>1</sup> Essa foi uma agenda de discussão inserida com maior contundência a partir dos anos noventa do século 20, um período, segundo David Harvey (2007), marcado pela dissolução do bloco de países comunistas e fim da Guerra Fria, expansão da globalização e do neoliberalismo enquanto modelo administrativo gerencial.

pela via estatal, como seria o caso do setor energético e outros segmentos considerados economicamente estratégicos, assim como redução do número de funcionários públicos.

No Brasil, tais reformas igualmente fizeram parte da pauta de discussões no período pós-redemocratização, sendo, inclusive, criado um órgão específico para sua implementação, o *Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado* (Mare), funcionando entre 1995-1998 (LIMA JR., 1998; PEREIRA, 1998). Ademais, no País diversos governos estaduais apontaram a reforma da administração pública como um caminho inevitável para combater a crise econômica, estratégia com fortes implicações nas políticas públicas regionais e seus efeitos (ABRUCIO, 2007; LONGO, 2007; PEREIRA; SPINK, 2007; SOUSA; CARVALHO, 1999).

Na presente conjuntura, a organização de uma agenda de reformas na estrutura estatal ganha ainda maior relevância. Assim sendo, este texto se ocupa da trajetória da reforma administrativa italiana e seus principais resultados: experiência que oferece diversos exemplos que podem auxiliar o debate brasileiro sobre a questão. Nele, abordamos a reforma italiana a partir do contexto europeu e da formação da União Europeia (UE).

O artigo é desenvolvido por meio da apresentação e análise das principais medidas dessa reforma e sua concretização, notadamente, as consequências das mudanças introduzidas no sistema de relações de trabalho. Em especial, são proporcionados dados de uma pesquisa realizada, em 2008, junto aos entes locais italianos (municípios e províncias).

Os governos municipais ofereceram informações relevantes sobre a efetividade das mudanças propostas na gestão pública local. Nas conclusões, reforçamos a ideia de que as reformas pretendidas não chegaram a um bom termo, entre outros motivos, por causa da inadequação de estratégias tipicamente empresariais em contextos diferentes do setor privado.

## **A administração pública italiana diante da incorporação na União Europeia**

Na Itália, a década de integração ao projeto europeu foi marcada pelo desequilíbrio das contas públicas, fraco crescimento econômico e – como uma das consequências disso – uma política de reformas, mirando modificar a estrutura política, econômica e social do país, visando adequá-las aos padrões da União Europeia<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> A Itália participa da União Europeia desde sua fundação pós-Tratado de Maastrich, em 1992.



No campo parlamentar, foram realizadas microrreformas na Câmara e no Senado, aspirando fortalecer o papel do governo no processo decisório, racionalizar a relação entre os partidos políticos e a administração pública, assim como implantar uma nova política trabalhista (RICCI, 2006; BARBIERI; SCHERER, 2005)<sup>3</sup>.

Ademais, ocorreu um processo de renovação dos instrumentos de gestão e controle da administração pública italiana, desencadeado pela edição de nova regulamentação dirigida a estimular a transparência administrativa, racionalizar a administração pública, regulamentar o direito à greve em serviços essenciais, entre outros<sup>4</sup>. Foi criada igualmente uma legislação inédita com o fim de estabelecer parâmetros de despesas financeiras mais rígidos, o *Patto di stabilità interno* – introduzido na legislação a partir de 1999 – que passou a ser aplicado também às administrações regionais e municipais<sup>5</sup>.

Concomitantemente houve uma profunda mudança nas relações entre sindicatos e governo. Como veremos mais detalhadamente adiante, se por um lado as relações entre as organizações sindicais e os gestores públicos se tornaram mais democráticas e inclusivas, por outro lado houve uma forte redução de recursos disponíveis para despesas públicas (BACCARO, 2008)<sup>6</sup>.

Em boa medida, essas políticas visaram atacar um dos problemas crônicos do Estado italiano: a dívida pública que chegou a cerca de 130% do PIB em 2013. De acordo com Sismondi (2013), uma fonte considerável dessa despesa é gerada pelos custos do funcionalismo público: na primeira década do século 21, a incidência global da despesa com o funcionalismo em relação ao PIB chegou a 10,8%. No mesmo período, o endividamento *per capita* em municípios como Turim chegou a 3.800 euros *per capita* em função dos custos com o funcionalismo.

Na Itália, ao longo do tempo, cresceram também as críticas aos altos custos do sistema político parlamentar e das políticas públicas em nível nacional e também local. A questão do “desperdício de dinheiro público” tornou-se popular na mídia e

<sup>3</sup> Por exemplo, o *Pacchetto Treu*, a Lei nº 196, de 24 de junho de 1997, que introduz formas de contratação flexíveis, como o contrato por prazo determinado.

<sup>4</sup> São exemplos disso: a) Lei nº 241, de 1990, sobre a transparência administrativa; b) a Lei nº 421, de 1992, que trata das normas de racionalização da administração pública; c) Lei nº 146, de 1990; e d) Lei nº 83, de 2000, ambas relacionadas com a regulamentação das greves em serviços públicos essenciais.

<sup>5</sup> Um quadro geral das leis que fundamentaram as últimas reformas da administração pública italiana pode ser encontrado em: Ongaro (2009), Amato *et al.* (2009, p. 158-171) e Gentile (2012).

<sup>6</sup> De fato, a crise da dívida interna levou a uma drástica redução de investimentos, principalmente daquela parte do orçamento nacional destinada às políticas de saúde, educação e transferências de recursos para os entes locais.

ainda mais no debate político, evidenciando críticas especialmente ao tamanho da máquina pública e seu número de funcionários<sup>7</sup>.

O funcionalismo público italiano representava em 2010, em termos do total de trabalhadores empregados no setor, aproximadamente 5,6% da população italiana: cerca de 3,4 milhões de servidores. Todavia, essa porcentagem também variava entre as regiões.

Enquanto na Calábria, localizada no sul da Itália, 13% do número total de trabalhadores formais no mercado de trabalho eram funcionários públicos, na região da Lombardia, ao norte do país, esse número nunca passou de 6% do total de trabalhadores. Soma-se a isso o fato de que a mobilidade dos funcionários públicos é praticamente inexistente. Em 2011, apenas um empregado em cada mil mudou de ente administrativo, enquanto um a cada cem trocou de setor administrativo, mas permaneceu no mesmo local de trabalho, sendo todas solicitações de transferência voluntárias, sem qualquer interferência direta do gestor público (SISMONDI, 2013)<sup>8</sup>.

É importante ainda salientar outras características dos servidores públicos italianos. Em termos etários, enquanto na França a porcentagem de funcionários públicos com menos de 35 anos de idade era, na primeira década do século 21, de 28% do total de funcionários estatais e, no Reino Unido, aproximadamente 25% desse mesmo universo de trabalhadores, na Itália essa porcentagem era de menos de 10%. Em alguns setores, esse envelhecimento do funcionalismo público é evidente: a porcentagem de trabalhadores com menos de 25 anos de idade diretamente empregados nas universidades, por exemplo, é praticamente zero.

Além disso, a administração pública italiana, em comparação com França e Inglaterra, tem a menor porcentagem de mulheres concursadas no setor: 55% dos funcionários públicos na Itália, contra 61% na França e 65% no Reino Unido. Entre os países membros da União Européia, a Itália possui um dos piores indicadores de inclusão das mulheres em cargos de chefia no setor público: uma mulher a cada nove homens (SISMONDI, 2013).

O crescimento salarial no serviço público, no final da década de 1980, juntamente à necessidade de convergência perante os parâmetros econômicos e financeiros definidos pela UE, levou à aceleração da implantação de medidas visando reestruturar o aparelho administrativo. Entre as mesmas, podemos

---

<sup>7</sup> Um exemplo da grande repercussão desse tema na opinião pública foi a vendagem do livro *La Casta* (RIZZO; STELLA, 2007). Publicada por dois jornalistas investigativos com a intenção de denunciar a corrupção governamental e o mau uso de verbas públicas por parlamentares, a obra chegou a vender mais de um milhão de exemplares poucos meses após seu lançamento.

<sup>8</sup> A questão está presente no Decreto Lei n. 90 de Junho de 2014, emitido pelo Governo de Matteo Renzi: além de facilitar a mobilidade voluntária entre entes, o Decreto introduz a mobilidade obrigatória num raio 50 quilômetros.

destacar a redução de gastos públicos, a implementação de novas estratégias de inovação organizacional e, notadamente, um incentivo à maior produtividade e aproveitamento dos recursos humanos<sup>9</sup>.

Essa reorientação atingiu a gestão pública de forma geral, porém, os entes locais foram alvo dessas medidas de maneira mais significativa e abrangente, particularmente as comunas e as províncias nas quais trabalham, em média, 17% dos servidores públicos italianos, cerca de 516 mil servidores (SISMONDI, 2013)<sup>10</sup>.

A lógica que inspirou a reforma da administração pública italiana foi a da importação para entes públicos de alguns modelos consagrados na gestão das organizações econômicas privadas. Isso estimulou a criação de modelos organizacionais com estruturas mais enxutas e ágeis, voltadas para a obtenção de resultados conforme critérios de eficiência e eficácia.

A execução desses objetivos foi possibilitada também pela aprovação de um conjunto de leis que permitiram rever a organização das relações de trabalho no setor público e estimularam a realização de negociações laborais em nível dos entes locais (acordos de segundo nível) subordinadas aos acordos coletivos de trabalho em nível nacional (acordos de primeiro nível)<sup>11</sup>.

Esse processo de reforma da administração italiana visou responder a dois problemas próprios dos sistemas burocráticos, também destacados na literatura sobre Nova Gestão Pública (POLLITT; BOUCKAERT, 2002): 1) a ineficiência da administração por causa do excesso de procedimentos e controles processuais; 2) a baixa responsabilização dos burocratas em face do sistema político e da sociedade, que, no caso italiano, é resolvida de várias formas, entre as quais, e sobretudo, a reorganização do sistema contratual.

---

<sup>9</sup> Os servidores italianos têm salários equivalentes aos colegas europeus, mas, em média, mais elevados do que no setor privado. Em comparação com França e Inglaterra, os salários médios são semelhantes nos três países, mas enquanto no Reino Unido são ligeiramente mais baixos do que o setor privado e na França estão alinhados, na Itália os funcionários públicos ganham em média 49% a mais do que os trabalhadores privados. Aliás, a dinâmica dos salários dos servidores públicos sofreu um salto de 7% ao ano no período entre 2000 e 2005, com uma diferença de mais de quatro pontos percentuais em comparação com o setor privado. A partir de 2006, a evolução salarial dos funcionários públicos e trabalhadores no setor privado tende a alinhar-se (SISMONDI, 2013, p. 7).

<sup>10</sup> Ricciardi (2012) oferece uma leitura crítica das transformações ocorridas na administração pública italiana nos últimos vinte anos. Resumidamente, pelo que se refere à administração local, a comuna (*comune*) representa a unidade básica de organização administrativa na Itália (equivalente ao município no Brasil). Sua estrutura é constituída pelo *sindaco*, equivalente ao prefeito no Brasil, pelo conselho comunal (*consiglio comunale*) – composto por um número variável de conselheiros eleitos – e pela junta municipal (um grupo de assessores, escolhidos pelo *sindaco*). Ainda que cada comuna pertença a uma província (*provincia*) – 8015 comunas incluídas em 107 províncias – a comuna é um ente local autônomo e independente.

<sup>11</sup> Notadamente o Decreto Legislativo nº 80 e o Decreto Legislativo nº 387 de 1998.

Afinal, em linha com os princípios dessa perspectiva, a proposta italiana em questão combinou a flexibilização da gestão (*in primis*, por meio da reforma contratual do funcionalismo público) com um maior empoderamento por parte da administração pública, utilizando uma *accountability* na qual os servidores receberiam prêmios de acordo com uma avaliação realizada pelos chefes de seção que, por sua vez, também seriam avaliados pelo sistema político-partidário.

A introdução no quadro administrativo de trabalhadores não concursados, mas contratados a tempo parcial (contratos temporários); a redução de transferências de recursos por parte do governo central, assim como a privatização de serviços, para citar alguns exemplos, configuram o caso italiano como uma tentativa de reforma estatal, conforme os princípios da Nova Gestão Pública. Segundo Sano e Abrucio (2008), a *nova gestão pública* se caracteriza por:

a) A adoção de uma administração pública voltada para resultados, baseada em mecanismos de contratualidade da gestão, com metas, indicadores e formas de cobrar os gestores, e apoiada na transparência das ações governamentais, possibilitando o controle maior dos cidadãos e o uso de outros instrumentos de *accountability*. b) A contratualidade supõe, ademais, a existência de uma pluralidade de provedores de serviços públicos – (...). Desse modo, é possível estabelecer formas contratuais de gestão em estruturas estatais e entes públicos não estatais. c) Por fim, a combinação entre a flexibilização da gestão burocrática e o aumento da responsabilização da administração pública será mais bem-sucedida caso funcionem adequadamente os mecanismos institucionais de controle (...). Como veremos adiante, esse é o aspecto mais intrincado no caso brasileiro (SANO; ABRUCIO, 2008, p. 66).

## Características da reforma administrativa dos anos 1990

Morón (1994) considera que, a partir dos anos 1970, o Estado italiano foi vítima de dois problemas crônicos. Por um lado, a ineficácia administrativa gerada por uma corrupção generalizada envolvendo um forte esquema de pagamento de propinas que ligava administradores públicos a grupos de interesses legais e ilegais, alimentando um alto déficit público e inflação. Por outro lado, um sistema de partidos políticos que submetia o aparato administrativo público aos interesses partidários.

Diante dessa situação, nos anos noventa do século passado foi iniciada uma reforma administrativa cujo principal pano de fundo foi a tentativa de reduzir a interferência dos partidos políticos na administração pública, valorizando o caráter técnico da atividade de gestão.

Para isso, o alvo central da reforma administrativa italiana foi a modernização da função pública partindo da base do sistema, isto é, o funcionalismo especialmente em nível local. Por exemplo, no sistema contratual anterior à reforma, o tema da progressão funcional do servidor estava diretamente vinculado ao tempo de serviço. No novo sistema contratual, houve a tentativa de recompensar os funcionários segundo critérios de mérito, como o seu desempenho, competências, flexibilidade funcional e versatilidade no desenvolvimento de diversas atividades. A quota de salário a ser acrescida seria flexível, estabelecida pela administração local conforme os critérios de repartição do fundo de produtividade estabelecidos pelo ente e suas disponibilidades econômicas e financeiras.

Em 1993 foi criada a *Agenzia per la Rappresentanza Negoziante nelle Pubbliche Amministrazioni* (ARAN), cujo objetivo foi representar o ente público nas relações trabalhistas com os sindicatos dos servidores, negociando e assinando contratos coletivos de trabalho diretamente com os mesmos. A partir daí, toda contratação nacional começou a ser definida por meio das relações trabalhistas entre a ARAN e os sindicatos dos servidores públicos organizados em nível nacional.

O contrato nacional determinaria o piso salarial e as normas gerais da organização do trabalho; já os conteúdos específicos das contratações seriam definidos em nível dos entes locais e envolveriam negociação entre representantes governamentais – o prefeito, no caso das comunas – e os funcionários organizados no sindicato local (BORDOGNA, 1998).

Esse esquema contratual diferenciado favoreceu uma nova abordagem relativa à remuneração do trabalho do servidor, baseada no critério de *performance related pay*: uma maneira de tentar vincular parte dos salários à produtividade e ao desempenho organizacional de cada funcionário, assim como ao cumprimento de metas preestabelecidas, conforme critérios gerais de eficiência e eficácia organizacional.

Foi instituído um novo procedimento de contratação centrado em enquadramento funcional de tipo *broad banding* (faixas largas) permitindo, além da mobilidade vertical entre quatro faixas (enquadramento A, B, C e D), também a progressão horizontal em quatro subfaixas (A1, A2, A3, A4; B1, B2, etc.), aproximando-se de um modelo anteriormente utilizado no setor químico italiano.

A mobilidade vertical somente seria possível por concurso, enquanto que a mobilidade horizontal dentro das quatro faixas poderia ser aprovada pelos dirigentes administrativos conforme critérios meritocráticos definidos pela contratação descentralizada.

Partindo de uma negociação nacional, a reforma buscou vincular a renovação das práticas administrativas à contratação descentralizada em nível local. Isto é,

apesar das regras gerais terem sido definidas a partir de um contrato nacional de referência, seriam os entes locais e os sindicatos de servidores públicos os responsáveis pelas normas de trabalhos e os conteúdos da contratação.

Enquanto o contrato nacional fixaria o salário básico, as normas e regras de avaliação de resultados gerais, o contrato local articularia os conteúdos do contrato coletivo nacional conforme um conjunto de normas decididas *ad hoc* por cada administração, definindo com exatidão os critérios de repartição da quota orçamentária de salário variável, os prêmios de produção, as progressões verticais e horizontais, assim como as tarefas e rotinas de trabalho.

Outro dos eixos fundamentais implantados pela reforma foi a alteração do modelo administrativo vigente nas administrações locais. Pela nova proposta, seria criada a figura dos gerentes departamentais que seriam os principais avaliadores do desempenho dos servidores, de acordo com critérios orientados a efetivar os objetivos definidos pela administração.

Desse modo, a reforma pretendeu reforçar as diferenças funcionais entre gerentes e dirigentes políticos: os primeiros sendo incumbidos das decisões técnicas e implementação das metas governamentais; os segundos, responsáveis por fundamentar e fixar as metas gerais da administração que deveriam ser executadas pelo corpo técnico (CRISTOFOLI *et al.*, 2007).

## **Apontamentos sobre os resultados da reforma administrativa**

O balanço dos resultados da reforma administrativa é crítico. Inicialmente, porque a contratação descentralizada acabou não favorecendo a distribuição dos prêmios baseados em resultados ou critérios de mérito. Ao contrário disso, os avaliadores e avaliados passaram a pactuar o fundo municipal destinado ao salário de produtividade sem utilizar critérios relacionados com o desempenho do servidor (BORDOGNA, 2003; CARRIERI; RICCIARDI, 2006).

Nessa negociação os servidores públicos, organizados nos sindicatos, se comprometiam a evitar piquetes, protestos ou greves que paralisassem a função pública; em contrapartida, os administradores locais evitariam aplicar a reforma *in toto*, tornando sem efeito a diferenciação dos servidores conforme critérios de desempenho (CARBONAI; SORDINI, 2006). Conseqüentemente, o tempo de serviço se manteve como principal propulsor da progressão funcional, semelhantemente ao período anterior.

O sistema de avaliação introduzido pela reforma pretendeu estimular a competição entre os trabalhadores vinculados à máquina pública, seccionando o setor entre aqueles que seriam mais bem remunerados em função da sua eficiência

e os outros servidores sem condições de aceder a esse benefício. Todavia, na prática o modelo foi ineficiente considerando que, na maioria dos entes locais, todos os servidores públicos foram avaliados de forma a atingir as metas delineadas pela administração; por consequência, receberam parcelas equivalentes da quota de salário que deveria ser variável (D'ALOIA, 2006).

Em vez de criar uma diferenciação salarial seguindo critérios meritocráticos, a reforma acabou gerando uma forma indireta de abono salarial universal, estabelecendo novos mecanismos informais de negociação salarial entre chefias e trabalhadores e, conseqüentemente, robustecendo ainda mais o espírito corporativista no interior da administração pública.

A inoperância das gerências em termos da avaliação de resultado das atividades dos servidores, em boa medida, foi fruto da incapacidade dos governos locais de estabelecerem um planejamento prévio de diretrizes e metas a serem cumpridas a curto, médio e longo prazo (DELLA ROCCA, 2009).

Sendo frequente o atraso da aprovação do orçamento público nos entes públicos italianos, foi praticamente impossível o balanço das atividades dos servidores de acordo com um planejamento de metas previamente fixadas, fato que levou boa parte dos gerentes públicos a optarem por redistribuir a quota orçamentária de produtividade de forma igualitária, comprometendo os fundamentos produtivistas da reforma (CARBONAI; SORDINI, 2006).

Como mencionado, a reforma teve entre suas metas capitais a proposta de reforçar a diferença de funções entre os agentes políticos (prefeitos, vereadores, secretários, cargos comissionados etc.) e os funcionários públicos de carreira. No corpo desse projeto, claramente os políticos profissionais estabeleceriam as prioridades e metas da administração, já os funcionários apenas executariam funções previstas no contrato sob a supervisão e avaliação de gerentes guiados por critérios de desempenho estritos.

Porém, no momento de colocar a proposta em prática, a propalada diferenciação não foi efetivada, considerando que os funcionários com nomeação política continuaram monopolizando postos de comando na administração e interferindo decisivamente em questões cujos critérios deveriam ser técnicos.

Igualmente a reforma falhou em termos da redução do impacto da terceirização do trabalho no setor público, o que comprometeu a meta de constituição de um corpo técnico qualificado e eficiente nos marcos da administração pública, considerando que em quase 80% das administrações locais ainda era utilizado um número considerável de trabalhadores contratados por prazo determinado no final da primeira década do século 21 (AMATO *et al.*, 2009).



De um modo geral, a reforma administrativa fundamentou-se na ideia de que, em termos de relações trabalhistas na administração pública local, as boas práticas favoreceriam a introdução e o uso de uma melhor dinâmica organizativa. Assim sendo, em 49,1% do total dos entes pesquisados foi criado um gabinete de gestão das relações trabalhistas, sendo que nas províncias esse percentual chegou a 85,7% e nas prefeituras, a 44%.

Além do tipo de ente e da localização geográfica (levemente inferior nos entes do sul da Itália), a presença de um gabinete específico para a gestão das relações sindicais também se relacionou com o tamanho da administração: nas prefeituras com menos de 15 mil habitantes a propensão a ter um gabinete desse tipo foi de 27,8%, enquanto nas prefeituras com mais de 15 mil habitantes foi de 63%.

Todavia, mesmo com a criação dos gabinetes, a reforma teve baixo impacto nas relações trabalhistas. O número de acordos nas negociações sindicais permaneceu inalterado no período 2002-2012, assim como a frequência das reuniões entre sindicatos locais e representantes da administração pública.

De qualquer forma, foi nas províncias onde se observou uma maior atividade sindical. Especialmente nas prefeituras com mais de 15 mil habitantes, a propensão de os gestores realizarem reuniões com os sindicatos foi mais elevada. Na maioria dos casos (80%), foram mais de seis encontros ao ano que trataram, principalmente, de assuntos ligados a questões salariais, ou seja, disponibilidade de recursos orçamentários: progressões horizontais, distribuição de salário de produtividade, outras formas de indenização, progressões verticais e horizontais. Já os itens menos debatidos foram: critérios de avaliação da carga de trabalho, capacitação e avaliação da produtividade.

Em síntese, no que se refere ao conteúdo das relações trabalhistas, ainda que as negociações tenham envolvido temas relacionados com a parcela variável dos salários a serem pagos mediante critérios de produtividade, pouco foram debatidas outras inovações em termos das formas e estratégias de reorganização laboral do ente, assim como a respeito da avaliação dos servidores.

Na prática inexistiram diferenças significativas entre os entes que criaram e os que não criaram organismos específicos para tratar das negociações trabalhistas. Os dados analisados indicam que a partir da reforma administrativa houve um clima de cooperação entre as partes, sendo que em 75% dos casos não existiu nenhum tipo de ruptura das negociações entre sindicatos e entes locais.

Da forma como foi desenvolvida a reforma, as relações trabalhistas foram privilegiadas no debate sobre a repartição da quota orçamentária de produtividade, deixando de lado outros aspectos centrais como, por exemplo, a organização *ad hoc* do trabalho dos servidores. Dessa maneira, mesmo a reforma oferecendo



instrumentos para estabelecer uma nova política de recursos humanos, as tarefas e organização do trabalho continuaram inalteradas e reproduziram lógicas organizacionais tradicionais na administração pública italiana.

## O impacto da reforma administrativa nos entes locais

A reforma italiana almejou introduzir novas práticas de organização do trabalho objetivando aumentar a flexibilidade organizativa da administração pública. No entanto, a aplicação das novas normas contratuais nem sempre favoreceu uma reorganização da máquina administrativa. Entre as práticas utilizadas pelos gestores incluídos na amostragem (Tabela 1), aparecem com mais frequência a flexibilidade do horário de trabalho (71,8%), a flexibilidade funcional (55,7%) e a organização de trabalho por grupos (53,4%)<sup>12</sup>.

**Tabela 1 – Efetivação das práticas de organização do trabalho contidas na reforma**

N=209 Tipo de prática existente no ente*	Valores percentuais: “Sim, utiliza-se [...]”
Flexibilidade do horário de trabalho	71,8%
Mobilidade/flexibilidade funcional	55,7%
Grupos de trabalho	53,4%
Outras formas de envolvimento direto dos servidores	30,7%
Definição de novos perfis organizacionais	19,3%
Rodízio das tarefas	19,1%
Grupos de melhoria	11,2%
Círculos de qualidade	1,7%

Fonte: Elaboração própria.

<sup>12</sup>Visando desenvolver uma avaliação mais ampla da reforma, em 2008 foi realizado um *survey* coordenado pelo ARAN centrado na gestão dos recursos humanos e das relações de trabalho no âmbito da administração pública italiana; mais especificamente, a amostra da pesquisa inclui um total de 209 entes locais: 187 municípios e 22 províncias, sendo definida a amostragem com base numa estratificação por tipo de instituição (comunas ou províncias), posição geográfica (as macrorregiões do Norte, Centro e Sul da Itália), e o número de habitantes geridos pelos entes públicos. Os questionários foram entregues aos responsáveis dos recursos humanos de cada administração, ao longo dos meses de setembro e outubro de 2008. Dos municípios estudados, 38,5% não têm mais do que 10 mil habitantes, 35,3% possuem entre 10.001 e 50 mil habitantes e 26,2% possuem mais de 50 mil habitantes. Do ponto de vista da distribuição geográfica, predominaram as administrações localizadas nas regiões Sul e Norte: 42,8% dos municípios pertencem à macrorregião Norte da Itália, 17,1% pertence ao Centro e, finalmente, 40,1% ao Sul e ilhas.

Visando ampliar a análise da efetividade da reforma administrativa italiana em nível local, propomo-nos a utilizar um índice de inovação da gestão organizacional, formado pela soma das oito variáveis dicotômicas presentes na Tabela 1: um índice aditivo cuja pontuação máxima seria “8” (no caso em que todas as práticas sejam atendidas) e mínima “0” (no caso de nenhuma prática ser atendida)<sup>13</sup>.

De acordo com a Tabela 1, somente uma minoria dos entes pesquisados aplicou todas ou a maioria das práticas permitidas pela reforma. Entre as medidas mais adotadas, houve uma preferência disparada pela flexibilidade do horário de trabalho e a mobilidade funcional, aspectos diretamente relacionados com a organização das rotinas de trabalho do funcionalismo. Numa margem oposta, a política menos implementada foi a dos círculos de qualidade, isto é, a organização espontânea de reuniões entre os trabalhadores com a finalidade de aprimorar a qualidade dos resultados do processo de trabalho.

Por meio das informações da tabela subsequente, é perceptível que a aplicabilidade da proposta foi maior entre os entes do norte do país (3,12) e menor tanto entre os do sul (2,55) quanto do centro (2,31). Igualmente se observam diferenças significativas no plano estatístico em relação ao número de habitantes por comuna. Nesse caso, entre as comunas com menos de 15 mil habitantes, o índice é igual a 1,73; já nas comunas maiores é de 3,71. O tipo de ente público também reflete um valor diferente do índice: entre as comunas o índice é de 2,64, portanto, inferior ao das províncias (3,85).

As conclusões, em termos da aplicação dos procedimentos de inovação presentes na reforma italiana, definidas a partir das dimensões apresentadas na Tabela 2, podem ser resumidas da seguinte maneira: a) a gestão é mais inovadora no norte da Itália do que em outras regiões; b) as províncias são mais inovadoras do que as comunas e, finalmente; c) a inovação é maior entre as comunas e províncias com maior número de habitantes.

---

<sup>13</sup>Sendo assim, o nível global de inovação – o índice aditivo assim definido – pode ser associado às principais características do ente (tipo de instituição, número de habitantes ou localização geográfica, por exemplo); o Teste de Fisher destaca geralmente diferenças significativas entre as médias calculadas nos grupos.

**Tabela 2 – Inovação gerencial; divisão regional, tipo e tamanho do ente (min. 0; máx. 8)**

		N	Valor médio	Sig.
Divisão regional	Norte	50	3,12	p<0,05
	Centro	19	2,55	
	Sul e Ilhas	27	2,31	
Tipo de ente	Comunas	98	2,64	p<0,05
	Províncias	14	3,85	
Tamanho do ente (Comuna)	Inferior a 15000 hab.	53	1,73	p<0,05
	Superior a 15000 hab.	45	3,71	

Fonte: Elaboração própria.

Outro intuito da reforma foi a tentativa de favorecer a capacitação dos servidores: conforme os dados, essa proposta foi levada adiante por 83,1% das administrações incluídas na amostra. Entre as modalidades de formação efetivadas, há predominância da capacitação para execução de procedimentos administrativos específicos (86,9%), formação técnica visando atender a tarefas atribuídas aos empregados (86%), e relacionadas com meio ambiente e segurança no trabalho (80,8%).

De maneira semelhante ao que ocorreu anteriormente, no caso do índice de inovação gerencial formado a partir de variáveis dicotômicas, também foi possível construir um índice aditivo da atividade de capacitação promovida pelo ente e logo especular uma correlação entre os índices.

Nesse aspecto, as conclusões vão ao encontro daquilo que foi observado em relação à inovação gerencial (Tabela 3): a) entre os entes do Norte, observa-se uma pontuação média maior; b) entre as províncias, o índice é maior do que nas comunas; e c) nas comunas e províncias com mais de 15 mil habitantes, o índice é maior em relação aos municípios menores (4,7).

**Tabela 3 – Estatísticas descritivas do índice relativo à atividade de formação, repartição territorial, tipo de ente, tamanho do ente (min. 0; máx. 11)**

		N	Valor médio	Sig.
Divisão Regional	Norte	50	7,24	p<0,05
	Centro	19	6,94	
	Sul e Ilhas	27	5,48	
Tipo de ente	Comunas	82	6,24	p<0,05
	Províncias	14	9,28	
Tamanho do ente (Comuna)	Inferior a 15000 hab.	36	4,77	p<0,05
	Superior a 15000 hab.	46	7,39	

Fonte: Elaboração própria.

Observa-se que existe uma quota de variação em comum entre o índice de formação e o índice anterior de inovação gerencial: nesse caso, o coeficiente de correlação bivariada de Pearson retorna a um valor positivo de  $r=0,58$ : a uma maior formação corresponde uma maior inovação organizativa.

Ferramentas de comunicação interna representam outro dos elementos que podem ser considerados centrais no processo de inovação organizacional. Esse mecanismo tem diversas finalidades como a previsão de situações de tensão e conflito organizacional, auxílio na compreensão das políticas e dos programas governamentais especialmente no contexto de mudanças organizacionais, estímulo ao sentimento de pertencimento por parte dos funcionários (*commitment*), orientação de cada servidor sobre atividades administrativas. Como decorrência disso, o uso estratégico da comunicação interna contribui para a criação de valores compartilhados, agiliza o intercâmbio de informações visando melhorias nas atividades decorrentes da função pública (BROTTO, 2006).

**Tabela 4 – Uso de ferramentas de comunicação interna (valores percentuais)\***

	N	Sim	Ocasionalmente	Não	Total
1. <i>Newsletter</i> ou Boletins internos	114	19,3%	24,6%	56,1%	100%
2. Encontros com os funcionários sobre programas ou objetivos do ente	115	13%	46,1%	40,9%	100%
3. Pesquisa de opinião	113	3,5%	26,5%	69,9%	100%

Fonte: Elaboração própria.

As conclusões que derivam desses itens oferecem uma imagem crítica do uso dessas ferramentas (Tabela 4). Somente um em cada quatro entes locais realiza esporadicamente pesquisas de opinião; 56% não costumam utilizar *newsletters* ou boletins internos e em apenas 3,5% dos casos as chefias dos entes organizam reuniões periódicas com os funcionários visando debater programas ou objetivos da administração pública. Por decorrência, a comunicação organizacional esteve entre os aspectos com menor aplicação do conjunto das medidas propugnadas pela reforma italiana.

A análise das três variáveis expostas até o momento (gestão inovadora, políticas de capacitação e uso da comunicação interna) retorna em geral valores significativos e positivos de correlação<sup>14</sup>. Em outros termos, podemos ser categóricos ao afirmar que, quando realizadas as melhorias na gestão, essas são geralmente acompanhadas por um uso estratégico das políticas de capacitação e da comunicação interna (Tabela 5).

<sup>14</sup> Ver os valores de *r* de Pearsons na Tabela 5.

**Tabela 5 – Inovação, formação e comunicação (correlações momento zero e correlações parciais)**

	Inovação	Formação	Comunicação
Inovação	1	0,59**	0,50**
<i>Correlações parciais</i>		0,49**	0,33**
N	112	89	108
Formação		1	0,31**
<i>Correlações parciais</i>			0,12
N		96	93
Comunicação (P. 34)			1
N			114

\*\*Correlação é significativa ao nível de 0,01 (2-tailed)

Fonte: Elaboração própria.

Resumidamente, a inovação organizativa, quando introduzida na gestão do ente, tem um efeito cumulativo e sistêmico: a inovação gera inovação. Isso tende a destacar uma melhoria dessas práticas, favorecidas por um uso mais flexível dos recursos humanos (conforme o intuito da reforma). Mas, quando se trata da Itália contemporânea, um dos temas que mais acapara atenções é a questão meridional, alçada pelo teórico Antonio Gramsci à condição de núcleo explicativo sobre as diferenças regionais no país.

Na teoria do capital social, por exemplo, existiria uma linha divisória que diferenciaria as administrações locais no norte e no sul do país, afetando questões como a difusão da confiança interpessoal, as normas que governam a coexistência entre diferentes setores sociais, a formação de redes de associacionismo cívico etc. Seria precisamente por causa de uma menor dotação de capital social que as prefeituras do sul da Itália seriam menos eficientes que as do norte (PUTNAM, 1993; CARTOCCI, 2007). Nas regiões do sul, as práticas de *familismo amorale* (BANFIELD, 1958) favoreceriam uma cultura política baseada em princípios particularistas em detrimento da eficiência administrativa e do universalismo da *civicness* predominante no norte do país (ZINN, 2001).

Ainda que existam diferenças entre as prefeituras do sul e do norte da Itália, pelo que se refere à introdução de práticas inovadoras, nossa análise aponta que os principais problemas são semelhantes nas administrações de todo o país, independentemente da localização regional. Um exemplo disso é o caso dos prêmios de produtividade dos servidores.

Em quase 90% das prefeituras incluídas na amostragem foram fixados os objetivos anuais e oferecidos prêmios salariais por produtividade; com isso, em

quase a metade dos entes locais pesquisados – sem diferenças entre norte e sul do país – os objetivos da administração não foram prefixados com antecedência (por exemplo, no início do ano de exercício), impedindo um efetivo planejamento da administração, assim como uma efetiva avaliação dos servidores e a redistribuição correspondente dos prêmios de produtividade. Por isso que, somente em poucos casos, houve uma distribuição diferenciada dos prêmios de produtividade.

## Considerações finais

Se a corrupção política é considerada um fenômeno social, não apenas um problema oriundo de desvios individuais, a ideia de que a punição dos culpados deve ser acompanhada por mudanças de fundo na estrutura política da sociedade ganha relevo. Essa foi a direção apontada pela estratégia italiana, articulando propostas de reformas das estruturas estatais com o julgamento e punição de envolvidos com o desvio de recursos públicos e o recebimento ilegal de propina. Contudo, mesmo tendo um sentido correto, a reforma administrativa italiana não funcionou de acordo com o previsto.

Na literatura especializada existem diferentes explicações sobre o fracasso dos planos de reforma administrativa (RESENDE, 2002). Muito frequentemente justificativas sobre o tema estão centradas ou em explicações de corte institucional, ou seja, características específicas das instituições públicas que dificultam as mudanças; ou em explicações de corte cultural, que se relacionam com as limitações dos atores envolvidos no processo. Ambos os fatores foram importantes no caso italiano, porém, soma-se aos mesmos um terceiro elemento central que diz respeito ao desenho da reforma, isto é, o modelo de mudança institucional proposto baseado na adaptação de uma dinâmica empresarial ao setor público.

Teoricamente, o modelo italiano de reforma administrativa dos anos 1990 pode ser enquadrado naquilo que Osborne e Gaebler (1992) chamaram de uma **reinvenção do governo**: uma administração pública centrada na prestação de serviços, organizada a partir de uma planificação de metas e busca de resultados, com um corpo de funcionários públicos assentado num regime flexível de trabalho incentivado por um plano de recompensas de acordo com a produtividade.

Contudo, na prática, serve de exemplo de que nem todo o modelo administrativo aplicado na esfera privada funciona bem quando se trata de administração pública.

Como já destacado, a reforma pretendeu favorecer uma maior divisão de funções entre a parte política e gerencial da administração pública. Porém, a quase totalidade dos gerentes entrevistados respondeu que o planejamento administrativo sempre era negociado entre políticos e gerentes administrativos, o que indica que a divisão

organizativa entre funções políticas e administrativas não funcionava; logo, um dos eixos da reforma não foi alcançado.

Em termos do funcionalismo público, a proposta de mudança administrativa partiu do pressuposto da necessidade de criar mecanismos que estimulassem a livre-competição entre os trabalhadores, premiando aqueles que atingissem melhor desempenho. Não obstante, como observado, as metas foram definidas ao longo do ano de exercício e não no início, o que indica uma ausência do planejamento do ente. Além disso, chama a atenção o fato de que, na quase totalidade dos entes, todos os servidores atingiram suas metas de trabalho e, portanto, mereceram o adicional de produtividade máximo de salário: ganharam prêmios de produtividade por terem alcançado metas anuais estabelecidas no segundo semestre do ano de exercício.

Aliás, na metade dos entes locais a quota orçamentária destinada ao pagamento dos prêmios de produtividade foi utilizada integralmente; na outra metade, foi consumida entre 90% e 99% do montante disponibilizado no orçamento. Isso fortalece a conclusão de que a introdução de práticas inovadoras foi parcial, sobretudo no sul do país.

Nas últimas décadas a política italiana foi atingida por diversos escândalos que minaram a confiança dos eleitores em relação aos gestores públicos e intervenção do Estado. A tentativa de reforma administrativa – além da redução das transferências aos entes locais, os cortes orçamentários e o aumento da dívida do Estado e dos entes locais que favoreceu a privatização de vários serviços – foi, em grande parte, reflexo dessa situação. Como os entes públicos e a gestão governamental dos dirigentes eleitos funcionavam com precariedade, a opção foi redirecionar o gerenciamento público para os modelos advindos da iniciativa privada.

Porém, o emprego de estratégias vinculadas ao funcionamento de estruturas relacionadas com o mercado econômico numa organização dirigida para o desenvolvimento de políticas públicas não é tarefa fácil. A administração das empresas privadas é constituída pela defesa de interesses particulares dos seus proprietários, é submetida a uma dinâmica que visa à acumulação de capital. Já a administração pública não está – ou não deveria estar – direcionada para a acumulação privada de rendimentos para seus dirigentes, pois tem como finalidade a administração de bens coletivos, a prestação de serviços e o atendimento de demandas sociais.

Sobrepondo uma lógica a outra, o resultado, no caso italiano, acabou sendo a criação de um sistema desfigurado que não conseguiu atender a nem uma perspectiva, nem outra, ampliando ainda mais o desconforto dos cidadãos em relação à classe política e aos dirigentes governamentais.



## Referências bibliográficas

- ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 1, p. 77-87, 2007.
- AMATO, Ciro; BRAGA, Adolfo; CARRIERI, Domenico; CORDELLA, Caterina; TOME, Roberto. *Il lavoro atipico nelle pubbliche amministrazioni locali. Un contributo scientifico della scuola superiore della pubblica amministrazione locale*. Roma: SSPAL, 2009.
- BANFIELD, Edward. *The moral basis of a backward society*. New York: The Free Press, 1958.
- BACCARO, Lucio. Contrattazione politica e consultazione dei lavoratori. *Quaderni di Rassegna sindacale*, v. 9, n. 1, p. 125-135, 2008.
- BARBIERI, P.; SCHERER, S. Le conseguenze sociali della flessibilizzazione del mercato del lavoro in Italia. *Stato e Mercato*, v. 74, n. 2, p. 291-321, 2005.
- BOBBIO, Norberto. *Entre duas Repúblicas*. Brasília: UnB, 2001.
- BROTTO, Carla. Innovare con la comunicazione interna. *Comuni d'Italia*, n. 3, MAggioli Editore: Rimini, 2006.
- BORDOGNA, Lorenzo. Le relazioni sindacali nel settore pubblico. In: CELLA, G. P. ; TREU, T., (orgs.). *Le nuove relazioni industriali: l'esperienza italiana nella prospettiva europea*. Bolonha: il Mulino, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Contrattazione integrativa e gestione del personale nelle pubbliche amministrazioni: un'indagine sull'esperienza del quadriennio 1998-2001*. Milão: Franco Angeli, 2003.
- CARRIERI, Mimmo; RICCIARDI, Mario. *L'innovazione imperfetta. Casi di contrattazione integrativa negli enti locali*. Bolonha: il Mulino, 2006.
- CARTOCCI, Roberto. *Mappe del tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia*. Bolonha: il Mulino, 2007.
- CRISTOFOLI, Daniela; TURRINI, Alex; VALOTTI, Giovanni. *Da burocrati a manager: una riforma a metà. Primo rapporto sulla dirigenza pubblica italiana*. Milão: Egea, 2007.
- D'ALOIA, Giuseppe. La difficoltà di valutare ed essere valutati. Innovazione legislativa, contrattuale ed organizzativa negli Enti Locali: quattro case studies nel Mezzogiorno d'Italia. In: CARRIERI, M.; RICCIARDI, M. (orgs.). *L'innovazione imperfetta. Casi di contrattazione integrativa negli enti locali*. Bolonha: il Mulino, 2006.
- DELLA ROCCA, Giuseppe. Misurazione e governance. *Aran Newsletter*, 1-2 (14), p. 10-13, 2009.
- ECHABARRIA, Koldo; CORTAZAR, Juan Carlos. Public Administration and Public Employment Reform in Latin America. In: LORA, Eduardo (ed). *The state of state reform in Latin America*. Washington: The Inter-American Development Bank, 2007.
- GENTILE, Michele. Le stagioni del lavoro pubblico. *Quaderni di Rassegna Sindacale*, v. 51, n. 3, p. 85-98, 2012.

- LIMA JR., Olavo Brasil de Lima. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*, ano 49, v. 49, n. 2, p. 2-33, 1998.
- LONGO, Francisco. *Mérito e flexibilidade: a gestão de pessoas no setor público*. São Paulo: Fundap, 2007.
- MORON, Miguel Sanchez. Sobre la reforma administrativa en Itália del período de transición. *Revista de Administración Pública*, n. 134, p. 71-489, 1994.
- ONGARO, Edoardo. *Public management reform and modernization: trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Glos: Edward Elgar Publishing, 2009.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading: Addison-Wesley, 1992.
- PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- \_\_\_\_\_. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*, n. 45, p. 49-95, 1998.
- POLLITT, C; BOUCKAERT, G. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 53, n. 3, p. 5-29, jul./set. 2002.
- PUTNAM, Robert David. *La tradizione civica nelle regioni italiane*. Milão: Arnoldo Mondadori Editore, 1993.
- RESENDE, Flavio da Cunha. Por que reformas administrativas falham? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n. 50, p. 123-184, out. 2002.
- RICCI, Paolo. Em que ponto estamos? Sessenta anos de reformas institucionais na Itália (1946-2005). *DADOS*, v. 49, n. 4, p. 751-793, 2006.
- RICCIARDI, Mario. Tra passato e presente: un tentativo di lettura. *Quaderni di Rassegna Sindacale*, v. 51, n. 3, p. 63-84, 2012.
- SANO, Hinorobu; ABRUCIO, Fernando. Promessas e resultados na nova gestão pública no Brasil. *RAE*, v. 48, n. 3, p. 64-80, 2008.
- SISMONDI, Carlo Mochi. *I dipendenti pubblici in Italia*. Roma: Forum Pa Edizioni, 2013.
- RIZZO, Sergio; STELLA, Gian Antonio. *La casta*. Milão: Rizzoli, 2007.
- SOUSA, Celina; CARVALHO, Inaiá. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. *Lua Nova*, n. 48, p. 187-212, dez. 1999.
- ZINN, Dorothy. *La raccomandazione. Clientelismo vecchio e nuovo*. Roma: Donzelli, 2001.

**Davide Carbonai**

Doutor em Sociologia Econômica (Università di Teramo, Itália). Professor no Programa de Pós-Graduação em Administração, no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e no Departamento de Ciências Administrativas da UFRGS. Contato: [davide.carbonai@ufrg.br](mailto:davide.carbonai@ufrg.br)

**Alfredo Alejandro Gugliano**

Doutor em Ciências Políticas e Sociologia (Universidad Complutense de Madrid, Espanha), Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Pesquisador do CNPq. Contato: [alfredogugliano@hotmail.com](mailto:alfredogugliano@hotmail.com)

# Planejamento Estratégico Situacional - PES: uma análise bibliométrica da produção científica brasileira

**Alliny Kásia da Silva**

*Universidade Federal do Tocantins (UFT)*

**Josean Pereira de Sousa**

*Universidade Federal do Tocantins (UFT)*

**Waldecy Rodrigues**

*Universidade Federal do Tocantins (UFT)*

**Airton Cardoso Caçado**

*Universidade Federal do Tocantins (UFT)*

O objetivo deste artigo é delinear o perfil da produção científica do tema PES nos artigos publicados na base de dados SPELL e Scielo, bem como mapear e caracterizar os principais temas e abordagens predominantes. Para tanto, realizou-se um estudo de caráter bibliométrico com 29 artigos, utilizando-se de abordagem quantitativa. Os resultados mostraram que as produções científicas foram publicadas em revistas com Qualis entre A1 e B5, no período 1992 a 2015. Verificou-se que as pesquisas do tipo estudo de caso e teóricas foram predominantes no estudo. Na amostra, identificou-se que há maior frequência na publicação de artigos com dois ou três autores, dos quais os autores mais prolíficos têm publicações compartilhadas, indicando uma produção em rede. Em relação ao período da amostra, apresentou-se um crescimento de publicações no ano de 2014.

**Palavras-Chave:** bibliometria, produção científica, base de dados, planejamento estratégico, problemas sociais

---

[Artigo recebido em 7 de novembro de 2015. Aprovado em 9 de dezembro de 2016.]

### **Planificación Estratégica Situacional - PES: un análisis bibliométrico de la producción científica brasileña**

El objetivo de este estudio fue delinear el perfil de la producción científica de la PES en artículos publicados en las bases de datos SPELL e SCIELO, mapear y caracterizar los principales temas y enfoques prevalentes. Para ello, se realizó un estudio de carácter bibliométrico con 29 artículos, utilizando un enfoque cuantitativo. Los resultados mostraron que las producciones científicas fueron publicadas en revistas con Qualis entre A1 y B5, en el período 1992 a 2015. Se encontró que las investigaciones del tipo estudio de caso y teóricas fueron prevalentes en el estudio. En la muestra, se identificó que hay mayor frecuencia en la publicación de artículos con dos o tres autores, de los cuales los autores más prolíficos han compartido publicaciones, lo que indica una producción en red. En relación con el período de la muestra, se presentó un aumento de publicaciones en el año 2014.

**Palabras clave:** bibliometría, producción científica, base de datos, planificación estratégica, problemas sociales

### **Strategic Situational Planning - PES: an bibliometric analysis of Brazilian scientific production**

The objective of this study was to delineate the profile of the scientific production of the PES theme in articles published in SPELL and Scielo database, as well as to map and characterize the main themes and prevalent approaches. To this end, we carried out a bibliometric study of character with 29 articles, using a quantitative approach. The results showed that the scientific works were published in journals with Qualis between A1 and B5, in the period 1992 to 2015. It was found that the research of the type case study and theoretical predominated in the study. In the sample, it was found that there is more frequent publication of articles with two or three authors, of which the most prolific authors have shared publications, indicating a net production. For the period of the sample, presented a growth of publications in 2014.

**Keywords:** bibliometrics, scientific production, database, strategic planning, social problems

## Introdução

Já nos alerta Matus (1997) que problemas simples requerem soluções simples. Problemas complexos requerem soluções complexas. De acordo com Lida (1993), para solucionar um problema é necessário o conhecimento da causa, ir além do tratamento dos sintomas. Além disso, é imprescindível a compreensão do momento e do método correto para tratá-lo, de forma que não somente os sintomas sejam erradicados, mas principalmente as causas, evitando assim problemas mais urgentes no futuro e desperdícios de tempo na resolução dessas urgências.

Os métodos tradicionais de planejamento, apesar de serem úteis em várias situações, apresentam dificuldades na abordagem para sistemas complexos, tais como os problemas sociais, econômicos e administrativos, por exemplo (LIDA, 1993).

No âmbito econômico, a grande maioria dos países latino-americanos utilizava na década de 1990 o modelo de planejamento construído tendo como base o planejamento dos países integrantes da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o modelo de planejamento dos países socialistas. Tais modelos foram amplamente debatidos e aperfeiçoados pela Comissão Econômica para a América Latina (Cepal). A Cepal foi considerada uma “escola” importante para a formação de planejadores, visto que muitos especialistas integrantes das equipes de planejamentos dos governos nas décadas de 1950 e 1960 surgiram de lá (GENTILINI, 2014).

O modelo de planejamento defendido e utilizado por eles era o centralizado, no qual o Estado é o ator principal e a economia o foco fundamental em que os demais setores da sociedade eram submetidos a ele. Nesse contexto, os planejadores eram considerados técnicos e atuavam em setores estratégicos a fim de elaborar projetos, programas e planos que seriam implementados (GENTILINI, 2014).

Os métodos tradicionais de planejamento, difundidos na América Latina em meados dos anos 1950 pela Cepal e outros órgãos, são aplicados desde então em larga escala por esses governos e seus órgãos de planejamento de forma mecânica e acrítica. Esses métodos de planejamento apresentam um conteúdo tecnocrático e determinístico, baseado em premissas, entre elas: a) o futuro é projetado a partir de um diagnóstico do passado: o plano assume implicitamente que a trajetória passada se repetirá no futuro, com poucas mudanças; b) o objeto do plano é estático: pressupõe-se que quem elabora o plano tem todos os poderes para atuar sobre o objeto do plano, o qual é considerado passivo; c) há uma separação entre a equipe de planejamento e a de execução, no momento da ação, o plano acaba sendo esquecido ou abandonado, porque não oferece orientações seguras ou fica desatualizado logo no início da ação e o dirigente passa para as inevitáveis

improvisações. Essas características tornam o planejamento tradicional pouco potente para resolver problemas complexos e, quando são aplicados erroneamente a esses casos, frequentemente apresentam desvios de 100% a 300% entre o planejado e o real (LIDA, 1993).

Matus (1997) destaca que alguns acreditam que a solução consista em transplantar o estilo de gestão do setor privado para o setor público, o que é difundido pelas escolas de planejamento tradicional de cunho gerencialista. Diz o autor que se o problema fosse tão simples assim, já teria sido resolvido, inclusive na América Latina, onde as soluções de planejamento e gestão são imitadas com atraso. Os métodos de planejamento e gestão são inadequados para o setor público, pois a vocação e os valores são distintos. Nesse caso a cultura organizacional não evolui com o uso de instrumentos que partem tão somente de uma racionalidade instrumental.

Em meados dos anos 1970, surgiu um novo método de planejamento que leva em consideração os diversos fatores envolvidos no problema para a sua correta solução. Esse método, conhecido como Planejamento Estratégico Situacional (PES), passou a ter abordagens acadêmicas e a ser estudado e veiculado com maior frequência em periódicos e eventos internacionais; assim, o PES passou a ser explorado cientificamente por ser focado na complexidade dos problemas sociais. Seria o PES um novo método de planejamento, ou apenas uma “roupa nova” em um modelo antigo? Neste artigo defendemos a hipótese de que o PES dialoga com uma perspectiva de gestão participativa, democracia deliberativa que leva a uma perspectiva mais substantiva da administração, bastante diferente dos modelos gerencialistas do planejamento estratégico tradicional.

Diante disso, busca-se conhecer qual é o perfil da produção científica do tema PES nos artigos publicados no Brasil. Dessa forma, pretende-se apresentar um panorama da produção científica sobre tema, por meio da análise dos artigos publicados na base de dados *Scientific Periodicals Electronic Library* (SPELL) e *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), classificados nos respectivos Qualis da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Assim, a presente pesquisa tem como objetivo principal mapear o perfil da produção científica do tema PES no Brasil. Nessa direção, busca-se delinear e caracterizar os temas mais discutidos, as tipologias metodológicas predominantes, além dos principais autores e redes de pesquisa.

Este trabalho está dividido em mais quatro seções, além desta introdução. Na seção seguinte, será apresentado o referencial teórico, composto pelo PES, em seguida os procedimentos metodológicos e os resultados e discussões. Ao final, são apresentadas as considerações finais.

## O planejamento estratégico situacional

O Planejamento Estratégico Situacional (PES) foi desenvolvido pelo economista chileno Carlos Matus, a partir da década de 1970, como um método mais adequado aos desafios da administração ao permitir trabalhar com a complexidade dos problemas sociais. No PES, quando houver uma alteração do estado, o plano é prontamente ajustado. Nesse método, o futuro não é determinístico e a realidade é sucessivamente acompanhada.

Para Matus (1985), planeja quem governa, quem toma decisões e tem a responsabilidade de conduzir. Assim, tem especial relevo o PES por ser forma de planejamento que funcione respondendo às necessidades de quem gerencia. Dessa forma, o planejamento situacional diferencia-se fundamentalmente do planejamento tradicional, por ser compreendido como uma maneira de organização para a ação.

No PES, o destaque é assentado na ação e explora o futuro como recurso para dar racionalidade à mesma. Assim, o planejamento é o cálculo que precede e preside a ação, pois cálculo e ação são inseparáveis e recorrentes (MATUS, 1997).

O planejamento situacional revela o fracasso do planejamento enquanto livro-plano, ou seja, enquanto documento normativo, enquanto um futuro que “deve ser”. Uma vez que a realidade está em constante mudança, é necessário que o planejamento seja a mediação entre o conhecimento e a ação, portanto continuamente construído. Logo, o PES não se refere ao futuro como coisa essencial e não é apenas um desenho. Esse é apenas parte do processo de planejamento (MATUS, 1997).

Para Matus (1985) é indispensável considerar, além dos recursos econômicos, os recursos de poder existentes para criar viabilidade ao processo de mudança, uma vez que, no enfoque situacional, o planejamento é realizado por atores que têm interesses específicos, visões distintas da realidade, e cada perspectiva estará marcada, condicionada, limitada pela inserção particular de cada ator, pois o ator está inserido em uma realidade concreta onde existem outros atores, inclusive oponentes, que também planejam. Dessa forma, o planejamento deve ser realizado juntamente com a perspectiva política como forma de lidar com as resistências de outras forças presentes na realidade.

As características do enfoque situacional e as perspectivas dos atores envolvidos balizam a diferença entre o PES e o planejamento tradicional. Essas diferenças são expostas de forma sistematizada no Quadro 1:



**Quadro 1– Diferenças entre o plano tradicional e o estratégico situacional**

Fator	Plano Tradicional	PES
1. Objeto do plano	Passivo	Ativo e complexo
2. Explicação da realidade	Baseada em diagnósticos	Apreciação situacional
3. Concepção do plano	Normativo-prescritivo	Jogadas sucessivas
4. Análise estratégica	Consultas a especialistas	Análise da viabilidade
5. Fatores	Genéricos	Específico
6. Operação	Ação separada do plano	Mediação entre o plano e a ação

Fonte: LIDA, 1993, p. 115

A democracia deliberativa é uma parte central na metodologia, pois planejador e executor são em regra os mesmos atores nesse pressuposto. Para Matus (1985), o diagnóstico, usado no planejamento estratégico tradicional, é substituído pela abordagem situacional, que é realizada continuamente ao longo do plano, abrangendo não apenas a análise da situação, mas fazendo também conjecturas sobre as possíveis reações contingenciais.

Adiciona-se que o PES também tem como características essenciais o planejamento a partir de problemas e a subjetividade. Ou seja, em seus momentos-chave – (1) o explicativo; (2) o normativo; o (3) estratégico; e (4) o tático-operacional – a interatividade e a construção entre os atores na busca de soluções conjuntas traduzem o que é essa metodologia de planejamento.

Dando continuidade ao trabalho, serão descritos os procedimentos metodológicos utilizados nesta pesquisa.

**Procedimentos metodológicos**

Trata-se de uma pesquisa descritiva, que visa transcrever, descrever, interpretar e explicar os resultados obtidos por meio de análise bibliométrica que, por sua vez, destina-se a identificar e analisar o perfil da produção científica de um determinado tema, utilizando-se da abordagem quantitativa por meio de estatística descritiva (GIL, 2002; CERVO; BERVIAN, 1996; LEITE, 2004).

Os indicadores de *performance* bibliométrica são importantes para analisar e avaliar a pesquisa acadêmica, nortear rumos e estratégias de futuras pesquisas. O planejamento de uma pesquisa de análise bibliométrica, segundo Cooper e Lindsay (1998), passa por quatro etapas importantes adicionais à etapa de formulação do

problema de pesquisa, a saber: a escolha da literatura analisada, a avaliação dos dados coletados, a análise e interpretação das informações e a apresentação dos resultados.

O período de publicação dos trabalhos em estudo não foi delimitado; todavia, encontraram-se artigos sobre PES apenas a partir de 1992. Uma das bases de dados utilizadas foi a Scientific Periodicals Electronic Library (SPELL), um sistema de indexação, pesquisa e disponibilização da produção científica, vinculado à Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD). A SPELL teve seu início em 2012, e concentra a produção científica das áreas de administração, contabilidade e turismo (SPELL, 2015a).

Durante a pesquisa, o banco de dados da SPELL contava com 31.840 documentos publicados, 8.741.856 *downloads* e 14.227.897 acessos (SPELL, 2015b). Para o levantamento dos dados, utilizaram-se os seguintes descritores: Planejamento Estratégico AND Situacional; sem a seleção de filtros, permitindo uma busca completa sobre os descritores utilizados e relacionados ao tema.

Adotando esses parâmetros para a seleção dos artigos, foi possível identificar um total de nove artigos publicados na SPELL que abordavam o tema PES. Posteriormente à seleção dos artigos, foi efetuada uma leitura dos títulos, resumos, palavras-chave e metodologias, buscando identificar nos trabalhos os elementos para análise. Após adotar esses procedimentos, restaram apenas cinco artigos relacionados ao objeto da pesquisa.

Na base de dados da Scielo foram encontrados 24 artigos que atendiam ao objeto de pesquisa. No total, somaram-se 33 artigos, dos quais três estavam nas duas bases de dados. Assim, ao eliminar as publicações que se repetiam nas duas bases, a amostra da pesquisa foi composta por 29 artigos.

Os artigos foram lidos e organizados em gráficos e tabelas, recebendo tratamento estatístico (estatística descritiva) que ajudou a proceder às análises e às comparações entre as variáveis. Os aspectos abordados nesse estudo foram: artigos publicados; número de autores por artigos; ano de publicação; principais autores; principais periódicos; temáticas abordadas; tipos metodológicos.

Na seção seguinte serão apresentados os resultados e discussões.

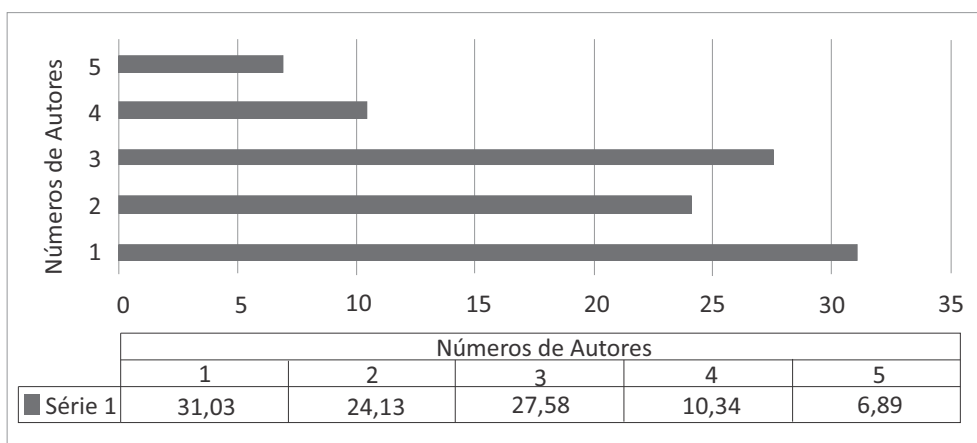
## Resultados e discussões

O levantamento de números de autores por artigos revela uma contínua parceria entre os pesquisadores, evidenciando a realização de pesquisas sobre PES em rede. Essa colaboração pode significar uma disseminação sobre o tema, o que contribui para a qualidade das pesquisas. Para Subramanyam (1983), a colaboração

entre autores vem sendo vista internacionalmente como um dos indicadores de qualidade da pesquisa, principalmente em temas interdisciplinares.

Os dados analisados sobre os artigos publicados nos periódicos consultados (Gráfico 1) variam de 01 (um) a 05 (cinco) autores. Nessa figura, verifica-se que os artigos envolvendo mais de um autor equivalem a 68,96 % do total analisado, podendo ser um indicativo da existência de grupos ou redes de pesquisa sobre a temática.

**Gráfico 1 – Quantidade de autores por artigo**



Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Na análise das publicações por períodos, encontraram-se artigos publicados entre os anos de 1992 e 2015, sendo esse último referente aos primeiros oito meses do ano. Nota-se que quase 70% dos textos publicados contaram com mais de um autor.

Identificou-se que houve pouca ocorrência de estudos relacionados ao tema durante todo o período (1992 a 2015). A distribuição foi constante nos anos em que se encontraram artigos pesquisados, com a média de 01 (um) artigo publicado por ano. Em 1994, 1995 e 2008 não houve publicação sobre o tema. Destacam-se os anos 2006 e 2014, em que se encontraram, respectivamente, três e quatro artigos publicados. No ano atual (2015), as publicações retornam a média de 01 (um) artigo publicado nas bases de dados pesquisadas. No Gráfico 2, demonstra-se essa evolução das publicações no período analisado.

**Gráfico 2 – Evolução dos artigos por ano de publicação**

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Os autores com produção no período analisado envolvendo PES são distribuídos por artigos da seguinte forma:

**Quadro 2 – Quantidade de publicações sobre o tema PES por autores**

Autores	Publicações
Santana; Lobo; Penaforte; Leite e Silva	02
Adriano; Werneck; Santos; Souza	01
Artmann	01
Artmann; Azevedo; Sá	01
Azevedo	01
Bernadino; Oliveira; Ciampone	01
Birchal, Zambalde; Bermejo	01
Correa; Hourneaux Junior; Sobreira Neto; Souza	01
Fonseca; Beltrão; Prado	01
Fortis	01
Gentilini	01
Jesus; Teixeira	01
Kleba; Krauser; Vendruscolo	01
Kleba; Krauser; Vendruscolo; Hillesheim	01
Laluna; Ferraz	01
Leal; Teixeira	01
Lida	01
Melleiro; Tronchim; Ciampone	01
Moraes; Mariano; Franco	01
Moura	01
Pitta; Rivera	01
Rieg; Scramim; Raimundo; Zau; Calazans	01
Rieg; Araujo Filho	01
Rivera	01
Rivera; Artmann	01
Rutkowski	01
Sobreira Neto; Junior; Polo	01
Teixeira	01

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Os autores com maior número de publicações sobre PES são: Rieg, Souza, Kleba, Krauser e Vendruscolo, que possuem duas publicações cada e Rivera, Teixeira, Artmann, com três publicações cada. Esses autores publicaram artigos em parceria com outros autores. Nos dois artigos de Kleba, Krauser e Vendruscolo, constavam os mesmos autores escrevendo em parceria.

As publicações pesquisadas abordam temas relacionados ao PES nas diversas áreas do conhecimento, sendo destaque a publicação de pesquisas relacionadas à gestão pública municipal e estadual, especialmente voltadas para aplicação do PES na gestão da saúde. A produção científica analisada pouco se relaciona com gestão da universidade, bem como a aplicação do PES no setor privado.

No período pesquisado, a classificação por área temática resultou no seguinte quantitativo de artigos (Quadro 3):

### Quadro 3 – Classificação dos temas

Área de Publicação	Quantidade de Publicações
Gestão Pública, Administração e Planejamento	9
Segurança Pública	5
Ensino Superior	2
Saúde e Saúde Coletiva	1
Empresa Privada	1

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

O quadro a seguir classifica a quantidade de publicações dos temas por revistas - Qualis:

### Quadro 4 – Quantidade de artigos por revistas - Qualis - área de avaliação

Área de Avaliação	Qualis	Revista	Quant.	Temática
Planejamento Urbano e Regional / Demografia	A1	Cadernos de Saúde Pública	3	Administração, principalmente no setor público / Gestão e planejamento em saúde
Enfermagem	A1	Revista Latino Americana de Enfermagem	2	Educação em enfermagem e políticas sociais

Área de Avaliação	Qualis	Revista	Quant.	Temática
Planejamento Urbano e Regional / Demografia	A2	Revista de Administração Pública	5	Planejamento estratégico e planejamento participativo gestão municipal/ Segurança pública/ Gestão em saúde/ Política
Enfermagem	A2	Acta Paul Enfermagem	1	Educação em enfermagem
Ciência Política e Relações Internacionais	A2	Cadernos de Pesquisa	1	Governabilidade e planejamento da educação
Administração, Ciências Contábeis e Turismo	A2	Organização e Sociedade	1	Gestão pública estadual
Administração, Ciências Contábeis e Turismo	A2	RAE Eletrônica	1	Administração pública
Enfermagem	A2	Revista Brasileira de Enfermagem	1	Saúde coletiva
Administração, Ciências Contábeis e Turismo	B1	Gestão e Produção	3	Utilização do PES em empresas privadas / Planejamento estratégico situacional, mapeamento cognitivo na gestão universitária / Eficiência em organizações do setor público
Saúde Coletiva	B1	Ciência e Saúde Coletiva	4	Gestão em saúde pública
Enfermagem	B1	Revista Gaúcha de Enfermagem	1	Educação em enfermagem e gestão em saúde
Saúde Coletiva	B1	Interface	2	Saúde

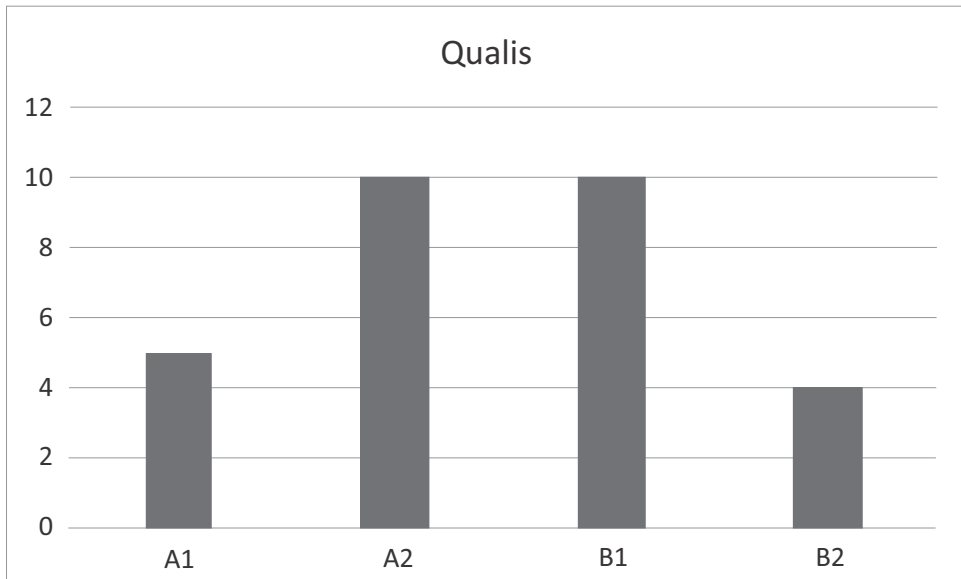
Área de Avaliação	Qualis	Revista	Quant.	Temática
Administração, Ciências Contábeis e Turismo	B2	Gestão e Regionalidade	1	Implantação e evolução de um modelo de planejamento estratégico na administração pública municipal direta brasileira
Administração, Ciências Contábeis e Turismo	B2	Production	1	Planejamento
Saúde Coletiva	B2	Saúde e Sociedade	1	Gestão pública e saúde coletiva
Saúde Coletiva	B2	Texto, Contexto e Enfermagem	1	Saúde coletiva

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

A análise dos tipos de metodologia mais utilizados pelos autores permitiu uma visualização da predominância em determinados tipos, métodos e procedimentos utilizados pelos pesquisadores do PES. Para realizar essa análise, foram utilizadas as informações fornecidas pelos próprios autores sobre o tipo, o método e os procedimentos de pesquisa que eles seguiram. Constatou-se uma predominância das técnicas de pesquisa estudo de caso e pesquisas descritivas, algumas exploratórias.

Nos últimos anos o estudo de caso tem sido uma abordagem amplamente utilizada nos estudos sociais, principalmente por pesquisadores que realizam investigações de cunho qualitativo, continuando assim a ser um método de pesquisa marcante para a temática (SERRA *et al.*, 2008; ARAGÃO *et al.*, 2010).

Na classificação das revistas por Qualis, dos artigos publicados, verificou-se uma predominância de publicação de artigos em revistas classificadas com Qualis A2, as quais totalizam mais de 50% (cinquenta por cento) das publicações. O Gráfico 3 demonstra a classificação por Qualis sobre o PES:

**Gráfico 3 – Classificação das publicações por Qualis sobre o PES**

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Segundo Testa (1998), um núcleo essencial de revistas forma a base da literatura para todas as disciplinas, e, portanto, a maioria dos trabalhos importantes é publicada em poucas revistas, sendo considerados assim periódicos de maior fator de impacto.

No presente estudo, não se demonstra essa concentração, porquanto os artigos publicados estão em periódicos, um indicativo de que a concentração parece não ser ainda a regra sobre a temática do PES. A não concentração dos artigos e trabalhos em determinados periódicos científicos pode estar no fato de que apenas recentemente o Brasil tem se interessado cientificamente pelo método PES, com destaque para o ano de 2014, conforme o Gráfico 2.

Dos textos colhidos nos portais Scielo e SPELL, verificou-se que apenas três deles são citados em outros artigos sobre PES, conforme demonstra o Quadro 5:



**Quadro 5 – Textos citados entre os textos analisados sobre PES**

Publicações citadas	Autores	Nº de citações	Autores que citaram	Ano da citação
Possibilidades de aplicação do enfoque estratégico de planejamento no nível local de saúde: análise comparada de duas experiências	Artmann	01	Rivera; Artmann.	1999
O planejamento estratégico situacional no ensino do gerenciamento em enfermagem	Melleiro; Tronchin; Ciampone	01	Santana <i>et al.</i>	2014
Planejamento e gestão em saúde: flexibilidade metodológica e agir comunicativo	Rivera; Artmann	02	Jesus; Teixeira	2010
			Teixeira	2004

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Da análise do Quadro 5, no que se refere às autocitações sobre PES, contata-se apenas o artigo da autora Elizabeth Artmann, intitulado “Possibilidades de aplicação do enfoque estratégico de planejamento no nível local de saúde: análise comparada de duas experiências”, foi citado por ela em coautoria com Rivera no ano de 1999.

Entre os cinco textos que tiveram citações nos outros artigos relacionados ao PES, destaca-se o texto de Rivera e Artmann, intitulado “Planejamento e gestão em saúde: flexibilidade metodológica e agir comunicativo”, com duas citações nos anos de 2004 e 2010. Essas citações foram feitas pelo mesmo autor, Teixeira, nos dois anos em que ocorreram, a primeira em publicação de autoria simples e a segunda em coautoria com Jesus.

Nos textos pesquisados, não se encontra um grande número de citações nos artigos que tratam especificamente do tema PES. Os autores citam com maior frequência obras clássicas sobre planejamento de autores como Carlos Matus.

Da análise das referências dos artigos, permitiu-se conhecer os autores e as obras mais citadas que fundamentam os textos dos artigos sobre PES, além de detectar os autores que mais possuem autocitações, de outros assuntos, em seus textos. O Quadro 6 expõe essa análise de forma sistematizada por autor, obra, citações e ano de citação:

### Quadro 6 – Autores mais citados nos textos analisados e autocitações

Nome do autor	Total de citações	Citações	Publicações citadas	Autores que o citaram	Ano da citação
Matus, C.	67	5	O plano como aposta	Lida	1993
				Fortis	2010
				Birchal; Zambalde; Bermejo	2012
				Fonseca; Beltrão; Prado	2013
				Moraes; Mariano; Franco	2015
		6	Chimpanzé, Maquiavel e Gandhi: estratégias políticas	Rutkowski	1998
				Teixeira	2004
				Sobreira Neto; Hourneaux Junior; Polo	2006
				Corrêa; Hourneaux Junior; Sobreira Neto; Souza	2007
				Birchal; Zambalde; Bermejo	2012
				Gentilini	2014
		13	Política, planejamento e governo	Azevedo	1992
				Artmann; Azevedo; Sá	1997
				Rutkowski	1998
				Rivera; Artmann	1999
				Artmann	2001
				Sobreira Neto; Hourneaux Junior; Polo	2006
				Pitta; Rivera	2006
				Corrêa; Hourneaux Junior; Sobreira Neto; Souza	2007
				Leal; Teixeira	2009
				Fortis	2010
				Birchal; Zambalde; Bermejo	2012
				Gentilini	2014
				Moraes; Mariano; Franco	2015
		7	Adeus, Senhor Presidente	Azevedo	1992
				Rutkowski	1998
				Sobreira Neto; Hourneaux Junior; Polo	2006
				Corrêa; Hourneaux Junior; Sobreira Neto; Souza	2007
Fortis	2010				
Birchal; Zambalde; Bermejo	2012				
Gentilini	2014				
4	O líder sem estado maior	Lida	1993		
		Rieg; Araújo Filho	2002		
		Birchal; Zambalde; Bermejo	2012		
2	Estrategia y plan	Gentilini	2014		
		Azevedo	1992		
2	Estratégias políticas	Fortis	2010		
		Sobreira Neto; Hourneaux Junior; Polo	2006		
2	Las ciencias y la política	Corrêa; Hourneaux Junior; Sobreira Neto; Souza	2007		
		Fortis	2010		
2	Planificação, liberdade e conflito	Rieg; Scramim; Raimundo; Zau; Calazans	2014		
		Azevedo	1992		
				Moura	1997

Nome do autor	Total de citações	Citações	Publicações citadas	Autores que o citaram	Ano da citação
		5	Política y plan	Azevedo	1992
				Artmann	2001
				Pitta; Rivera	2006
				Jesus; Teixeira	2010
				Fortis	2010
		1	Reingeniería pública	Fortis	2010
		4	Sobre la teoría de las macroorganizaciones	Rivera	1996
				Artmann; Azevedo; Sá	1997
				Rutkowski	1998
		2	Teoria do jogo social	Rivera; Artmann	1999
		2	Teoria do jogo social	Fortis	2010
1	El PES en la practica	Birchal; Zambalde; Bermejo	2012		
1	El PES en la practica	Artmann; Azevedo; Sá	1997		
1	Guia de análises teóricas. Curso de governo e planificação.	Artmann; Azevedo; Sá	1997		
1	El Sistema Altadir de Monitoreo (SAM)	Rutkowski	1998		
		2	Planificacion y gobierno	Azevedo	1992
				Artmann	2001
		1	Taxonomia da ação social intencional e reflexiva	Moura	1997
Rivera, F. J. U	18	4	Agir comunicativo e planejamentosocial (uma crítica ao enfoque estratégico)	Artmann; Azevedo; Sá	1997
				Rivera; Artman	1999
				Artmann	2001
				Pitta; Rivera	2006
		1	A gestão situacional (em saúde) e a organização comunicante	Rivera; Artman	1999
		1	Planejamento estratégico situacional ou controle de qualidade total? Um contraponto teórico metodológico	Rivera; Artman	1999
		2	Cultura, liderança comunicativa e gestão	Rivera; Artman	1999
				Teixeira	2004
		1	Comunicação e negociação gerencial (como requisito das organizações profissionais de saúde)	Rivera; Artman	1999
		2	Análise estratégica e prospectiva	Teixeira	2004
				Pitta; Rivera	2006
2	Planejamento e gestão em saúde: flexibilidade metodológica e agir comunicativo	Teixeira	2004		
		Jesus; Teixeira	2010		
2	Planejamento e programação em saúde: um enfoque estratégico.	Pitta; Rivera	2006		
		Jesus; Teixeira	2010		
1	Por um contraponto teórico metodológico entre o planejamento estratégico situacional e o controle de qualidade total na saúde pública	Bernadino; Oliveira; Ciampone	2006		
1	Reflexões sobre a subjetividade na gestão a partir do paradigma da organização que aprende.	Teixeira	2004		

Nome do autor	Total de citações	Citações	Publicações citadas	Autores que o citaram	Ano da citação
Paim, J. S.	6	1	Política, planejamento e gestão em saúde: balanço do estado da arte	Jesus; Teixeira	2010
		1	Aspectos críticos da institucionalização da planificação em organizações públicas de saúde	Jesus; Teixeira	2010
		1	A reorganização das práticas de saúde em distritos sanitários	Teixeira	2004
		1	Abordagens teórico-conceituais em estudos de condições de vida e saúde: notas para reflexão e ação	Teixeira	2004
		1	Burocracia y aparato estatal: implicación para la planificación e instrumentación de políticas de salud	Teixeira	2004
		1	Vigilância da saúde: dos modelos assistenciais para a promoção da saúde	Teixeira	2004
Pereira, L. C. B.	5	1	Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado	Fortis	2010
		1	Crise econômica e reforma do Estado no Brasil	Fortis	2010
		1	Da administração burocrática à gerencial	Fortis	2010
		1	New public management reform: now in the Latin America agenda, and yet	Fortis	2010
		1	O Estado necessário para a democracia possível na América Latina. "Agenda sobre a estatalidade para adocracia na América Latina"	Fortis	2010
Pitta, A. M. R.	4	1	Comunicação, democracia e promoção da saúde: em busca de uma abordagem teórico conceitual	Pitta; Rivera	2006
		1	Comunicação, promoção da saúde e democracia	Pitta; Rivera	2006
		1	Estratégias de comunicação e prevenção da aids: estudo de caso em Salvador/Bahia	Pitta; Rivera	2006
		1	Saúde e comunicação: visibilidades e silêncios	Pitta; Rivera	2006

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Os textos de Carlos Matus são os mais citados em todos os textos sobre PES. Somente nos artigos pesquisados são 67 citações, com destaque para o texto Política, Planejamento e Governo, que foi citado 13 vezes no período de 1992 a 2015. Em seguida, houve sete citações do texto Adeus, Senhor Presidente no período de 1992 a 2014.

O segundo autor com mais textos citados foi Rivera, com 17 citações. Sua obra mais citada para fundamentar artigos sobre o tema PES é o texto *Agir Comunicativo e Planejamento Social (uma Crítica ao Enfoque Estratégico)*, com quatro citações, sendo que dessas duas são autocitações em texto de Rivera em coautoria, a primeira com Artmann em 1999 e a segunda com Pitta em 2006. Das 17 citações dos textos de Rivera, verificou-se que oito delas são autocitações em coautorias com outros autores do tema PES nos artigos pesquisados.

Na análise das referências, foram encontrados seis textos de Paim, sendo que cada texto possuía apenas uma citação. Ressalta-se que todas as citações foram feitas por Teixeira, das quais quatro em autoria simples, no ano de 2010, e outras duas em coautoria com Jesus, no ano de 2004.

Por fim, Pereira foi também citado cinco vezes, com cinco textos, assim, também cada texto do autor teve apenas uma citação. Todas as citações de Pereira foram realizadas por Fortis, no ano de 2010. Também se verifica que Pitta se fundamenta em seus próprios textos para discorrer sobre PES, pois o autor possui quatro autocitações, todas elas em artigos de coautoria com Rivera.

Da análise, conclui-se que alguns autores são utilizados como fundamento para maioria dos textos sobre o PES, como Matus e Rivera, com autocitações apresentadas principalmente nos textos de Rivera, e, por outro lado, existem autores de PES que fundamentam seus textos concentradamente nas obras de apenas um autor, como ocorreu nas citações de Pereira, por Fortis, no ano de 2010, por exemplo. As autocitações também são recorrentes para fundamentar os artigos de PES, principalmente nos textos de Rivera e de Pitta, em coautoria com outros autores.

Em seguida, serão apresentadas as considerações finais.

## **Considerações finais**

Este trabalho teve como objetivos identificar e discutir o perfil da produção científica e a evolução do tema PES nos artigos publicados na biblioteca eletrônica de periódicos científicos – SPELL e Scielo –, nas revistas nacionais classificadas com Qualis entre A1 e B5, no período compreendido entre os anos de 1992 e agosto de 2015, bem como buscou delinear e caracterizar os temas mais discutidos, as tipologias metodológicas que predominam nas produções, assim como os principais autores na área.

Os resultados mostram que os artigos publicados nos periódicos analisados variam de um a cinco autores; aqueles com dois três ou quatro autores ocorrem com maior frequência. Dos autores que mais publicaram sobre PES, verifica-se que todos têm

artigos publicados em parceria, o que fortalece a indicação da formação de redes de colaboração sobre o tema. Existe uma maior disseminação da metodologia PES no campo da saúde pública.

Constatou-se que a produção sobre o tema é uma constante distribuída nos vários anos pesquisados, com uma frequência de um a dois artigos publicados por ano, com destaque para o ano de 2014, sendo quatro artigos publicados sobre o PES.

Entre os temas publicados, denota-se grande inclinação para o PES por pesquisadores nas áreas da saúde e gestão pública, bem como lacunas e pouca produção voltada para a gestão do ensino superior.

O estudo foi limitado por analisar os resultados restringindo-se à amostra utilizada nas publicações nacionais. Assim, pode-se realizar também estudos bibliométricos envolvendo o PES tanto no Brasil, como em outros países, utilizando outras bases de dados que possuem artigos apresentados nos principais congressos e periódicos internacionais, por autores nacionais e estrangeiros.

## Referências bibliográficas

ADRIANO, J. R.; WERNECK, G. A. F.; SANTOS, M. A.; SOUZA, R. C. A construção de cidades saudáveis: uma estratégia viável para a melhoria da qualidade de vida. *Ciênc. Saúde Colet.*, v. 5, n. 1, , 2000, p. 53-62. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v5n1/7079.pdf>> Acesso em: 15 de agosto de 2015.

ARAGÃO, L. A.; FORTE, S. H. A. C.; OLIVEIRA, O. V. Visão baseada em recursos e capacidades dinâmicas no contexto brasileiro: a produção e a evolução acadêmica em dez anos de contribuições. *Revista Eletrônica de Administração*, v. 16, n. 2, p. 1-24. Disponível em: <<https://www.rbcdh.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2012v14n34p39>> Acesso em: 15 de agosto de 2015.

ARTMANN, E. Interdisciplinaridade no enfoque intersubjetivo habermasiano: reflexões sobre planejamento e AIDS. *Ciênc. Saúde Colet.*, v. 6, n. 1, p. 183-195. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/csc/v6n1/7035.pdf>> Acesso em: 15 de agosto 2015.

ARTMANN, E; AZEVEDO, C. S; SÁ, M. C. Possibilidades de aplicação do enfoque estratégico de planejamento no nível local de saúde: análise comparada de duas experiências. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 13, n. 4, p. 723-740, 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v13n4/0156.pdf>> Acesso em: 15 agosto de 2015.

AZEVEDO, C. S. Planejamento e gerência no enfoque estratégico-situacional de Carlos Matus. *Cadernos de Saúde Pública* [online]. v. 8, n. 2, p. 129-133, 1992. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v8n2/v8n2a03.pdf>> Acesso em: 15 de agosto de 2015.

BERNARDINO, E.; OLIVEIRA, E.; CIAMPONE, M. H. T. Preparando enfermeiros para o SUS: o desafio das escolas formadoras. *Rev. Bras. Enferm.*, v. 59, n. 1, p. 36-40, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/reben/v59n1/a07v59n1.pdf>> Acesso em: 15 de agosto de 2015.

BIRCHAL, F. F. S.; ZAMBALDE, A. L.; SOUZA, P. H. Planejamento estratégico situacional aplicado à segurança. *Rev. Adm. Pública.*, v. 46, n. 2, p. 523-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v46n2/a09v46n2.pdf>> Acesso em: 15 de agosto de 2015.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. *Metodologia científica*. 4. ed. São Paulo: Makron Books, 1996.

COOPER, H. M.; LINDSAY, J. J. Research synthesis and meta-analysis. In: L. BICKMAN; D. J. Rog (Eds.). *Handbook of applied social research methods*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1998.

CORREA, H. L.; HOURNEAUS JUNIOR, F.; SOBREIRA NETTO, F.; SOUZA, A. E. A evolução da aplicação do planejamento estratégico situacional na administração pública municipal brasileira: o caso Santo André. *Gestão & Regionalidade*, v. 23, n. 67, p. 17-28. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=133417319002>> Acesso em: 15 de agosto de 2015.

FONSECA, F.; BELTRÃO, R. E. V.; PRADO, O. Avaliando a capacidade de governo: reflexões sobre a experiência do Prêmio “Municípios que Fazem Render Mais” (2010 e 2011). *Rev. Adm. Pública.*, v. 47, n. 1, p. 249-272, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v47n1/v47n1a11>> Acesso em: 15 de agosto de 2015.

FORTIS, M. F. A. Rumo à pós-modernidade em políticas públicas: a epistemologia situacional de Carlos Matus. *RAE-eletrônica*, v. 9, n. 2, 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/raeel/v9n2/a09v9n2.pdf>> Acesso em: 15 de agosto de 2015.

GENTILINI, J. A. Atores, cenários e planos: o planejamento estratégico situacional e a educação. *Cadernos de Pesquisa*, v. 44, n. 153, p. 580-601, 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742014000300006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742014000300006&lng=en&nrm=iso)> Acesso em: 15 de agosto de 2015.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

JESUS, W. L. A.; TEIXEIRA, C. F. Planejamento estadual no SUS: o caso da Secretaria da Saúde do Estado da Bahia. *Ciênc. Saúde colet.*, v. 15, n. 5, p. 2383-2393, 2010. Disponível em: <<http://www.scielosp.org/pdf/csc/v15n5/v15n5a13.pdf>> Acesso em: 15 de agosto de 2015.

KLEBA, M. E.; KRAUSER, I. M.; VENDRUSCOLO, C. O planejamento estratégico situacional no ensino da gestão em saúde da família. *Texto contexto- enferm*, v. 20, n. 1, p. 184, 2011.

LALUNA, M. C. M. C.; FERRAZ, C. A. Compreensão das bases teóricas do planejamento participativo no currículo integrado de um curso de enfermagem. *Rev. Latino Americana de Enfermagem*, v. 11, n. 6, p. 771-7, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rlae/v11n6/v11n6a11.pdf>> Acesso em: 15 de agosto de 2015.

LEAL, C. O. B. S.; TEIXEIRA, C. F. El análisis de situación de los recursos humanos de vigilancia sanitaria en Salvador, Bahia, Brasil. *Interface (Botucatu)*, v. 13, n. 30,

p. 167-179, 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-32832009000300014&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-32832009000300014&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 15 de agosto de 2015.

LEITE FILHO, G. A. Padrões de produtividade de autores em periódicos e congressos na área de contabilidade no Brasil: um estudo bibliométrico. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE 2006. São Paulo, Brasil: FEA/USP, 2006. p. 01-14. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rac/v12n2/a11v12n2>> Acesso em: 15 de agosto de 2015.

LEITE, F. T. *Metodologia científica*: iniciação à pesquisa científica, métodos e técnicas de pesquisa, metodologia da pesquisa e do trabalho científico (monografias, dissertações, teses e livros). Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2004.

LIDA, I. Planejamento estratégico situacional. *Production*, p. 113-125, 1993. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-65131993000200004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-65131993000200004&script=sci_arttext)> Acesso em: 15 de agosto de 2015.

MATUS, C. *El líder sin Estado Mayor*. La Paz: Fondo Editorial Altadir, 1997.

MATUS, C. *Planificación, libertad y conflicto*. Caracas: Ediciones Iveplan, 1985.

MOURA, G. L. Planejamento estratégico e planejamento participativo na gestão municipal: o caso do município de Porto Alegre: gestão 1989-93. *Revista de Administração Pública*, v. 31, n. 1, p. 23-41, 1997.

MELLEIRO, M. M.; TRONCHIN, D. M. R.; CIAMPONE, M. H. T. O planejamento estratégico situacional no ensino do gerenciamento em enfermagem. *Acta Paul Enferm.*, v. 18, n. 2, p. 165-171. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ape/v18n2/a08v18n2.pdf>> Acesso em: 15 de agosto de 2015.

MORAES, J; MARIANO, S. R. H; FRANCO, A. M. S. Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro: uma história a partir das percepções e reflexões do gestor responsável por sua implantação. *Rev. Adm. Pública*, v. 49, n. 2, p. 493-518. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n2/0034-7612-rap-49-02-00493.pdf>> Acesso em: 15 de agosto de 2015.

PITTA, A. M. R.; RIVERA, F. J. U. Sobre pontos de partida: planejamento em comunicação e integralidade da atenção em saúde. *Interface-Comunicação, Saúde, Educação*, v. 10, n. 20, p. 395-410. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articuloBasic.oe?id=180114101009>> Acesso em: 15 de agosto de 2015.

RIEG, D. L.; SCRAMIM, F. C. L; RAIMUNDO, D. O; ZAU, V. C; CALAZANS, W. R. Aplicação de procedimentos do planejamento estratégico situacional (PES) para estruturação de problemas no âmbito empresarial: estudos de casos múltiplos. *Gest. Prod.*, v. 21, n. 2, p. 417-431. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/gp/v21n2/v21n2a14.pdf>> Acesso em: 15 de agosto de 2015.

RIEG, D. L; ARAUJO-FILHO, T. O uso das metodologias Planejamento Estratégico Situacional e Mapeamento Cognitivo em uma situação concreta: o caso da pró-reitoria de extensão da UFSCar. *Gestão & produção*, v. 9, n. 2, p. 163-179. Disponível em: <<http://biblat.unam.mx/pt/revista/gestao-producao/articulo/o-uso-das-metodologias-planejamento-estrategico-situacional-e-mapeamento-cognitivo-em-uma-situacao-concreta-o-caso-da-pro-reitoria-de-extensao-da-ufscar>> Acesso em: 15 de agosto de 2015.



RIVERA, F. J. U. Planejamento estratégico-situacional ou controle de qualidade total? Um contraponto teórico-metodológico. *Cadernos FUNDAP*, 19, p. 25-45, 1996.

RIVERA, F. J. U.; ARTMANN, E. Planejamento e gestão em saúde: flexibilidade metodológica e agir comunicativo. *Ciênc. Saúde Colet.*, v. 4, n. 2, p. 355-365. Disponível em: <<http://www.scielo.org/pdf/csc/v4n2/7118.pdf>> Acesso em: 15 de agosto de 2015.

RUTKOWSKI, Jacqueline. Qualidade no serviço público – um estudo de caso. *Gestão & Produção*, v. 5, n. 3, p. 284-297. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/gp/v5n3/a09v5n3>> Acesso em: 15 de agosto de 2015.

SANTANA, R. S.; LOBO, I. M. F.; PENAFORTE, T. R.; LEITE, S. N.; SILVA, W. B. A institucionalização da seleção de medicamentos em hospitais públicos por meio do planejamento estratégico situacional. *Rev. Adm. Pública*, v. 48, n. 6, p. 1587-1603. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v48n6/v48n6a11.pdf>> Acesso em: 15 de agosto de 2015.

SCIENTIFIC PERIODICALS ELECTRONIC LIBRARY – SPELL. 2015b. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/>> Acesso em: 30 out. 2015.

SCIENTIFIC PERIODICALS ELECTRONIC LIBRARY – SPELL. *Objetivos*. 2015a. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/sobre/objetivos>>. Acesso em: 30 out. 2015.

SERRA, F. A. R.; FERREIRA, M. P.; PEREIRA, M. F.; LISSONID, J. Evolução da pesquisa em RBV: um estudo dos últimos enanpad's. *Revista Brasileira Estratégia*, v. 1, n. 1, p. 39-56, 2008. Disponível em: <<http://www.ead.fea.usp.br/eadonline/grupodepesquisa/Publica%C3%A7%C3%B5es/serra/1.pdf>> Acesso em: 15 de agosto de 2015.

SOBREIRA NETO, F.; HOURNEAUX JUNIOR, F.; POLO, E. F. A adoção do modelo de planejamento estratégico situacional no setor público brasileiro: um estudo de caso. *Organizações & Sociedade*, v. 13, n. 39, p. 149-165, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/osoc/v13n39/a09v13n39.pdf>> Acesso em: 15 de agosto de 2015.

SUBRAMANYAM, K. Bibliometric studies of research collaboration: a review. *Journal of Information Science*, vol. 6, p. 33-38, January 1983.

TEIXEIRA, C. F. Formulação e implementação de políticas públicas saudáveis: desafios para o planejamento e gestão das ações de promoção da saúde nas cidades. *Saúde e sociedade*, v. 13, n. 1, p. 37-46. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v13n1/05.pdf>> Acesso em: 15 de agosto de 2015.

TESTA, J. A base de dados ISI e seu processo de seleção de revistas. *Ciência da Informação*, v. 27, n. 2, p. 233-235. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/ci/v27n2/testa.pdf>> Acesso em: 15 de agosto de 2015.

VENDRUSCOLO, C.; KLEBA, M. E.; KRAUZER, I. M.; HILLESHEIM, A. Planejamento Situacional na Estratégia Saúde da Família: atividade de integração ensino-serviço na enfermagem. *Rev. Gaúcha Enferm.*, v. 31, n. 1, p. 183-186. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rgenf/v31n1/a26v31n1.pdf>> Acesso em: 15 de agosto de 2015.

**Alliny Kásia da Silva**

Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Secretária Executiva na Fundação Universidade Federal do Tocantins. Contato: alline.uft@gmail.com

**Josean Pereira de Sousa**

Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Professor da Faculdade Católica Dom Oriene (FACDO). Chefe do Setor Jurídico do Hospital de Doenças Tropicais da UFT / Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. Contato: josean.adv@gmail.com

**Waldecy Rodrigues**

Doutor em Estudos Comparados do Desenvolvimento pela Universidade de Brasília (UnB), Pós-doutor em Economia (UnB). Professor do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e do Curso de Economia da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Contato: waldecy@terra.com.br

**Airton Cardoso Caçado**

Doutor em Administração (UFLA), Estágio Pós-doutoral (EBAPE/FGV). Atualmente realizando Estágio Pós Doutoral na HEC Montreal (Canadá). Professor do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e do Curso de Administração da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Contato: airtoncardoso@yahoo.com.br

**RSP**

# Agências irmãs? Semelhanças e diferenças na institucionalização via mudança institucional das ouvidorias da ANTT e da Antaq

**Luciana de Oliveira Miranda**

*Universidade de Brasília (UnB)*

**Paulo Du Pin Calmon**

*Universidade de Brasília (UnB)*

Este artigo discute como ocorreram os processos e mecanismos de mudança institucional na institucionalização de ouvidorias públicas, da sua criação até o ano de 2013. A pesquisa foi desenvolvida com estudos de caso na Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). A coleta de dados foi feita em três fases: pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas. A análise dos dados fundamentou-se na análise documental, dado o grande volume de documentos oficiais e das entrevistas transformadas em texto, e análise de conteúdo. O modelo analítico utilizado inclui uma proposta inédita de utilização da Teoria da Mudança Institucional na análise dos processos de institucionalização. O modelo proposto permitiu observar evidências de ações de criação e desmantelamento de instituições nas respectivas ouvidorias. De fato, observou-se que uma mesma lei de criação das agências não influenciou para que ambas fossem institucionalizadas da mesma maneira. Tem maior influência o desempenho de empreendedores institucionais quando encaram ante si um espaço de negociação para reinterpretação das regras atuais definidas pelos governos criadores dessas organizações.

**Palavras-chave:** ouvidoria pública, institucionalização, mudança organizacional, estudo de caso

## ¿Agencias Hermanas? Similitudes y diferencias en la institucionalización a través de cambio institucional del defensor del pueblo de ANTT y Antaq

Este artículo describe cómo ocurrió procesos y mecanismos institucionales de cambio en la institucionalización del Defensores del Pueblo, de su creación hasta el año 2013. La investigación se desarrolló con estudios de caso de la Agencia Nacional de Transporte Fluvial (Antaq) y la Agencia Nacional de Transportes in Tierra (ANTT). La recolección de datos se

---

[Artigo submetido em 2 de setembro de 2015. Aprovado em 7 de abril de 2017.]

llevó a cabo en tres fases: la revisión de literatura, documentales oficiales y entrevistas. Análisis de los datos se basó en el análisis de documentos, ya que el volumen de documentos oficiales y las entrevistas se convirtió en el texto, y el análisis de contenido. El modelo analítico utilizado incluye una propuesta sin precedentes para utilizar la Teoría de Cambio Institucional en el análisis de los procesos de institucionalización. El modelo propuesto nos permitió observar evidencias de cría y el desmantelamiento de las instituciones del Defensor del Pueblo correspondiente. De hecho, se observa que la misma ley de creación de organismos no influye de modo que ambos están institucionalizados de la misma manera, pero el rendimiento de los empresarios institucionales cuando se enfrentan ante ellos una sala de operaciones para la reinterpretación de las normas vigentes establecidas por los creadores de los gobiernos de estas organizaciones.

**Palabras clave:** defensor del pueblo, institucionalización, cambio organizacional, estudio de caso

### **Twin Agencies? Similarities and Differences in Institutionalization through Institutional Change of ANTT and Antaq Ombudsman's Offices**

This paper discusses how occurred the processes and mechanisms of institutional change in the institutionalization of public ombudsmen, since their creation until the year of 2013. The research was developed with case studies at the National Agency of Waterway Transportation (Antaq) and at the National Land Transportation Agency (ANTT). Data collection was done in three phases: literature, documentary and interviews. Data analysis was based on document analysis, as the sheer volume of official documents and the interviews turned into text, and content analysis. The analytical model used includes an unprecedented proposal to use the Institutional Change Theory in the analysis of institutionalization processes. The proposed model allowed us to observe evidence of creation and dismantling institutions at respective public ombudsmen. In fact, it is observed that the same law of creation of agencies does not influence so that both are institutionalized in the same way, but the performance of institutional entrepreneurs when faced before them a trading room for reinterpretation of the current rules established by the creators' governments of these organizations.

**Keywords:** public ombudsman, institutionalization, organizational change, case study

## Introdução

O objetivo deste artigo é compreender, a partir do espaço de investigação escolhido – duas agências reguladoras federais –, como ocorrem os processos e os mecanismos de mudança institucional (MAHONEY; THELEN, 2010) na institucionalização – criação, manutenção ou desmembramento (LAWRENCE; SUDDABY, 2006) – das ouvidorias dessas mesmas agências, por meio da investigação do comportamento dos principais atores responsáveis por processos de mudança frente às possíveis ações de criação, desenvolvimento e dismantelamento de instituições.

Com o intuito de responder a esse questionamento, o artigo foi estruturado e desenvolvido com estudos de caso (STAKE, 2000), nas ouvidorias de duas agências: Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). O processo de coleta de dados foi feito em três fases interligadas, por meio de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. A análise dos dados fundamentou-se na análise documental (CELLARD, 2008), dado o grande volume de documentos oficiais e das entrevistas transformadas em texto, e análise de conteúdo (APPOLINÁRIO, 2009).

A despeito das produções acadêmicas que surgem desde a implantação da primeira agência reguladora federal, em 1999, e, conseqüentemente, a organização de sua ouvidoria, o foco dessas investigações baseou-se em aspectos legais, estruturais e de reflexão acerca do papel desse novo setor – a ouvidoria pública – dentro da administração pública do País, e o que o usuário-cidadão percebia do novo setor. Não foi localizada uma pesquisa que se propusesse a entender o processo de construção da ouvidoria a partir dos próprios atores envolvidos, e como esses se comportavam. Ou seja, que adotasse um olhar de dentro para fora do órgão ouvidoria.

O modelo analítico utilizado parte do tema **institucionalização**. Esse, apesar de não ser novo, inclui uma proposta de utilização da Teoria da Mudança Institucional (MAHONEY; THELEN, 2010) na análise dos processos de institucionalização das ouvidorias públicas das agências reguladoras federais, proposta essa ainda inédita. Assim, o artigo apresenta os resultados suscitados pela aplicação do modelo de mudança institucional de Mahoney e Thelen (2010), conjugado com a contribuição de Lawrence e Suddaby (2006), na institucionalização das ouvidorias das duas agências reguladoras federais analisadas. A discussão dos resultados é feita a seguir, quando se apresentam, em primeiro lugar, as implicações de cada caso, para depois exercitar possíveis comparações e conclusões.

## Processos de institucionalização

Instituições são o conjunto de regras e normas, formais e informais, que enquadram e regulam as interações entre indivíduos e organizações. Em função disso, poderíamos supor que elas podem ser criadas e manipuladas intencionalmente, com objetivo de estabelecer comportamentos e viabilizar a consecução de determinados objetivos organizacionais ou políticos. Nesse sentido, o estabelecimento e a modificação das instituições seguiriam o que March (2009) cognominou de a “lógica das consequências”. Mas em que medida o processo de mudança institucional pode ser compreendido como um processo intencional e otimizante? E se a mudança institucional não é um processo regido pela lógica das consequências, o que explicaria esse processo? O debate sobre os mecanismos de mudança institucional tem início nos trabalhos de Hume e Adam Smith e continua ao longo dos anos seguintes percorrendo praticamente todo o século 19 e 20. Ao longo das últimas três décadas, esse debate tem ganhado um novo impulso com o advento do neoinstitucionalismo nas suas diversas vertentes.

Dentre os aspectos que têm despertado mais atenção dos neoinstitucionalistas, desatacam-se as questões referentes ao papel dos agentes e das estruturas sociais e políticas no processo de mudança. Há consenso de que, em última instância, todas as instituições surgem e se modificam em função da atuação de indivíduos. Em outras palavras, é a intervenção individual (agência) que transforma as instituições. No entanto, a intervenção individual não é isenta, soberana e autônoma. Ela se insere em um contexto social e político específico e quase sempre se manifesta de forma complexa, mediante uma longa e complicada cadeia de interações e em decorrência de uma série de eventos nem sempre intencionais ou adequadamente previstos. Pierson (2004) lista diversos obstáculos para a percepção do processo de mudança institucional como sendo guiado por indivíduos movidos pela lógica das consequências. São eles: (i) instituições possuem múltiplos efeitos, que se manifestam de maneira assimétrica, portanto há dificuldades em prever com precisão os ganhos e perdas; (ii) inovações institucionais tendem a ser orientadas por mimetismo ou seguindo a lógica da adequação, ou seja, os inovadores, em vez de otimizar, seguem os possíveis retornos e tendem a buscar um design institucional adequado aos papéis que têm que desempenhar; (iii) o horizonte de tempo pertinente para os inovadores é normalmente menor do que o da duração das instituições que pretendem criar; (iv) os efeitos das inovações institucionais são ambíguos e incertos, ou seja, não são claramente compreendidos e muitas vezes não podem ser adequadamente previstos; (v) os efeitos das mudanças institucionais podem se alterar na medida em que o ambiente em que elas se inserem se altera; (vi) novos atores podem surgir e reinterpretar a natureza e a aplicabilidade das

instituições. Os estudos históricos sobre mudança institucional tendem a focalizar atenção na importância de conjunturas críticas como ponto de partida para ruptura e inovação. É ao longo desses momentos de crise que os agentes se sobressaem e conseguem se impor sobre as pressões decorrentes da estrutura. Conjunturas críticas gerariam mudanças do tipo “equilíbrio pontilhado”, como preconizado por Jones e Baumgartner (1993). Modelos mais recentes que defendem a existência de processos de dependência da trajetória (*path dependence*) se enquadram nesse mesmo arcabouço e têm como ponto de partida a presença de conjunturas críticas guiando a mudança institucional.

Uma perspectiva alternativa foi proposta por Thelen (2003) e seus colaboradores (STRECK; THELEN, 2005; MAHONEY; THELEN, 2010). A partir de estudos realizados com base na trajetória do sistema de educação vocacional na Alemanha e em vários outros países da OCDE, Thelen sugere que há muito mais continuidade nesses pontos de aparente ruptura e muito mais mudança nesses períodos de aparente continuidade. Mais ainda, Thelen reinsere os atores nesses processos de mudança e propõe um novo olhar para a relação entre agência e estrutura nas inovações institucionais.

Em trabalho recente, Mahoney e Thelen (2010) apresentam um modelo básico para explicar diferentes formas de mudança institucional (ver Figura 1 adiante). A concepção teórica de Mahoney e Thelen (2010) afirma que ambas as características, do contexto político e da instituição em questão, conduzem a um tipo de mudança institucional esperada (relação I). Esse fato acontece porque a forma institucional e o contexto político influenciam o tipo dominante de agente de mudança (relação III) que irá surgir e se desenvolver num contexto institucional específico (relação II).

Mahoney e Thelen (2010) propõem, ainda, a partir de reflexões anteriores (STRECK; THELEN, 2005; THELEN, 2003), uma teoria da mudança institucional gradual. A contribuição dos autores parte da crítica de que a maioria dos estudiosos da área tem concentrado suas pesquisas nas consequências de choques exógenos, que trazem algumas reconfigurações institucionais básicas, e negligenciam mudanças que são baseadas em desenvolvimentos endógenos, que frequentemente se desdobram incrementalmente.

A proposta dos autores esquematiza quatro tipos formais de mudança institucional gradual. O primeiro é o deslocamento (*displacement*), em que condicionamentos tradicionais são desacreditados e impelidos ao largo em favor de novas instituições e lógicas comportamentais associadas. Em segundo lugar, há o acréscimo em camadas (*layering*), a mudança que põe em marcha caminhos que alteram uma dada dinâmica por meio de um mecanismo denominado crescimento diferenciado. Assim, a introdução de novos elementos desencadeia uma dinâmica



que, ao longo do tempo, pode – ativamente – expulsar ou suplantiar sistemas antigos, já que o domínio dos últimos sistemas progressivamente faz com que os primeiros se retraiam. Outro tipo de mudança institucional é o deslizamento (*drift*), que parte da constatação de que a constância institucional nunca é automática, apesar do termo “instituição” estar relacionado com a ideia de estabilidade e aderência (STREECK; THELEN, 2005). Desse modo, segundo Thelen (2003), instituições requerem uma manutenção ativa. A fim de permanecer o que são, as instituições precisam ser repostas e reorientadas e, em alguns casos, ser reavaliadas e renegociadas, em resposta às mudanças no ambiente político e econômico no qual elas estão incorporadas (STREECK; THELEN, 2005). Se essa manutenção é deliberadamente negada, a instituição pode não sobreviver. Finalmente, a conversão (*conversion*) é entendida como uma forma de mudança institucional diferente dos denominados “acréscimos em camadas” e “deslizamento”. Nesse tipo de mudança institucional, as instituições não são muito desfiguradas ou propensas à decadência, já que são redirecionadas para novos objetivos, funções ou escopos. Esse redirecionamento pode acontecer por meio de novos desafios ambientais, mudanças nas relações de poder e contestações políticas acerca das funções e propósitos a que uma dada instituição deveria servir.

Cada tipo é definido por meio da ponderação acerca do ponto em que a transformação institucional acontece. O entendimento desses diferentes tipos de mudança institucional, incluindo aí os papéis que defensores institucionais e seus desafiantes desempenham, prepara o terreno para a análise de **como** e **por que** um tipo pode ocorrer com mais frequência que outro. A teoria proposta destaca então os diferentes tipos de agentes de mudança, cujas estratégias diferenciadas (*insurrectionaries, symbionts, subversives* e *opportunists*) irão desenvolver-se em ambientes institucionais específicos (MAHONEY; THELEN, 2010). Mahoney e Thelen (2010) demonstram as diferenças entre esses tipos de agente de mudança, por meio de duas questões básicas: (i) o ator busca preservar as regras institucionais existentes?; e (ii) o ator cumpre as regras institucionais? Os autores concluem que existe uma extensa agenda de pesquisa potencial, por meio de novos conceitos e suposições causais propostas.

## O papel dos atores institucionais

De modo a se entender o papel de atores na elaboração, transformação, manutenção e desmembramento de instituições, é necessário introduzir o conceito de *institutional work* (ação institucional) (LAWRENCE; SUDDABY, 2006). O trabalho desses autores permite um exercício de complementariedade com teoria da mudança institucional (MAHONEY; THELEN, 2010), assim como dos tipos de agente

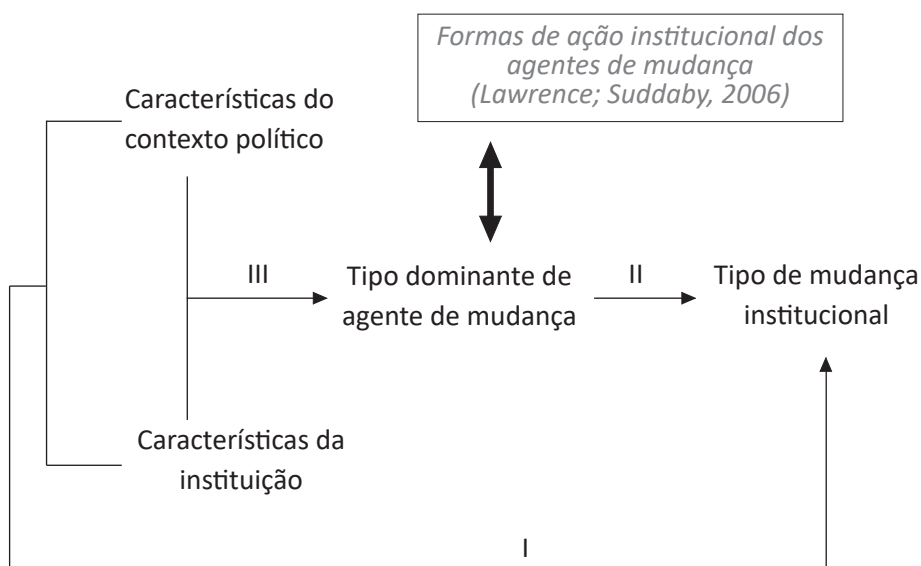
de mudança já citados. De fato, a intenção de Lawrence e Suddaby (2006) ao chamar a atenção sobre pesquisas acerca do papel de atores, é propor o conceito de *institutional work* (ação institucional) para descrever a ação intencional de indivíduos e organizações com o objetivo de criar, manter e desfazer instituições. Segundo os autores, apesar do aporte de outros pesquisadores, a contribuição de DiMaggio (1988) e Oliver (1991, 1992) é um dos componentes teóricos fundamentais que sinalizarão a mudança do interesse de pesquisadores institucionalistas para o impacto de atores individuais e coletivos sobre instituições que regulam os campos nos quais eles atuam. O outro é inspirado nos estudos da sociologia da prática, que enfoca a ação localizada de indivíduos e grupos e como eles lidam e tentam reagir às demandas do dia a dia (LAWRENCE; SUDDABY, 2006). A partir de uma extensa revisão de literatura, os referidos autores apresentam conjuntos distintos de práticas por meio das quais atores encarregam-se de ações que resultam na criação, manutenção e desmantelamento de instituições. O conceito de ação institucional destaca, assim, o esforço e as práticas engenhosas dos atores.

Examinando os modelos de mudança institucional de Lawrence e Suddaby (2006), Streeck e Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010), percebem-se pontos críticos que merecem ser analisados com maior profundidade. Lawrence e Suddaby (2006) avançam em relação ao modelo proposto por Oliver (1991, 1992), incluindo novas categorias. No entanto, também não estabelecem possíveis relações causais entre as ações institucionais descritas e o contexto do qual elas poderiam surgir. Por outro lado, Streeck e Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010) desenvolvem um modelo (Figura 1) em que a relação de causalidade é especificada, porém, os autores só consideram o contexto político, e não o social e funcional. Também não levam em consideração as ações estratégicas de atores (LAWRENCE; SUDDABY, 2006). De fato, a concepção teórica de Mahoney e Thelen (2010) afirma que ambas as características, do contexto político e da instituição em questão, conduzem a um tipo de mudança institucional esperada (relação I). Esse fato acontece, ainda segundo os autores, porque a forma institucional e o contexto político influenciam o tipo dominante de agente de mudança (relação III) que irá surgir e se desenvolver num contexto institucional específico (relação II).

A proposta de investigação que então se apresenta é pesquisar o comportamento dos principais atores responsáveis por processos de mudança (no caso, criação de ouvidorias de agências federais) frente às possíveis ações de criação, desenvolvimento e desmantelamento de instituições. Para tanto, como sintetizado na Figura 1, sugere-se a inserção (na cor cinza), no modelo original proposto por Mahoney e Thelen (2010), das contribuições conceituais de Lawrence e Suddaby (2006). A Figura 1 expõe essa sugestão de estrutura teórica. Propõem-se essas inserções em consequência das limitações que o modelo de Mahoney e Thelen (2010) apresenta.

Observa-se na Figura 1 uma seta bidirecional. Essa seta, que relaciona o tipo dominante de agente de mudança (MAHONEY; THELEN, 2010) e as formas de ação institucional desses agentes (LAWRENCE; SUDABBY, 2006), explica-se pela possibilidade de detalhar que ações institucionais os tipos de agentes descritos por Mahoney e Thelen (2010, p. 23) podem exercer. Em outras palavras, auxilia a entender mais especificamente quem está fazendo o quê.

**Figura 1 – Modelo analítico proposto**



Fonte: Elaboração própria, com base em Mahoney e Thelen (2010) e Lawrence e Suddaby (2006).

O objetivo do esforço de concepção de um modelo analítico aperfeiçoado, agregando a contribuição de Lawrence e Suddaby (2006) ao modelo de Mahoney e Thelen (2010), foi a aproximação mais fidedigna de como a realidade se apresenta nessa dinâmica e, dessa forma, poder responder à pergunta de pesquisa.

### Design e composição da pesquisa

Estudos sobre ouvidorias públicas no Brasil ainda são muito incipientes. Existem alguns estudos sobre ouvidorias de segurança ou de saúde, e a maioria das análises preocupa-se em utilizar um enfoque qualitativo, por meio de estudos de caso e técnicas de coleta como entrevistas e pesquisa bibliográfica e documental. O enfoque quantitativo é percebido em poucos trabalhos, e incluído como suporte para a análise dos dados. Os resultados se baseiam em sua maioria em análise de conteúdo e documental. Assim, temos um número razoável de pesquisas que têm utilizado a

configuração do estudo de caso para entender o surgimento das ouvidorias, e essa foi a opção nesta investigação. Os procedimentos seguidos para estruturação da pesquisa foram os seguintes: análise exploratória inicial; seleção dos casos; construção do código de análise; seleção dos documentos, legislação e dos entrevistados; coleta dos documentos e legislação, e aplicação das entrevistas; análise dos documentos, legislação e entrevistas; elaboração dos relatórios de análise.

Após a escolha do espaço de investigação – ouvidorias das agências reguladoras federais –, foi feito um levantamento das informações básicas das dez agências, por meio de seus respectivos sítios eletrônicos e legislação pertinente. É interessante observar que somente três agências – Antaq, ANTT e Anac –, das quatro mais recentemente criadas, incluem nas suas respectivas leis de criação competências específicas para o ouvidor, destacando assim sua função frente à equipe da ouvidoria. A Lei nº 10.233/2001, que criou a Antaq e a ANTT, versa, no seu art. 63, que:

**Art. 63.** O Ouvidor será nomeado pelo Presidente da República, para mandato de três anos, admitida uma recondução.

Parágrafo único. São atribuições do Ouvidor:

I – receber pedidos de informações, esclarecimentos e reclamações afetos à respectiva Agência, e responder diretamente aos interessados;

II – produzir semestralmente, ou quando a Diretoria da Agência julgar oportuno, relatório circunstanciado de suas atividades.

Já a Lei nº 11.182/2005, que versa sobre a criação da Anac, lista, no seu art. 18, as competências do indivíduo que ocupará o cargo de ouvidor de uma forma muito parecida com a ANTT e Antaq, com apenas algumas diferenças sutis:

**Art. 18.** O Ouvidor será nomeado pelo Presidente da República, para mandato de 2 (dois) anos.

Parágrafo 1º Cabe ao Ouvidor receber pedidos de informações, esclarecimentos, reclamações e sugestões, respondendo diretamente aos interessados e encaminhando, quando julgar necessário, seus pleitos à Diretoria da ANAC.

Parágrafo 2º O Ouvidor deverá produzir, semestralmente ou quando a Diretoria da ANAC julgar oportuno, relatório circunstanciado de suas atividades.

Das dez agências reguladoras federais existentes, esta pesquisa destaca a ANTT e Antaq, denominadas agências irmãs, como objeto de investigação. Por que “agências irmãs”? Como citado anteriormente, ambas as agências foram criadas pela mesma lei e, conseqüentemente, receberam a mesma orientação legal acerca do papel da ouvidoria e, especificamente, do ouvidor. A questão que então se apresenta é: já que são agências com a mesma constituição normativa, os processos e mecanismos de mudança institucional estão seguindo o mesmo padrão?

Para dar continuidade à pesquisa, foi solicitado, por meio de carta a cada ouvidor, acesso para entrevistas, além de permissão para observação não participante. Ambas as ouvidorias aceitaram as entrevistas, mas, curiosamente, ambas negaram acesso para observação. O argumento conjunto foi que as ouvidorias lidam com certo tipo de informação (diferentes tipos de denúncias) que, na maioria das vezes, é sigilosa, e, por isso, a presença dos pesquisadores poderia inibir tanto o denunciante quanto o trabalho dos funcionários.

O processo da coleta de dados foi estruturado em duas fases: (1) pesquisa documental; e (2) entrevistas semiestruturadas. A pesquisa documental foi elaborada a partir do levantamento e leitura prévia dos relatórios institucionais das cinco agências pesquisadas. Além disso, leis, portarias, medidas provisórias, decretos e pareceres relacionados às ouvidorias em questão também foram localizados e lidos. Durante essa pesquisa, foi feito um levantamento, em cinco jornais de grande circulação nacional, de informações sobre as agências pesquisadas. Já a escolha dos entrevistados seguiu os condicionantes de: ocupante e ex-ocupante do cargo de ouvidor; ou servidores de carreira, ou ocupantes de cargos em comissão, há mais tempo na respectiva ouvidoria. Foram entrevistados três informantes, entre os meses de março e abril de 2013, num total de 185 minutos de gravação.

A análise dos dados foi iniciada com a construção do código de análise. Em seguida, o processo de análise documental procurou caracterizar a forma de registro dos dados. Após organizados, os dados foram examinados para tentar detectar temas mais frequentes (LÜDKE; ANDRÉ, 1986). Após essa rodada de classificação para as duas ouvidorias, foram construídas tabelas, para cada uma, onde são destacados das falas coletadas extratos dessas que exemplificam cada código de análise. O objetivo nessa etapa foi contrapor, por meio dos códigos de análise, o que foi percebido, das falas dos entrevistados, acerca de cada elemento do modelo teórico, para cada agência, separadamente. Quadros-resumo foram elaborados, onde se verificava as linhas do tempo dos acontecimentos e relatórios de atividades das agências e de suas ouvidorias. Em seguida, foi elaborada uma descrição histórica para cada agência e sua ouvidoria.

Em contraponto à visão tradicional das instituições moldando os comportamentos dos atores, os limites da influência desses atores nos movimentos de institucionalização de ouvidorias não são claros. Dessa forma, na fase final da análise, as evidências foram cotejadas com o modelo teórico de mudança institucional de Mahoney e Thelen (2010), conjugado com as contribuições de Lawrence e Suddaby (2006). Buscando apreender enfoques sobre a realidade das ouvidorias das agências, as seções a seguir apresentam e discutem os resultados e implicações das pesquisas exploratória, documental e entrevistas.

## A Ouvidoria da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)

A Antaq foi criada em 2001, com a reestruturação do Ministério dos Transportes, quando também foi criado o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit), a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), e extintos o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) e o Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes (Geipot). Foi instalada em 17 de fevereiro de 2002, como uma autarquia federal vinculada ao Ministério dos Transportes, respondendo pela implantação das políticas públicas executadas por aquela pasta, nos termos da sua lei de criação, bem como pelo estabelecimento das políticas e diretrizes a cargo da Secretaria de Portos da Presidência da República. A Ouvidoria da Antaq parece atuar com independência, não havendo vinculação hierárquica regulamentar com a Diretoria Colegiada, o Conselho Consultivo, a Corregedoria ou com a Procuradoria. No entanto, se observado o organograma da agência, vê-se que a Ouvidoria não está em posição de *staff*, e sim abaixo da Diretoria.

### Principais aspectos da trajetória de institucionalização da Ouvidoria da Antaq

A análise do histórico da Antaq e de sua ouvidoria aponta para a mudança institucional do tipo **conversão** (MAHONEY; THELEN, 2010), em que se percebe que a existência de imprecisões nas normas provoca o acesso de agentes de mudança – os **oportunistas** – que têm como objetivo buscar adequação de procedimentos, normas e regras, explorando a já citada ambiguidade dessas para impor sua própria agenda.

A Ouvidoria da Antaq teve o seu primeiro ouvidor nomeado em março de 2002, com mandato concluído em fevereiro de 2005. Nessa época, tanto a agência como a ouvidoria estavam ainda se estruturando, e já enfrentavam problemas práticos de infraestrutura precária e falta de pessoal – como citado anteriormente, o relatório de 2003 da agência aponta que o único funcionário da área é o próprio ouvidor. Nesse período, é transferida do Ministério dos Transportes uma servidora, que permaneceu desde essa data até hoje (agosto 2015) na ouvidoria. Assim, com apenas o titular e uma assessora, a Ouvidoria da Antaq inicia seus trabalhos.

Outra questão interessante foi a opção da diretoria colegiada, desde esse período, de divulgar um relatório único, tanto da agência como da sua ouvidoria. A despeito disso, não foi observado, como comentado anteriormente, apontamentos da ouvidoria nos relatórios de 2004 a 2009. Nesse meio tempo, a titularidade do setor passa para Paulo R. Vieira, que cumpre o seu primeiro mandato entre

novembro de 2005 a novembro de 2008; é reconduzido, mas interrompe o mandato, a pedido, em maio de 2010. Dois meses depois, é nomeado Jailson Santos Soares, mas esse é afastado de suas funções pela Presidência da República em 27 de novembro de 2012. Alguns dias depois, assume, como ouvidora interina, a funcionária transferida do Ministério dos Transportes, citada no parágrafo anterior. É interessante refletir, então, quais as possíveis consequências dessa precariedade para a institucionalização da ouvidoria, tanto na exposição das suas atividades quanto na titularidade do setor.

Não fica claro, ao analisar os relatórios da agência entre 2004 e 2009, o porquê de não divulgar as atividades da ouvidoria. Sabe-se, no entanto, por meio da entrevista feita com a ouvidora interina, que, ainda na gestão do primeiro ouvidor, foi instalado um *call center* – dentro da própria ouvidoria – para processar as demandas dos usuários. Com apenas duas atendentes terceirizadas, a ouvidoria da Antaq é o único caso estudado em que o *call center* se localiza dentro do espaço da própria ouvidoria. Ainda, antes do término do mandato do primeiro ouvidor, uma visita do Tribunal de Contas da União apontou que se fazia necessário que a ouvidoria registrasse, através de protocolo, a demanda e acompanhasse cada processo até a sua finalização, o que não era feito até então. Nessa época, aconteceu a implantação do primeiro sistema informatizado para processamento dessas demandas.

Já na gestão do segundo ouvidor foi implantado o segundo e atual sistema informatizado, para que suportasse de forma mais rápida e transparente as demandas, os registros de protocolos e os documentos produzidos pela agência para consulta da população, todos eles com acesso via sítio eletrônico. Na questão da transparência, especificamente, o objetivo era dinamizar o tempo de resposta à demanda e favorecer a satisfação do usuário. O sistema antigo não tinha como mensurar esses dois índices. Esse novo sistema entrou em funcionamento em 2009. Na gestão do terceiro ouvidor, esse sistema é aprimorado uma vez mais, para responder às exigências do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Ouvidoria Geral da União (OGU). Nos últimos três anos, após o desenvolvimento de um fluxograma de trabalho para modelar o atendimento, principalmente no tocante às reclamações e denúncias, definiu-se que, conforme urgência e necessidade de cada caso, é instaurado um procedimento de fiscalização em cumprimento ao Plano Anual de Fiscalização (PAF), plano esse definido e atualizado anualmente.

Ressalta-se então que a Ouvidoria da Antaq tem um histórico de fragilidade estrutural e que ainda está construindo sua autoridade, tanto para a agência quanto para a própria sociedade. À época da entrevista, em março de 2013, a ouvidora interina afirmou que estava em tramitação um acórdão para retirar o *call center* de dentro do setor e colocá-lo em outro espaço, o que já acontece nas outras ouvidorias estudadas. Esse acórdão, feito junto ao TCU, prevê também aprimorar a estrutura física e de pessoal da ouvidoria. Assim, observa-se que a apresentação da descrição



histórica da Ouvidoria da Antaq aponta, em relação ao tipo de ação institucional, para a **criação** (LAWRENCE; SUDDABY, 2006) de instituições. Como dito acima, o setor inicia seus trabalhos com poucas informações, sendo que essas apresentam várias lacunas para o desenvolvimento de rotinas de trabalho. Ao longo do tempo, a ouvidoria, sem questionar as regras impostas quando da criação da própria agência, as aperfeiçoa, detalha e aprimora, buscando cumprir seus objetivos, ainda que pouco explanados legitimamente.

## **A Ouvidoria da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)**

A agência, criada em 2001, tem definido como missão institucional “assegurar aos usuários adequada prestação de serviços de transporte terrestre e exploração de infraestrutura rodoviária e ferroviária outorgada” (AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES, 2012p. 05). No organograma da ANTT, a ouvidoria se encontra numa posição de subordinação hierárquica em relação ao Diretor-Geral da agência.

### **Principais aspectos da trajetória de institucionalização da Ouvidoria da ANTT**

Assim como a Antaq, a análise do histórico da ANTT e de sua ouvidoria aponta para a mudança institucional do tipo **conversão** (MAHONEY; THELEN, 2010), em que se apreende que ambiguidades nas normas provocam o acesso de um agente de mudança – os **oportunistas** – que têm como objetivo buscar adequação de procedimentos, normas e regras, explorando a já citada ambiguidade dessas para impor sua própria agenda.

O histórico da Ouvidoria da ANTT aponta para algumas questões de relevância: na sua criação, o setor ficou sob a responsabilidade do corregedor de julho a novembro de 2002, quando o primeiro ouvidor assume o cargo, e o cumpre até o final, em novembro de 2005. O texto aponta a falta de estrutura física, de pessoal e de informações para a implantação da ouvidoria, nessa época. Essa falta de estrutura se refletia, inclusive, em como o atendimento ao usuário era feito: até dezembro de 2002, esse era feito por meio de uma central telefônica do próprio Ministério dos Transportes. Outra questão importante foi o início de funcionamento, em janeiro de 2003, da Central de Atendimento 0800 da própria ANTT, mas através de terceirizados, o que reflete o início da construção de autonomia para o funcionamento da ouvidoria. No entanto, esse atendimento era precário, já que a equipe contava com 25 pessoas, sendo 15 delas exclusivamente para atendimento telefônico, e apenas em horário comercial (das 8h às 18h horas, de segunda a sexta-feira).



Com o passar do tempo, aumentaram expressivamente os contatos telefônicos junto à ANTT, como, por exemplo, acerca da Lei do Passe Livre, cuja responsabilidade é do Ministério dos Transportes, e não da agência. Essa situação aconteceu após a desativação da central de atendimento daquele ministério. Isso confirma o depoimento de um dos entrevistados da Ouvidoria da ANTT, que comenta que a maioria (92%) dos contatos feitos pelos usuários é de pedido de informação, e não reclamação ou denúncia, ao contrário do que acontece nas outras ouvidorias pesquisadas. Com a divulgação da Resolução nº 79, ainda em 2002, a ouvidoria faz o primeiro grande esforço para se fazer conhecida pelos usuários, já que essa resolução aponta como direito do consumidor “levar ao conhecimento do órgão de fiscalização as irregularidades de que tenha conhecimento, referentes ao serviço delegado”.

Em dezembro de 2005, assume o segundo Ouvidor da ANTT, que cumpre seu mandato até 2011, ou seja, nesse caso, houve a recondução do ouvidor. Em fevereiro de 2009, acontece outro aspecto relevante para institucionalização da ouvidoria – a implantação de um *call center*, terceirizado, fora da estrutura da própria ANTT. Esse *call center* conseguiu se desenvolver para atender a 100% das chamadas, cumprindo assim exigência do TCU, de gravar todas as chamadas, registrá-las e, a partir disso, fornecer à ouvidoria dados importantes para contribuir com a gestão da agência. O atual Ouvidor da ANTT assumiu em fevereiro de 2012, e foi reconduzido ao cargo em fevereiro de 2015. O ouvidor promove, ao longo de 2012, a implantação do tridígito (166) para contato do usuário com a agência. O tridígito tem como objetivo facilitar o acesso de parcela da população brasileira particular: pessoas com deficiência que utilizam o passe livre, idosos e outros com dificuldade de utilizar a informática como mecanismo de contato com a ouvidoria.

Ultimamente, a ouvidoria está reformulando o processo de atendimento, pensando em como irá orientar o usuário, quando a demanda desse for uma reclamação de fato pretérito, para que esse registre primeiro sua questão na própria empresa regulada. Como isso ainda não está sendo feito, a ouvidoria da ANTT ainda debate com as suas reguladas sobre as reais exigências que a agência está fazendo a cada uma. Um importante fato decorrente desse dilema é o início do desenvolvimento de parceria da ouvidoria com a Superintendência de Fiscalização da ANTT, para criar um projeto de fiscalização das reguladas em tempo real. Dessa forma, observa-se que a apresentação da descrição histórica da ouvidoria da ANTT demonstra, acerca do tipo de ação institucional, **criação** (LAWRENCE; SUDDABY, 2006) de instituições. Como já mencionado, em concordância com as ouvidorias antes discutidas, o setor principia suas tarefas com poucas informações, sendo que essas apresentam várias lacunas para o desenvolvimento de rotinas de trabalho. Ao longo do tempo, a ouvidoria, sem questionar as regras impostas quando da criação da própria agência, as aperfeiçoa, detalha e aprimora, buscando cumprir seus objetivos, ainda que pouco elucidados validamente.

## Análise das evidências: mudança institucional

Esta subseção irá debater como as características de contexto político e das instituições estão influenciando o tipo específico de mudança institucional que surge na análise das evidências, ou seja, como apresentado na Figura 1, a relação que Mahoney e Thelen (2010) denominam I. Com base nos estudos sobre mudança institucional, nós esperaríamos que a combinação de contexto político e de características da instituição nos indicasse um tipo específico de mudança institucional, a saber, o denominado **deslizamento**, em que se nota a manutenção das regras existentes, apesar do ambiente externo sugerir mudanças. Para tanto, precisaríamos observar características do contexto político com fortes possibilidades de veto, ou seja, notar o acesso de atores aos meios institucionais (ou extrainstitucionais) para inibir mudanças, além de certas características das instituições, implicando que essas dariam pouco espaço para escolha, tanto na interpretação quanto no cumprimento de suas regras. A análise focalizou, dessa maneira, a legislação específica de criação das agências reguladoras pesquisadas, com ênfase quanto a seus regimentos internos. O resultado sugere que a mudança institucional do tipo **deslizamento**, de fato, deveria acontecer, se a pesquisa focalizasse somente a análise dos documentos oficiais, como as leis de criação das agências e seus respectivos regimentos internos. Por exemplo, a Lei nº 10.233/2001, que criou a ANTT e a Antaq, descreve que:

[...] **Art. 52.** A ANTT e a ANTAQ **terão Diretorias atuando em regime de colegiado como órgãos máximos de suas estruturas organizacionais**, as quais contarão também com um Procurador-Geral, **um Ouvidor** e um Corregedor. [...] (grifo nosso).

O atual regimento interno da ANTT diz que a sua ouvidoria é vinculada à diretoria-geral. A mesma situação é observada na Antaq: o art. 5º da última alteração do regimento interno, aprovado em 2012, afirma que a ouvidoria faz parte da diretoria geral. Porém, ressalta-se que, no regimento interno original, de 2006, é citado que “Art. 7º A Ouvidoria, no exercício de suas atribuições, atuará com independência”. Adiante, o regimento descreve as competências do setor, e aponta uma vinculação sutil com a diretoria:

**Art. 26.** À Ouvidoria **competete**: I – receber reclamações, pedidos de informações e de esclarecimentos afetos à esfera de atuação da Antaq, e responder diretamente aos interessados; II – produzir semestralmente, ou quando a Diretoria julgar oportuno, circunstanciado relatório de suas atividades (grifo nosso).

Dada essa combinação, poderíamos esperar, então, a prevalência de um tipo específico de mudança institucional: o **deslizamento**, mediante a atuação de agentes que exploram instituições com o objetivo de ganho próprio, apesar de confundir a eficácia da instituição com suas ações. De fato, esses agentes exploram o caráter da regra, enquanto transgridem seu fundamento. Esses agentes são denominados **agentes simbiotes parasitários**. O resultado da análise das entrevistas e dos relatórios semestrais e anuais das ouvidorias aponta para a existência, entretanto, de um contexto político com características de fraca possibilidade de veto. Já as características das instituições apresentaram-se, na maioria das vezes, com um alto poder discricionário na interpretação e na implementação das ações das ouvidorias, conforme evidências a seguir.

Da criação da ANTT, em junho de 2001, até a posse do primeiro ouvidor, em novembro de 2002, o corregedor ocupou-se também das responsabilidades da ouvidoria: “[...] em 2001 era o corregedor que fazia papel de ouvidor, também foi no começo, instalação da agência, né, tava criando estrutura” (Depoimento de um dos entrevistados – ANTT). A agência contava com uma infraestrutura muito pequena no início, a então equipe da ouvidoria (terceirizada) é que fazia os atendimentos telefônicos; como consequência, à época, 50% da demanda ficavam sem resposta, por falta de equipe. Cabe registrar que, no ato de criação da ANTT, não consta um item que diferencie um setor de atendimento do setor da ouvidoria. Sobre essa ouvidoria:

**A Ouvidoria está sempre em um processo de transformação e crescimento, né.** Com o início da agência, quer dizer, ela começou bem pequena, com uma infraestrutura bem limitada [...]. **No começo mesmo da agência, quem fazia os atendimentos telefônicos eram as pessoas que trabalhavam na Ouvidoria, terceirizados, mas assim não tinha a contratação de um “call center”.** E quando cheguei na Ouvidoria em 2006, a gente estava nessa situação. A gente tinha já um 0800 funcionando e tinha uma equipe de terceirizados, que fazia o atendimento dentro da Ouvidoria, a gente tinha tipo um mini “call center” dentro da Ouvidoria (Depoimento de um dos entrevistados – ANTT).

Hoje em dia, a ANTT tem um *call center* terceirizado que concentra a demanda que os profissionais da ouvidoria denominam de “primeiro nível”. Se o usuário não ficar satisfeito e acionar o setor, aí sim a Ouvidoria inicia os procedimentos chamados de “segundo nível”. Observa-se, nas falas dos entrevistados da ANTT, o mesmo comentário feito nas agências anteriores acerca do ocupante do cargo de ouvidor: que suas ações dependem da sua personalidade, ou seja, de quem está ocupando o cargo no momento. Comprova-se isso, por exemplo, quando se comenta sobre as relações da ouvidoria com outros setores da agência. A fala do entrevistado ressalta

que o atual ouvidor tem um bom relacionamento, pois já ocupava o cargo de chefe de gabinete num período anterior: “[...] então ele [o atual ouvidor] já tem um bom relacionamento na agência toda, conhece toda a estrutura, já conhece todo mundo e isso facilita, né [...] então é tranquilo, não temos tido problema não” (Depoimento de um dos entrevistados – ANTT).

Na Ouvidoria da ANTT, “hoje a maioria da nossa equipe é terceirizada” (Fala de um dos entrevistados – ANTT). O setor ainda está construindo uma identidade dentro da agência, e luta para entrar em sintonia com as áreas mais demandadas, como, por exemplo, a de fiscalização. No organograma da agência, a ouvidoria encontra-se subordinada ao conselho diretor. Mas isso não impediu os constantes posicionamentos que o atual ouvidor teve de assumir, tendo em vista enfrentar os problemas de transparência e *accountability* da agência. Vale ressaltar que, à época das entrevistas, todos os diretores da agência eram interinos. Sobre essa situação e seus reflexos:

E a outra coisa que **eu tô querendo começar a fazer**, já mantive contatos o ano passado, mas até em função dessa transitoriedade, toda a gente fica assim esperando, porque uma definição pra ver, porque de repente tô com uma ideia, vendo uma política pra se fazer um tipo de ação na Ouvidoria que um diretor pode concordar, mas infelizmente ele ainda pode estar numa situação de interino, muda-se no dia seguinte, na semana seguinte, mês seguinte, o outro fala – não, mas eu não concordo com isso, acho que tem que ser de outra forma, **a gente começa a ter que refazer, mexer no trabalho** [...] (Depoimento de um dos entrevistados – ANTT).

A análise da ouvidoria da Antaq demonstrou que, entre as duas estudadas, essa foi a que mais sofreu em consequência de constantes mudanças estruturais. Desde a sua fundação, em 2001, a agência sofreu um total de doze modificações no seu regimento interno. Essas modificações traduzem uma busca de aprimoramento na estrutura organizacional da Antaq, assim como uma melhor definição das competências de seus setores e unidades regionais. Mas, por outro lado, elas trouxeram insegurança para que a sua ouvidoria se institucionalizasse frente aos demais setores.

Assim, a Antaq inicia seus trabalhos de forma precária: “[...] quando eu cheguei, a Antaq estava vazia no seu todo, ou seja, em 2002 [...] (Depoimento da atual [agosto 2015] ouvidora interna – Antaq)”. Observa-se, inclusive, um esvaziamento da equipe da ouvidoria, principalmente após o afastamento do último ouvidor nomeado. Quem ocupa o cargo hoje é a ouvidora interina. Inclusive, ela é a única do setor, atualmente, que não é terceirizada. “[...] a equipe tá reduzida, só tem terceirizado, só tem eu [a atual ouvidora interina] de servidora no momento [...]”

(Depoimento da atual [agosto 2015] Ouvidora Interina – Antaq). Não há comentários sobre a independência financeira do setor, e a equipe é menor do que a da ANTT. É, também, a única ouvidoria das agências reguladoras federais cujo *call center* está inserido nela, impondo uma sobrecarga de trabalho. Quando perguntado se a respondente acreditava que a ouvidoria estava institucionalizada, a atual ouvidora interina responde que:

**Não... sim, sim,** com essas ressalvas, com essas observações a fazer, pontuações que o TCU recomendou fazer, que é a questão, tá tramitando um acórdão, um processo que recomenda a instalação do call center, inclusive eu me pronunciei ontem, anteontem, a respeito desse acórdão, foi, o que eu recomendaria, qual seria minha sugestão, **então assim, desde que a Ouvidoria foi institucionalizada, que o call center é aqui dentro [...]** foi evoluindo os anos, foi passando os anos, mas a inserção do 0800 continua a mesma, **os dirigentes acharam que isso não necessitaria da instalação isolada, ou seja, fora da ouvidoria, dentro só do âmbito da Antaq, fora da ouvidoria, a instalação do call center. Houve um certo acordo entre os dirigentes que isso não seria necessário** (Depoimento da atual Ouvidora Interina - Antaq).

Durante uma das reestruturações, a assessoria de comunicação, que gerenciava o Fale Conosco da agência, também foi redirecionada para o setor. Por estar interina no cargo (desde novembro/2012), a atual (agosto 2015) ouvidora apresenta um poder propositivo praticamente inexistente. Na sua fala, é possível perceber o desconforto em sugerir algo:

Ele [o ouvidor] pode modificar e dar a resposta, todos sabem disso, com a assinatura dele embaixo. **Só que o recomendado é que não modifique muito, por quê? Porque vem de um setor que, o setor está apto a responder e convive com a situação. Se um processo X, lá... cinco volumes como veio para mim outro dia. Eu vou ler todos os volumes? Não, eu vou ler o que diretoria X escreveu [...]** E aí, no final, veio para cá para eu dar a resposta final, eu concordei com o relatório, despachei para o setor X para tomar as providências cabíveis e tal, entendeu? (Depoimento da atual [agosto 2015] Ouvidora Interina – Antaq).

[...] às vezes eu [atual Ouvidora interina] me reporto às áreas, eu vou ao superintendente para pedir uma interpretação melhor, a gente tem que se reportar a um fórum maior, superior, lógico [...] (Depoimento da atual [agosto 2015] Ouvidora Interina – Antaq).

Esse posicionamento reflete a conduta da ouvidora e a atual dinâmica da ouvidoria. Destaca-se, finalmente, que, no organograma da Antaq, a ouvidoria está subordinada ao conselho diretor, a despeito de ser definido no art. 7º da

Resolução nº 369 que “A Ouvidoria, no exercício de suas atribuições, atuará com independência”.

No modelo teórico proposto por Mahoney e Thelen (2010), o próximo elemento a ser considerado é o tipo de mudança institucional. Os atores entrevistados da ANTT apresentaram evidências de **conversão**, em que se destaca um exemplo de unidade de registro de **regras existentes reorientadas pelos atores**:

[...] desde que eu cheguei, **o primeiro documento que eu peguei pra assinar eu encasquetei** e ele [membro da equipe da ouvidoria] sabe. O quê? A gente estava mandando a terceira ou quarta resposta para o mesmo usuário, contra a mesma empresa, resposta idêntica, dizendo que “Sua reclamação vai ser considerada, vai ser analisada, vai ser incluída numa tabela estatística, para que, em determinado momento, de acordo com o número de reclamação da empresa, seja determinada uma fiscalização na empresa” – mas já era a quarta reclamação da pessoa, mesmo assunto, não sei se o mesmo ônibus, isso aqui eu não mando, eu prefiro nem responder essa pessoa, mas isso aqui eu não mando, isso é duvidar da inteligência das pessoas, com isso aí, se a gente não acabar com a questão da tabela estatística, a gente consegue reduzir sei lá quantos por cento, passa a ser mínimo, essa coisa de não dar ao usuário a devida e, por exemplo, a resposta que ele efetivamente quer, tem usuário que acha que se você só responder, ele vai falar, as pessoas me deram atenção, mas **se for aquele usuário que for um cara mais crítico, tiver um pouco mais de consciência e tudo, ele não fica satisfeito com a resposta que recebe, se a resposta já não tiver dando uma ação** [...] (Depoimento do atual (agosto 2015) Ouvidor – ANTT).

No caso da Antaq, só foram localizadas evidências do primeiro tipo de unidade de registro, **regras existentes reorientadas pelos atores**:

**E aí instaurou, averiguou, apurou, viu que realmente estava realmente irregular, pode até mudar a resolução, por exemplo, a 902** – uma dessas resoluções – está sendo alterada, está já em audiência para já modificar os pontos que estão assim em desacordo com a realidade né, eu até tento fazer minhas contribuições, é um pouco complicado, mas eu vou entrar também, estava até conversando com o gerente ontem e ele falou que são muitas contribuições. Ela vai ser alterada sim, em quase toda a sua totalidade, não é nem a questão da, da, às vezes uma pequena vírgula, ou um “i”, um “o”, um artigo, muda o sentido da frase, e não é nem só isso, a questão da consistência das informações, né **ação** [...] (Depoimento do atual [agosto 2015] Ouvidor – ANTT).

Dessa forma, as evidências empíricas a partir das falas dos atores entrevistados e da análise documental apontam para certa concentração de tipos de mudança e tipos de atores. Ao contrário do que se acreditava, as mudanças por **conversão**, por meio da atuação de agentes **oportunistas**, acontecem com mais frequência do que seria esperado. O resultado das análises (especialmente das entrevistas) aponta para a existência de contexto político com características de fraca possibilidade de veto; já as características das instituições apresentaram-se, na maioria das vezes, com um alto poder discricionário na interpretação e na implementação das ações das ouvidorias. Além disso, observa-se que não há manifestações da tipologia **deslizamento** ou **acréscimo em camadas**.

Por que isso acontece? Uma das possibilidades seria a de que, apesar de as condições do contexto político apontarem para fortes possibilidades de veto, empreendedores políticos conseguem reduzir a influência dessas possibilidades de veto, num movimento de forte para fraco. Essas evidências apontam que, talvez, o modelo de Streeck e Thelen (2010) careça da inclusão de mais uma variável – o ator institucional (LAWRENCE; SUDDABY, 2006). Como discutido na apresentação do modelo teórico, o ator institucional tem um comportamento proativo, por meio das ações de criação, manutenção ou desmembramento de instituições, ao contrário do conceito de agente de mudança descrito por Streeck e Thelen (2010), que depende de características de contextos políticos e de instituições para aflorar.

### **Análise das evidências: tipo dominante de agente de mudança**

No modelo teórico proposto por Mahoney e Thelen (2010), outro elemento a ser considerado é o ‘tipo dominante de agente de mudança’. Como discutido acima, a expectativa ao início da pesquisa era a prevalência do tipo de mudança institucional denominado **deslizamento**, mediante a atuação de agentes **simbiontes parasitários**. No entanto, o resultado da análise das entrevistas e dos relatórios semestrais e anuais das ouvidorias aponta para a frequente presença de outro tipo de agente de mudança.

A conduta relatada pelos entrevistados da ANTT confirma a tendência na percepção de agentes **oportunistas**. Neste exemplo, o atual ouvidor da agência explicita a atitude, defendida por ele, frente à diretoria, de não seguir o exemplo de outras agências reguladoras acerca do procedimento que o usuário deve cumprir para registrar uma ocorrência ou reclamação de um ente regulado na ouvidoria. Ele afirma:

Aí a gente não vai obrigar, a gente vai sugerir, se ele quiser registrar direto na ANTT, hoje a gente não tem nenhuma resolução, nenhum mecanismo que determine que ele vá primeiro à empresa, então ele vai poder. No futuro pode ser que a gente faça como a Anac fez, como a Anatel fez, que a gente solicite que ele vá primeiro à empresa, **porque o grande objetivo é que o problema seja solucionado e não que a gente aplique a penalidade à empresa ou uma sanção à empresa** (Depoimento do atual [agosto de 2015] Ouvidor – ANTT).

Esse posicionamento é baseado na imprecisão que marca o regimento interno da agência, especificamente no que tange às funções da ouvidoria.

A análise da entrevista feita na Antaq traz evidências de que ações dos agentes de mudança podem ser consideradas de características **oportunistas**:

Por que na verdade a gente implantou, veja, como a gente implantou o novo sistema, o quê que aconteceu: em 2009 a gente começou, aí em 2010 o [...] [ex-Ouvidor] saiu, entrou o novo Ouvidor, **aí ele recomeçou a estudar e a fazer as alterações e aí retirou os relatórios, por que não tinha tempo de resposta, e nem satisfação do usuário, então a gente resolveu não divulgar**. E aí, com as alterações e recomendações internas e através dos encontros que ele teve com os outros ouvidores [...] promovidos pela OGU, e até pela ABO também, – uma instituição paralela. Para ver qual o modelo seria o mais adequado (Depoimento da atual [agosto de 2015] Ouvidora Interina – Antaq, grifo nosso).

É interessante notar que, a despeito de o regimento interno da agência definir que a ouvidoria deve produzir relatórios semestrais, esses foram suspensos por decisão unilateral do então ouvidor. Dessa forma, a expectativa da pesquisa era encontrar agentes **simbiontes parasitários**; no entanto, o resultado da análise apontou para o tipo de agente **oportunista** – observaram-se preferências ambíguas sobre a continuidade de instituições, regras ou normas. Ou seja, não há manifestações da tipologia **simbiontes parasitários, insurgentes ou subversivos**.

### **Análise das evidências: formas de ação institucional**

Esta subseção ilustra a contribuição de Lawrence e Suddaby (2006) para o melhor entendimento da conduta dos atores pesquisados nesta tese. Observam-se, então, nas análises das falas dos entrevistados, evidências de ações institucionais de criação de instituições, e, particularmente no caso da ANTT, evidências também de desmantelamento dessas.

Não foi notada evidência relevante, nas entrevistas, de conduta vinculada à manutenção de instituições. A ação institucional que Lawrence e Suddaby (2006)



definem como **criação** reflete três grandes grupos de atividades: (1) ação política notória, em que estão reunidas as formas de ação denominadas **advocacia**, **determinação** e **aquisição**; (2) ações de ênfase na reconfiguração do sistema de crenças dos atores, em que se têm as formas de ação definidas como **construção de identidades**, **mudança de associações normativas** e **construção de redes normativas**; e, finalmente, (3) ações concebidas para alterar classificações abstratas nas quais os limites dos sistemas de significado são alterados, cujas formas determinadas pelos autores são **mimetismo**, **teorização** e **aperfeiçoamento**. Já a ação institucional que Lawrence e Suddaby (2006) definem como desmantelamento reflete três formas de ação: **desconexão de sanções**; **dissociação de fundamentos morais**; e **enfraquecimento de pressupostos e crenças**.

A apreciação do resultado das entrevistas na ANTT apresentou evidências também de ação institucional do tipo **criação**, por meio da unidade de registro denominada **estabelecimento de regras**, através da forma de ação **determinação**:

**Cada ouvidor que entra ele vem com algumas ideias, né, para implementar, né, ouvir algumas opiniões, ele passa um tempo pra poder entender o funcionamento tal, saber como é que tá funcionando e depois ele começa a colocar as opiniões dele e a gente começa a implementar**, então o [...] [ex-ouvidor] foi, “Ah eu acho interessante o tridígito pra poder facilitar”. Então quer dizer, foi ideia dele (Depoimento de um dos entrevistados – ANTT, grifo nosso).

Além disso, a ANTT destaca-se ao apresentar a ação institucional denominada **desmantelamento**, por meio das unidades de registro **debilidade de mecanismos**. Observa-se aí a forma de ação que Lawrence e Suddaby (2006) designam **desconexão de sanções**: “[...] hoje a gente não tem nenhuma resolução, nenhum mecanismo que determine que ele [o usuário] vá primeiro à empresa, então ele vai poder [...]” (Depoimento de um dos entrevistados – ANTT). Os resultados das análises da entrevista feita na Ouvidoria da Antaq apresentaram o tipo de ação institucional denominado **criação**, por meio das unidades de registro **estabelecimento de regras**. Mais uma vez, observa-se a forma de ação que Lawrence e Suddaby (2006) chamam de **determinação**:

**Como a parte de informática é terceirizada nas agências reguladoras, houve, hã... mudanças internas aí de contrato, de licitação de empresas e ficamos lutando aí até a empresa concluir esse trabalho**, quando foi ano passado, em agosto, era para ser julho, quando foi em agosto, a gente concluiu, mesmo que sofrendo ainda ajustes para se consolidar [...] (Depoimento da atual [agosto de 2015] Ouvidora Interina – Antaq).

Na fala a seguir, observa-se um exemplo de ação de criação através da unidade de registro **construção de normas e práticas complementares**. Nessa situação, a forma de ação é classificada como **mimetismo**:

E aí instaurou, averiguou, apurou, viu que realmente estava realmente irregular, pode até mudar a resolução, por exemplo, a 902 – **está sendo alterada, está já em audiência para já modificar os pontos que estão assim em desacordo com a realidade, né, eu até tento fazer minhas contribuições** (Depoimento da atual [agosto 2015] Ouvidora Interina – Antaq).

### **Conclusões: aplicação do modelo teórico proposto para as ouvidorias pesquisadas**

Então, qual é a contribuição de Lawrence e Suddaby (2006) para o modelo teórico proposto? Esse se mostrou válido para a presente investigação? De fato, observaram-se evidências de ações institucionais de **criação de instituições**, especificamente na questão de **estabelecimento de regras**; particularmente, no caso da ANTT, evidências também de **desmantelamento** dessas; **não** foi notada evidência relevante, nas entrevistas, de conduta vinculada à manutenção de instituições nas ouvidorias pesquisadas.

Somente o modelo teórico original proposto por Mahoney e Thelen (2010) para descrever e explicar como o agente de mudança age não se mostrou suficiente – agente de mudança descrito pelos atores tem conduta reativa. Assim, se faz necessário migrar o conceito de agente de mudança para o de ator institucional (empreendedor político), proposto por Lawrence e Suddaby (2006), com o objetivo de explicar o processo de institucionalização das ouvidorias das agências estudadas. A contribuição de Lawrence e Suddaby (2006), inserindo o conceito de empreendedorismo institucional, abre um leque de possibilidades para inquirir atores interessados, que agem para influenciar contextos, tanto políticos como institucionais.

O resultado da análise nas duas agências pesquisadas demonstra, então, que existe um movimento para a institucionalização das suas ouvidorias, mediante o tipo de mudança institucional que Mahoney e Thelen (2010) denominam de **conversão**. Essa tipologia é ilustrada, como tratado anteriormente, a partir da ação de readequação de antigas instituições a novos propósitos, ou, ainda, da definição de novas finalidades para antigas estruturas de uma dada organização. Essas ações são definidas, ainda segundo os referidos autores, a partir do agente de mudança denominado **oportunista**. Essa tipologia é exemplificada pela imprecisão em que os atores encaram uma instituição, já que, para que esse agente aflore no processo de

mudança institucional, deverão ser observadas lacunas entre regras e sua exposição ou interpretação, lacunas essas existentes devido à falta de previsão e análise crítica de suas consequências.

O tipo de agente de mudança denominado **oportunista**, ainda na concepção de Mahoney e Thelen (2010), tanto pode ou não procurar preservar a instituição, como ainda pode ou não seguir as regras da mesma. O ponto é que, a partir dos resultados da análise de conteúdo das entrevistas e dos documentos, observou-se que somente o modelo teórico original proposto pelos autores para descrever e explicar como o agente de mudança age não se mostrou suficiente, já que propõe um agente de mudança reativo, que só poderia surgir a partir de contextos políticos e características específicas das instituições. Não há espaço para análise de um possível empreendedorismo político na ação desses agentes. A contribuição de Lawrence e Suddaby (2006) acerca da ação institucional de atores para a criação, manutenção ou desmembramento de instituições dá suporte, assim, para apreender de forma mais robusta os resultados da pesquisa.

Esses resultados destacam que, predominantemente, o procedimento dos agentes de mudança pode ser explicado por meio da tipologia definida por Mahoney e Thelen (2010) como **oportunistas**, conduta essa notada nas duas ouvidorias pesquisadas. Como observado anteriormente, essa tipologia é descrita como aqueles que exploram as ambiguidades na interpretação ou aplicação das regras e acabam por refazer as regras existentes de forma diferente da intenção de seus formuladores. A respeito das características comuns em relação à ação institucional (LAWRENCE; SUDDABY, 2006), observa-se que os casos analisados demonstraram evidências de ações do tipo criação, especificamente na questão de estabelecimento de regras; foram encontradas evidências da forma de ação denominada **determinação**, definida como: agir para construção de sistemas de regras que conferem *status* ou identidade, ou ainda, definir limites de adesão, ou criar uma hierarquia de *status* dentro da área de atuação do ator; e nenhuma fala de ator demonstrou ações do tipo **manutenção de instituições**. Pode-se inferir desse fato específico que, sendo as ouvidorias públicas ainda um tipo de organização em consolidação, essa ação institucional não teria chances de acontecer. Em relação às características observadas em apenas uma situação, acerca da ação institucional, tem-se que, na Ouvidoria da ANTT, observou-se a ação institucional de **desmantelamento de instituições**, por meio das formas de ação denominadas desconexão de sanções e enfraquecimento de pressupostos e crenças; e o resultado da entrevista feita na Ouvidoria da Antaq revelou uma forma de ação institucional de **criação** não percebida nos outros casos: o **mimetismo**.

Esta pesquisa empregou o conceito de **instituições** como regras formais ou informais que permitem o surgimento de uma estrutura nas interações entre indivíduos. A ideia foi investigar o processo de institucionalização das

duas ouvidorias, ou seja, como esses setores se institucionalizam dentro das suas respectivas organizações, as agências reguladoras. No entanto, não foi a intenção desta pesquisa utilizar, por exemplo, o modelo de Tolbert e Zucker (1997) acerca dos estágios de institucionalização. Ao contrário, foi utilizada como modelo teórico proposto a teoria da mudança institucional de Mahoney e Thelen (2010), aliada às formas de ação institucional de Lawrence e Suddaby (2006). A aderência dessas teorias dá-se pelo fato de que, originalmente, a teoria de Mahoney e Thelen (2010) não explora possíveis ações de proatividade dos denominados agentes de mudança. Então, fez-se necessário complementar essa teoria com a contribuição de Lawrence e Suddaby (2006), que, inserindo o conceito de empreendedorismo institucional, abre um leque de possibilidades para inquirir, em suas próprias palavras, atores interessados, que agem para influenciar contextos, tanto políticos como institucionais. O resultado dessa análise comprova que, de fato, observam-se, no espaço de investigação proposto, ações proativas de indivíduos que compõem – ou compuseram – a equipe das respectivas ouvidorias pesquisadas.

A visão de estruturas formais e estáticas está associada com a percepção de passividade nos processos de institucionalização. Tal percepção pode estar errada, uma vez que algumas organizações e atores, em determinadas situações, precisam se conformar a mandatos institucionais e à limitação de recursos, o que pode não ocorrer de forma passiva (LAWRENCE; SUDDABY, 2006). A questão que se coloca é, então, considerando, de um lado, o peso que as instituições impõem sobre os agentes e, de outro, a necessidade de inovar práticas e estratégias, entender como os atores podem romper as amarras que os limitam e se organizarem para criar, manter ou desmembrar instituições.

Nesta pesquisa, acolhe-se a essência desse paradoxo e busca-se contribuir com o debate já existente na literatura, ao se apresentar um posicionamento diferente, seguindo as orientações de autores tais como Lawrence e Suddaby (2006), que alertam para a necessidade de se dar maior atenção aos trabalhos com cunho sociológico e etnográfico como pistas de reflexão. Esta pesquisa também busca destacar o desempenho de atores centrais (empreendedores institucionais) no processo de transformação organizacional de instituições em campos organizacionais em emergência ou em mudança. Considerando, então, que a institucionalização consiste no compartilhamento, por um grupo social, de um conjunto de ideias, normas, valores e sentimentos, estabelecendo assim uma instituição, pode-se definir o processo de institucionalização como originado na interação social, emergindo da dinâmica coletiva caracterizada pelas consciências individuais de seu desempenho na construção de instituições (FRUMKIN; KAPLAN, 2000).

As duas ouvidorias das agências reguladoras pesquisadas detêm elementos em comum que merecem destaque na explicação acerca de seus processos de institucionalização. As duas demonstraram que o tipo de mudança institucional para tanto é definido como **conversão** (MAHONEY; THELEN, 2010), ou seja, os agentes de mudança não promovem, necessariamente, a alteração de regras e normas. Em vez disso, as regras são reinterpretadas em favor desses agentes. Isso acontece porque existe um espaço ambíguo entre a legislação (leis de criação e regimentos internos) referente às competências do ouvidor e de sua equipe e os recursos estruturais, financeiros e humanos, que são escassos. Essa situação provoca, ainda segundo Mahoney e Thelen (2010), o aparecimento do agente de mudança institucional denominado oportunista.

O que podemos inferir acerca dessas conclusões para explicar o processo de institucionalização? De fato, tem-se que as ouvidorias das agências reguladoras federais estão ainda se institucionalizando frente às suas respectivas agências. A mesma lei de criação das agências não influi para que ambas sejam institucionalizadas da mesma maneira. O que influencia? O desempenho de empreendedores institucionais – ouvidores, ex-ouvidores e equipe de servidores e assessores – quando encaram ante si um espaço de negociação para reinterpretação das regras atuais definidas pelos governos criadores dessas organizações. Esses agentes de mudança não estão interessados em manter instituições nas quais, no fundo, não depositam inteira confiança. Mas também não trabalham para desfazê-las e substituí-las, e, sim, (re)construí-las para que, de fato, os apoiem no desempenho de seus papéis.

## Referências bibliográficas

- APPOLINÁRIO, F. *Dicionário de metodologia científica: um guia para a produção do conhecimento científico*. São Paulo: Atlas, 2009.
- CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. *et al.* *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008.
- DIMAGGIO, P. J. Interest and agency in Institutional Theory. In: ZUCKER, L. G. (Ed.). *Institutional patterns and organizations: culture and environment*. Cambridge, MA: Ballinger, 1988. p. 3-20.
- FRUMKIN, P.; KAPLAN, G. Institutional Theory and the micro-macro link. *JobPaper*, 2000. Disponível em: <<http://carbon.cudenver.edu/~gkaplan/papers.htm>>. Acesso em: 15 jun 2013.
- BAUMGARTNER, F.; B. D. JONES. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- LAWRENCE, T.; Suddaby, R. Institutions and institutional work. In: Clegg, S. R. *et al.* (Eds.). *Handbook of organization studies*. 2<sup>nd</sup> Edition. London: Sage, 2006. p. 215-254.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, J.; THELEN, K (Eds.). *Explaining institutional change – ambiguity, agency and power*. New York: Cambridge University Press, 2010. p. 1-37.

MARCH, J. *Como as decisões realmente acontecem: princípios da tomada de decisões nas organizações*. São Paulo: Leopardo, 2009.

OLIVER, C. Strategic responses to institutional processes. *Academy of Management Review*, v. 16, n. 1, p. 145-179, 1991.

\_\_\_\_\_. The antecedents of deinstitutionalization. *Organization Studies*, v. 13, n. 4, p. 563-588, 1992.

PIERSON, P. *Politics in time*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

STAKE, R. *The art of case study research*. London: Sage, 2000.

STREECK, W.; THELEN, K. Introduction: institutional change in advanced political economics. In: STREECK, W.; THELEN, K. (Eds.). *Beyond continuity – institutional change in advanced political economics*. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 1-39.

THELEN, K. How institutionalism evolves: insights from comparative historical analysis. In: MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, J. (Eds.). *Comparative historical analysis in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press, 2003. p. 208-240.

TOLBERT, P.; ZUCKER, L. The institutionalization of Institutional Theory. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W.R. (Orgs.). *Handbook of organizational studies*. London: Sage, 1997. p. 175-190.

## Documentos Oficiais

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). *Ouvidoria da Antaq* (n.d.). Disponível em: <http://www.antaq.gov.br/sistemas/Ouvidoria/Ouvidor.htm>. Acesso em: 11 Ago. 2012.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). *Relatórios de Gestão (2003, 2010 e 2011)*. Disponível em: <http://www.antaq.gov.br/Portal/>. Acesso em: 11 Ago. 2012.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). *Ouvidoria da ANTT*. (n.d.). Disponível em: <http://www.antt.gov.br/Ouvidoria/Ouvidoria.asp>. Acesso em: 11 Ago. 2012.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). *Carta de Serviços ao Cidadão* (s.d.). Disponível em: [http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/full/13003/Carta\\_de\\_Servicos.html](http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/full/13003/Carta_de_Servicos.html). Acesso em: 27 de jan. 2013.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). *Relatórios da Ouvidoria (semestral)*. Brasília: Agência Nacional de Transportes Terrestres. Disponível em: <http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/full/6516/Relatorios.html> > Acesso 27 de janeiro de 2013.

**Luciana de Oliveira Miranda**

Possui Doutorado em Administração Pública pela Universidade de Brasília (UnB). Atualmente é professora da Faculdade UnB Planaltina e do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do mesmo Campus. É pesquisadora do Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública (CEAG/UnB) e membro do Grupo de Pesquisa sobre Instituições e Políticas Públicas (GIPP/UnB). Contato: luolivmiranda@gmail.com

**Paulo Du Pin Calmon**

Possui doutorado em Políticas Públicas - University of Texas System, EUA. Atualmente é professor da Universidade de Brasília (UnB), Diretor do Instituto de Ciência Política (campus Darcy Ribeiro) e professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do mesmo campus. Pesquisador do Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública (CEAG/UnB) e Líder do Grupo de Pesquisa sobre Instituições e Políticas Públicas (GIPP/UnB). Contato: paulo.calmon@gmail.com

# Capacitação e formação para o setor público e os modelos de escola de governo no Brasil

**Milena de Senne Ranzini**

*Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)*

**Newton Antonio Paciulli Bryan**

*Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)*

A capacitação e formação para o setor público ganharam destaque no Brasil, a partir de 1995, com os debates sobre a modernização das funções do Estado. Para promover maior capacidade de governo, foram criadas “escolas de governo” voltadas à qualificação de servidores públicos nos diversos entes federativos e poderes governamentais. A prestação dos serviços públicos não ficou restrita ao aparato governamental, assim como as experiências de profissionalização voltadas ao setor público, que também ocorreram em espaços não governamentais. Este artigo objetiva compreender os diferentes modelos de escolas de governo desenvolvidos no Brasil. Utilizamos a abordagem qualitativa, por meio de pesquisa bibliográfica e, baseando-se no ambiente onde estavam inseridos, classificamos os modelos identificados em: escolas de governo, instituições de ensino superior, universidades corporativas, organizações não governamentais e fundações partidárias. Concluímos que existe uma multiplicidade de organizações promovendo a profissionalização de servidores públicos, com intersecções variadas e diferenciados graus de atuação.

**Palavras-chave:** escola de governo, capacitação profissional, servidor público

## **Capacitación y formación para el sector público y los modelos de escuelas de gobierno en Brasil**

La capacitación y formación para el sector público ganaron prominencia en Brasil, desde 1995 con las discusiones sobre la modernización de las funciones del Estado. Para promover una mayor capacidad de gobierno, se crearon “escuelas de gobierno” dirigidas a la calificación de los funcionarios públicos en diversas entidades federales y poderes públicos. La prestación de los servicios públicos no se limitó al aparato gubernamental, así como las experiencias de profesionalización centrada en el sector público, lo que también ocurrió en espacios no gubernamentales. Este artículo tiene como objetivo comprender los diferentes modelos de escuelas de gobierno desarrolladas en Brasil. Se utilizó un enfoque cualitativo,

---

[Artigo recebido em 20 de maio de 2015. Aprovado em 6 de março de 2017.]



por medio de la literatura e, con base en el entorno en el que se insertaran, clasificamos los modelos identificados en: escuelas de gobierno, instituciones de educación superior, universidades corporativas, organizaciones no gubernamentales y fundaciones partidarias. Llegamos a la conclusión de que hay una multiplicidad de organizaciones que promueven la profesionalización de los funcionarios públicos, con variadas intersecciones y diferenciados grados de actividad.

**Palabras clave:** escuela de gobierno, capacitación profesional, servidor público

### **Capacity building and training for the public sector and the school of government models in Brazil**

Capacity building and training for the public sector gained prominence in Brazil, from 1995, on the discussions on the modernization of State functions. In order to promote greater government capacity, “schools of government” were created focused on the qualification of civil servants from various government entities and powers. The provision of public services was not restricted to the government apparatus as well as the professionalization experiences focused on the public sector, which also occurred in non-governmental spaces. This article aims to understand the different models of schools of government developed in Brazil. We used a qualitative approach, through bibliographical research and, based on the environment where they were inserted, we classified the models identified as: schools of government, higher education institutions, corporate universities, non-governmental organizations and partisan foundations. We concluded that there is a variety of organizations promoting professionalization of civil servants, with varied intersections and differentiated degrees of performance.

**Keywords:** school of government, professional training, public servant

## Introdução

A capacitação e formação de servidores públicos é tema que vem ganhando maior expressividade no Brasil, principalmente após o advento das reformas do Estado, ocorridas na década de 1990. A nova configuração da função estatal demandou melhorias na prestação de serviços, gerando pressão para uma maior qualificação de servidores públicos. Para atender a estas demandas foram criadas “escolas de governo” nos diversos entes federativos e poderes governamentais. Ganham expressividade também as experiências de profissionalização para o setor público estabelecidas fora dos espaços de governo, por meio de instituições de ensino superior, universidades corporativas, organizações não governamentais e fundações partidárias. O conceito de escola de governo admite uma multiplicidade de organizações, com experiências variadas e com aspectos diferentes, mas, com propósitos, muitas vezes, comuns.

Como objetivo principal deste artigo, buscamos identificar os variados modelos de escolas de governo desenvolvidos no Brasil, sistematizando-os por meio da análise do ambiente em que estão inseridos e descrevendo, de forma sintética, seu desenvolvimento histórico. Para isso, utilizamos como metodologia a pesquisa bibliográfica, procedendo à investigação de documentos legais, artigos, livros e revistas especializadas. Ao optarmos pela abordagem qualitativa, consideramos que as características investigadas, como ambiente onde se inserem, destinatários, tipos de vinculação institucional, fontes de financiamento etc., nos serviram à compreensão das diversas experiências de profissionalização do setor público. Apesar de os modelos de escola de governo terem sido delimitados neste texto, consideramos que as possibilidades existentes não se esgotam nos tipos aqui apresentados.

Afinal, o que é uma escola de governo? A diversidade de instituições abarcadas pela expressão faz com que seja necessário adotar o conceito mais adequado a cada um dos modelos. Tendo em vista que essas unidades se desenvolveram de forma assistemática no Brasil, Pacheco (2000, 2003) considera que o conceito seja bastante amplo e sua utilização imprecisa. Em sua análise, o termo vem sendo usado indistintamente por organizações públicas, privadas ou não governamentais, destinadas à formação de quadros, reciclagem de funcionários ou ainda fóruns de debate, especialmente para os poderes executivo e legislativo, nas três esferas de governo. Nogueira (2005) aponta que as escolas de governo se organizaram mediante iniciativas acadêmicas e não acadêmicas, governamentais e não governamentais, com e sem fins lucrativos. A dificuldade em relação à conceituação soma-se às diversas nomenclaturas utilizadas para designar estas unidades: Escola de Gestão Pública, Escola de Administração Pública, Escola do Serviço Público, Escola de Formação e Desenvolvimento de Servidores,

Universidade Corporativa do Setor Público etc. A terminologia “escola de governo” foi consagrada pela Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 19 de 1998 (BRASIL, 1998). A Carta incluiu em seu texto que o Governo Federal, estados e Distrito Federal estavam obrigados a instituir e manter escolas de governo para a formação e aperfeiçoamento de servidores públicos. No entanto, Azevedo (2003) questiona se a escolha deste termo teria sido resultado de um gesto intencional, ponderado e refletido, ou seria obra do acaso e mera distração do Executivo, de deputados e senadores.

O Projeto de Emenda Constitucional nº 173 (BRASIL, 1995a) não fazia referência à criação das escolas de governo, proposta que foi incluída apenas em 1997, durante a tramitação da emenda na Câmara dos Deputados. Ao analisar o processo de formulação, negociação e aprovação do referido dispositivo, Fernandes (2013) constatou que a capacitação de servidores não foi objeto de disputa em votação, tampouco polarizou posicionamentos, embora tenha sido objeto de discussão e negociação para o ajustamento do texto. A partir de então, as escolas de governo tornaram-se figura expressamente prevista no texto constitucional. Tendo em vista a ausência de normatização regulamentadora e mesmo de uma definição conceitual fundamentada e amplamente aceita, acabou-se gerando a possibilidade de organizações muito diversas serem estruturadas e reconhecidas como escolas de governo, incluindo todas aquelas que se autodenominam como tal e até mesmo as antigas áreas de treinamento. Como consequência, questões importantes como autonomia, personalidade jurídica adequada, subordinação, campo de ação, entre outros, não foram ainda objeto de discussão formal (MATOS, 2007; FERNANDES, 2013).

Diante da pluralidade de instituições englobadas pelo termo, partimos de uma sistematização dos diferentes tipos de experiências de profissionalização para o setor público, agrupando-as por seus aspectos semelhantes e diferenciando-as, quando necessário. O principal aspecto classificatório foi relativo ao ambiente em que a unidade está inserida e a que tipo de instituição está vinculada. O *locus* dá indicativos de quem são (ou podem ser) os destinatários, os focos e formas de atuação, fontes de financiamento, aspectos formais, legais, estruturais e outros elementos que compõem a concepção formativa destas organizações. Os modelos analisados foram:

**a) Escolas de governo – ambiente: governamental:** são organizações vinculadas direta ou indiretamente ao aparato estatal, financiadas e/ou mantidas por recursos públicos. Entre as principais referências deste modelo está a Enap – Escola Nacional de Administração Pública, primeira escola de governo instituída em âmbito nacional. A expansão das escolas governamentais demandou a criação de redes de

apoio interinstitucional, com destaque para a criação da Rede Nacional de Escolas de Governo.

**b) Instituições de Ensino Superior** – ambiente: **acadêmico**: são instituições que promovem cursos de educação formal em administração pública e outros cursos do campo de públicas. Algumas escolas governamentais inserem-se nesse âmbito ao ofertarem cursos de pós-graduação *lato sensu*, de maneira independente.

**c) Universidades Corporativas** – ambiente: **setor público/privado com fins lucrativos**: em sua origem, as Universidades Corporativas foram unidades criadas dentro das empresas privadas com o objetivo de desenvolver competências e valorizar a cultura organizacional através de atividades de educação corporativa. Diante da expressiva expansão, ocorrida no Brasil a partir da década de 1990, diversos órgãos públicos passaram a adotar o modelo, adaptando-o às especificidades de capacitação profissional de servidores públicos.

**d) Organizações não governamentais** – ambiente: **setor privado com ou sem fins lucrativos**: são instituições que, mesmo não estando vinculadas ao aparato estatal, ofertam cursos voltados à temática pública para diversas categorias de agentes públicos, políticos e cidadãos.

**e) Fundações partidárias** – ambiente: **partidos políticos (setor privado sem fins lucrativos)**: são fundações vinculadas a partidos políticos, objetivando promover a educação e formação política e cidadã para os militantes partidários e para a população, de forma geral.

A seguir, apresentamos uma análise de cada modelo, situando-os historicamente e apresentando seus principais aspectos.

## Escolas de governo

Nos espaços governamentais, uma escola de governo está vinculada ao aparato estatal direta ou indiretamente, tendo suas atividades financiadas e/ou mantidas por recursos públicos. No Brasil, Carvalho (2005) aponta que a capacitação dos servidores públicos é desenvolvida nas cinco regiões do País por entes que vão desde escolas de governo com regime jurídico, infraestrutura e orçamentos próprios, até unidades de recursos humanos subordinadas a secretarias de administração e planejamento de governos estaduais ou municipais. No poder executivo, algumas escolas de governo são criadas para atuar de forma setorial, nas áreas de saúde, educação etc. Algumas instituições possuem focos de atuação mais específicos, como a formação de carreiras nas áreas de gestão do Estado, enquanto outras buscam alcançar um público mais amplo, ofertando cursos de curta e média duração abertos a diversos atores.

Na concepção de Pacheco (2003), duas características principais diferenciam as escolas de governo de outros órgãos que promovem capacitação para o setor público. Primeiramente, a unidade deve estar vinculada ao aparelho estatal, mesmo que seja parte da administração indireta, como uma autarquia ou fundação. Em segundo lugar, demandam o recebimento de recursos orçamentários para seu funcionamento, sendo financiadas ou mantidas pelo setor público. Como consequência, as escolas devem servir aos interesses públicos, colocando o foco nas prioridades de governo e na melhoria do desempenho dos agentes e das organizações públicas.

A autonomia das escolas de governo, os limites de sua atuação e seus objetivos devem estar vinculados aos objetivos governamentais, mas não podem somente servi-los. Embora entes contidos na estrutura estatal, Matos (2007) acredita que não poderiam ser escolas “do” governo, sem uma margem de autonomia e condições para fornecerem ao Estado um corpo de servidores preparados com visão multidisciplinar para atuar como uma massa crítica essencial para pensá-lo, não se descurando da legalidade e da ética. Segundo Azevedo (2003), não se trata de tornar o servidor um profissional da política, nem mesmo de privilegiar a política no currículo, no entanto, ao buscar a profissionalização do servidor público é necessário navegar por esses conteúdos. A palavra “governo”, na expressão “escola de governo”, equivale não à política, mas à administração pública, corresponde não à disputa pelo poder ou à condução do Estado, mas à gestão ou administração do aparelho de Estado, à prestação do serviço (ao) público.

Na definição de Matus (1997, 2006), uma escola de governo deve ser um espaço institucional onde os dirigentes públicos possam renovar seus conhecimentos, trocar suas experiências, desenvolver sua vocação técnica e política e também novas competências para governar de forma aprimorada. É um centro onde as equipes dirigentes poderão se aproximar dos mais complexos problemas para o exercício do governo em situações difusas, incertas e interativas, onde a criatividade, o conhecimento técnico e a habilidade política devem estar juntos para a qualificação do processo decisório em ambiente público e para obtenção de resultados necessários. Está inserida em um processo de governo que entrelaça três variáveis: projeto de governo, capacidade de governo e governabilidade. A baixa capacidade para governar manifesta-se na incapacidade de realizar o processamento tecnopolítico de boa qualidade dos problemas sociais relevantes. Para tentar equacionar essa questão, Matus propôs um modelo de escola de governo (*ESCOLAG – Escuela de Gobierno*) onde a qualificação dos quadros responsáveis pela condução da gestão pública pudesse ser capaz de viabilizar o aumento da capacidade de governo.

Capacidade de Governo é uma capacidade de liderança, ponderada pela experiência e os conhecimentos em Ciências e Técnicas de Governo. É uma capacidade de condução ou direção que se acumula na pessoa do líder, em sua equipe de governo e na organização que dirige. Apoiar-se no acervo de técnicas, métodos, destrezas e habilidades de um ator e sua equipe de governo requeridas para conduzir o processo social, dadas a governabilidade do sistema e o compromisso do projeto de governo. Capacidade de governo é sinônimo de perícia para realizar um projeto. O domínio de teorias, métodos e técnicas potentes de governo e planejamento são uma das variáveis mais importantes na determinação da capacidade de uma equipe de governo. Quando falamos de teorias, técnicas e métodos de governo e planejamento nos referimos, por conseguinte, a alterar ou melhorar a capacidade de governo (MATUS, 2006, p. 07).

O que diferencia a *ESCOLAG* de outros modelos é o foco na formação de dirigentes e de outros estratos responsáveis pela condução da gestão pública, através de disciplinas baseadas no conhecimento em ciências e técnicas de governo. Para Matus (2007), este é o espaço de preparação de atores para a análise estratégica de problemas quase-estruturados. Apesar de não identificarmos a existência de uma escola de governo estruturada nos moldes propostos pelo autor, os princípios deste modelo influenciam na organização dos programas de formação voltados à profissionalização de servidores públicos.

A formação voltada às carreiras de alto escalão da gestão do Estado foi o objetivo que orientou a instalação da primeira escola de governo brasileira em âmbito nacional. A Escola Nacional de Administração Pública (Enap) foi criada nos moldes do modelo francês de formação de carreiras, tanto no que se refere à concepção pedagógica e curricular dos cursos de formação, quanto em sua organização administrativa. Ao longo do tempo, a Enap diversificou seu foco de atuação e vem também promovendo as ações de capacitação dos servidores públicos da administração federal. Historicamente, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP<sup>1</sup>) havia solicitado ao Ministério das Relações Exteriores um estudo sobre os modelos externos de escolas de formação de carreiras. O estudo, realizado pelo então Embaixador Sérgio Paulo Rouanet, gerou o “Relatório Rouanet”, em 1982, o qual apresentou uma análise comparativa entre os modelos francês e alemão de formação de administradores públicos. A partir daí foram criadas as bases para a elaboração de diretrizes gerais para a implantação da Enap (ROUANET, 2005; SANTOS *et al.*, 1995; BRASIL, 2006). A Escola foi inicialmente instituída como uma diretoria da Fundação

---

<sup>1</sup> O Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) foi instituído pela Constituição de 1937 e regulamentado através do Decreto-Lei nº 579, em 30 de julho de 1938. O órgão foi extinto no dia 03 de setembro de 1986, através do Decreto nº 93.211.

Centro de Formação do Servidor Público (Funcep), vinculada ao DASP, e destinava-se a planejar, promover, coordenar e avaliar as atividades de formação, aperfeiçoamento e profissionalização do pessoal civil de nível superior da administração federal. Enquanto isso, as atividades de treinamento dos servidores civis federais ficaram a cargo do Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (Cedam<sup>2</sup>), também vinculado à Funcep e criado no mesmo momento da Enap.

No ano de 1990, as funções de formação, capacitação e treinamento foram agrupadas e a Funcep passou a denominar-se **Fundação Escola Nacional de Administração Pública (Enap<sup>3</sup>)**, com as funções de promover, elaborar e executar os programas de capacitação de recursos humanos para a administração pública federal e coordenar e supervisionar os programas de capacitação gerencial de pessoal civil desenvolvidos pelos servidores de seu quadro permanente. As atividades da Enap diversificaram ao longo do tempo e, segundo relatório gerencial (BRASIL, 2014b), a atuação da Escola vem sendo orientada para fortalecer a gestão dos órgãos da administração pública federal e tem como atividades-fim a formação e o aperfeiçoamento de servidores, o assessoramento aos órgãos em temas de gestão pública, o desenvolvimento de pesquisas e publicações e a atuação em redes que apoiam a formação de agentes públicos.

A Enap teve importante papel na expansão das escolas de governo no País, pois, além de estabelecer um modelo de referência, fortaleceu as ações de formação e capacitação de servidores e estabeleceu conduta ativa na instalação da Rede Nacional de Escolas de Governo. A Rede foi estabelecida, em 2003, como uma articulação informal entre organizações públicas, não havendo mecanismos legais que regulassem seu funcionamento. Segundo Carvalho (2012), essa Rede é a articulação mais ampliada de organizações de caráter governamental interessadas na qualificação de agentes públicos. Assim, há um enorme grau de heterogeneidade interna abrangendo tanto entidades muito bem estruturadas, com ampla experiência no campo formativo e oferta formativa constante, quanto instituições em fase de consolidação, apresentando-se, muitas vezes, mais como demandantes das ofertas existentes das demais organizações. Os diferentes formatos jurídicos e de arquitetura organizacional também condicionam maiores ou menores possibilidades de participação e adesão por parte dos órgãos envolvidos. Desde então, algumas redes setoriais vêm se formando, agregando instituições de acordo com interesses comuns, áreas de atuação e tipos de vinculação. O objetivo

---

<sup>2</sup> A Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (Cedam) foram instituídos pelo **Decreto nº 93.277, de 19 de Setembro de 1986**.

<sup>3</sup> Através da Lei nº 8.140, de 28 de dezembro de 1990.

inicial tem sido promover a troca de informações e experiências entre as escolas participantes, mas há perspectivas de uma atuação mais efetiva das redes.

Uma escola de governo inserida no aparato estatal não é um fim em si mesma, possui autonomia relativa e deve vincular suas ações ao planejamento organizacional. Estas unidades podem ser caracterizadas por aspectos práticos, como as formas de vinculação ou financiamento, ou através de aspectos ideológicos, promovendo um constante debate sobre o Estado e a gestão de políticas públicas, superando a lógica de reprodução das concepções vigentes. Consideramos que sua atuação será estratégica se estiver vinculada ao planejamento institucional, promovendo cursos que auxiliem na qualificação dos agentes públicos responsáveis por proverem soluções para os problemas da sociedade.

### **Instituições de ensino superior (IES)**

A organização e oferta de cursos de Administração Pública pelas instituições de ensino superior (IES) brasileiras faz com que o ambiente acadêmico seja reconhecido como um importante *locus* onde ocorre a profissionalização para o setor público. Historicamente, o desenvolvimento do ensino de administração pública vivenciou momentos de expansão e retração, sendo marcado por diversos ciclos e fases: auge e expansão nas décadas de 1950/1960; declínio na década de 1970; tímida retomada na década de 1980; e renascimento e forte desenvolvimento a partir de meados da década de 1990. A experiência norte-americana exerceu forte influência no estabelecimento deste ensino, pois, nos Estados Unidos, desenvolveram-se diversos programas de graduação e pós-graduação voltados tanto à administração pública quanto às políticas públicas.

No Brasil, a reforma administrativa ocorrida a partir de 1930 criou as bases para o ensino superior em administração pública. A partir de então, a evolução da disciplina foi segmentada em quatro ciclos principais (COELHO, 2006). O **primeiro ciclo** (1952-1965) foi marcado pela irradiação do ensino de graduação em Administração Pública no Brasil, tendo como precursora a Escola Brasileira de Administração Pública (Ebac), criada em 1952, vinculada à Fundação Getúlio Vargas (FGV). Destacou-se, nesse período, a cooperação com instituições acadêmicas norte-americanas e a sua influência na estruturação do currículo do primeiro curso, utilizado como modelo para a expansão dessa formação no País até o momento da regulamentação da profissão de Técnico em Administração, em 1965<sup>4</sup>, e do estabelecimento do primeiro currículo

---

<sup>4</sup> A profissionalização da carreira administrativa ocorreu no cargo de Técnico em Administração, que, apesar do nome “técnico” estava vinculada à formação em nível superior. A Lei nº. 4.769, de 09 de setembro de 1965, dispôs sobre o exercício da profissão de Técnico de Administração.



mínimo da área de Administração, em 1966, uma década depois da instalação do primeiro curso (GAETANI, 1999; NICOLINI, 2003; FARAH, 2011; COELHO, 2006; COELHO; NICOLINI, 2011). O **segundo ciclo** (1966-1982) foi caracterizado por uma retração do ensino de administração pública, enfraquecido devido ao estabelecimento do currículo mínimo, em 1966, pelo mimetismo ocorrido com o currículo de administração de empresas e pela ênfase do ensino em instrumentos gerenciais voltados principalmente à aplicação nas empresas. Esses fatores provocaram grande queda do ensino de administração pública no País e, como consequência, a sua diminuição em outros espaços, como no ambiente governamental. O ensino de administração pública foi retomado timidamente após a Constituição de 1988, impulsionado pelo debate sobre o novo papel do Estado e pela ampliação do setor público no País, demarcando o **terceiro ciclo** (1983-1994). Coelho (2006) sugere que, a partir de 1995, o tema administração pública voltou à agenda nacional em função da redefinição do Estado e, assim, estaríamos vivendo um **quarto ciclo**, em que a visão sobre a área vem sendo ampliada, vislumbrando-se um campo maior de ensino. A transição democrática exerceu influência na expansão desse ensino e provocou uma revisão em seu currículo. O ensino não é mais exclusivo da área de administração pública e nem de disciplinas tradicionais, como a Ciência Política, assim, a multidisciplinaridade e interdisciplinaridade são reconhecidos como desafios à criação de uma identidade da disciplina de administração pública e da definição do campo de estudos de políticas públicas. Nesse cenário, a terminologia “campo de públicas” vem se apresentando como uma ideia-força que opõe “administração pública” à “administração de empresas” (privada), por razões não só epistemológicas, mas de gestão e de avaliação educacional (PIRES *et al.*, 2014).

Campo de Públicas é uma expressão [...] que se volta para assuntos, temas, problemas e questões de interesse público, de bem-estar coletivo e de políticas públicas inclusivas, em uma renovada perspectiva republicana ao encarar as ações governamentais, dos movimentos da sociedade civil organizada e das interações entre governo e sociedade, na busca do desenvolvimento socioeconômico sustentável, em contexto de aprofundamento da democracia (PIRES *et al.*, 2014, p. 112).

Apesar disso, a nomenclatura “administração pública” foi mantida no momento em que foram editadas as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) do respectivo curso de graduação, em 2014<sup>5</sup>. As diretrizes abrangem o campo multidisciplinar de investigação e atuação profissional voltado ao Estado, ao governo, à administração

<sup>5</sup> A Resolução nº 01, de 13 de janeiro de 2014, instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em administração pública.

pública e políticas públicas, à gestão pública, à gestão social e à gestão de políticas públicas. Segundo Pires *et al.* (2014), o desafio, a médio ou longo prazo, é que ocorra a mudança da nomenclatura das DCNs para “campo de públicas”, traduzindo o arranjo multidisciplinar caracterizado por cursos que interpenetram diversas áreas de conhecimento.

Ao longo da história, os variados arranjos do Estado impactaram o desenvolvimento de cursos voltados à temática pública nas instituições de ensino superior (IES). No Brasil, encontram-se unidades acadêmicas atuando nos espaços governamentais, promovendo treinamentos e cursos, enquanto escolas de governo atuam no ambiente acadêmico, ofertando cursos de pós-graduação *lato sensu*, conferindo os respectivos graus acadêmicos. Além disso, muitos instrutores das escolas de governo são provenientes da academia, enquanto muitas universidades fazem parte da Rede Nacional de Escolas de Governo. Ambas as experiências de profissionalização para o setor público estão inter-relacionadas e influenciam-se continuamente na sua oferta de ensino, existindo amplas possibilidades de interação e parceria.

### **Universidades corporativas**

As universidades corporativas surgiram na estrutura interna das empresas privadas com o objetivo de promover ações de educação corporativa, buscando acelerar a aprendizagem e garantir a sobrevivência das organizações em um mercado globalizado cada vez mais competitivo. Surgiram nos Estados Unidos em meados da década de 1950 e introduziram-se no Brasil a partir de 1990. Ao ser adotada no setor público, esse modelo adaptou-se para atender às necessidades de capacitação de servidores públicos, todavia, baseando-se em seus princípios e características, consideramos que essas organizações sejam melhor adequadas às empresas públicas, em detrimento de outros órgãos governamentais.

Meister (1999) aponta que, entre 1950 e 1970, algumas empresas americanas formaram grupos para ensinar aos profissionais como fazer seu trabalho melhor. Essas infraestruturas educacionais proliferaram-se em todo o país e ficaram conhecidas como universidades, institutos ou faculdades corporativas. A suposição implícita era de que, se os trabalhadores adquirissem conhecimento suficiente por meio de metodologias de ensino na sala de aula, eles adquiririam novas qualificações para aperfeiçoar seu trabalho. Com o passar do tempo, um número crescente de empresas começou a perceber a necessidade de transferir o foco de seus esforços de treinamento e educação corporativa de eventos únicos em uma sala de aula para a criação de uma cultura de aprendizagem contínua, em que

os funcionários aprendessem uns com os outros e compartilhassem inovações e melhores práticas com o objetivo de solucionar os problemas empresariais. A partir da década de 1990, as técnicas de aprendizagem obtiveram muita importância, pois as chances de uma organização mudar com sucesso passaram a depender da capacidade dos funcionários de aprender novos papéis, processos e habilidades. No Brasil, as universidades corporativas despontaram no final do século 20, levando as organizações a investirem na qualificação de seus profissionais e a se comprometerem com seu desenvolvimento contínuo. Assim como nos Estados Unidos, um novo ambiente empresarial, caracterizado por profundas mudanças e pela necessidade de respostas cada vez mais ágeis para garantir a sobrevivência das organizações, gerou um impacto significativo no perfil de gestores e profissionais que as empresas esperavam formar.

O conceito “universidade corporativa” foi criado tendo forte apelo mercadológico, porém, esse não é sinônimo de universidade acadêmica. A apropriação do termo “universidade”, segundo Ramos (2001), foi uma opção das empresas para colocar a unidade de treinamento e desenvolvimento (T&D) em um nível mais elevado, denotando uma seriedade de propósitos. O termo vem sendo adotado como reformulação do programa de treinamento das organizações sem, todavia, conferir-lhe atividades diferenciadoras, inovadoras e adequadas que justifiquem a mudança de nome. Isso tudo tem criado espaço para certa confusão quanto às diferenças entre uma universidade corporativa e uma área de T&D, e até mesmo em relação às escolas de governo (ALPERSTEDT, 2001; MACK, 2008; ZAVATTI; BALDUÍNO, 2013).

A universidade corporativa não necessariamente apresenta-se como local físico, e sim como um processo. As dependências internas, externas ou virtuais de educação são um complemento estratégico para educar não apenas os funcionários, mas também parceiros, fornecedores, clientes e comunidade. Em muitos casos, estruturam-se como unidades de negócio da empresa, possuindo escopo e orçamento próprios. Essas unidades devem ajudar a organização a alcançar sua missão por intermédio da condução de atividades que cultivem a sabedoria, o conhecimento e a aprendizagem individual e organizacional. Como princípio fundamental, a criação e desenvolvimento das competências individuais e organizacionais é o método adotado para atingir os objetivos propostos. O corpo docente deixou de ser os acadêmicos renomados para ser os gerentes seniores que transmitem os conceitos que utilizam em suas vidas profissionais, aliados a exemplos práticos (MEISTER, 1999).

As organizações privadas tomaram a iniciativa de trazer as universidades para dentro das empresas, organizando os currículos e processos educacionais da melhor

forma que se adequassem à realidade que estavam vivenciando. Paralelamente, os órgãos públicos também internalizaram estruturas de capacitação e formação por meio da instituição de escolas de governo. Por que, então, órgãos vinculados ao aparato estatal optaram por adotar o modelo das universidades corporativas? Qual a diferença entre os dois modelos?

Segundo Gaetani (1998), quase todos os avanços na área de administração se originam no âmbito empresarial, e a grande maioria das tecnologias gerenciais tem todas as condições de ser absorvida (total ou parcialmente) pelo setor público. Mas, para que esta tradução/transposição seja feita de forma produtiva e efetiva, o autor acredita que é importante atentar para a realidade do setor público, condicionada por uma série de fatores distintos do setor privado (rigidez legal, interferência política e um sistema próprio de punições e recompensas, entre outros). A desconsideração destas diferenciações prejudica a formatação dos programas de capacitação — cada vez mais ofertados por provedores privados — e, em vez de instrumentalizar as instituições governamentais, reforça sua resistência e fechamento.

Em artigo publicado em 2002, Pacheco assinala que o governo necessitava de sua “escola corporativa de gestão” à semelhança das “universidades corporativas” desenvolvidas por grandes empresas privadas, reconhecidas como capazes de assegurar o alinhamento da capacitação aos valores e desafios estratégicos enfrentados pelas corporações. Consideramos que, no setor público, a existência de uma escola de governo, ou de uma universidade corporativa, esteja ligada, de forma estratégica, à necessária vinculação entre a oferta de capacitação e o planejamento organizacional. Porém, tendo em vista a ausência de um esclarecimento conceitual, ambos os termos perpetuaram-se para indicar experiências de profissionalização para o setor público. Uma diferença considerável seria em relação ao ambiente onde estão inseridos cada tipo de organização. Assim, enquanto uma escola de governo estaria vinculada aos órgãos da administração pública direta e indireta, supõe-se que uma universidade corporativa estaria vinculada a empresas públicas.

Em suma, mais do que um espaço físico, uma universidade corporativa representa um modelo de educação corporativa, baseado no ensino de competências para todos os profissionais e parceiros da organização. Elas estabeleceram a aprendizagem como uma estratégia de sobrevivência em um cenário cada vez mais competitivo. Diante disso, consideramos que a instalação dessas unidades seja mais adequada em empresas públicas do que em órgãos governamentais, tendo em vista que os pressupostos desse modelo foram desenvolvidos sobre preceitos privados. Não há impeditivos para que os órgãos inseridos no aparato estatal optem pelo modelo de universidade corporativa, desde que o adapte em seus espaços.

## Organizações não governamentais

As reformas administrativas empreendidas no Estado a partir 1995 trouxeram novas maneiras de gerir a coisa pública e variadas formas de provisão de serviços públicos. Verificamos que a oferta de serviços públicos de qualidade não se restringiu somente à melhoria do aparato estatal, mas esteve vinculada também ao padrão da oferta realizada pelas organizações não governamentais. Seguindo esta lógica, também foi ampliada a oferta de cursos com a temática pública, ocorrendo uma diversificação tanto dos tipos de organização que promovem as ações de capacitação quanto dos destinatários dos cursos. A demanda de preparação para atuar nos múltiplos espaços públicos vem aumentando gradativamente, ao passo que se reconheceram limitações na qualificação dos agentes. Nesse cenário, organizações não governamentais promovem cursos, consultorias, assessoria e planejamento para diversos órgãos e agentes públicos.

O foco das organizações não governamentais, na opinião de Nogueira (2005), seria a formação de pessoas capazes de pensar o setor público e de interferir direta ou indiretamente no espaço de governar, fossem elas gestores, juízes, parlamentares, governantes ou cidadãos e, quando fosse o caso, buscar-se-ia também capacitar e preparar pessoas para um melhor desempenho profissional no setor público. Trata-se de preparar cidadãos para a convivência ativa no âmbito do Estado, ou seja, para uma melhor compreensão dos termos do governo democrático, do desenvolvimento econômico e social, da organização da sociedade civil e do controle social. O autor acredita que o espectro dos empreendimentos desse tipo pode ser bastante elástico, aparecendo tanto na forma de um maior empenho na organização de atividades de formação de quadros no interior dos partidos políticos, quanto na forma de empreendimentos societários preocupados em preparar pessoal qualificado, em termos técnicos e ético-políticos para exercer funções governamentais nas diferentes esferas da vida social.

As organizações não governamentais que ofertam capacitação diferenciam-se fundamentalmente pelos espaços de atuação e pelas formas de financiamento, fatores que influenciam em seus objetivos e interesses. Algumas instituições destacam-se nesse cenário por, também, promoverem consultoria, assessoria e suporte à realização de concursos públicos. São exemplos o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e a Fundação Konrad Adenauer, entre outros.

De maneira geral, esse tipo de organização atua em caráter complementar e concorrente às atividades desenvolvidas pelos órgãos do Estado na oferta de atividades educacionais para servidores e agentes públicos, atendendo demandas de capacitação que o setor público não consegue acolher. Além disso, realizam consultorias nos assuntos em que se tornam especialistas, promovem estudos sobre

assuntos diversos de gestão pública e até mesmo sobre as escolas de governo, entre outras atividades. As escolas de governo inseridas no aparato estatal podem atuar em parceria ou contratando os serviços das organizações não governamentais, tendo em vista que o caráter dessas organizações pode ser com ou sem fins lucrativos.

## Fundações partidárias

Os institutos ou fundações partidárias são vinculados a partidos políticos, de forma direta ou indireta, e promovem atividades de educação, formação e doutrinação política. Representam um importante *locus* de formação de quadros para o setor público, principalmente porque é nesses espaços que ocorre a qualificação dos dirigentes políticos e maior qualificação da participação política de diversos atores. No Brasil, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (BRASIL, 1995b) assegura aos partidos autonomia para definir sua estrutura interna, sua organização e seu funcionamento, porém deixa implícita a necessidade de criação de Fundações voltadas à doutrinação dos ideais partidários.

Segundo Prado (2009), as fundações partidárias nasceram da necessidade do envolvimento com a sociedade civil em geral, da participação em debates de temas contemporâneos, de estudos acadêmicos e, principalmente, em quebrar os obstáculos que os partidos políticos possuem no que concerne à aceitação pelos diferentes segmentos da sociedade. O foco principal de atuação não trata da relação entre educação e política, realizada por meio de disciplinas em sala de aula, mas da formação política, voltada àqueles que assumiram cargos eletivos e fazem da política a sua forma de ação. De acordo com Fernandes e Dantas (2012), o viés ideológico de cada fundação está atrelado ao posicionamento que seu mantenedor respira. A conexão entre o partido e a fundação pode ser formal, quando há um vínculo jurídico que conecta a administração do partido com a administração da fundação, ou informal, quando a fundação, ainda que pautada e orientada pela doutrina do partido político, possui uma administração própria e independente da administração partidária.

As ações de formação e educação política foram, aos poucos, sendo inseridas no ordenamento jurídico brasileiro. A Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1971 (BRASIL, 1971) não vislumbrava as ações de ensino como função precípua destas entidades, no entanto, em 1976, foi publicada a Lei nº 6.339 (BRASIL, 1976), incluindo a obrigatoriedade da criação de institutos junto aos partidos, destinados à formação, renovação e aperfeiçoamento de quadros e lideranças partidárias. A partir da edição da Lei Orgânica dos Partidos de 1995 (BRASIL, 1995b), foi estabelecida uma nova perspectiva para a atuação das fundações partidárias.

Artigo 53 – A fundação ou instituto de direito privado, criado por partido político, destinado ao estudo e pesquisa, à doutrinação e à educação política, rege-se pelas normas da lei civil e tem autonomia para contratar com instituições públicas ou privadas, prestar serviços e manter estabelecimentos de acordo com suas finalidades, podendo, ainda, manter intercâmbio com instituições não-nacionais (BRASIL, 1995b).

Outro marco legal foi a edição da Resolução nº 22.121, de 1º de dezembro de 2005, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) (BRASIL, 2005), que dispôs sobre as regras de adequação de institutos ou fundações de pesquisa e de doutrinação e educação política de partidos políticos às normas estabelecidas no Código Civil de 2002. Desse modo, os entes anteriormente criados sob a forma de instituto, associação ou sociedade civil deveriam, a partir de então, ser convertidos em fundações de direito privado, nos termos e prazos da lei civil. A resolução do TSE refletiu uma demanda por parte dos partidos políticos no tocante a um maior reconhecimento das fundações, requerendo uma diferenciação legal dessas em relação às demais instituições presentes no Código Civil (PRADO, 2009; FERNANDES; DANTAS, 2012).

A partir de 2009, uma alteração no artigo nº 44 da Lei Orgânica dos Partidos previu a destinação de recursos financeiros para o funcionamento das Fundações.

Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:

[...]

IV – na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido (BRASIL, 2009).

O aporte financeiro destinado às fundações partidárias é proveniente do fundo partidário, distribuído por meio do método referente à força eleitoral e à representação parlamentar que cada partido político possui no Congresso Nacional. Como a divisão dos recursos guarda relação com a expressividade das legendas na Câmara dos Deputados, é esperado que os maiores partidos tenham mais recursos. O controle da aplicação destes recursos cabe ao Ministério Público e, à Justiça Eleitoral, cabe verificar se os partidos repassam os 20% para as fundações partidárias. A fundação única de cada partido deve ter caráter nacional, havendo, contudo, representações nacionais, estaduais e municipais que recebem recursos de acordo com a divisão proposta internamente (PRADO, 2009; FERNANDES; DANTAS, 2012).

A literatura envolvendo o tema é escassa, não havendo estudos sobre como atuam e quais atividades promovem esses órgãos. Devido ao grande desconhecimento sobre as fundações partidárias, Fernandes e Dantas (2012) questionam se, de fato, suas ações estão sendo utilizadas como instrumentos de educação política e aprofundamento dos valores democráticos, ou se estão sendo destinadas a



fins outros e não condizentes com aquilo que se espera de sua atuação. Surgem, assim, críticas relacionadas a supostos desvios de finalidade de suas atividades e ausência da fiscalização na utilização dos recursos a elas destinados. De acordo com Franco (2011), a maior parte das fundações não tem sede própria, usa os recursos com pouca transparência e entrega sua gestão a políticos sem mandato. Sendo institutos relacionados à educação política, Dantas (2010) analisa que nenhuma das fundações partidárias brasileiras possui programas abrangentes relacionados à sua função precípua, que tem o propósito de fortalecer aspectos centrais da essência de cada partido, de colocar o cidadão em contato com os partidos, levá-lo a escolher de forma racional o discurso, o programa e o projeto que melhor se adequa às suas concepções de realidade, bem-estar e, sobretudo, de consolidação de direitos sob o formato de políticas públicas. Em geral, são feitos apenas programas de formação complementar para militantes e para gestores, não havendo um esforço sistematizado de formação política para a juventude, convênio com programas de pós-graduação, bolsas de estudo ou cursos que incluam a interação com lideranças partidárias. Conclui Dantas (2010) que os institutos partidários possuem diferentes graus de institucionalização e desenvolvimento de sua capacidade de produzir pesquisa, divulgar seu credo e valores políticos e de investir na formação política de quadros e militantes do partido.

Todos os partidos políticos são obrigados a encaminhar ao Tribunal Superior Eleitoral<sup>6</sup> o nome da fundação de pesquisa, doutrinação e educação política, a indicação do seu representante legal, número de inscrição no CNPJ, endereço da sede, telefone, e-mail e fac-símile. As fundações partidárias expandiram-se com objetivos legalmente definidos, mas com falta de transparência na utilização dos recursos a elas destinados. Enquanto há um aumento quantitativo e qualitativo dos demais modelos de profissionalização para o setor público, a atuação das fundações partidárias na formação política ainda é pouco conhecida, mesmo que venha ocorrendo maior pressão para melhorar e qualificar a atuação dos agentes políticos. Estes órgãos são relevantes para promover a qualificação dos dirigentes políticos e pela melhoria da participação política da sociedade.

## Considerações finais

Com a intenção de compreender os diversos modelos de escolas de governo instituídos no Brasil, constatamos que existem diversas experiências de profissionalização de servidores públicos, as quais são viabilizadas por uma

---

<sup>6</sup> Conforme previsão do artigo 40 da Resolução TSE nº 23.282, de 22/06/2010, que disciplina a criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos.



multiplicidade de organizações, situadas em espaços diversificados, atendendo a um público amplo e heterogêneo. Partindo do pressuposto de que a melhoria da gestão pública não depende somente da atuação do aparato governamental, ações de capacitação devem estar permeadas na oferta de variados serviços públicos, estatais ou não. Assim, a atuação de um único modelo de capacitação e formação é insuficiente para o atendimento das demandas de qualificação para o setor público. Em cada ambiente, encontram-se diferentes tipos de formação, os quais devem assumir sua parcela de responsabilidade e atuar em parceria com outros modelos, fornecendo capacitações que agreguem conhecimento aos diversos atores envolvidos. A realização de parcerias é o caminho a ser trilhado para a superação do isolamento institucional das instituições e enfrentamento dos desafios da sociedade.

A profissionalização para o setor público apresentou-se como um objetivo comum entre os modelos pesquisados. O traço mais marcante esteve relacionado à heterogeneidade, tendo em vista a variedade de espaços em que se inserem, a diversidade de destinatários, os objetivos perseguidos e a amplitude de formas de atuação. A análise do ambiente em que se estabeleceram permitiu-nos perceber que os diversos modelos foram desenvolvendo-se paralelamente ao longo da história político-administrativa brasileira, porém com poucas intersecções significativas. O cenário que vem se desenhando propicia uma maior integração entre a oferta formativa para o setor público, o que demandará, em um futuro próximo, a coordenação estruturada e formalizada de ações, a realização efetiva de parcerias e a utilização de mecanismos institucionais que agreguem as diversas propostas.

Diante de vantajosas possibilidades também se encontram alguns desafios. À medida que um modelo não atenda a contento suas demandas, abre-se uma lacuna para que outros modelos atuem de forma concorrente na oferta de cursos. No entanto, os cursos ofertados nem sempre estão alinhados às demandas apresentadas, não atendendo às necessidades da organização demandante e gerando frustração nos participantes. Os cursos adquiridos nas instituições externas, muitas vezes, não são adequados em termos de conteúdos, metodologias e, principalmente, ideologias e valores. Além disso, limitações relativas ao orçamento e infraestrutura podem ser fatores impeditivos da expansão de ações voltadas à profissionalização de agentes públicos. Ainda faz-se necessário superar a lógica de que as atividades educativas no setor público são vistas como gastos e não como investimentos.

As ações de capacitação e formação para o setor público somente geram resultados caso estejam efetivamente vinculadas às demandas identificadas, capazes de diminuir as lacunas de qualificação e promover melhorias no desempenho individual e organizacional. Pensar em uma escola de governo, ou qualquer outro modelo de profissionalização para o setor público, somente faz sentido se

essas unidades estiverem vinculadas ao atendimento de projetos democráticos e de garantia de direitos. As atuações dos diferentes modelos apresentados neste artigo estão cada vez mais se interpenetrando e, além disso, vêm sendo realizadas, muitas vezes, ações conjuntas. Aos agentes públicos estão disponíveis amplas possibilidades de capacitação, tendo em vista que a formação e atuação voltadas ao setor público não se restringem somente a uma única organização. A superação dos desafios da gestão pública brasileira perpassa a compreensão e desenvolvimento dos modelos de profissionalização de servidores públicos, capazes de viabilizar maior capacidade de governo nas diversas organizações e promover a melhoria na prestação de serviços.

## Referências bibliográficas

ALPERSTEDT, Cristiane. Universidades corporativas: discussão e proposta de uma definição. *RAC – Revista de Administração Contemporânea*. Curitiba: Anpad, v. 5, n. 3, p. 149-165, set-dez, 2001.

AZEVEDO, Clóvis Bueno. Escolas de governo e carreiras públicas: efetivamente públicas e de governo? In: CARNEIRO, José Mário Brasiliense; AMORIM, Alexandre (Orgs). *Escolas de Governo e gestão municipal*. São Paulo: Oficina Municipal, 2003. p. 37-54.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971. *Lei Orgânica dos Partidos Políticos*. Brasília, 1971.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. *Lei nº 6.339, de 1º de julho de 1976*. Dá nova redação ao artigo 250 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, alterado pelo artigo 50, da Lei nº 4.961, de 4 de maio de 1966, e ao artigo 118 da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971. Brasília, 1976.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Constituição: República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Projeto de Emenda Constitucional nº 173, de 1995*. Brasília, 1995a.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. *Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995*. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, 1995b.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Emenda Constitucional nº 19 de 1998*. Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução TSE nº 22.121, de 1º de dezembro de 2005*. Dispõe sobre as regras de adequação de institutos ou fundações de pesquisa e de doutrinação e educação política de partidos políticos às normas estabelecidas no Código Civil de 2002. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. Escola Nacional de Administração Pública. *ENAP 20 anos: caminhos de uma escola de governo*. Brasília: Enap, Cadernos Enap, Ed. Especial, 104p, 2006.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. *Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009*. Altera as Leis nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. Escola Nacional de Administração Pública. *Balanco de Gestão: 2011-2014*. Brasília: Enap, 44p, 2014b.

CARVALHO, Paulo César de. *Escolas de governo e cooperação*. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. X, 18 – 21 oct. 2005, Santiago, Chile. *Anais...* Santiago, 2005.

\_\_\_\_\_. *Rede nacional de escolas de governo no brasil: aprendizagens e desafios*. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. XVII. 30 oct. – 2 nov, 2012. Cartagena, Colômbia. *Anais...* Cartagena, 2012.

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*. 2006. 151 p. Tese (Doutor em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2006.

COELHO, Fernando de Souza; NICOLINI, Alexandre Mendes. Como tudo começou? Apontamentos históricos sobre a Implantação do Ensino de Graduação em Administração Pública no Brasil (1952-1965). *Revista Temas de Administração Pública*. Araraquara: Unesp, ed. especial, v. 2, n. 6, 2011.

DANTAS, Humberto. O caráter essencial da educação política e o desenvolvimento da democracia no Brasil. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. *Educação Política: reflexões e práticas democráticas. Cadernos Adenauer*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, XI, n. 03, 2010.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração pública e políticas públicas. *RAP – Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, v.45, n.3, p. 813-36, maio/jun, 2011.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. O tema das escolas de governo na emenda da reforma administrativa. *Respublica*. Brasília: ANESP, v. 12, n. 2, jul-dez, 2013.

FERNANDES, Ivan Filipe de Almeida; DANTAS, Humberto. *Fundações partidárias no Brasil e no mundo: funções legais, ações formativas e análise em perspectiva comparada*. 2012. (Apresentação de Trabalho/Outra). Disponível em: <[http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2014/04/3\\_7\\_2012\\_15\\_25\\_10.pdf](http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2014/04/3_7_2012_15_25_10.pdf)>. Acesso em: 08 dez/2014.

FRANCO, Bernardo Mello. Repasses para fundações partidárias crescem 50%. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 22 jan. 2011. Poder. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/864398-repasses-para-fundacoes-partidarias-crescem-50.shtml>>. Acesso em: 08 dez/2014.

GAETANI, Francisco. *Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses*. Brasília: Enap, Texto para discussão, p.27, 1998.

- \_\_\_\_\_. O ensino de administração pública no Brasil em um momento de inflexão. *RSP – Revista do Serviço Público*. Brasília: Enap, ano 50, n. 4, out-dez 1999.
- MACK, Bruno Scott. *A implantação de uma universidade corporativa no setor público: o estudo de caso da Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*. 2008. 165p. Dissertação (Mestre em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2008.
- MATOS, Fabiana Oliveira. *Escolas de governo na Constituição Federal: a regulamentação no âmbito da Administração Pública Federal*. 2007. 46p. Monografia (Especialização) - Instituto Brasiliense de Direito Público. Brasília, 2007.
- MATUS, Carlos. *Proyecto: Escuela Latinoamericana de Gobierno (ESCOLAG)*. [S.l.] (versión revisada, julio de 1995). Mimeo, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Adeus, Senhor Presidente: governantes, governados*. São Paulo: Fundap, 1997.
- \_\_\_\_\_. Triângulo de Governo. [S.l.]: Strategia Consultores Ltda. Fundación Altadir, 2006.
- \_\_\_\_\_. Escuela de Gobierno. *Salud Colectiva*. Buenos Aires: [s.n.], 2007b, 3(2): 203-212, mai-ago, 2007.
- MEISTER, Jeanne C. Educação Corporativa. Tradução: Maria Claudia Santos Ribeiro Ratto. São Paulo: Makron Books, 1999
- NICOLINI, Alexandre Mendes. Qual será o futuro da fábrica de administradores? *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo: RAE, v. 43, n. 2, p. 44-54, abr-jun. 2003. Disponível em: <<http://rae.fgv.br/rae/vol43-num2-2003/qual-sera-futuro-fabricas-administradores>>. Acesso em: 10 set. 2014.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. Atualidade, força e sentido das escolas de governo. In: *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, p. 167-193, 2005.
- PACHECO, Regina Sílvia. Escolas de governo: tendências e desafios – ENAP-Brasil em perspectiva comparada. *RSP – Revista do Serviço Público*. Brasília: Enap, ano 51, n. 2, p. 03-21, 2000.
- \_\_\_\_\_. Escolas de governo como centros de excelência em gestão pública: a perspectiva da ENAP – Brasil. *RSP – Revista do Serviço Público*. Brasília: Enap, ano 53, n. 1, p. 75-86, jan-mar, 2002.
- \_\_\_\_\_. Escolas de governo: evolução histórica e perspectivas para os municípios. In: CARNEIRO, José Mário Brasiliense; AMORIM, Alexandre (Orgs). *Escolas de Governo e Gestão Municipal*. São Paulo: Oficina Municipal, p.19-35, 2003.
- PIRES, Valdemir *et al.* Dossiê campo de públicas no Brasil – definição, movimento constitutivo e desafios atuais. *Revista APGS – Administração Pública e Gestão Social*. [S.l., s.n.] v.6, n.3, jul-set 2014. p. 110-126.
- PRADO, Henrique Sartori de Almeida. El papel de las fundaciones de los partidos políticos en el desarrollo de la democracia brasileña. *Libel – The International Federation of Liberal Youth Organization Magazine*, p. 1 – 6, 27 abr. 2009.

RAMOS, David Ricardo Moreira. *Universidades corporativas: possibilidades e dificuldades de sua implantação – estudo de casos*. 2001. 135p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

ROUANET, Sérgio Paulo. *Criação no Brasil de uma escola superior de administração pública*. Brasília: Enap, 2005. p. 96.

SANTOS, Maria Helena de Castro *et al.* As experiências nacionais no campo da profissionalização. IN: PETRUCCI, Lucia; BRITO, Marcelo; SANTOS, Maria Helena de Castro (Coords) (1995). *Escolas de governo e profissionalização do funcionalismo*. Brasília: Enap/CDID, 1995.

ZAVATTI, Waleska Yone Yamakawa; BALDUÍNO, Maria Aparecida Canale. *Educação corporativa no setor público: um estudo sobre o Tribunal de Contas do Estado de Goiás*. 2013. Monografia (Especialista) - convênio UCDB – Universidade Católica Dom Bosco e Portal Educação. Goiânia, 2013.

**Milena de Senne Ranzini**

Possui mestrado em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Atualmente é Analista de Gestão de Pessoas da Prefeitura Municipal de Campinas/SP. Contato: miranzini@yahoo.com.br

**Newton Antonio Paciulli Bryan**

Possui pós-doutorado pela IEDES-Université Paris I. Atualmente é professor da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) na área de Estado, Políticas Públicas, Planejamento e Gestão. Contato: nbryan@unicamp.br

# A inserção de municípios gaúchos no Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFANCIA) e seus fatores condicionantes<sup>1</sup>

**Letícia Maria Schabbach**

*Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)*

**Marília Patta Ramos**

*Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)*

O estudo examina fatores explicativos da adesão dos municípios gaúchos ao Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA), instituído pelo Governo Federal em 2007. Por meio de regressão logística envolvendo dados secundários foram testados estatisticamente os seguintes aspectos como explicativos para adesão: a) se o programa está sendo implantado em espaços sociais com maior demanda e menor oferta em educação infantil; b) se as desigualdades municipais pesam na participação (ou não) das prefeituras; c) como a implementação do PROINFANCIA intensifica ou altera as relações entre os entes federados e suas competências no âmbito da educação infantil. Verificou-se que a adesão dos municípios do Rio Grande do Sul ao programa PROINFANCIA e a estratégia federal de indução, no período 2007 a 2009, foram mais efetivas nas prefeituras administradas por partidos de esquerda. Além disso, houve maior adesão dos municípios menos industrializados.

**Palavras-chave:** educação infantil, política educacional, políticas públicas, implementação, relações intergovernamentais, desigualdade regional

---

<sup>1</sup> O presente artigo é uma versão adaptada do trabalho publicado no 37º Encontro Anual da ANPOCS, Águas de Lindoia, São Paulo, 23 a 27 de setembro de 2013, disponível em: [http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=8658&Itemid=429](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=8658&Itemid=429)

---

[Artigo recebido em 29 de maio de 2015. Aprovado em 23 de agosto de 2016.]

## **La inserción de municipios gauchos en el Programa Nacional de Reestructuración y Equipos de la Red Escolar Pública de Educación (PROINFANCIA) y sus factores condicionantes**

El estudio examina factores explicativos de la adhesión de los municipios gauchos al Programa Nacional de Reestructuración y Aparejo de la Red Escolar Pública de Educación Infantil PROINFANCIA, instituido por el gobierno federal en 2007. A través de regresión logística que involucró datos secundarios, se probaron estadísticamente los siguientes aspectos como explicativos A) si el programa está siendo implantado en espacios sociales con mayor demanda y menor oferta en educación infantil; B) si las desigualdades municipales pesan en la participación (o no) de las alcaldías; C) cómo la implementación del PROINFANCIA intensifica o altera las relaciones entre los entes federados y sus competencias en el ámbito de la educación infantil. Se verificó que la adhesión de los municipios de Rio Grande do Sul al programa PROINFANCIA y la estrategia federal de inducción, en el período 2007 a 2009, fueron más efectivas en los ayuntamientos administrados por partidos de izquierda. Además, hubo mayor adhesión de los municipios menos industrializados.

**Palabras clave:** educación infantil, política educativa, políticas públicas, implementación, relaciones intergubernamentales, desigualdad regional

## **The insertion of gaúcho municipalities into the Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFANCIA) and its conditioning factors**

The study verifies the aspects that affect the municipalities in Rio Grande do Sul State adhesion to the National Program for Structuring and Outfit of Public Preschool Network (PROINFANCIA), which was deployed in 2007 and allocates financial assistance to municipalities for the construction and equipping public schools in kindergarten. Through logistic regression involving secondary data, we sought to determine factors associated with municipalities adhesion. The mapping of municipal characteristics that affect the decision to join the PROINFANCIA identified the following respects: a) if the Program was implemented in social spaces with more demand and less supply in early childhood education; b) if the inequality constrained (or not) the municipality participation; c) as the implementation of PROINFANCIA streamlined relations between federal and competencies within the early childhood education. The results showed the adherence of the municipalities to PROINFANCIA Program were more effective in Municipalities run by leftist parties. In addition, there was a greater participation of the least industrialized cities.

**Keywords:** education, public policies, implementation, intergovernmental relations, regional inequality



## As políticas educacionais voltadas às crianças de 0 a 5 anos e o PROINFANCIA

Este estudo procura identificar que características municipais (socioeconômicas, demográficas, situação educacional, capacidade fiscal da prefeitura, investimento municipal em educação geral e infantil, ideologia do partido do prefeito) condicionaram a participação de municípios gaúchos no Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFANCIA), que destina auxílio financeiro aos municípios para a construção e a equipagem de escolas públicas de educação infantil.

Para tanto, contextualizaremos, inicialmente, a situação das políticas educacionais voltadas ao público infantil menor de sete anos, em que se insere o programa em foco. Em seguida, examinaremos, à luz da literatura sobre políticas públicas, de que forma a implementação de programas federais dinamiza as relações intergovernamentais e quais os prováveis motivos associados à decisão das prefeituras em aderir a políticas formuladas em instâncias superiores de governo. Logo após, são explicitados os procedimentos metodológicos e interpretados os resultados da regressão logística.

É recente no Brasil a inclusão da faixa etária inferior aos sete anos nas políticas educacionais. Pode-se dizer que a partir da Constituição de 1988 garantiu-se o dever do Estado para a educação de crianças de 0 a 6 anos de idade por meio do atendimento em creche e pré-escola.

Ao longo dos últimos 20 anos, a educação infantil passou por forte processo de institucionalização. A promulgação de leis infraconstitucionais, a implantação de programas públicos e a criação de estruturas específicas vêm ampliando a incorporação dessas crianças ao sistema educacional, alterando o caráter assistencialista até então vigente (ROSEMBERG; ARTES, 2012, BARBOSA *et al.*, 2012). Uma das metas previstas nos sucessivos Planos Nacionais de Educação desde 2001 (BRASIL, 2001, 2007), na Emenda Constitucional 59 (BRASIL, 2009), e na Lei nº 12.796 (BRASIL, 2013), que oficializou a EC 59, é a universalização do acesso e a ampliação da oferta pública em educação infantil.

Para Barbosa, Gehlen e Fernandes (2012), “Se, inicialmente, o direito à Educação Infantil emergiu atrelado ao direito da família trabalhadora, posteriormente foi constituindo, no contexto social brasileiro, um novo significado e hoje é também reivindicado como um direito social de todas as crianças” (BARBOSA; GEHLEN; FERNANDES, 2012, p. 73). Direito esse pleiteado também pelas trabalhadoras rurais, como aparece, à guisa de exemplo, na pauta da Marcha das Margaridas de 2011, segundo informação de Rosemberg e Artes (2012). Tal reivindicação provavelmente esteja associada às mudanças nas relações familiares e à crescente participação da mulher no trabalho e na vida social dos espaços rurais (BARBOSA; GEHLEN; FERNANDES, 2012).



Em consonância com as normas legais que foram instauradas após a Constituição de 1988, a atenção às crianças pequenas tem sido incorporada por vários programas educacionais (SAVIANI, 2007), exigindo uma adequação ou aprimoramento desses para a faixa etária de até cinco anos de idade, por exemplo: no transporte escolar, a adequação dos assentos e da segurança nos veículos; nos programas de livros didáticos, a literatura infantil voltada àquele período etário; nas ações de formação pedagógica, a capacitação específica dos professores da educação infantil; a alimentação escolar para creches e pré-escolas, bem como a observância de infraestrutura apropriada. Além disto, a exigência de padrões mínimos de qualidade em termos de infraestrutura tornou-se um aspecto central das ações do Ministério da Educação (MEC), desde 1998.

Segundo Barbosa, Gehlen e Fernandes (2012), tais iniciativas trouxeram avanços quanto ao provimento da educação infantil no País: expansão do atendimento das crianças de 0 a 5 anos, exigência de qualificação dos profissionais que trabalham diretamente com elas, oferta de programas específicos para construção, reforma e aparelhamento de escolas infantis, para citar alguns avanços. Contudo, ainda persiste uma defasagem quanto à participação da educação infantil em relação aos outros níveis de ensino, por exemplo, o investimento público direto nessa etapa de ensino atingiu, em 2011, 8,7%, percentual bastante inferior aos 29,8% da 1ª a 4ª séries; 27,8% da 5ª a 8ª séries; 17,1% do ensino médio; e 16,6% do ensino superior (INEP, s/d).

Ademais, a cobertura em termos de oferta em educação infantil é ainda reduzida em comparação com as outras etapas de ensino. Considerando-se dados calculados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre frequência líquida (percentual da população por faixa etária que frequenta escola de acordo com o nível de ensino da matrícula) no período 2001 a 2009, constata-se que, enquanto a frequência líquida dos 4 a 6 anos aproximou-se dos 60% ao longo da série histórica, a dos 0 a 3 anos passou de 10% em 2001 para 18,4% em 2009, aumentando 84% (IPEA, 2011, p. 143). Entretanto, essa faixa etária apresentou os menores percentuais de atendimento entre todas as etapas da educação básica.

Por outro lado, é desigual o acesso das crianças com cinco anos ou menos à escola, fazendo com que parcela considerável da população brasileira ainda não tenha esse direito assegurado: as crianças de 0 a 3 anos, as de famílias de renda baixa, e as residentes em áreas rurais, comunidades quilombolas e indígenas ou em assentamentos agrícolas<sup>2</sup>. Por vezes, os limites etários normatizados (creche – de 0 a 3 anos e 11 meses; pré-escola – de 4 a 5 anos e 11 meses, conforme a Lei de Diretrizes

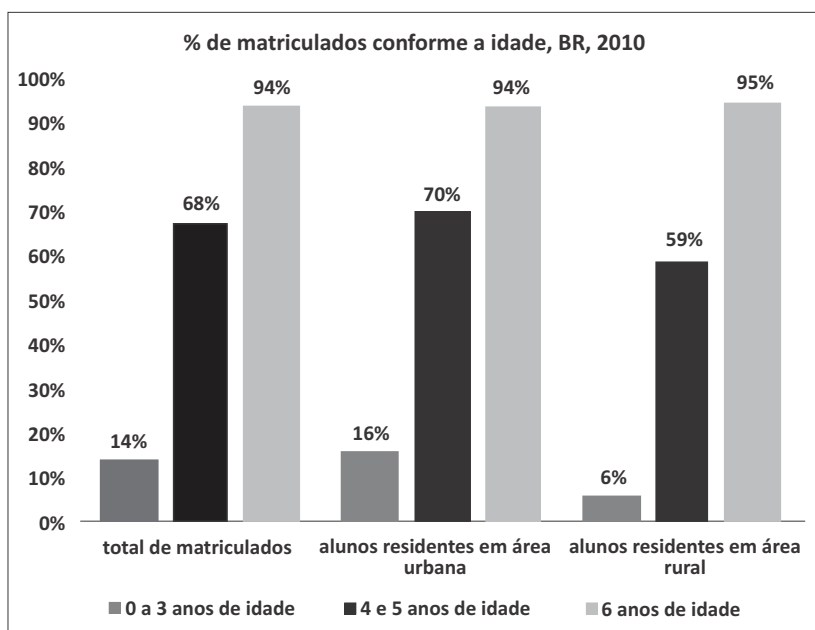
---

<sup>2</sup> Além da menor oferta, as crianças de 0 a 3 anos – principalmente as do meio rural – são matriculadas em escolas precárias quanto aos espaços, equipamentos e materiais pedagógicos, de acordo com a Pesquisa Nacional “Caracterização das práticas educativas com crianças de 0 a 6 anos residentes em áreas rurais” (BARBOSA *et al.*, 2012), realizada em 2012 através de convênio entre o MEC e a UFRGS.

e Bases/1996) não são respeitados, fazendo com que existam “crianças fora de lugar” (ROSEMBERG; ARTES, 2012) nas instituições de ensino: crianças muito pequenas sendo atendidas em pré-escolas, crianças de quatro ou mais anos sendo acolhidas em creches, crianças de 0 a 5 anos incluídas em turmas multi-etapas ou do ensino fundamental, crianças residentes em áreas rurais frequentando escolas urbanas.

O Gráfico 1, a seguir, mostra os percentuais de atendimento de crianças<sup>3</sup> entre 0 e 6 anos (sem considerar a etapa de ensino), no ano de 2010 no Brasil. Verifica-se que os maiores percentuais de matriculados são encontrados entre as crianças de seis anos de idade (94%), sem variações significativas em termos de local de residência do aluno (se área urbana ou rural). Provavelmente, a maioria dessas crianças frequentou, naquele ano, o ensino fundamental, mais próximo da universalização. Para crianças de quatro e cinco anos, o percentual de atendimento atingiu 68%. Nessa faixa etária, há maior incidência relativa de matriculados da área urbana do que da área rural, diferença que atinge 19 pontos percentuais. Já entre os de 0 a 3 anos de idade, o índice de atendimento é bastante reduzido, de 14%, repetindo-se nesse intervalo etário o maior acesso dos matriculados residentes em área urbana, que superamos da zona rural em dez pontos percentuais.

**Gráfico 1– Percentuais de matriculados conforme a faixa etária, Brasil, 2010.**



Fonte: INEP. Censo Escolar 2010 - Microdados. Elaboração pelas autoras.

<sup>3</sup> Os percentuais dos gráficos 1 e 2 referem-se à proporção de matriculados em relação à população na respectiva faixa etária.

Percebe-se que a meta (a ser atingida até o ano de 2016) de universalização do atendimento de quatro e cinco anos e de cobrir, no mínimo, 50% da demanda existente dos 0 aos 3 anos, conforme previsto na Lei 12.796/2013 (a norma mais recente), está longe de ser alcançada a curto prazo.

Podemos acreditar que, em meio a essa situação, a obrigatoriedade legal de ampliação da oferta de vagas para crianças de 0 a 5 anos, recentemente regulamentada, tornou-se um forte elemento indutor da busca por recursos federais pelas prefeituras municipais, em especial daquelas sem disponibilidade de recursos fiscais.

Nesse contexto, é promulgado, em 2007, o PROINFANCIA<sup>4</sup>, programa por meio do qual o Governo Federal destina recursos financeiros às prefeituras municipais (e ao Distrito Federal) para a construção, reforma e aquisição de equipamentos e mobiliário para creches e pré-escolas públicas<sup>5</sup>. Tendo como público-alvo as crianças de 0 a 5 anos de idade, ele foi instituído pela Resolução nº 06, de 24 de abril de 2007, do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O FNDE é o órgão técnico do Ministério da Educação (MEC) que acompanha o processo de contratação e libera os recursos aos municípios.

Dentro do programa existem dois tipos de projetos arquitetônicos para a construção das escolas: o projeto B (com capacidade para 240 crianças em dois turnos, contando com 8 salas pedagógicas, sala de informática, cozinha, refeitório, pátio coberto, entre outros ambientes), e o projeto C (com capacidade para 120 crianças em dois turnos, com 4 salas pedagógicas e demais espaços previstos no projeto B)<sup>6</sup>. Os modelos são os mesmos para todo o País, mas os municípios podem solicitar alterações quando estiverem planejando a construção.

Para se inserirem no PROINFANCIA, as prefeituras devem elaborar o Plano de Ações Articuladas (PAR) para construção de escolas de educação infantil e assinar o Termo de Adesão ao programa. Dentre os critérios para a concessão da assistência financeira, conforme consta no artigo 3º da Resolução que cria o PROINFANCIA (BRASIL, 2007), destacam-se:

- Observância dos Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil.

<sup>4</sup> As informações sobre o PROINFANCIA foram obtidas em: BRASIL (2007); BLOG DO PLANALTO (2011); ALMEIDA (2011); MEC MUDA CRITÉRIOS... (2011); e nos portais do MEC (<http://portal.mec.gov.br>), do FNDE (<http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional>) e do SIMEC (<http://painel.mec.gov.br>).

<sup>5</sup> O programa prevê, ainda, capacitação dos gestores e professores sobre a temática da educação infantil e sobre a metodologia de elaboração de projetos.

<sup>6</sup> Existe ainda o modelo A, de responsabilidade precípua das Prefeituras Municipais.

- No caso de construção, concordância do proponente em adotar o projeto executivo disponibilizado pelo FNDE.
- Aprovação de Plano de Trabalho pela Diretoria de Programas e Projetos Educacionais (DIRPE/FNDE).
- No caso de construção ou reforma, apresentação de documentos comprobatórios da propriedade do terreno, o qual deve ter área compatível com o projeto solicitado.
- Demanda mínima de crianças não matriculadas (120 ou 240, conforme o censo escolar mais recente).

Além do projeto de implantação, o município é responsável pela licitação da obra e pelo monitoramento da construção, devendo publicar as informações no Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC).

A solicitação é feita diretamente ao MEC no PAR e os documentos são enviados eletronicamente via SIMEC. Se aprovada, a transferência de recursos é efetuada por meio de repasse automático ou da celebração de convênio entre o FNDE e o município solicitante, o qual se compromete com a assunção de cerca de 1% do valor total da obra, enquanto contrapartida.

Em 2011 o PROINFANCIA foi inserido na segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC2), em uma tentativa do Governo Federal de agilizar a execução das obras e a própria consolidação do programa. Nessa nova etapa, a adesão do município passou a ser formalizada através de termo de compromisso, sem a exigência de convênio (que era obrigatório até 2010), o que facilitou a liberação e a transferência dos recursos. Até 2014, o PAC2 previa a distribuição de R\$ 7,6 bilhões para a criação de cerca de 1,5 milhões de vagas em 6 mil unidades de educação infantil.

Ainda de acordo com informações do SIMEC, entre 2007 e 2011 municípios de todos os estados brasileiros já haviam sido contemplados pelo PROINFANCIA, sendo que em seis estados mais da metade das prefeituras receberam recursos para a construção de escolas infantis: Mato Grosso do Sul (75 municípios, 96% do total de municípios do estado), Tocantins (91 municípios, 65%), Ceará (106 municípios, 58%), Mato Grosso (79 municípios, 56%), Rio Grande do Sul (261 municípios, 53%) e Rio Grande do Norte (86 municípios, 51%).

Verifica-se, pelo exposto acima, que o PROINFANCIA tornou-se um programa federal abrangente e estratégico diante da baixa oferta de educação infantil nos municípios brasileiros. As novas exigências legais acerca da ampliação do provimento de vagas em creches e pré-escolas certamente fizeram com que mais e mais municípios recorressem aos recursos do programa, especialmente a partir de 2010, após a promulgação da EC nº 59.

Representando um programa federal cuja execução fica a cargo dos municípios, o PROINFANCIA dinamizou as relações entre os entes federados no âmbito das políticas educacionais brasileiras.

## Fundamentação teórica

Paul Berman (2007) argumenta que o estudo do processo de implementação de políticas públicas deve considerar o contexto institucional específico de cada área, por exemplo, a educação. Conforme o autor, um setor de política é composto por diferentes organizações, atores, dinâmicas, regras e padrões de comportamento que configuram uma macroestrutura debilmente integrada. Procurando dar conta de tal complexidade, ele propõe o conceito de “Macro implementação”, que compreende todo o setor da política, desde os níveis federais até os locais, onde a implementação ocorre ao longo de uma série de transições, entre as quais: 1ª transição - da decisão política ao programa de governo; 2ª - do programa de governo à adoção de um projeto local; 3ª - da adoção do projeto às práticas operacionalizadas localmente; 4ª - dessas aos resultados locais.

O foco deste estudo insere-se na segunda transição, qual seja: existindo o programa governamental, esse conduziria à adoção de um projeto local. Entretanto, a simples adoção (ou adesão) não garante o êxito da política, pois devem ser levadas em conta as práticas concretas adotadas pelas organizações e os resultados produzidos localmente, no âmbito da “micro implementação” (BERMAN, 2007), cuja análise foge aos objetivos do presente trabalho.

Por outro lado, da literatura brasileira na área da *policy analysis* tem-se que a produção de programas públicos acontece nos marcos de um desenho institucional federalista<sup>7</sup>, que condiciona as decisões dos atores governamentais (SOUZA, 2005; ARRETCHÉ, 2005; ALMEIDA, 2005; ABRUCIO; FRANZESE, 2011). Segundo Souza (2005), o federalismo brasileiro é tríplice, reunindo União, estados e municípios, tendo iniciado com a proclamação da República e regulamentado pela primeira vez na Constituição de 1891.

Federalismo não se confunde com descentralização, que se refere à “transferência de autoridade e responsabilidade, no que diz respeito a funções públicas do governo central para governos locais ou intermediários, para organizações governamentais semi-independentes e/ou para o setor privado” (ALMEIDA, 2005, p. 30).

Utilizando a tipologia proposta por Souza (2005), podemos destacar duas formas principais que caracterizam os processos de descentralização de políticas públicas

<sup>7</sup> Para Rodden (2005, p. 17), federalismo significa que “para algum subconjunto das decisões ou atividades do governo central torna-se necessário obter o consentimento ou a cooperação ativa das unidades subnacionais.”

no País: por um lado, a **realocação**, modalidade na qual os entes subnacionais têm maior capacidade de captação de recursos e decisão sobre políticas e, portanto, maior autonomia. Por outro, na **consolidação** as responsabilidades pela implementação e gestão de políticas previamente definidas pela União são transferidas para estados e municípios, reservando-lhes menor autonomia e poder de decisão sobre os conteúdos e as metas das ações públicas. Nesse sentido, a produção de políticas públicas no território brasileiro ocorre dentro de um *continuum* entre realocação e consolidação, dentro do qual os governos municipais (e estaduais) oscilam entre um maior ou menor poder de decisão e autonomia sobre as políticas formuladas em nível federal.

Ao analisar a nossa história republicana a partir das constituições federais, Souza (2005) identificou oscilações entre tendências e mecanismos mais ou menos descentralizadores, que ora limitavam ora expandiam a autonomia federal, configurando um processo que Almeida (2005) caracterizou como “longo e espasmódico”.

Nessa trajetória, os ritmos e formatos dos processos descentralizadores foram condicionados pelo desenho de cada política e pela distribuição prévia de competências e recursos entre os entes federados, como salientam Almeida (2005) e Souza (2005). Existe uma série de áreas de políticas sociais que é de competência partilhada entre os três níveis de governo, entre elas a cultura, a educação e a ciência (SOUZA, 2005). No âmbito do ensino fundamental e infantil, a partir da segunda metade da década de 1990 (com a promulgação da LDB em 1996 e a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental - FUNDEF em 1997), os governos municipais passaram a ser provedores importantes desse nível educacional, acessando recursos federais provenientes de programas os quais, ao mesmo tempo em que concediam benefícios, estipulavam sanções aos governos subnacionais (SOUZA, 2005; ALMEIDA, 2005). Até então, a competência principal no ensino fundamental era dos governos estaduais.

Melo (1996) e Arretche (2005) atribuem ao nosso federalismo um caráter mais competitivo e conflitivo do que cooperativo. Isso se deve às desigualdades entre os governos subnacionais para implementarem políticas públicas, especialmente quanto às suas capacidades institucionais (financeiras, técnicas e de gestão), bem como à inexistência de mecanismos de coordenação que estimulem a cooperação intergovernamental, tanto vertical quanto horizontal (SOUZA, 2005; ABRÚCIO; FRANZESE, 2011).

Embora não exista legislação específica que prescreva normas de cooperação entre União e entes federados, tais relações ocorrem na prática: “Os governos subnacionais partilham recursos federais, os municípios partilham parcelas de

impostos estaduais e existem várias políticas sociais, particularmente saúde e educação fundamental, que contam com diretrizes e recursos federais, mas são implementadas principalmente pelos municípios” (SOUZA, 2005, p. 114).

Em adendo, existem formas recentes de cooperação intergovernamental, como, por exemplo: as coordenações regionais e os consórcios horizontais e interníveis (consórcios municipais e intermunicipais, espécie de “associativismo territorial”, no dizer de Abrúcio e Franzese, [2011]); e os convênios entre entes federados, que visam promover a mútua colaboração entre os partícipes a fim de atingirem objetivos institucionais comuns. Esses últimos podem assumir várias formas, como “repasso de verbas, uso de equipamentos, de recursos humanos e materiais, de imóveis, de *know how* [...]” (ABRÚCIO; FRANZESE, 2011, p. 15). Os repasses são liberados após o envio e a aprovação dos projetos estaduais ou municipais, nos quais é exigido o alinhamento do objeto e plano de trabalho à execução financeira (IPEA, 2011).

Em geral, os convênios inserem-se na categoria “transferências voluntárias” não condicionadas<sup>8</sup> (as quais também abrangem acordos, ajustes ou outros instrumentos similares) do Governo Federal para os outros níveis governamentais (estados, municípios, Distrito Federal), a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira. Esse era o formato do PROINFANCIA até 2011; com o PAC2 a participação dos municípios passou a ser formalizada por meio de termo de compromisso.

Ao estudarem os acordos realizados na forma de convênios entre a União e os governos subnacionais, Abrúcio e Franzese (2011) verificaram que os termos são invariavelmente definidos pela esfera superior de governo, assemelhando-se mais a uma adesão por uma das partes, do que a uma negociação com liberdade de decisão. Nesse mesmo sentido, o IPEA (2011) menciona o restritivo “contrato de adesão” dos governos subnacionais para com a União, com o intuito de receberem transferências voluntárias.

Com efeito, as transferências voluntárias da União dificilmente escapam ao padrão de atendimento a ações previamente delineadas pelo próprio governo federal, por meio dos programas que ele elabora e anuncia e aos quais os estados, o DF e os municípios aderem ou não – e quase sempre o fazem, pois costumam necessitar dos recursos. Se, por um lado, essa configuração institucional restringe o regime de colaboração a praticamente um “contrato de adesão”, por outro, facilita o acesso a recursos federais, até mesmo por parte de UFs, que, de outra maneira, e até por conta de sua reduzida capacidade de gestão e de captação de recursos, pouco sucesso teriam em tal empreitada (IPEA, 2011, p. 140).

<sup>8</sup> As transferências voluntárias e os convênios são monitorados pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), e podem ser consultados no portal da transparência nos recursos públicos federais: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/>.



Em suma, o que se observa desde a década de 2000 no País, é que a implementação de programas federais tem progressivamente se caracterizado pela negociação direta entre União e governos municipais, tornando-os responsáveis pela provisão e execução da maioria dos serviços públicos e das políticas sociais em seus territórios.

Entre as formas pelas quais os entes federados assumem a gestão de políticas públicas, pode-se citar: por iniciativa própria, por adesão a algum programa proposto por outro nível governamental mais abrangente e/ou por imposição legal. Mas o que levaria os municípios a aderirem a políticas formuladas por outra esfera governamental?

No processo de tomada de decisão em torno da adesão a programas federais, e ao cotejar as suas vantagens e desvantagens, supõe-se que os municípios considerem a disponibilidade de recursos fiscais e administrativos próprios, a existência (ou não) de ações similares que consolidaram estruturas e conhecimento acumulado sobre determinada área de política (ou seja, o efeito de *feedback* das políticas prévias), bem como a existência de indicadores que sinalizem a magnitude do problema.

Portanto, as variáveis municipais são levadas em conta na decisão sobre a participação em programas federais, como salientam autores do campo das políticas públicas.

Por exemplo, Berman (2007), ao citar estudos sobre a adoção de políticas federais por prestadores locais, ressalta que tal adoção depende: do tipo de programa e dos incentivos oferecidos aos executores, das características do público alvo, das condições econômicas, sociais e políticas do contexto mais geral e local, bem como do grau de consonância entre os interesses locais e os objetivos programáticos federais. Por sua vez, Arretche e Marques (2002), em estudo sobre os condicionantes locais da descentralização das políticas de saúde, concluíram que as transferências federais não reduziram as desigualdades municipais quanto ao acesso a serviços públicos de saúde, pois as regras que as orientaram visavam mais à consolidação da própria descentralização do que à redução das diferenças entre os municípios. Nesse sentido, as desigualdades entre os municípios influenciam a sua adesão (ou não) aos programas formulados em nível superior de governo, mas os resultados desses nem sempre impactam na redução dessas mesmas disparidades.

Além disso, os níveis superiores de governo elaboram estratégias de indução (através das prescrições legais, incentivos financeiros e assistência técnica) para assegurar a adesão dos governos locais, as quais são consideradas por Arretche (1999) e Souza (2004) um fator fundamental para eles assumirem a provisão e a gestão de serviços sociais. Em síntese,



Considerando um leque possível de áreas de aplicação de recursos, esta decisão será o resultado de um cálculo no qual a **natureza da política**, o **legado das políticas prévias**, as **regras constitucionais** e a **existência de uma estratégia eficientemente desenhada e implementada por parte de um nível de governo mais abrangente** são componentes decisivos. (ARRETCHÉ, 1999, p. 119-120, grifos nossos)

Os aspectos acima referenciados são importantes para se analisar os motivos que levaram os municípios a aderirem (ou não) ao Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil. Tendo como universo empírico os municípios do Rio Grande do Sul, a seguir analisaremos os fatores que condicionaram a sua inserção (ou não) no PROINFANCIA.

## **Materiais e Métodos**

A fim de examinarmos os fatores condicionantes da adesão dos municípios sul-rio-grandenses ao Programa PROINFANCIA, construiu-se uma base de dados com variáveis para o conjunto dos municípios do estado (496, conforme o Censo Demográfico de 2010).

A opção pela análise de regressão logística decorre do fato de que ela é usada quando a variável dependente é dicotômica, assumindo dois valores: 1 referente à ocorrência do fenômeno investigado (na nossa pesquisa: aderiu ao PROINFANCIA), 0 sinalizando a não ocorrência (não aderiu ao PROINFANCIA). Essa análise possibilita aquilatar as razões das chances<sup>9</sup> de municípios que possuem certas características (representadas pelas variáveis independentes) terem aderido ao programa, em comparação com os que não o fizeram. E, ainda, quais aspectos reduzem a chance de adesão<sup>10</sup>. O modelo foi estimado através do *software* SPSS®.

### **Operacionalização das variáveis dependente e independentes**

a) **Variável dependente:** adesão ao PROINFANCIA, aqui considerada como a data de protocolo do processo no FNDE ou de início da vigência do convênio firmado entre o Governo Federal e a prefeitura municipal.

É uma variável dicotômica, em que o valor 1 indica que o município aderiu e 0 que não aderiu ao PROINFANCIA, no período 2007 a 2009, momento anterior à implantação da EC 59, ato que estipulou metas obrigatórias de ampliação de

<sup>9</sup> Estatisticamente a chance de aderir seria a razão entre a probabilidade de aderir e a de não aderir. Já a chance de não aderir seria a razão entre a probabilidade de não aderir e a de aderir. A razão das chances seria a divisão entre a chance de aderir sobre a chance de não aderir.

<sup>10</sup> Para maiores detalhes sobre a regressão logística, consultar: Powers (2000) e Long e Freese (2006).

vagas em educação infantil, representando uma forte indução para os governos municipais buscarem recursos federais.

Na construção da variável dependente foi necessário identificar o ano em que os municípios encaminharam suas propostas e projetos ao MEC/FNDE, o que foi possível através da consulta a *sites* e documentos do Ministério da Educação, resultando na distribuição mostrada na tabela seguinte.

Examinando-se a tabela 1, verifica-se que, em dezembro de 2014 (data de corte da pesquisa), 336 municípios gaúchos dos 467 considerados estavam inseridos no PROINFANCIA, ou seja, 72% do total do estado. Desses, 160 municípios (48% dos que aderiram) encaminharam solicitação ou firmaram convênio no período 2007 a 2009, ao passo que 52% o fez entre os anos 2010 e 2014.

**Tabela 1 - Distribuição dos municípios do Rio Grande do Sul conforme adesão ao PROINFANCIA, 2007-2014**

Período	Número de municípios	% dos que aderiram
2007a 2009	160	48%
2010 a 2014	176	52%
<b>Não aderiram até o final de 2012</b>	131(28% do total de municípios gaúchos)	NA
<b>Total</b>	467	-

Fontes: Ministério da Educação. Elaboração pelas autoras.

#### b) Variáveis independentes

Os indicadores (e suas respectivas variáveis) aqui considerados como “fatores condicionantes da adesão ao PROINFANCIA”, referem-se a características socioeconômicas e demográficas, político-ideológicas, de oferta de educação geral e infantil, de capacidade fiscal da prefeitura, e de existência de estruturas públicas municipais prévias no tocante à educação em geral e infantil. As informações são de anos anteriores ao início da vigência do programa (2007), pois, para inferirmos causalidade as variáveis independentes devem ter sido medidas em momento anterior à dependente.

A bateria inicial de variáveis independentes foi submetida a um exame de multicolinearidade, onde se consideraram altamente correlacionadas as duplas que tiveram coeficientes de correlação iguais ou acima de 0,8. A partir daí, uma das variáveis colineares foi excluída, restando 47 variáveis agrupadas em 10 indicadores, que constam no Quadro 1, a seguir. As variáveis destacadas com um **asterisco** foram as selecionadas a partir do teste de multicolinearidade.

### Quadro 1 – Indicadores e variáveis independentes

Indicador	Nº Variável	Descrição das variáveis independentes
Aspectos demográficos	V01	População de 0 a 5 anos de idade – 2000*
	V02	% da faixa etária de 0 a 5 anos sobre a população total – 2000*
	V03	% da população rural de 0 a 5 anos sobre a população de 0 a 5 anos – 2000*
	V04	Variação populacional no período 2000 a 2007
	V05	Taxa de urbanização - 2000
	V06	Densidade demográfica 2000 - habitantes por km <sup>2</sup>
Pertencimento à RMPA ou com influência externa	V07	Pertencimento à Região Metropolitana de Porto Alegre– 2006 (dicot., 1 = RMPA)
	V08	Influência externa (municípios com influência além da local) (dicot., 1 = influente)
Atividades econômicas principais	V09	% do valor adicionado <sup>a</sup> proveniente da indústria - 2006
	V10	% de ocupados na indústria de transformação - 2000
	V11	% do valor adicionado proveniente dos serviços - 2006
	V12	% de ocupados no comércio e reparação de veículos– 2000*
	V13	% da área ocupada por estabelecimentos de agricultura familiar – 2006 <sup>b*</sup>
Riqueza e origem da renda	V14	Produto interno bruto <i>per capita</i> - 2006
	V15	Renda <i>per capita</i> – 2000*
	V16	Participação percentual das rendas do trabalho - 2000
	V17	Participação percentual das rendas de transferências governamentais 2000 <sup>c</sup>
Qualidade de vida inclusive educação	V18	Índice de desenvolvimento socioeconômico - 2006 <sup>d</sup>
	V19	% de domicílios adequados <sup>e</sup> - 2000
	V20	Taxa de alfabetização das pessoas com 15 ou mais anos - 2000
	V21	IDEB do 4º ou 5º ano - 2005 <sup>f</sup>

Indicador	Nº Variável	Variáveis Independentes	
<b>Vulnerabilidade social</b>	V22	% de pessoas de 0 a 14 anos com renda domiciliar <i>per capita</i> inferior à R\$37,75 – indigentes 2000*	
	V23	% de crianças de 0 a 6 anos que residem em domicílios inadequados <sup>8</sup> - 2000	
	V24	Mortalidade infantil (óbitos até 1 ano/nascidos vivos x 1000) - 2006	
	V25	% chefes de domicílio sem instrução - 2000	
<b>Capacidade fiscal da prefeitura<sup>h</sup></b>	V26	Capacidade de gasto municipal (receitas correntes – despesas com transferência de capital 2006 / pop 2000), em reais	
	V27	% receita tributária sobre receitas correntes – 2006	
<b>Oferta educacional do município – em geral e educação infantil (pública e privada)</b>	<b>Educação Geral</b>	V28 Número de habitantes por escola*	
	<b>Ed Infantil</b>	V29	% de crianças de 0 a 5 anos que frequentaram escola (IBGE) / população de 0 a 5 anos – 2000*
		V30	% de crianças de 0 a 5 anos matriculadas em creche ou pré-escola em 2006 (Censo Escolar) sobre a população nesta faixa etária, em 2000
		V31	% de professores da educação infantil sobre o total de professores - 2006
		V32	% das escolas localizadas na área rural que oferecem educação infantil (EI) e outros níveis de sobre o total de escolas que oferecem EI e outros níveis de ensino – 2006*
		V33	% de alunos de creche e pré-escola que utilizam transporte escolar público- 2006
		V34	% das escolinhas <sup>l</sup> sobre o total de escolas que oferecem EI – 2006*
		V35	% das escolinhas localizadas na área rural sobre o total de escolinhas - 2006
		V36	% de escolinhas particulares sobre o total de escolinhas - 2006

Estruturas municipais e investimento da prefeitura em educação – em geral e educação infantil	Educação Geral	V37	Existência de Sistema Municipal de Ensino – 2006 (dicotômica, 1 = existe)
		V38	Existência de Plano Municipal de Educação – 2006 (dicotômica)
		V39	Existência de Fundo Municipal de Educação – 2006 (dicotômica)
		V40	Existência de Conselho Municipal de Educação – 2006 (dicotômica)
		V41	Taxa das despesas pagas em educação 2006/ população 2000
		V42	% das escolas municipais sobre o total de escolas - 2006
	Educação Infantil	V43	% das despesas com educação infantil nas despesas pagas em educação - 2006
		V44	% das escolas municipais que oferecem com EI (escolinhas ou outras) sobre o total de escolas que oferecem educação infantil– 2006*
		V45	% das escolinhas municipais sobre o total de escolinhas - 2006
Ideologia do partido do prefeito		V46	Ideologia do partido do prefeito na gestão 2005-2008 (dicotômica, 1 = esquerda) <sup>j</sup>
		V47	Ideologia do partido do prefeito na gestão 2009-2012 (dicotômica)

Fonte: Cálculo das variáveis e elaboração do quadro pelas autoras, a partir de diversas fontes.

<sup>a</sup> O valor adicionado é aquele que a atividade agrega aos bens e serviços consumidos no seu processo produtivo.

<sup>b</sup> Agricultores ou empreendedores familiares, conforme a Lei nº 11.326/2006, abrangem aqueles: cuja área tenha até 4 módulos fiscais, utilizem predominantemente mão de obra familiar, tenham percentual mínimo da renda familiar oriundo de seu próprio estabelecimento, dirijam o seu estabelecimento com a família, integrem as populações do campo. A variável refere-se ao percentual da área total dos estabelecimentos agropecuários ocupados pela agricultura familiar em determinado município, sendo a proporção restante ocupada pela agricultura não familiar.

<sup>c</sup> Equivale à participação das rendas de transferências governamentais (aposentadorias, pensões e programas oficiais de auxílio, como renda mínima, bolsa-escola e seguro-desemprego, etc.) na renda total do município.

<sup>d</sup> O Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) dos municípios do RS é um índice sintético inspirado no Índice de Desenvolvimento Humano, que abrange quatro blocos de indicadores: educação, renda, saneamento e saúde.

<sup>e</sup> Para o IBGE, a categoria adequada refere-se aos domicílios particulares permanentes com rede geral de água, rede geral de esgoto ou fossa séptica, coleta de lixo por serviço de limpeza e até 2 moradores por dormitório.

<sup>f</sup> O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é um indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb) – obtido pelos estudantes ao final das etapas de ensino (4<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup>/9<sup>a</sup> séries do ensino fundamental e 3<sup>a</sup> série do ensino médio) – com informações sobre rendimento escolar (aprovação). Tem periodicidade anual e as unidades de investigação são as próprias escolas. Embora o índice não avalie diretamente a educação infantil, ele representa um *proxy* da qualidade da educação existente no município.

<sup>g</sup> A categoria inadequada, segundo o IBGE, inclui os domicílios particulares permanentes com abastecimento de água proveniente de poço ou nascente ou outra forma, sem banheiro e sanitário ou com escoadouro ligado à fossa rudimentar, vala, rio, lago, mar ou outra forma e lixo queimado, enterrado ou jogado em terreno baldio ou logradouro, em rio, lago ou mar ou outro destino e mais de 2 moradores por dormitório.

<sup>h</sup> Ambas as variáveis desse indicador foram utilizadas por Arretche e Marques (2002).

<sup>i</sup> “Escolinhas” são consideradas as escolas exclusivas de educação infantil.

<sup>j</sup> Foram considerados de esquerda (com valor 1 na variável *dummy*) as gestões que apresentaram um dos três partidos – PT, PDT, PSB – como partido do prefeito. Nenhum dos outros partidos classificados tradicionalmente como de esquerda estava à frente de prefeituras gaúchas nos períodos pesquisados. Essa indexação está de acordo com as análises de: Coppedge (1997) - para o PT e PSB, Arretche e Marques (2002), Carreirão e Kinzo (2004). Reflexão teórica sobre o uso do esquema esquerda-direita como síntese de orientações ideológicas pode ser encontrada em Mainwaring; Torcal (2005).

Ainda quanto às variáveis independentes, em três delas os valores ausentes (*missings*) foram substituídos pela média dos valores conhecidos: “IDEB 4º ou 5º ano – 2005”, “Taxa das despesas pagas em educação 2006/população 2000”, “% das despesas com educação infantil nas despesas pagas em educação – 2006”.

Quanto ao universo da pesquisa, iniciamos com os 496 municípios do RS considerados no Censo Demográfico de 2010. Desses, foram excluídos 29 que não continham informações censitárias relativas a 2000, restando, então, 467 municípios.

### **Argumentos sobre a inclusão dos indicadores e respectivas variáveis nos modelos de regressão acerca das chances de adesão ao PROINFANCIA**

- a) **Aspectos demográficos** – A participação da faixa etária dos 0 a 5 anos na população total e o percentual de crianças até cinco anos que residem em área rural podem influenciar a chance da prefeitura aderir, pois revelam a demanda latente, o *quantum* de vagas a ser contemplado. Aumentos populacionais identificados através da variação populacional de 2007 em relação a 2000 também pressionam a oferta, pois incidem, hipoteticamente, na demanda latente. Variáveis relacionadas com a urbanização dos municípios (taxa de urbanização e densidade demográfica) interferem na decisão de participar do PROINFANCIA, pois as cidades mais urbanizadas e densamente povoadas possuem maior demanda por escolas de educação infantil e mais investem nesses equipamentos.
- b) **Pertencimento à área metropolitana e influência externa** – Supõe-se que municípios metropolitanos e/ou com influência exterior à própria localidade (por exemplo, centros de zona e de regiões), possuam maior chance de aderirem ao PROINFANCIA devido à sua posição no contexto estadual e nacional, bem como à maior proximidade de centros econômicos, políticos e de instâncias governamentais de formulação de políticas públicas. Em sentido contrário, estima-se que tais municípios tenham mais recursos, e, por conta disso, acessem menos os programas federais.
- c) **Atividades econômicas principais** – Conforme dados sobre oferta de escolas e de matrículas em educação infantil, os espaços rurais são os menos providos de creche e pré-escola, até porque o cuidado das crianças pequenas por vezes faz parte da própria dinâmica familiar. Não obstante, como já mencionado, as trabalhadoras rurais têm reivindicado creche para os seus filhos, fato que revela transformações ocorridas no campo, com a crescente participação feminina no trabalho e na vida social das localidades e a diluição das fronteiras

entre o rural e o urbano, devido ao acesso às tecnologias de informação, à massificação dos hábitos de comportamento e de consumo, aos movimentos migratórios e deslocamentos pendulares diários dos que residem no campo e trabalham na cidade (BARBOSA; GEHLEN; FERNANDES, 2012). Por outro lado, municípios mais industrializados e com maior proporção de ocupados no comércio/reparação de veículos e nos serviços pressupõem a existência de maior demanda por equipamentos educacionais para atendimento dos filhos pequenos dos trabalhadores. Em resumo, se por um lado maiores índices de valor adicionado e de ocupação em atividades tradicionalmente urbanas – indústria, comércio, serviços – evidenciam a presença de uma demanda latente por escolas de educação infantil, por outro as mudanças na organização e na dinâmica da agricultura familiar (com forte presença no RS<sup>11</sup>) podem estar provocando um alargamento dessa mesma demanda, assim pressionando a oferta pública de creches e pré-escolas, o que termina por impulsionar os municípios a buscarem recursos federais.

- d) **Riqueza e origem da renda** – Municípios com maior PIB *per capita* e renda *per capita* e maior participação das rendas provenientes do trabalho ou de transferências governamentais contam com recursos próprios (receitas, tributos) para investir em serviços sociais, e supostamente não adiram ao PROINFANCIA.
- e) **Qualidade de vida e na educação** – Municípios com melhor qualidade de vida e na educação (em geral) tendem a investir mais em políticas sociais e equipamentos educacionais, seja com recursos próprios, seja participando de ações federais; para tanto, buscam se inserir em programas como o PROINFANCIA.
- f) **Vulnerabilidade social** – Municípios com maior incidência de crianças indigentes e morando em domicílios inadequados, com altos índices de mortalidade infantil e de chefes de domicílio sem instrução representam os candidatos preferenciais das políticas sociais federais; portanto, pelas estratégias de indução e de acompanhamento técnico do Governo Federal, estariam mais propensos a aderir ao PROINFANCIA. Ao mesmo tempo, outro fator seria a dependência, nesses municípios, de parcela considerável da população para com a educação pública.

---

<sup>11</sup>Segundo o Censo Agropecuário de 2006 (IBGE), no Rio Grande do Sul 84% do total de estabelecimentos agropecuários e 57% da área ocupada eram de agricultura familiar, sendo os percentuais restantes representados pela agricultura não familiar. Em comparação com os demais estados brasileiros, o RS ocupava a 12ª posição em número de estabelecimentos e a 1ª posição quanto à área ocupada pela agricultura familiar.

- g) **Capacidade fiscal da prefeitura** – Quanto maior a capacidade de gasto e de arrecadação tributária da prefeitura municipal, maior a disponibilidade de recursos financeiros próprios para investir na educação infantil, e menor a necessidade de recorrer ao financiamento federal.
- h) **Oferta educacional no município (em geral e de educação infantil)** – Quanto maior é a oferta de educação em geral ou infantil (habitantes por escola, frequência à escola e matrículas de crianças até cinco anos de idade, instituições de ensino com pré-escola e outras etapas de ensino ou escolas exclusivas de educação infantil, localizadas na área urbana e rural, proporção de professores de educação infantil), tanto através do provimento público (municipal, estadual ou federal) quanto do privado, melhor é a situação educacional no município, tornando desnecessária a procura pelo PROINFANCIA.
- i) **Estruturas municipais e investimento da prefeitura em educação em geral e infantil** – A maior presença de estruturas municipais educacionais (sistema de ensino próprio, Plano, Fundo e Conselho Municipais de Educação), o maior volume de despesas municipais em educação geral e infantil, a maior quantidade de equipamentos educativos municipais (escolas com educação básica, escolas com educação infantil, escolas exclusivas de educação infantil) favorecem a adesão ao PROINFANCIA, porque sinalizam a prioridade dada pela prefeitura à educação (geral e infantil), e a influência do legado das políticas prévias para a continuidade dos investimentos, a melhoria das estruturas educacionais existentes, bem como para o acúmulo de conhecimento e *expertise* nessa área de políticas sociais.
- j) **Ideologia do partido do prefeito** – A inclusão dessa variável – uma *dummy* onde o valor 1 indica que o partido foi classificado como de esquerda – justifica-se pelas seguintes razões: a) a ideologia do partido influencia a produção de políticas públicas, pois supõe uma atenção privilegiada a certos setores que representam o seu eleitorado. Dessa forma, partidos situados no campo da esquerda, ao priorizarem os grupos mais pobres, tenderiam a favorecer um Estado maior e mais ativo, regulando os mercados e usando os gastos públicos para corrigir desigualdades, principalmente através de políticas sociais. Esse argumento é referido pelos economistas Arvate, Avelino e Lucinda (2008). E, b) as transferências e repasses de recursos federais não têm caráter redistributivo, servindo como canal político entre os poderes executivos dos três níveis governamentais, cujos representantes buscam expandir os recursos especialmente nos anos eleitorais. Nesse sentido, o volume das transferências tende a ser maior para os prefeitos de partidos pertencentes à coalizão eleitoral dos governadores e presidente.



Esse argumento é defendido pelos economistas Vieira e Arvate (2008). Na linha dessas considerações, supõe-se que os municípios cujo partido do prefeito é do campo da esquerda recorram mais ao PROINFANCIA.

Tendo em conta tais argumentos que explicam a seleção das variáveis independentes, a seguir examinaremos os resultados da regressão logística sobre as chances de adesão do município ao PROINFANCIA, entre os anos 2007 e 2009.

## Resultados

Primeiramente destacamos que os resultados do modelo foram estatisticamente significativos ao nível  $p \leq 0,001$ .

A Tabela 2 mostra que somente três variáveis apresentaram-se como estatisticamente significativas com relação à adesão no período 2007-2009. Dessas, a ideologia do partido do prefeito  aumentou  em 2,6 vezes as chances do município aderir ao PROINFANCIA.

Por sua vez, dois fatores  diminuíram  as chances de adesão: o percentual do valor adicionado proveniente da indústria, em 3%, e a taxa de alfabetização das pessoas de 15 ou mais anos, em menos de 1%.

**Tabela 2 - Resumo do modelo de regressão logística com as variáveis estatisticamente significativas – chances de adesão entre 2007 e 2009<sup>12</sup>**

Variáveis estatisticamente significativas quanto à adesão ao PROINFANCIA 2007-2009	Sig.	Exp (B)
Ideologia do partido do prefeito na gestão 2009-2012	0,001	2,653
% do valor adicionado proveniente da indústria - 2006	0,050	0,033
Taxa de alfabetização das pessoas com 15 ou mais anos - 20001*	0,047	0,000

Fonte: Regressão logística, *software* SPSS®.

\* O indicador é calculado com base nos dados do IBGE, que pergunta aos entrevistados maiores de 15 anos se sabem ler e escrever. A taxa de alfabetização, portanto, considera alfabetizadas as pessoas que declaram saber ler e escrever.

Nenhuma das variáveis dos seguintes indicadores relacionou-se com as chances de adesão ao PROINFANCIA: a) aspectos demográficos; b) pertencimento à Região Metropolitana de Porto Alegre ou com influência externa; c) riqueza e origem

<sup>12</sup> Só aparecem nessa tabela os resultados com  $p \leq 0,050$ . Ver no Apêndice 1 o quadro com o modelo completo, que contempla todas as variáveis.

da renda; d) qualidade de vida inclusive educação; e) vulnerabilidade social; f) capacidade fiscal da prefeitura; g) oferta educacional do município – em geral e educação infantil (rede pública e privada); h) estruturas municipais e investimento da prefeitura em educação (geral e infantil).

Dentre as variáveis não influentes, merecem destaque as que identificam a demanda latente (% de participação de 0 a 5 anos, e % desta faixa etária residente na área rural), e a oferta em educação infantil (quantidade de matriculados e frequência à escola de acordo com a etapa de ensino). Como os dados populacionais e a oferta de creches e pré-escolas apresentaram pouca variabilidade entre os municípios, eles acabaram não interferindo nas chances de aderir.

## Discussão

O artigo analisou um momento específico da “macro implementação” (BERMAN, 2007) do Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFANCIA), quando ocorre a transição entre o programa federal e a adoção de projetos pelos governos locais. Frente à grande demanda latente, ao insuficiente atendimento educacional das crianças de 0 a 5 anos e à forte indução federal (através de legislação, diretrizes pedagógicas, metas de expansão normatizadas, programas educacionais específicos) para a ampliação da oferta pública municipal em educação infantil, buscou-se conhecer quais os fatores que condicionaram a decisão das prefeituras municipais do Rio Grande do Sul por aderir ou não ao PROINFANCIA em 2007-2009, uma vez que até o final deste período 298 municípios não tinham aderido ao programa.

Os fatores contemplados incluíram características socioeconômicas, demográficas, institucionais, de demanda e de oferta em educação geral e infantil, e a posição ideológica do partido do prefeito por ocasião do encaminhamento da proposta ou início da vigência do convênio ou termo de compromisso entre FNDE/MEC e prefeitura municipal.

Destacamos, na sequência, os principais resultados do modelo de regressão logística.

A única variável com proeminência no sentido de aumentar em quase três vezes as chances de adesão ao PROINFANCIA foi a **ideologia do partido do prefeito na gestão 2009-2012**, o que sugere uma resposta mais efetiva das prefeituras municipais situadas no campo da esquerda à indução federal, e lembrando que no período estudado o Governo Federal era de esquerda.

Com relação às variáveis que reduziram as chances de adesão, duas se sobressaíram: o **valor adicionado da indústria** (3%) e a **taxa de alfabetização**

**de pessoas de 15 ou mais anos.** A primeira indica que os municípios mais industrializados tiveram menos chances de aderir ao programa. Isso quer dizer que ser mais industrializado diminui as chances de aderir, e tal fato se explica porque tais municípios possuem equipamentos escolares suficientes para atender a demanda, o que não acontece nas áreas menos industrializadas e rurais. Essas áreas, conforme já salientado, passam por transformações econômicas, sociais e culturais que repercutem na elevação da demanda por creche e pré-escola para crianças de até cinco anos de idade. A segunda variável pouco influenciou efetivamente, em menos de 1%, ainda que no sentido de diminuir as chances de adesão. Supõe-se que ela não meça diretamente qualidade de ensino, posto que é baseada em uma pergunta sobre se o indivíduo sabe ou não ler ou escrever.

O estudo demonstrou, ainda, que a quase totalidade das características municipais investigadas – perfil socioeconômico e demográfico, qualidade da educação, situação educacional, capacidade fiscal da Prefeitura, estruturas municipais e investimentos das prefeituras em educação geral e infantil (o legado das políticas prévias) – não interferiu nas chances de adesão ao PROINFANCIA entre os anos 2007 e 2009.

Como já sugerido pela literatura da área de políticas públicas (BERMAN, 2007; ARRETCHÉ, 1999; ARRETCHÉ; MARQUES, 2002; SOUZA, 2004), as características dos municípios e de suas prefeituras explicam, em parte, a sua participação em programas federais. Outra parte da explicação, também salientada pelos autores, deve-se às regras e metas previstas na legislação vigente, à natureza da política, à estratégia de indução e aos incentivos propostos pela esfera governamental superior, bem como à aproximação entre os objetivos programáticos do Governo Federal e os interesses locais.

Nesse sentido, admitindo-se que a indução e os incentivos propiciados pela instância governamental superior importam para a adesão dos governos subnacionais às políticas federais, os resultados de pesquisa relativos ao PROINFANCIA no Rio Grande do Sul levam a crer que a estratégia federal foi mais eficaz em relação aos municípios cujas prefeituras eram administradas por partidos de mesmo espectro ideológico; e menos efetiva quanto aos municípios mais industrializados, já que se supõe que esses, por arrecadarem mais, conseguem investir o mínimo exigido legalmente para a área de educação.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Para testar se municípios mais industrializados tendem a ter governos mais de direita realizamos um teste t para diferenças de proporção, o qual nos mostrou que o percentual agregado proveniente da indústria é levemente maior nos municípios com prefeituras de orientação de direita (17%) em comparação com aqueles de orientação de esquerda (15%), sendo que o teste não demonstrou ser essa uma diferença estatisticamente significativa ao

## Referências bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando Luís; FRANZESE, Cibele. *Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil*. 2011 Disponível em: <[http://www.defesasocial.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/search\\_escola/arquivos/pdf/paper-federalismo-fernando-abrucio.pdf](http://www.defesasocial.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/search_escola/arquivos/pdf/paper-federalismo-fernando-abrucio.pdf)> Acesso em: 20 de janeiro.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação?. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 29-40. 2005. (Dossiê Federalismo).
- ALMEIDA, Marina. Corrida contra o Atraso: PAC2 prevê a construção de 6 mil novas unidades de educação infantil, com investimentos de R\$ 7,6 bilhões. *Revista Escola Pública* (online), edição 33, abril, 2013. Disponível em: <<http://revistaescolapublica.uol.com.br/textos/15/artigo246377-1.asp>> Acesso em: 24 de maio.
- ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.
- ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. Municipalização da saúde no Brasil: diferenças regionais, poder do voto e estratégias de governo. *Ciência e saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 455-479, 2002
- ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 9-27, junho, 2005 (Dossiê Teoria Política).
- ARVATE, Paulo Roberto; AVELINO, George; LUCINDA, Cláudio Ribeiro. Existe influência da ideologia sobre o resultado fiscal dos governos estaduais brasileiros? *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 38, n. 4, p. 789-814, out./dez, 2008.
- BARBOSA, Maria Carmen *et al.* *Oferta e demanda de educação infantil no campo*. Porto Alegre: Evangraf, 2012.
- BARBOSA, Maria Carmen; GEHLEN, Ivaldo; FERNANDES, Susana Beatriz. A oferta e a demanda de educação infantil no campo: um estudo a partir de dados primários. In: BARBOSA, Maria Carmen *et al.* *Oferta e demanda de educação infantil no campo*. Porto Alegre: Evangraf, p. 71-105, 2012.
- BERMAN, Paul. El estudio de la macro y micro-implementación. In: VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa. p. 281-317, 2007.
- BLOG DO PLANALTO. *Governo construirá 718 creches do PAC 2; outras 54 foram entregues*. Brasília, 24/03/2011. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/governo-construira-718-creches-do-pac-2-outras-54-foram-entregues/2>> Acesso em: 24 de maio de 2013.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília. 1988.

---

nível  $p < 0,05$ .

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional nº 59*, de 11 de novembro de 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm)> Acesso em: 20 de março de 2013.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9394*, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm)> Acesso em: 23 de julho de 2013.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.172*, de 09 de janeiro de 2001. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10172.htm)> Acesso em: 10 de julho de 2013.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.114*, de 16 de maio de 2005. 2005. Brasília. Disponível em: <<http://www.educandariorp.com.br/Legislacao/Lei-11114-05.pdf>> Acesso em: 20 de julho de 2013.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.274*. 2006. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/96008/lei-11274-06>> Acesso em: 22 de julho de 2013.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.494*, de 20 de junho de 2007. 2007. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/2007/11494.htm>> Acesso em: 10 de julho de 2013.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.499*, de 29 de setembro de 2011. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/1029345/lei-12499-11>> Acesso em: 30 de julho de 2013.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.796*, de 04 de abril de 2013. 2013. Disponível em: <<http://redebrasil.com/lei-1279613-lei-no-12-796-de-4-de-abril-de-2013/>> Acesso em: 21 de março de 2013.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 2.264*, de 27 de junho de 1997. Disponível em: [http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/d2264\\_97.htm](http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/d2264_97.htm). Acesso em: 22 de julho de 2013.

\_\_\_\_\_. *Plano de Desenvolvimento da Educação*. 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/index.htm>> Acesso em: 10 de julho de 2013.

\_\_\_\_\_. *Projeto de lei nº 8035*, apresentado pelo Executivo à Câmara dos Deputados em 20 de dezembro de 2010. 2010. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>> Acesso em: 10 de julho de 2013.

\_\_\_\_\_. *Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI)*. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/>> Acesso em: 21 de dezembro.

CARREIRÃO, Yan de Souza; KINZO, Maria D'Alva G. Partidos políticos, preferência partidária e decisão eleitoral no Brasil (1989/2002). *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 131 a 168, 2004.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA. *Parecer nº 01*, de 07 de abril de 1999. 1999. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0199.pdf>> Acesso em: 10 de julho de 2013.

\_\_\_\_\_. *Parecer nº 02*, de 19 de abril de 1999. Disponível em: <[http://www.klickeducacao.com.br/2006/arq\\_img\\_upload/anexo/184/CEB0299.pdf](http://www.klickeducacao.com.br/2006/arq_img_upload/anexo/184/CEB0299.pdf)> Acesso em: 20 de julho de 2013.

\_\_\_\_\_. *Parecer normativo nº 4*, de 16 de fevereiro de 2000. Disponível em: <[http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/diretrizes\\_p0619-0628\\_c.pdf](http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/diretrizes_p0619-0628_c.pdf)> Acesso em: 20 de julho de 2013.

\_\_\_\_\_. *Resolução nº 5*, de 17 de dezembro de 2009. 2009. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&id=12992:diretrizes-para-a-educacao-basica](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=12992:diretrizes-para-a-educacao-basica)> Acesso em: 26 de julho de 2013.

COPPEDGE, Michael. *A Classification of Latin American Political Parties*. Working Paper # 244. Kellogg Institute, November. 1997.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS (IPEA). *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Capítulo 4: Educação. Brasília, 2011, p. 129-164. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/bps\\_19\\_completo.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_19_completo.pdf)> Acesso em: 05 de março de 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – (INEP). *Proporção do investimento público em educação por nível de ensino* (tabela). Brasília: s/d. Disponível em: <[http://portal.inep.gov.br/web/guest/estatisticas-gastoseducao-indicadores\\_financeiros-p.i.p.\\_nivel\\_ensino.htm](http://portal.inep.gov.br/web/guest/estatisticas-gastoseducao-indicadores_financeiros-p.i.p._nivel_ensino.htm)> Acesso em: 26 de julho.

LONG, S.; FREESE, J. *Regression Models for Categorical Dependent Variables*. Stata Press, USA. 2006.

MAINWARING, Scott; TORCAL, Mariano. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. *Opinião Pública*, Campinas, Vol. XI, nº 2, Outubro, p. 249-286, 2005.

MEC MUDA CRITÉRIOS PARA FAZER DESLANCHAR PROGRAMA DE CRECHES. *Valor Econômico*, São Paulo, 15 de março de 2011. 2011. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/comunicacao-e-midia/educacao-na-midia/14067/mec-muda-criterios-para-fazer-deslanchar-programa-de-creches>> Acesso em: 30 de julho de 2013.

MELO, Marcus André. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesbianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 11-22, jul./set. 1996.

POWERS, D; XIE, Y. *Statistical Methods for Categorical Data Analysis*. San Diego: Academic Press. 2000.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 9-27. 2005. (Dossiê Federalismo)

ROSEMBERG, Fúlvia; ARTES, Amélia. O rural e o urbano na oferta de educação para crianças de até 6 anos. In: BARBOSA, Maria Carmen *et al.* *Oferta e demanda de educação infantil no campo*. Porto Alegre: Evangraf, 2012. p. 13-69.

SAVIANI, Demerval. O Plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, outubro, 2007.. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 23 de julho.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 27-41, abr./jun. 2004.

\_\_\_\_\_. . Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 105-121. 2005. (Dossiê Federalismo)

VIEIRA, Fausto J. A.; ARVATE, Paulo Roberto. *Eleições municipais: como interagem os prefeitos e as outras esferas de governo para alcançar maior sucesso nas urnas*. Trabalho apresentado no XXXVI Encontro da Associação Nacional ac. dos Centros de Pós-Graduação em Economia. Salvador. 2008. Disponível em: <[www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807211138360-.pdf](http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807211138360-.pdf)> Acesso em: 05 de agosto de 2013.

#### **Leticia Maria Schabbach**

Possui Doutorado em Sociologia (2007) pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). É professora adjunta IV do Departamento de Sociologia da UFRGS, atuando nos cursos de graduação de Ciências Sociais e de Políticas Públicas, no Programa de Pós-graduação em Sociologia e no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas. Coordena o Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da UFRGS, que abrange os cursos de Doutorado e Mestrado. Contato: [leticiams65@gmail.com](mailto:leticiams65@gmail.com)

#### **Marília Patta Ramos**

Possui doutorado em Sociologia - Purdue University, EUA. Concluiu seu pós doutoramento no Programa Vilmar Faria (PVF) de Análise Quantitativa em Políticas Públicas no Population Research Center (PRC) da Universidade do Texas, EUA. Atualmente é professora adjunta IV no departamento de Sociologia da UFRGS. É orientadora de mestrado e doutorado no PPG de Sociologia e de Políticas Públicas da UFRGS. Contato: [mariliaramos68@gmail.com](mailto:mariliaramos68@gmail.com)

# Apêndice 1

		Variables in the Equation					
		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 1 <sup>a</sup>	V1pop0a5	,000	,000	1,565	1	,211	1,000
	V2pop0a5_A	10,346	14,221	,529	1	,467	31137,484
	V3pop0a5rural	-2,042	1,155	3,127	1	,077	,130
	V4var_pop	-2,943	1,815	2,627	1	,105	,053
	V5pop_urb	-,033	,102	,103	1	,748	,968
	V7RMPA2006	,156	,634	,060	1	,806	1,168
	V8influençia	,272	,375	,526	1	,468	1,313
	V9va_ind2006	-3,413	1,739	3,853	1	,050	,033
	V10ocup_ind	2,387	1,675	2,030	1	,154	10,881
	V11va_serv2006	-,958	1,977	,235	1	,628	,384
	V12ocup_comercio	5,242	3,879	1,826	1	,177	189,096
	V13area_agfam	,503	,650	,598	1	,439	1,653
	V14PIBpercapitaR\$ 2006	,000	,000	,203	1	,652	1,000
	V15renda_pc	,005	,003	2,644	1	,104	1,005
	V16Rendadotrabalho o2000	-5,665	4,111	1,899	1	,168	,003
	V17Rendadetransfe rênciasgovernamen tais2000	1,793	6,453	,077	1	,781	6,006
	V18ldese2006	-1,340	4,379	,094	1	,760	,262
	V19Domi_adeq	-,451	,890	,257	1	,612	,637
	V20alf2000	32,578	16,427	3,933	1	,047	,000
	V21IDEB2005_4ou 5_1	,213	,319	,444	1	,505	1,237
	V22Ind_0a14	,580	2,405	,058	1	,809	1,786
	V23criança_inad	-,309	2,137	,021	1	,885	,734
	V24Mortinf2006	,002	,007	,116	1	,733	1,002
	V25chefs_ins	,856	4,302	,040	1	,842	2,354
	V26capacidadegass to	,000	,000	,367	1	,545	1,000
	V27receitatributáriu receitascorrentes200 6	-,380	3,303	,013	1	,908	,684
	V28hab_esc	,001	,001	,883	1	,347	1,001



V29freq0a5	1,781	1,876	,901	1	,342	5,938
V30atendimento0a5	2,187	2,311	,896	1	,344	8,911
V31ProfEI_prof	-,654	2,955	,049	1	,825	,520
V32EscEI_outros_rur	-,545	,505	1,162	1	,281	,580
V33EI_transporte	-1,075	1,572	,468	1	,494	,341
V34Escolinha_EI	-,118	,695	,029	1	,865	,889
V35Escolinha_rur	-,120	,797	,023	1	,880	,887
V36Escolinha_par	,311	,714	,190	1	,663	1,365
V37sistema_ed_proprio	,171	,247	,480	1	,488	1,187
V38planoeduc	-,183	,340	,289	1	,591	,833
V39fundoeduc	-,290	,294	,969	1	,325	,748
V40conselhoeduc	-,050	,509	,010	1	,922	,951
V41taxdesp_pop2000_1	,000	,001	,121	1	,728	1,000
V42Esc_mun	,312	1,004	,096	1	,756	1,365
V43despEI_1	-1,204	1,810	,442	1	,506	,300
V44EscEI_munNOVA	-,064	,636	,010	1	,920	,938
V45Escolinha_mun	,295	,491	,360	1	,548	1,343
V46ideol2005_2008	-,038	,283	,018	1	,892	,962
V47ideol2009_2012	,976	,285	11,724	1	,001	2,653
V6dens2000_colinear	,000	,001	,152	1	,696	1,000
Constant	28,954	16,466	3,092	1	,079	3,755E12

a.Variable(s) entered on step 1: V1pop0a5, V2pop0a5\_A, V3pop0a5rural, V4var\_pop, V5pop\_urb, V7RMPA2006, V8influenca, V9va\_ind2006, V10ocup\_ind, V11va\_serv2006, V12ocup\_comercio, V13area\_agfam, V14PIBpercapitaR\$2006, V15renda\_pc, V16Rendadotrabalho2000, V17Rendadetransferênciasgovernamentais2000, V18Idese2006, V19Domi\_adeq, V20alf2000, V21IDEB2005\_4ou5\_1, V22Ind\_0a14, V23crianca\_inad, V24Mortinf2006, V25chefs\_ins, V26capacidadegasto, V27receitatributáriareceitascorrentes2006, V28hab\_esc, V29freq0a5, V30atendimento0a5, V31ProfEI\_prof, V32EscEI\_outros\_rur, V33EI\_transporte, V34Escolinha\_EI, V35Escolinha\_rur, V36Escolinha\_par, V37sistema\_ed\_proprio, V38planoeduc, V39fundoeduc, V40conselhoeduc, V41taxdesp\_pop2000\_1, V42Esc\_mun, V43despEI\_1, V44EscEI\_munNOVA, V45Escolinha\_mun, V46ideol2005\_2008, V47ideol2009\_2012, V6dens2000\_colinear.

# O desenvolvimento de competências gerenciais na prática dos gestores no contexto de uma Ifes centenária

**Michelle de Andrade Souza Diniz Salles**

*Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)*

**Beatriz Quiroz Villardi**

*Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)*

Mesmo sem receber capacitação específica como requisito para gerir, os gestores de instituições federais de educação superior (Ifes) vêm conduzindo sua atividade gerencial. Assim, indagou-se: que competências os gestores desenvolveram no decorrer de sua trajetória gerencial na Ifes? Para este trabalho, realizou-se uma pesquisa qualitativa interpretacionista e hermenêutica, cujos dados, coletados com 19 gestores por entrevista, foram analisados indutivamente, o que permitiu explicitar as competências que os gestores acreditam ter desenvolvido no exercício da atividade gerencial na Ifes: as competências gerenciais, as políticas e também as atitudes. A pesquisa permitiu, ainda, explicitar as capacidades interpessoais e intrapessoais que os gestores entrevistados valorizam em outros gestores da Ifes.

**Palavras-chave:** alta administração pública, competência técnica profissional, administração pública

## **El desarrollo de las competencias gerenciales en la práctica de los gestores en el contexto de una Ifes centenaria**

Aunque no reciban capacitación específica para la gerencia, los gestores de instituciones de educación superior (Ifes) desarrollan actividades gerenciales; así se cuestiona ¿qué competencias los gestores han desarrollado en su trayectoria gerencial en las Ifes? Para este trabajo, fue realizada una investigación cualitativa hermenéutica interpretativa, cuyos datos de campo, recogidos con 19 gestores por entrevista, fueron analizados inductivamente, lo que permitió elucidar las competencias y las actitudes que los gestores creen haber desarrollado en el ejercicio de la actividad gerencial en Ifes. Entre ellas: las competencias

---

[Artigo recebido em 30 de março de 2015. Aprovado em 13 de outubro de 2016.]

gerenciales, políticas y actitudes. La investigación permitió, también, evidenciar las capacidades interpersonales e intrapersonales que los gestores entrevistados valoran en otros gerentes de las Ifes.

**Palabras clave:** alta administración pública, competencia técnica profesional, administración pública

### **Managerial competencies development through managers' practice in the context of a centennial higher education institution - HEI**

Even without receiving specific managerial training at the federal higher education institutions (FHEI), managers have been accomplishing their managerial activity. Thus what were the competences that managers had developed throughout their managerial career at FHEI? A hermeneutic interpretivist qualitative research was carried out, and the field data collected with 19 managers interviews were analyzed inductively. The results explicated competencies and attitudes that managers believe they had developed during their management activity: managerial, politic ones as well as attitudes. The research also evidenced interpersonal and intrapersonal competencies that interviewees valued on other managers at the FHEI.

**Keywords:** high public administration, professional technical competence, public administration

## Introdução

As múltiplas atividades do Estado, que vão desde a regulação da produção e mercado até o desenvolvimento social, bem como as constantes mudanças na sociedade brasileira vêm pressionando o setor público a melhorar seu desempenho, o que requer do gestor capacidade de ação (LONGO, 2003).

A capacidade de ação do gestor lhe permite lidar com a carga histórica da administração pública, que ainda apresenta reflexos nos processos de trabalho, na cultura e na estrutura das instituições públicas. Essa capacidade de ação do gestor envolve também lidar com a subjetividade dos servidores, com a própria subjetividade, e com disputas políticas e de poder (LONGO, 2003).

As instituições federais de ensino superior (Ifes) apresentam características peculiares em relação às demais instituições públicas, o que exige de seus gestores capacidades específicas, pois as Ifes apresentam múltiplas e complexas interações com o ambiente interno e externo. Quanto maior a complexidade das relações na universidade e à medida que a universidade se desenvolve e se relaciona com a comunidade externa a ela, maior o papel do gestor na integração desses ambientes (KERR, 1982).

As Ifes apresentam, ainda, caráter criador, descobridor e disseminador do conhecimento nelas produzido, englobando diversas correntes de pensamento associadas à identidade e estrutura da sociedade em que elas se inserem (ÉSTHER, 2010). Nas Ifes, compõem-se ambientes organizacionais permeados por intensos meandros políticos não encontrados em outras instituições e, ao mesmo tempo, apresenta-se alto rigor das rotinas e normas administrativas, mesmo quando essas rotinas são consideradas obsoletas (SARAIVA, 2002).

Essas características da universidade demandam dos gestores da Ifes um rol de competências gerenciais que incluem um conjunto de atributos, motivos, traços de caráter, conceitos de si mesmo, atitudes ou valores, habilidades e capacidades cognitivas e de conduta aplicados ao contexto organizacional em que se inserem (LONGO, 2003). No entanto, a maioria dos gestores de universidade não apresenta ou recebe capacitação específica para gerenciar quando ocupam cargos de gestão (GUIMARÃES, 2012). Mediante pesquisa numa universidade centenária, revelou-se que os gestores, mesmo sem a capacitação específica necessária para gerir, aprendem de maneira **informal vicária e experiencial na ação** ao longo de sua atividade gerencial e assim desenvolvem competências gerenciais necessárias ao desenvolvimento de suas atividades na Ifes (SALLES; VILLARDI, 2014).

Dadas as peculiaridades do ambiente das universidades, especificamente em uma Ifes centenária, apresenta-se o contexto a seguir para compreensão da situação-problema que desafiou seus gestores.

## O contexto da educação superior e a situação problema na Ifes examinada

A Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) foi criada pelo Decreto nº 8.319, de 20 de outubro de 1910 (BRASIL, 1910), que criou a Escola Superior de Agricultura e Medicina Veterinária (ESAMV). Quando de sua criação, a então ESAMV congregava a Escola Nacional de Medicina Veterinária, a de Agronomia e a de Química.

Entretanto, com a necessidade de elevar os níveis culturais da nação brasileira para inserir o Brasil no cenário internacional, na década de 1930, foi instituído o regime universitário, com vistas ao desenvolvimento de um ensino mais adequado à modernização do País. Ainda na década de 1930, escolas superiores e faculdades foram inseridas na nova estrutura universitária e deixaram de existir separadas. Por esse motivo, em 1943, as Escolas Nacionais de Medicina Veterinária e de Agronomia se uniram, constituindo a Universidade Rural denominada, desde 1967, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro; e a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) incorporou a Escola Nacional de Química (OTRANTO, 2009).

Na década de 1950, o rápido desenvolvimento da indústria e da economia evidenciou deficiências da educação e ensino superior, provocando o movimento de modernização do ensino superior na década de 1960 (FAVERO, 2006). Tal movimento contou com a participação dos estudantes da UFRRJ, que sofrera uma redução orçamentária de 50% (OTRANTO, 2009). Assim, a reforma universitária proposta em 1968 pelo Ministério da Educação estabeleceu o sistema departamental em substituição ao sistema de cátedra. Pelo sistema departamental, substituiu-se a cátedra como unidade de ensino e pesquisa docente entregue, de forma vitalícia, ao catedrático, quem só se reportava ao conselho universitário e reitor, que também eram catedráticos. Na reforma universitária de 1968, instituiu-se o vestibular unificado, o ciclo básico, sistemas de créditos e a matrícula por disciplina, bem como a carreira do magistério e a pós-graduação (FAVERO, 2006), que foram necessariamente incorporados pela Ifes ao sistema departamental, que vigorou até 2013, embora tendo deixado de ser uma exigência legal desde a Lei nº 9394/96.

Nesse contexto, gerir a reforma universitária exigiu a inserção, na Ifes, de cursos das diversas áreas do saber humano, dentro de uma estrutura universitária que, à época, privilegiava o saber agrário, tendo em vista sua tradição de origem.

Então, inicia-se uma luta dos cursos de saber não agrário para se desenvolverem junto à Ifes, o que gerou constantes conflitos entre os gestores das unidades agrárias e não agrárias (OTRANTO, 2009). Em 1972, iniciou-se a primeira reforma administrativa da universidade, visando adequar o estatuto e regimento vigentes às realidades da reforma universitária e desenvolver a instituição, que, por ser

pequena, recebia volumes menores de recursos do Governo Federal. A reforma do estatuto da Ifes trouxe um incremento às atividades de extensão, igualando-as com o ensino e a pesquisa (OTRANTO, 2009).

Em 1992, no Governo Collor, foi proposta outra reforma administrativa do aparelho do Estado cuja referência foram os modelos de gestão privada, com ênfase na eficácia, tendo o objetivo de estabelecer critérios de desempenho e produtividade. Nessa reforma, as Ifes deveriam buscar recursos extraorçamentários por meio da integração com as empresas privadas, e, em não obtendo esses recursos extraorçamentários, seriam sustentadas com recursos reduzidos. Essa política seguida nos Governos Collor e Fernando Henrique Cardoso colaborou para o sucateamento da rede de universidades federais, devido à diminuição dos gastos com educação, o que gerou precarização das estruturas físicas e educacionais (PAULA, 2001).

Passados quinze anos, em 2007, no Governo Lula, por meio do Decreto nº 6.096/2007 (BRASIL, 2007), instituiu-se o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), mais uma proposta de expansão e reestruturação das Ifes estabelecendo como “meta global a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para 90% e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais para 18 alunos por professor ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano” (BRASIL, 2007, art. 1º, § 1º). O projeto de expansão deveria ser construído pela própria Ifes, sujeito às aprovações dos respectivos conselhos universitários. Entretanto, segundo Lugão e outros (2010), embora aderindo, existiu uma preocupação das instituições quanto ao aporte financeiro dado pelo Reuni, tendo em vista não ter sido dada garantia dos aportes financeiros acordados. Assim, a UFRRJ aderiu ao Reuni e ampliou sua oferta de cursos, gerando uma demanda por mais servidores técnicos e docentes e infraestrutura maior para o ensino, pesquisa e assistência estudantil.

Em abril de 2011, para adequar e gerenciar a realidade institucional multicampi na UFRRJ, novas alterações foram realizadas em seu estatuto e regimento. Assim, após amplo debate em plenárias públicas e depois de trinta e nove anos, foi aprovado pelo Conselho Universitário o novo Estatuto da UFRRJ, que implicou novas estruturas e fluxos de trabalho (UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO, 2011). Em 2013, a UFRRJ contava com quatro *campi* localizados nos municípios de Seropédica, Nova Iguaçu, Três Rios e Campos dos Goytacazes; contava com um quadro de 2.269 servidores concursados, dos quais 1.240 servidores técnicos e 1.029 docentes para atender cerca de 12.000 alunos distribuídos em 55 cursos de graduação (presencial e à distância), e 35 cursos de pós-graduação, 23 cursos de mestrado e 12 cursos de doutorado.

Desse modo, entre 2010 e 2013, houve um aumento de quase 50% no número de cursos e de alunos da comunidade acadêmica, o que aumentou a complexidade da gestão na Ifes, que também passou a receber um perfil diferente de discente pelo acesso ampliado do ensino superior à camada de estudantes da rede pública que demanda mais assistência estudantil para a sua manutenção nos cursos de graduação. Embora a Ifes seja a maior no Brasil em oferta de alojamentos e alimentação, foi fortemente impactada nesse processo de expansão dos serviços de ensino, pesquisa e extensão, considerando que a contrapartida em aumento de número de servidores foi insuficiente.

Internamente, a seleção de novos servidores para suprir os quadros das Ifes realiza-se por concurso público, como prevê a Lei nº 8112/90 (BRASIL, 1990). Mas o processo seletivo para técnicos-administrativos da UFRRJ dos últimos concursos realizados em 2012<sup>1</sup> para cargos de nível superior e para a carreira docente<sup>2</sup> não contemplava qualificação nem avaliação dos candidatos para o exercício de atividades gerenciais.

Já o processo de escolha do reitor, vice-reitor, pró-reitores e diretores de unidades acadêmicas, com mandato limitado a quatro anos permitida uma recondução, ocorre por eleição junto à comunidade acadêmica ou por indicação do reitor, entretanto, como prevê a Lei nº 9.192/1995 (BRASIL, 1995), é obrigatório que o gestor seja eleito ou escolhido dentre os docentes com título de doutor.

Destaca-se que nem a carreira de magistério superior, Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987, nem a carreira de técnico-administrativo da educação, Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, contempla exigência de oferta de capacitação gerencial para quem assume esse cargo seja por eleição ou por indicação. Mesmo sem receber capacitação específica para gerir, os gestores vêm conduzindo suas atividades gerenciais. Assim, indagou-se: que competências os gestores desenvolveram no decorrer de sua trajetória gerencial na Ifes?

## **Objetivos, relevância e delimitação do estudo**

Para responder a questão de pesquisa, estabeleceu-se como objetivo final: identificar as competências gerenciais desenvolvidas pelos gestores no exercício da atividade gerencial; bem como quatro objetivos intermediários: (1) levantar, no campo, por meio de entrevista com roteiro, as percepções dos gestores sobre atividade gerencial; (2) identificar, por meio de pesquisa documental, os processos de alocação que levaram, na prática, os servidores à carreira gerencial; (3) observar

<sup>1</sup> <http://www.ufrj.br/concursos/editais/Edital522012.pdf>

<sup>2</sup> <http://www.ufrj.br/concursos/edital16-2013.pdf>

o campo de atuação dos gestores; e (4) levantar as competências desenvolvidas pelos gestores, em sua própria perspectiva, para o exercício da função gerencial na UFRRJ.

O estudo atende uma demanda prática da UFRRJ, visto que a pesquisadora deste estudo, servidora da UFRRJ desde 2006, à época da pesquisa de campo, entre 2012 e 2013, atuava na Coordenação de Desenvolvimento de Pessoas, e foi autorizada, pela Pró-Reitoria de Assuntos Administrativos, a conduzir a pesquisa no escopo da implantação de um sistema de Gestão de Pessoas por Competências que estava em andamento. Por isso, os resultados deste estudo podem subsidiar a elaboração de programas de desenvolvimento e capacitação gerencial fundamentados na gestão por competências adequados à realidade organizacional nessa Ifes. Os resultados da pesquisa também contribuem para o acervo de conhecimento científico sobre gestão universitária no ambiente das organizações públicas no Brasil, em especial as Ifes e suas estratégias de gestão por competências, apontando as limitações da implantação de ferramentas de gestão oriundas do setor privado.

O estudo se restringiu ao período de 2011 a 2013 na UFRRJ e ao seu subsistema de capacitação, não se aprofundando nos outros subsistemas, como os de recrutamento e seleção ou de avaliação de desempenho. A pesquisa abrangeu o seu quadro gerencial em exercício de mandato entre 2012 até fevereiro de 2013.

Este artigo foi estruturado em seis seções. Além da introdução, o contexto e objetivos do estudo, na terceira seção se apresenta a fundamentação teórica. Segue, na quarta seção, o percurso metodológico da pesquisa; na quinta, uma discussão dos resultados; e, por fim, conclusões e implicações práticas e teóricas do estudo.

## **Competências gerenciais no contexto da gestão pública**

O impacto das mudanças advindas de um ambiente globalizado, das crises mundiais, do aumento da complexidade e da incerteza da economia, dos mercados e das sociedades vem exigindo novas formas de gerir as organizações pelo desenvolvimento de competências adequadas às demandas desse complexo contexto organizacional.

Dessa forma, aumenta o interesse das organizações em discutir novas práticas de trabalho que questionem aquelas baseadas apenas na qualificação do profissional, o cargo ou posto de trabalho, pois a sua rigidez não se coaduna com a flexibilidade e autonomia necessárias para os indivíduos responderem de forma mais rápida e eficaz as demandas do ambiente em que a organização está inserida (ZARIFIAN, 2003).

Abordando competência com base no conceito de “economia do saber” de Le Boterf (2003, p. 91), Ruas (2005) a considera uma capacidade composta por um



“stock” de conhecimentos e habilidades previamente desenvolvido, que, quando mobilizado e combinado, gera competências. Assim as capacidades só se tornariam competências quando de fato se aplicam em determinada situação e geram um resultado, que Dutra (2001) denomina como entrega.

As competências individuais e coletivas consideradas como capital social e capital humano, que, em geral, se manifestam a partir de relações informais, cultura e práticas de trabalho compartilhadas, sustentam as competências organizacionais que não existem por si sós (RETOUR *et al.* 2011). As competências coletivas desenvolvem-se pela: (a) emergência da cooperação e da sinergia entre as competências individuais; (b) construção e reconstrução pela interação dos membros antigos com os recém-chegados; (c) compreensão da organização como um sistema de competências coletivas; (d) representação compartilhada; (e) linguagem compartilhada; (f) desenvolvimento de uma memória coletiva; (g) cooperação entre membros para agir juntos e coproduzir competências; e (h) aprendizagem coletiva de experiências (RETOUR *et al.* , 2011).

A qualidade das competências coletivas reside na qualidade das combinações e articulações dos seus elementos constitutivos, que são a cooperação e a sinergia entre as competências dos indivíduos (LE BOTERF, 2003).

O estudo sobre **competências individuais** se desenvolveu em duas correntes, uma corrente anglo-saxã e outra corrente francesa (RUAS, 2005). A corrente anglo-saxã iniciou-se com os estudos de McClelland (1973), que relacionou o alto desempenho de um indivíduo não somente ao coeficiente de inteligência (QI), mas também a fatores sociais e de comportamento. Boyatzis (1982) buscou relacionar eficiência às competências que congregavam a combinação de habilidades cognitivas, intelectuais, intrapessoais e interpessoais, de maneira que gerasse resultado efetivo à organização. Os aspectos individuais são evidentes nas abordagens de McClelland e Boyatzis, e as competências individuais encontram-se atreladas ao conceito de cargo ou posto de trabalho. Nessa perspectiva, as competências consistem em um elenco de qualificações necessárias ao desempenho superior em determinada posição na organização.

Já na corrente francesa, o desenvolvimento de competências envolve mudanças na estrutura e no significado das práticas do trabalho, não apenas concernentes ao que constitui as competências, mas também à forma como são manifestas na organização. Nessa perspectiva, a noção de competência objetiva entender o processo de trabalho, e não somente o posto ocupado pelo profissional. Nesse contexto, a abordagem de competência é analisada por Zarifian (2001, 2003) sob três perspectivas:

- (a) Os eventos – situações não programadas que podem implicar em inovação e gerar retorno à organização exigindo competências além do posto de trabalho.

- (b) A comunicação – pela qual se podem entender problemas e obrigações próprias e dos outros e que permite compartilhar saberes entre os envolvidos.
- (c) O serviço – que modifica o estado, condições de atividade de outro humano denominado cliente-usuário.

Essas três perspectivas de análise desencadeiam mudanças no trabalho, permitindo que: as estruturas organizacionais assumam formas orgânicas, e se minimize a restrição de competências limitadas ao trabalho, ampliando-as e direcionando que nas organizações se pergunte para o porquê e não só para o como (ZARIFIAN, 2001).

Devido à complexidade do setor público, que advém da carga histórica da administração pública brasileira, da globalização, das desigualdades econômicas, da diversidade do País e de aspectos políticos que envolvem poder nas instituições públicas (ÉSTHER, 2010), os avanços da corrente francesa parecem mais apropriados para examinar o desenvolvimento de competências profissionais considerando não apenas o atendimento ao que se espera do cargo ou o resultado final de uma ação considerada competente, mas também incluindo a mobilização de competências aplicadas a contextos e situações específicos, reconhecendo as restrições e recursos da realidade de cada instituição.

No Brasil, Fleury e Fleury (2001, p.188) definem a competência individual como “um saber agir responsável e reconhecido, que implica mobilizar, integrar, transferir conhecimentos, recursos e habilidades, que agreguem valor econômico à organização e valor social ao indivíduo”. Essa definição de competências associa o individual ao organizacional, admitindo uma perspectiva de autonomia do indivíduo, reconhecendo, porém, que uma ação competente se dá por meio de um processo que gera resultados tanto para a organização como para o próprio indivíduo.

Assim, agregando os conceitos de competência ao processo de gestão, a gestão competente implicaria desenvolver, agir e tornar tangíveis as competências gerenciais em resultados para a organização, e reconhecer esses resultados provenientes da mobilização dessas competências.

A necessidade de profissionalização na gestão de Ifes e desenvolvimento das competências gerenciais foi evidenciada por Pereira e Silva (2011), visto que o atual ambiente da ação gerencial de Ifes ampliou-se, englobando a sua interiorização, ampliação da oferta de cursos, aumento no investimento em infraestrutura e contratação de novos servidores. Coube ao gestor coordenar e propiciar, em suas equipes de servidores, o desenvolvimento das competências necessárias para obter maior qualidade, a resolução de problemas e a melhoria no desempenho e, no caso das universidades, melhora no uso dos recursos públicos e ampliação de seu papel social (PEREIRA; SILVA, 2011).

Devido à importância do gestor para as organizações, parece necessário entender as suas atividades gerenciais, tendo em vista que, mesmo que o gestor apresente as competências necessárias, essas requerem tempo para sua maturidade.

A maioria pensa a rotina do gestor como uma rotina racional pela qual o gestor pensa e planeja sistematicamente o futuro, coordena e supervisiona o cumprimento do planejado (MOTTA, 1991). No entanto, para Motta (1991), a realidade da atividade gerencial é permeada por ambiguidade e repleta de dilemas, o que a torna fragmentada e intermitente devido à intensa carga de trabalho, interrupções constantes e as diversas tarefas imprevistas que demandam decisões urgentes do gestor sobre a direção a tomar. E essas decisões, muitas vezes baseadas em informações incompletas e imperfeitas, geram alta incerteza e intensas dinâmicas de poder e coalizão nas organizações. As decisões do gestor sofrem interferência dos pares, dos subordinados e de seus superiores, do ambiente interno e externo da organização e das características inerentes a cada indivíduo.

Assim, as diferentes realidades das organizações exigem do gestor a capacidade de desenvolver competências gerenciais adequadas e integradas ao contexto para que ele possa gerar resultado para a organização (MOTTA, 1991).

Na esfera pública, faz-se distinção entre gestão e política, como se esses aspectos estivessem dissociados, quando, na verdade, estão integrados, e a função de gestor apresenta singularidades que começam antes da nomeação em si (LONGO, 2003). O autor defende um equilíbrio desses aspectos, explicando que a escolha de gestores somente por aspectos técnicos ou políticos prejudica a administração. Gestores escolhidos somente por interesse político podem trazer à tona mazelas tais como o patrimonialismo e o clientelismo; entretanto, quando as funções se tornam estritamente tecnicistas, incorre-se no erro de meramente se implementar normas e procedimentos (LONGO, 2003).

Quando os interesses em jogo correspondem a aspectos de curto prazo, existe uma tendência das organizações em escolher dirigentes políticos; e, quando existem aspectos da gestão que envolvem interesses de longo prazo, o dirigente é escolhido com base em critérios técnicos (GEDDES, 1994). Dessa forma, percebe-se que o gestor público pode apresentar diferentes perfis dependendo do contexto dentro da instituição. Entretanto, é importante que o gestor seja capaz de lidar com aspectos políticos e técnicos, o que torna essa atividade muito peculiar, demandando competências específicas.

Pacheco (2002) explica que as competências requeridas de um gestor público apresentam maior complexidade do que as requeridas de um gestor da iniciativa privada, pois na esfera pública a gama de atores envolvidos é maior, os interesses envolvidos são difusos e contraditórios e cabe ao gestor equilibrar esses interesses em prol do bem público.

Outras demandas da atividade gerencial no ambiente público são: a necessidade de construção de consensos em torno de suas propostas para que sejam de fato implementadas; atitudes e propostas de acordo com as regras e jurisprudência em vigor; e resultados difíceis de monitorar e de mensurar (PACHECO, 2002).

Outra competência gerencial é a competência do gestor como um “criador de valor público” (MOORE, 1995 *apud* LONGO, 2003, p.13). Essa competência está associada à satisfação do cidadão, que não se relaciona necessariamente com lucro. A criação de valor na área pública implica um esforço da gestão para desenvolver competências que permitam ao gestor atuar em três esferas inter-relacionadas: estratégica, entorno político e operacional, conforme o Quadro 1.

**Quadro 1 – Três esferas na criação de valor na gestão pública**

<b>Esfera</b>	<b>Aspecto de criação de valor</b>
<b>Gestão estratégica</b>	Supõe que o dirigente reflita estrategicamente e produza ideias sobre como a organização, de qualquer escala, pode criar o máximo valor; considera alterar os pressupostos sobre os quais vem atuando, reformular a missão e inovar quando for necessário às circunstâncias.
<b>Gestão do entorno político</b>	Visa obter a legitimidade, as autorizações, o apoio, a colaboração e os recursos necessários, administrando suas relações com um grupo de atores, internos e externos, que constituem seu “entorno autorizante”, que é mais exigente no âmbito público do que no âmbito privado. Esse entorno inclui os seus superiores políticos, e também todos atores sobre os quais o dirigente não tem autoridade formal, tais como: outros dirigentes da própria organização ou de outras, grupos de interesse, cidadãos, meios de comunicação.
<b>Gestão operacional</b>	O dirigente deve buscar que a organização que dirige, composta pelo conjunto de meios e recursos sob sua autoridade formal, atue eficaz e eficientemente para alcançar os objetivos delineados e, além disso, deve assumir a responsabilidade pelos resultados alcançados.

Fonte: Elaboração própria com base em Longo (2003).

Definir esferas de criação de valor na gestão pública ajuda a desenvolver a atividade gerencial de maneira abrangente, pois contempla o ambiente interno e externo da instituição (LONGO, 2003). Entretanto, embora esse seja um modelo amplamente aceito, o autor admite que a eficiência de um gestor é determinada pelo contexto de atuação. Isto é, um mesmo gestor pode ter desempenhos diferentes em contextos diferentes.

A universidade não deve ser gerenciada como uma empresa comum, pois as características das universidades são singulares e vão além de aspectos meramente tecnicistas, como, por exemplo, a existência de diversos centros de poder que

envolvem a comunidade acadêmica, de um perfil de liberdade acadêmica que as universidades cultivam e que lhes proporciona autonomia no desenvolvimento do conhecimento (CUNHA, 1998).

Essas singularidades parecem demandar competências específicas, que diferem das demais instituições públicas, porque o ambiente nas instituições públicas apresenta particularidades, tais como os interesses envolvidos, atuação de diversos centros de poder e a política (KERR, 1982), o que demandaria competências técnicas para a gestão e também competências que permitam lidar com a construção social das instituições.

Em pesquisa realizada com oito Ifes mineiras, Ésther (2010) identificou as competências necessárias aos reitores de Ifes após compará-las com as que haviam sido identificadas nos gestores da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) por Amaral (2006).

As competências dos gestores de universidades examinadas por Ésther (2010) envolvem em grande parte aspectos políticos, enquanto o aspecto técnico e empresarial não foi considerado relevante pelos gestores. O autor percebeu, porém, a necessidade de desenvolver nesses gestores o entendimento de que universidades são organizações como as demais embora apresentem peculiaridades.

## **Percurso metodológico da pesquisa**

Para este estudo realizou-se uma pesquisa qualitativa interpretacionista hermenêutica por se reconhecer a subjetividade envolvida no processo de pesquisa e do fenômeno sob estudo, buscando-se compreender processos, a rede de significados e visões compartilhadas dos aspectos subjetivos que compõem a realidade social das pessoas (VERGARA; CALDAS, 2005). Assim, se buscou, a partir do ponto de vista dos gestores, uma compreensão sobre as competências desenvolvidas para atuar no ambiente das Ifes. Optou-se por aprofundar na compreensão e comparação da subjetividade e dos significados situados no contexto social dos entrevistados da mesma organização.

Entre dezembro de 2012 e fevereiro de 2013, período em que foi validado o roteiro de entrevista e foram coletadas as entrevistas, o quadro dos gestores da UFRRJ, de acordo com dados extraídos do Sistema de Administração de Pessoal do Governo Federal (Siape), era composto por 272 gestores, assim distribuídos: 32 em nível estratégico, 56 em nível tático e 198 em nível operacional. Desses, foram intencionalmente selecionados como sujeitos da pesquisa 19 gestores. Dos gestores entrevistados, 15 atuavam em nível estratégico, sendo esses o Reitor, Chefe de Gabinete, Diretor do Instituto de Agronomia, Diretor do Instituto de Ciências Exatas, Diretor do Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Diretor do

Instituto de Florestas, Diretor do Instituto de Tecnologia, Diretor do Instituto de Veterinária, Diretor do Instituto de Zootecnia, Diretor do Campus de Três Rios, Pró-Reitor de Assuntos Administrativos, Pró-Reitor de Assuntos Financeiros, Pró-Reitor de Graduação, Pró-Reitor de Assuntos Estudantis, Coordenador de Planejamento. Foram entrevistados, ainda, quatro gestores de nível tático de grande relevância para a administração geral da UFRRJ, sendo esses o Diretor do Departamento de Pessoal, do Departamento de Contabilidade e Finanças, da Biblioteca Central e o Coordenador de Informática.

Esses gestores propositalmente escolhidos atuavam em nível estratégico impactando o nível tático e operacional, e também participavam dos conselhos superiores que, de forma institucional, definem as estratégias da instituição. Por isso, não foram incluídos na pesquisa gestores das unidades organizacionais subordinadas às unidades entrevistadas.

Os depoimentos dos 19 gestores foram coletados por meio de roteiro semiestruturado com 23 questões<sup>3</sup>.

Para interpretar cada transcrição de entrevista, utilizou-se a hermenêutica com abordagem indutiva. A hermenêutica “preocupa-se em compreender e interpretar

---

<sup>3</sup> Questões do roteiro de entrevistas: (1) Em sua opinião, que aspectos foram levados em consideração quando você foi escolhido para ser gestor na UFRRJ? (2) Em sua experiência, qual é a diferença entre o trabalho de um servidor público que não exerce cargo de gestor e um que exerce como gestor? (3) Ao longo de sua trajetória profissional, como aprendeu a realizar o trabalho de um gestor? (4) Quais foram os maiores desafios que você enfrentou como gestor público? Como superou esses desafios? (5) Conte uma situação em que se sentiu exercendo a função de gestor? Como foi essa experiência? (6) No decorrer de sua trajetória profissional, que capacidades de gestão considera ter desenvolvido como gestor? E como as aplica no dia a dia? (7) O que leva você a respeitar um gestor? Dê um exemplo e explique por que o respeita. (8) Além das características desse gestor, que outras características considera necessárias para que um gestor da UFRRJ alcance resultados com a própria equipe? Cite um exemplo de situações em que exerce tais capacidades. Conte uma situação mais significativa para você. (9) Quais mudanças teve de implementar na lfes ou no seu setor? Como identificou a necessidade de realizar essa mudança? E como ela ocorreu? (10) Quais foram as maiores dificuldades que encontrou no processo dessa mudança? Como as superou? Chegou ao resultado desejado? (11) Que formas de solucionar desafios mais utiliza em seu dia a dia? Utiliza outras formas de solucionar problemas? Quando? (12) Como a experiência de superar desafios contribuiu para a sua atual prática/atuação como gestor? (13) Nesse processo de mudança, sentiu falta de alguma preparação específica? Qual? Como fez para suprir essa carência? Como a preparação buscada por você contribuiu para superar os desafios? (14) Que capacidades de gestão julga ainda necessário desenvolver para você gerenciar? (15) Como tem procurado desenvolver-se como gestor? (16) De acordo com sua experiência, que dificuldades ainda existem para um servidor se desenvolver como gestor na UFRRJ? (17) De que forma você aprende melhor a ser gestor? (18) Como consegue pôr em prática o que aprendeu? (19) Com base em sua própria experiência, quais sugestões dá para desenvolver o aprendizado dos gestores na UFRRJ? Pela sua experiência, como deveria ser essa atividade? (20) Já participou de programas de desenvolvimento gerencial? O que te levou a participar? Que avaliação faz dele(s)? Se não participou, por que não? (21) O que lhe desanima a participar deles? (22) Como seria mais útil um programa específico para os gestores da UFRRJ? (23) Em qual programa que você conheça para desenvolvimento gerencial gostaria de participar?

os produtos da mente humana, que constroem o mundo social e cultural, o que destaca a importância do contexto no processo de análise” (VERGARA; CALDAS, 2005, p. 68).

A análise qualitativa indutiva proposta por Thomas (2006) busca identificar assuntos dominantes e seus múltiplos significados evidentes nos textos e criar categorias a partir de frases literais ou significados em segmentos de texto específicos, em cinco passos:

- 1º) criar um rótulo da categoria por meio de frase ou palavra que represente seu significado;
- 2º) descrever a categoria criada pelas suas características-chave, abrangência e diferença;
- 3º) associar textos ou dados à categoria ilustrando com trechos codificados;
- 4º) apontar conexões entre as categorias que apresentem vínculos, relações, tais como: redes, hierarquia de categorias, ou sequência causal;
- 5º) elaborar um modelo de apresentação das categorias por meio de quadros apresentados, por exemplo, mediante rede causal apontando como uma categoria provoca alterações em outra.

Esse processo de análise permitiu reduzir os depoimentos em suas ideias centrais; identificar características-chave no processo de aprender e sua abrangência; distinguir entre as categorias representativas das competências de cada gestor individualmente para depois compará-las coletivamente; compreender aspectos subjetivos presentes nos processos pelos quais os gestores desenvolveram suas competências em sua prática gerencial cotidiana na UFRRJ.

### **Resultados: perfil e competências dos gestores desenvolvidas no exercício da atividade gerencial**

Para compreensão do contexto, foi elaborado o perfil dos 19 gestores entrevistados da Ifes. Os cargos ocupados pelos gestores à época eram 5 chefes técnico-administrativos (CT), 8 diretores de instituto (DIP), 4 pró-reitores (PP), 1 assessor (RP) e o Reitor (RAM). A **idade** dos gestores varia entre 28 e 65 anos, e o **tempo de trabalho no setor público** varia entre três e 40 anos. Evidenciou-se uma grande amplitude no que se refere à idade e ao tempo de serviço público, mas, quando se verifica a média, os gestores do sexo masculino apresentam uma média de 25 anos no serviço público e os gestores do sexo feminino 22 anos, e a média de idade dos gestores do sexo feminino é de 57 anos e dos gestores do sexo masculino é de 54 anos. A média de idade dos gestores é de 54 anos. Observou-se que, pela média de idade, os gestores do sexo feminino entrevistados já poderiam



ter se aposentado e não o fizeram, enquanto, para os gestores do sexo masculino, faltavam em média seis anos para se aposentarem.

No que se refere ao tempo de trabalho junto à Ifes, os gestores do sexo masculino apresentam uma média de 25 anos de casa e os gestores do sexo feminino, 22 anos.

A gestão na Ifes mostra-se predominantemente masculina, tendo como referência a amostra dos gestores entrevistados, que são 14 do sexo masculino e 5 do sexo feminino. Dos 19 gestores, 8 vivenciaram, como servidores públicos, o período da expansão das universidades na década de 1960 e 1970 pesquisada por Losekann e Saldanha (2007).

Quatorze dos 19 entrevistados vivenciaram a época do Governo Collor e o processo de privatização e enxugamento da máquina pública apontado por Martins (1997). E 17 desses gestores viram a Ifes exposta a conceitos e ideologias da iniciativa privada de gestão no Governo de Fernando Henrique Cardoso. Em 2013, todos os gestores vivenciavam as mudanças do Reuni (BRASIL, 2007); exigências, relatadas por Pereira e Silva (2011), de ampliação de sua função social; e pressão por maior eficiência, eficácia e efetividade das práticas de trabalho e no uso dos recursos públicos.

Esses gestores vivenciaram mudanças substanciais como servidores, o que lhes permitiu fazer uma avaliação contextualizada com o ambiente político, conforme ilustra o extrato:

O serviço público, ele ficou muito tempo, ele sofreu um baque por conta das contratações, até mesmo pela dinâmica que o governo colocou nos seus projetos para o serviço público, que fez que o servidor público se desmotivasse não só pela falta da capacitação, mas muito mais pela questão da remuneração, você vê que as greves são longas, extensivas e há uma grande luta entre quem governa e com quem está contratado para fazer com que o serviço público funcione. Então, essa desatenção que o governo deixou, efetivamente, não deixou acontecer normalmente, fez com que esse desgaste se tornasse muito grande e essa recuperação, ela tá sendo feita gradativamente, mas de uma forma muito lenta; que se diga os programas que o governo tem lançado pra tentar motivar, capacitar o servidor, mas não criou uma fórmula (DIP7).

O **tempo de exercício no cargo** de gestor na própria Ifes varia entre três e 40 anos. Um dos gestores tem experiência de 40 anos ocupando chefias somente nessa instituição pública, os cinco gestores do sexo feminino apresentaram uma média de seis anos de chefia, e os 13 gestores do sexo masculino apresentaram cinco anos em média.

Dos 15 entrevistados no nível estratégico, 11 tinham **experiência anterior** em gestão de instituições públicas; dois, em instituições públicas e privadas; e outros



2 gestores sem experiência anterior em gestão. Dos quatro entrevistados em nível tático, três tinham experiência prévia de gestão de empresas privadas, o que os levou a fazer críticas à morosidade dos processos e formas de gerir pessoas no setor público.

Evidenciou-se, ainda, com base no perfil dos entrevistados, que o nível estratégico da UFRRJ é predominantemente composto por docentes, com experiência anterior em gestão no serviço público, mas nenhum recebera, nessa Ifes, formação gerencial prévia para ocupar o cargo. Entretanto, embora não apresentem formação para a gestão, o tempo de experiência no serviço público e na UFRRJ parece ter conferido conhecimento das práticas adotadas nessa esfera e de sua interface subjetiva que dificilmente poderia ser repassada por meio de cursos de formação.

Os gestores da Ifes reconhecem que a experiência acadêmica e na gestão, bem como as competências identificadas no dia a dia do gestor foram levadas em consideração quando foram escolhidos para gerenciar, além da influência política que envolve a escolha do gestor, as atitudes no trabalho e a relação com os colegas.

Observou-se que, mesmo os gestores sendo escolhidos em virtude de suas competências, essas competências foram avaliadas subjetivamente por aqueles que os escolheram para ocupar a função gerencial, conforme exemplo apresentado no extrato abaixo.

Olha, eu fui mais é indicado do que procurar ser gestor, não imaginava que ia ser Diretor do Instituto de Floresta. Mas teve apoio dos colegas e por reconhecer algumas propriedades que eu tinha boas, né? Pra ser o gestor do instituto. [...] É eu quando fui chefe também fui chefe porque um amigo meu foi lá em casa...olha...e falou assim: como tua casa é tão organizada, tudo arrumadinho, tudo limpinho, não tem nada fora assim... olha... aham... olha, você vai ser bom gestor é e aí eu fui (DIP2, linhas 2-8).

Dos 19 gestores entrevistados, 16 gestores relataram nunca terem participado de programa de desenvolvimento gerencial. Assim, parece não ter sido a expectativa dos 16 gestores antes de sua nomeação para a gestão a necessidade de capacidade gerencial bem como a necessidade de conciliar as diferenças da comunidade acadêmica na universidade. Losekann e Saldanha (2007), em seus estudos, já haviam identificado que o ambiente universitário congrega diferentes correntes de pensamento e ideologias e que os gestores precisam saber lidar com essas particularidades.

A necessidade de tomar decisões, bem como o tempo no serviço público, o tempo na organização, a subjetividade inerente à atividade de gestão, a relação de afetividade que os gestores revelam ter com a Ifes – tendo em vista que a relação entre os gestores e a Ifes vai além da atividade profissional, pois 12 gestores apresentam a conclusão de

alguma formação acadêmica na Ifes ou constituíram família dentro desse ambiente – permitiram que esses gestores desenvolvessem competências e atitudes em seu contexto de atuação, conforme recomenda Zarifian (2003).

Ainda no contexto de atuação dos gestores, as relações informais e a troca de experiências entre gestores, pela necessidade de tomar decisões, permitiram que eles reconhecessem e valorizassem capacidades interpessoais e intrapessoais reveladas por outros gestores, por considerarem essas capacidades necessárias ao contexto da instituição ou mesmo porque acreditavam fazer falta a eles próprios. Essas relações informais e essa troca de experiências revelam um potencial para o desenvolvimento de competências, conforme apontara Retour e outros (2011). O reconhecimento de competências de outros gestores por parte dos gestores entrevistados permitiu validar as competências e atitudes desenvolvidas pelos entrevistados, pois, como ressaltaram Fleury e Fleury (2001), é necessário haver reconhecimento das competências pelos que atuam junto com eles.

O Quadro 2 apresenta o grupo de **competências e atitudes que os gestores acreditam ter desenvolvido no exercício da atividade gerencial** e o grupo de **capacidades valorizadas em outros gestores**. Ao lado de cada categoria de 2ª ordem, foi apresentado algum trecho de depoimento dos gestores para efeitos de ilustração do significado da categoria.

A categoria que compreende as **competências e atitudes que os gestores acreditam ter desenvolvido no exercício da atividade gerencial: as competências gerenciais** consiste no grupo de competências que permitem ao gestor planejar, organizar, desenvolver, controlar suas atividades e lidar com situações de mudança e imprevisibilidade. As **competências políticas** referem-se à capacidade de articulação, diálogo e negociação; à capacidade para realizar parcerias externas à Ifes para suprir as necessidades da unidade no que se refere a recursos e troca de experiências; para lidar com a cultura organizacional; e dar visibilidade às suas ações. As **atitudes** são concernentes a comportamentos desenvolvidos na atividade gerencial, mas que não estão, ainda, vinculadas a nenhuma competência específica.

Mesmo tendo desenvolvido competências no exercício da atividade gerencial, os gestores revelaram que ainda existe dificuldade para desenvolver a gestão de Ifes.

Num universo de acadêmicos é difícil você enxergar ééé o lado de uma arte administrativa do gestor, porque mesmo que ele se esforce muito, muito pra ser um bom gestor (DIP2, linhas 471-473).

Na categoria que compreende as **capacidades valorizadas em outros gestores**, as **capacidades interpessoais** percebidas no campo são capacidades geradas a partir da interação do gestor com o ambiente, com o meio externo a esse gestor e suas relações junto a outras pessoas.

## Quadro 2 – Competências e atitudes que os gestores acreditam ter desenvolvido no exercício da atividade gerencial / Capacidades valorizadas em outros gestores

Categories	Categories (1ª ordem)	Categories (2ª ordem)	Extratos dos depoimentos dos gestores
Competências e atitudes que os gestores acreditam ter desenvolvido no exercício da atividade gerencial	Competências gerenciais	Gerir processos de trabalho, comunicando-os e proporcionando ambiente adequado	"Então, nós estamos remapeando todos os nossos processos... construindo a nossa carta de serviço... né, com serviço que realmente atende a instituição... Alguns serviços estão sendo descontinuados... que... não tem demanda... né, e novos serviços estão aparecendo pra atender novas demandas... Então, esse trabalho de conhecer a unidade, conhecer seus processos e o que a unidade é capaz de fazer é o que a gente tá fazendo agora" (CT1) .
		Planejar	"Nós criamos um grupo, dois grupos de trabalho, um grupo coordenador e um grupo executivo, que tá fazendo um plano... um planejamento da área do instituto pra que a gente comece a nortear, até mesmo pela infraestrutura que nós temos hoje, um futuro de médio e longo prazo, né" (DIP7) .
		Gerir situações imprevistas e mudanças com criatividade	"Não tem quadro negro? Pinta a parede. Tá bom, professor, a parede pintada, tá ótimo. Então pinta a parede. Estamos comprando tinta pra pintar a parede, entendeu! Então você tem que usar muita criatividade no serviço público" (DIP6) .
		Fomentar o uso sustentável dos recursos	"Tô tentando resolver agora é o problema, né, dos descartáveis. Ano passado, eu gastei setenta mil copos plásticos, por conta dos bebedouros. Esse ano que já tive uma outra ideia, vou ver se janeiro, agora, consigo botar em prática, que é adquirir essas canecas de acrílico resistentes, que não quebram com facilidade" (DIP7) .
		Gerir relações interpessoais	"Chegar, conversar, trabalho de formiguinha, todo dia, trocar umas ideias, é... fazer planejamento junto... e... Mas o processo foi crescendo porque no início eu nem tinha nem muito meio de... as pessoas eram muito bravas" (PP4) .

Categories	Categories (1ª ordem)	Categories (2ª ordem)	Extratos dos depoimentos dos gestores
	Competências políticas	Estabelecer parcerias externas à Ifes	"Acho que uma das mudanças é a gente não depender exclusivamente de recursos aqui da universidade, por saber que os recursos aqui nem sempre atendem as demandas da gente, então é saber procurar fora como eu já falei antes com outros grupos"(DIP1) .
		Dar visibilidade às atividades realizadas	"Nós temos um evento aqui chamado projeto do XX, seminário do XX, isso não tem em lugar nenhum. Todos os trabalhos que são feitos aqui são apresentados. É uma prestação de contas de todo o trabalho dos professores" (DIP2) .
		Lidar com a cultura organizacional	"[...] departamento que olha o servidor com outros olhos então esse foi o desafio que eu acho que... que eu consegui pelo menos eu numa parcela de mudança.. E aí disse... Como é cultural demora bastante tempo"(PP3) .
		Ouvir e dialogar	"Eu adoro conversar e ouvir as pessoas, né?"(DIP3)
	Atitudes	Resiliência	"Eu não consigo ver grandes desafios não, porque eu sou um cara muito otimista, né? Eu não eu... não eu não somatizo coisas ruins, apesar das coisas ruins, eu transformo em questão de minutos em coisas boas eu não me lembro de ter tido maus momentos não" (PP3)
		Dedicação pela instituição	" Logo na porta da frente escutei o barulho batendo uma uma marretinha... Aí eu vi o cara numa escada quebrando aaa, placa de azulejo... Aquela placa do sapo que tem na entrada ali, eu gritei de lá: "Para!" Porque eles já tinham tirado todas as placas... Faltava só aquela placa... É, quem for lá hoje vai ver que os dois azulejos da base, eles foram repostos porque foi onde ele quebrou e eu mandei ele parar naquela hora então a minha vida aqui era muito ligada a coisas do dia a dia, aaa, a placa de azulejo, né?" (RAM1)
		Inquietação e a busca pela melhoria contínua	"Eu acho que ele sempre tem uma barreira a superar, uma coisa a conquistar. [...] Eu fico pensando o tempo todo, o que eu vou fazer, como eu vou fazer lá, fico preocupado com a rua que vai lá que é ermo. Eu tento dinamizar tudo isso, mas isso é muito importante, isso não acaba nunca" (DIP2) .
		Espírito crítico	"[...] um exemplo, tá, da questão do espírito crítico" (CT3) .
		Obediência à hierarquia	" Então já aí a hierarquia tá acima de tudo, pra mim entendo que o meu chefe pode tá errado, o que eu vou discordar desde sempre, vou discordar dele em qualquer momento vou discordar dele, mas jamais vou desrespeitá-lo" (CT4) .

Categories	Categories (1ª ordem)	Categories (2ª ordem)	Extratos dos depoimentos dos gestores
Capacidades valorizadas em outros gestores	Capacidades interpessoais valorizadas em outros gestores	Planejar	"[...] que eu acho que é importante principalmente no que se tange a planejamento a longo prazo. Né, é uma questão de ter a visão de que... você não vai conseguir o resultado de um projeto ambicioso num período curto de tempo (CT1) .
		Gerir processos de trabalho e recursos	"[...] tá sempre antenadôné, buscando o andamento de cada coisa, mesmo que não seja dele a responsabilidade direta mas fazer o acompanhamento das coisas que os subalternos teriam que fazer"(DIP1) .
		Articular-se junto à Ifes e outras instâncias do governo	"Se tivesse só a grana pra resolver o problema não daria jeito, a gente precisa que o Governo Federal, municipal, estadual estejam alinhados, a política de governo de gestão esteja alinhada com a política da universidade..."(DIP7) .
		Gerir pessoas com liderança	"A forma humana que essa pessoa tem de... de encarar situações e... dar os encaminhamentos, que lhe são. que chegam para ser resolvi dos" (CT5) .
		Gerir situações imprevistas e mudanças	"Isso aí é muito importante, quando você vem... é... esses problemas aparecem até você... chegam até você, obviamente que rapidamente você tem que procurar resolver... você não pode debruçar, ficar. Não, as pessoas querem resposta rápida. Um garoto desse que perde quase toda a tese não tem muito o que esperar" (DIP3) .
		Atuar com espírito público	" É entrar no serviço público ... eu... é muito difícil, é... e não pode esquecer que nós temos um salário todo mês[...] até o dia 2 ele tá impecável na minha conta, então eu cumpro as minhas 40 horas com dedicação exclusiva e cumpro mesmo, entendeu?" (RP1)
		Atuar democraticamente com transparência e confiabilidade	"Ele é uma das pessoas mais democráticas que eu conheça na minha vida e dentro desta universidade..." (RAM1) .

Categorias	Categorias (1ª ordem)	Categorias (2ª ordem)	Extratos dos depoimentos dos gestores
	Capacidades intrapessoais valorizadas em outros gestores	Ser aberto	"[...] ser aberto"(DIP2) .
		Mostrar amor pela instituição	"Apaixonado pela Instituição que foi formado. Né?" (DIP8)
		Atuar em diversas tarefas	"De tá prestando atenção numa coisa e fazendo uma outra e acho que ele... Consegue, não sei se isso é uma admiração, mas eu percebo muito isso assim nele, né?" (CT2)
		Aprender	"[...] humildade pra aprender"(CT1) .
		Atuar com resiliência	"Enquanto eu estiver aqui, é esse caminho que eu vou seguir. Então é uma coisa que eu admiro muito, porque as pessoas às vezes desistem no meio do caminho, ou lá pelas tantas[...] deixa correr do jeito que tá [...] e essa pessoa não. Ela segura ali, diz não, não vai ficar do jeito que estava, mas vai mudar" (DIP6) .

Fonte: Elaboração própria com base dos dados de campo.

As **capacidades intrapessoais** foram geradas a partir de um movimento interno que permite ao gestor ir à diante na atividade gerencial.

## Conclusões e implicações do estudo

Os resultados deste estudo permitiram identificar as competências desenvolvidas pelos gestores no desempenho de suas funções gerenciais no contexto organizacional da Ifes.

Nesta pesquisa percebeu-se que, embora a influência política seja importante para a escolha do gestor, a experiência acadêmica e na gestão são observadas como competências, juntamente com as competências identificadas no dia a dia na gestão.

Embora a maioria dos gestores não tenha participado de cursos de capacitação gerencial, a experiência como servidores públicos e na prática gerencial permitiu que os gestores desenvolvessem competências para a gestão da Ifes.

Percebe-se que, mesmo que a realidade da atividade gerencial seja intensa, com interrupções e imprevisível, para traçar um rumo que norteasse suas atividades e que permitisse acompanhar o desenvolvimento da unidade, os gestores desenvolveram competências que sistematizam suas atividades, tais como as competências de planejamento e gestão de processos de trabalho e de comunicação.

Entretanto, percebe-se que as competências e atitudes sociais e políticas, denominadas interpessoais, e as competências que envolvem aspectos intrínsecos

do gestor, denominadas intrapessoais, desenvolvidas na prática gerencial, preponderam em relação às competências técnicas.

Entre as atitudes apontadas pelos gestores estão: espírito crítico, gerir situações imprevistas e mudanças com criatividade, atuar ao mesmo tempo em diversas tarefas, resiliência e inquietação pela melhoria contínua. Essas revelam que, mesmo estando inseridos em uma realidade caótica, precária em virtude da falta de recursos, com entraves processuais apresentados pelo contexto das instituições públicas e barreiras políticas, os gestores desenvolveram competências intrapessoais para superá-la.

Percebeu-se que um fator importante para o desenvolvimento dessas competências é a atitude de pertencimento e de responsabilidade revelada na dedicação e amor que o gestor tem pela instituição, o que reforça a importância do contexto, condições de trabalho, relações sociais.

Quanto às competências interpessoais, os gestores perceberam a necessidade de ter capacidade de atuar na universidade:

- internamente, considerando que, por ser uma instituição com perfil político, criador e disseminador do conhecimento congregando diversas correntes de pensamento, havia necessidade de atuar democraticamente, ouvindo as pessoas, gerindo pessoas por meio de consensos, mas com liderança, com habilidade de transitar dentro da cultura da instituição; e
- externamente, estabelecendo parcerias tanto no âmbito privado quanto nas três esferas de poder. Para os gestores essas parcerias são importantes para angariar recursos financeiros, para fortalecer a pesquisa, a infraestrutura e o papel da universidade na sociedade.

Embora na literatura sobre gestão se aponte a necessidade de se desenvolverem estruturas organizacionais mais flexíveis nas instituições, ainda se encontra resistência neste ambiente universitário, tendo em vista o valor dado à estrutura hierárquica verticalizada.

Percebeu-se que as competências gerenciais, competências políticas e atitudes desenvolvidas na prática das atividades gerenciais apresentam-se em maior ou menor grau junto aos gestores, revelando a necessidade de uma capacitação gerencial que permita elevar o nível de maturidade dessas competências, bem como desenvolver as competências que ainda não foram manifestas nos gestores, denominadas por um deles como a “arte de administrar”, que se refere às competências técnicas.

Como sugestões para estudos futuros, recomenda-se avançar esta pesquisa nos seguintes sentidos:

- (a) incrementar com observação participante para identificar práticas de gestão, aprofundar sobre contexto e realidade gerencial e identificar o grau de maturidade das competências desenvolvidas;
- (b) identificar como as abordagens gerenciais praticadas na iniciativa privada podem colaborar ou prejudicar a gestão no setor público, considerando a importância da relação com a comunidade do entorno, a formação dos discentes e o compromisso da pesquisa para o desenvolvimento regional e nacional;
- (c) realizar pesquisa quantitativa para identificar junto aos gestores da Ifes o grau de importância, por níveis gerenciais da Ifes, das competências e atitudes no exercício da atividade gerencial, das capacidades valorizadas em outros gestores, reveladas nesta pesquisa.

## Referências bibliográficas

AMARAL, H. K. do. Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília, v.57, n.4, p. 549-563, out/dez 2006.

BOYATZIS, R. E. *The competent manager: a model for effective performance*. New York: Wiley, 1982.

BRASIL. *Lei nº 7.596*, de 10 de abril de 1987. Altera dispositivos do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, modificado pelo Decreto-lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, e pelo Decreto-lei nº 2.299, de 21 de novembro de 1986, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7596.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7596.htm). acessado em 29/4/13.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8112*, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm)>. Acesso em: 29/4/13.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.192*, de 21 de dezembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 5.540, de 28/11/1968, que regulamentam o processo de escolha dos dirigentes universitários. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9192.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9192.htm)>. Acesso em: 05/5/13.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.091*, de 12 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11091.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11091.htm)>. Acesso em: 15/02/2014.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 8.319*, de 20 de outubro de 1990. Cria o Ensino Agrônômico e aprova o respectivo regulamento. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=58189>>. Acesso em: 22/04/2012.



\_\_\_\_\_. *Decreto nº 6.096*, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais-REUNI. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm)>. Acesso em: 22/4/12.

DURAND, T. L'Alchimie de La Compétence. *Revue Française de Gestion*, n. 160, p. 261-292, 2006.

DUTRA, J. S. (org). *Gestão por Competências: um modelo avançado para o gerenciamento de pessoas*. São Paulo: Editora Gente, 2001.

CUNHA, L. A. Reforma universitária em crise: gestão, estrutura e território. *Revista da Avaliação da Educação Superior*, Sorocaba, v.3, n.2, p.7-21, jun. 1998.

ÉSTHER, A. B. Competências de reitores: a visão dos gestores de universidades federais localizadas em Minas Gerais. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN UNIVERSITÁRIA EN AMÉRICA DEL SUR, 10., 2010, Mar del Plata. *Anais...* Mar del Plata: 2010. p. 1-17.

FAVERO, M. L. A. A universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. *Revista Educar*, Editora UFPR, Curitiba, n.28, p.17-36, 2006.

FLEURY, A.; FLEURY, M. T. L. Construindo o conceito de competência. *Revista de Administração Contemporânea - RAC*, p.183-196, 2001. Edição especial.

GEDDES, B. *Politician's dilemma: building State capacity in Latin América*. Berkley: University of California Press, 1994.

GUIMARÃES, J. C. Gestão em Ifes: as razões que determinam o doutor como gestor: uma abordagem sob a perspectiva das competências individuais. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO – ENAPG, 5., 2012, Salvador. *Anais...* Salvador: 2012. p. 1-16.

KERR, C. *Os usos da universidade*. Fortaleza: Edições UFC, 1982.

LE BOTERF, G. *Desenvolvendo a competência dos profissionais*. Porto Alegre: Artmed, 2003.

LONGO, F. A consolidação institucional do cargo de dirigente público. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília, v. 54, n. 2, p. 7-33, abr./jun. 2003.

LOSEKANN, V. L.; SALDANHA, J. M. L. A universidade federal inserida num contexto globalizado de reformas e inovações do Estado contemporâneo. *Revista Sociais e Humanas*, Santa Maria, v. 20, p.83-102, set. 2007. Edição especial.

LUGÃO, R. G. *et al.* Reforma Universitária no Brasil: uma análise dos documentos oficiais e da produção científica sobre o Reuni - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN UNIVERSITÁRIA EN AMÉRICA DEL SUR, 10., 2010, Mar del Plata. *Anais...* Mar del Plata: 2010. p. 1-15.

MARTINS, H. F. Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília, v.48, n.1 p.42-78, jan/abr. 1997.

MCCLELLAND, D.C. Testing for competence rather than for intelligence. *American Psychologist Review*, v.28, p.1-14, 1973.

MOTTA, P. R. *Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente*. Rio de Janeiro: Record, 1991.

OTRANTO, C. R. *Autonomia universitária no Brasil: dádiva ou construção coletiva? O caso da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro*. Seropédica, RJ: EDUR, 2009.

PACHECO, R. S. Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de direção. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. *Anais...* Lisboa: 2002. p. 1-20.

PAULA, M. DE F. C. de. A inserção da universidade na lógica racionalizadores do capital: casos USP e UFRJ. In: SILVA, Waldeck Carneiro. (Org.). *Universidade e sociedade no Brasil: oposição propositiva ao neoliberalismo da educação superior*. Rio de Janeiro: Quartet, 2001. p.15-56.

PEREIRA, A. L. C.; SILVA, A. B. AS competências gerenciais nas instituições federais de educação superior. *Cadernos EBAPE*, RJ: FGV, v. 9, p. 627-647, jul. 2011. Ed. Especial.

RETOUR, D.; PICQ, T.; DEFELIX, C; RUAS, R. (Col). *Competências coletivas: no limiar da estratégia*. Porto Alegre: Bookman, 2011.

RUAS, R. L. Gestão por competências: uma contribuição à estratégia das organizações. In: RUAS, R. L.; ANTONELLO, C. S.; BOFF, L. H.; e colaboradores. *Os novos horizontes da gestão: aprendizagem organizacional e competências*. PortoAlegre: Bookman, 2005. p.34-55.

SALLES, M. A. S. D.; VILLARDI, B. V. Explicitando aprendizagem informal vicária e experiencial na ação de gestores públicos em uma centenária instituição federal de educação superior brasileira. In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS DA ANPAD – ENEO, 8., 2014, Gramado Porto Alegre. *Anais...*Gramado Porto Alegre, 2014. p. 1-16.

SARAIVA, L. A. S. Cultura organizacional em ambiente burocrático. *Revista de Administração Contemporânea – RAC*, v. 6, n. 1, p. 187-207, jan/abr. 2002.

THOMAS, D. R. A general inductive approach for analyzing qualitative evaluation data. *American Journal of Evaluation*, v. 27, n. 2, p. 237-246, jun. 2006.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO (UFRRJ). *Discussão da reforma do estatuto e regimento*. Disponível em: <[http://www.ufrj.br/graduacao/plenaria\\_estatuto/2010/](http://www.ufrj.br/graduacao/plenaria_estatuto/2010/)>. Acesso em: 28 nov. 2011.

VERGARA, S. C.; CALDAS, M. P. Paradigma interpretacionista: a busca da superação do objetivismo funcionalista nos anos 1980 e 1990. *Revista de Administração de Empresas - RAE*, v. 45, n. 4, p. 66-72, out/dez. 2005.

ZARIFIAN, P. *Objetivo competência: por uma nova lógica*. São Paulo: Atlas, 2001.

\_\_\_\_\_. *O Modelo Competência: trajetória histórica, desafios atuais e propostas*. São Paulo: Editora Senac, 2003.

**Michelle de Andrade Souza Diniz Salles**

Mestre em Gestão e Estratégia (UFRRJ) na área de concentração em Gestão por Competências e Aprendizagem gerencial e Organizacional. Desde 2012 atua como Analista de Gestão em Saúde e Chefe do Serviço de Gestão do Trabalho na Casa de Oswaldo Cruz/Fiocruz. Contato: michelleasdiniz@yahoo.com.br

**Beatriz Quiroz Villardi**

Doutora em Administração de Empresas na área de concentração em Mudança Organizacional com estágio pós-doutoral realizado na Universidade Simón Bolívar, Colômbia. Professora doutora adjunta no curso de Administração de Empresas e do curso de graduação em Administração Pública do departamento de Administração Pública da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Atua na pós-graduação, no curso de mestrado profissional em Gestão e Estratégia que coordena desde 2013 e também do mestrado acadêmico em Administração. Contatos: rbvillardi@hotmail.com; bq2008@ufrj.br