

61.6%: 99.19

Elementos de Administração

Clayton Robson Moreira da Silva
(Organizador)

Atena
Editora

Ano 2019

Clayton Robson Moreira da Silva
(Organizador)

Elementos de Administração

Atena Editora
Ponta Grossa - 2019

2019 by Atena Editora

Copyright © da Atena Editora

Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Diagramação e Edição de Arte: Lorena Prestes e Geraldo Alves

Revisão: Os autores

Conselho Editorial

- Prof. Dr. Alan Mario Zuffo – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná
Prof. Dr. Darllan Collins da Cunha e Silva – Universidade Estadual Paulista
Profª Drª Deusilene Souza Vieira Dall’Acqua – Universidade Federal de Rondônia
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Profª Drª Juliane Sant’Ana Bento – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Jorge González Aguilera – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

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

E38 Elementos de administração [recurso eletrônico] / Organizador
Clayton Robson Moreira da Silva. – Ponta Grossa (PR): Atena
Editora, 2019. – (Elementos de Administração; v. 1)

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7247-174-9

DOI 10.22533/at.ed.749191303

1. Administração. I. Silva, Clayton Robson Moreira da. II. Série.

CDD 658.4

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores.

2019

Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

www.atenaeditora.com.br

APRESENTAÇÃO

A obra “Elementos de Administração” compreende uma série com sete volumes de livros, publicados pela Atena Editora, os quais abordam diversas temáticas inerentes ao campo da administração. Este segundo volume, composto por quinze capítulos, contempla trabalhos com foco nas relações entre os indivíduos e as organizações e está dividido em quatro partes.

A primeira parte deste volume compreende quatro capítulos que reúnem estudos sobre liderança e desenvolvimento corporativo, proporcionando ao leitor uma compreensão sobre o papel da liderança na gestão e na motivação da equipe, assim como a importância do desenvolvimento humano nas organizações. A segunda parte contempla três capítulos que abordam o comportamento humano nas organizações, suas relações e o processo de estruturação da carreira. A terceira parte deste volume agrega dois capítulos que desenvolvem pesquisas sobre a diversidade nas organizações, proporcionando aos leitores a reflexão sobre a pluralidade dos indivíduos, por meio de dois estudos que abordam a homossexualidade no contexto do trabalho. Na quarta parte deste volume, são apresentados seis capítulos que abordam o comportamento do consumidor, possibilitando a compreensão dos fatores que motivam a compra de bens e a utilização de serviços, bem como outras relações que são desenvolvidas entre o consumidor e as organizações.

Dessa forma, este segundo volume é dedicado àqueles que desejam ampliar seus conhecimentos e percepções sobre os “Elementos de Administração” com foco nas relações entre os indivíduos e as organizações, por meio de um arcabouço teórico construído por uma série de artigos desenvolvidos por pesquisadores renomados e com sólida trajetória no campo da administração. Ainda, ressalta-se que este volume agrega às áreas de gestão de pessoas e de marketing à medida em que reúne um material rico e diversificado, proporcionando a ampliação do debate sobre os temas e conduzindo gestores e pesquisadores ao delineamento de novas estratégias de gestão de pessoas e de marketing, por meio da ampla discussão sobre liderança, comportamento organizacional, diversidade e comportamento do consumidor.

Por fim, espero que este livro possa contribuir para a discussão e consolidação de temas relevantes para a área da administração, levando pesquisadores, docentes, gestores, analistas, consultores e estudantes à reflexão sobre os assuntos aqui abordados.

Clayton Robson Moreira da Silva

SUMÁRIO

PARTE I – PARADIGMAS, ESTILOS E MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA

CAPÍTULO 1 1

AGENDA 21: A GOVERNAMENTALIDADE DE UMA POLÍTICA PÚBLICA

Talita Ravagnã Piga

Nicole Cerci Mostagidoi

DOI 10.22533/at.ed.7491913031

CAPÍTULO 2 16

A “CONTRA REFORMA” DO ESTADO E OS NOVOS MODELOS DE GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Alessandra Aparecida Soares Calil

Elisa Maria Andrade Brisola

DOI 10.22533/at.ed.7491913032

CAPÍTULO 3 23

O JEITINHO BRASILEIRO COMO A PRINCIPAL CARACTERÍSTICA DA TEORIA BRASILEIRA DA ADMINISTRAÇÃO. UM CASO NA GESTÃO PÚBLICA

Ary Luiz de Oliveira Peter Filhodoi

DOI 10.22533/at.ed.7491913033

CAPÍTULO 4 42

INOVAÇÃO E EMPREENDEDORISMO NA GESTÃO PÚBLICA: QUAIS OS RISCOS DA EXCELÊNCIA?

Roberto Alexandre Braga Gontijo

DOI 10.22533/at.ed.7491913034

PARTE II – CASOS APLICADOS NO SETOR PÚBLICO

CAPÍTULO 5 49

RESOLVE PALMAS: A INTEGRAÇÃO DE SERVIÇOS COMO PRATICIDADE DA INOVAÇÃO NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS NA CIDADE DE PALMAS – TO

Romário Rocha do Nascimento

André Luiz Goffi

DOI 10.22533/at.ed.7491913035

CAPÍTULO 6 68

CELEBRAÇÃO DE CONTRATOS E COMPRAS NA PETROBRAS: UM ESTUDO SOBRE OS RELATÓRIOS DA INSTITUIÇÃO NO PERÍODO 2016 A 2017

Eni Oliveira

Bárbara Oliveira de Moraes

Adalberto Oliveira Brito

DOI 10.22533/at.ed.7491913036

CAPÍTULO 7 84

O PROCESSO DE CONTRATAÇÕES NO SETOR PÚBLICO: UM ESTUDO EM UMA ORGANIZAÇÃO MILITAR DA FRONTEIRA OESTE DO RIO GRANDE DO SUL

André Luís Baumhardt Zuliani

Mikaela Daiane Prestes Floriano

Isabela Braga da Matta

Leonardo Antônio Perez Rissotto

DOI 10.22533/at.ed.7491913037

PARTE III – FATOR HUMANO NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

CAPÍTULO 8 100

QUALIDADE DE VIDA NO TRABALHO DE SERVIDORES PÚBLICOS TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS DAS PRÓ-REITORIAS DE UMA INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR

Wellington Matias Salomoni Mansano

Milton Augusto Pasquotto Mariani

Leandro Sauer

Geraldino Carneiro de Araújo

DOI 10.22533/at.ed.7491913038

CAPÍTULO 9 117

PRÁTICAS DE TD&E ADOTADAS EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS BRASILEIRAS SEGUNDO A PERCEPÇÃO DOS PROFISSIONAIS

Lana Montezano

Fernanda Drummond Ruas Gaspar

Rafaela Marcolino

DOI 10.22533/at.ed.7491913039

CAPÍTULO 10 132

GESTÃO DO CONHECIMENTO PARA A REDUÇÃO DOS IMPACTOS DA RETENÇÃO DE INFORMAÇÕES EM UM AMBIENTE DE MUDANÇAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA

Luiz Cláudio Ribeiro Machado

Leonardo Rodrigues Ferreira

Walber Santos Baptista

Danuzio Weliton Gomes da Silva

DOI 10.22533/at.ed.74919130310

PARTE IV – GESTÃO PÚBLICA E EDUCAÇÃO

CAPÍTULO 11 140

A ADMINISTRAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES ESCOLARES A PARTIR DA GESTÃO INTEGRADA DA ESCOLA (GIDE): UM ESTUDO EM UNIDADE ESCOLAR PÚBLICA NA REGIÃO SUL FLUMINENSE

Ellen Oliveira de Menezes

Janaína Machado Simões

DOI 10.22533/at.ed.74919130311

CAPÍTULO 12 157

A EFICIÊNCIA DOS MUNICÍPIOS DO VALE DO JEQUITINHONHA EM RELAÇÃO A DOIS OBJETIVOS DO PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO DE MINAS GERAIS

Fillipe Maciel Euclides

DOI 10.22533/at.ed.74919130312

CAPÍTULO 13 172

EFEITOS DA EDUCAÇÃO SOBRE A RENDA: DISPARIDADES REGIONAIS

Kalu Soraia Schwaab

Paulo Sergio Ceretta

Vanessa Rabelo Dutra

DOI 10.22533/at.ed.74919130313

**PARTE V – GESTÃO PÚBLICA, COMBATE À POBREZA E CRESCIMENTO
ECONÔMICO**

CAPÍTULO 14 189

O PAPEL DA GESTÃO PÚBLICA PARA O AUMENTO DA EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS DE
COMBATE À POBREZA

Cláudio André Gondim Nogueira

Sérgio Henrique Arruda Cavalcante Forte

DOI 10.22533/at.ed.74919130314

CAPÍTULO 15 208

COMÉRCIO INTERNACIONAL DOS ESTADOS BRASILEIROS: QUÃO DIFERENTES SÃO SEUS
EFEITOS SOBRE O CRESCIMENTO ECONÔMICO

Fillipe Maciel Euclides

Fernanda Maria de Almeida

Fernanda Aparecida Silva

DOI 10.22533/at.ed.74919130315

SOBRE O ORGANIZADOR..... 220

AGENDA 21: A GOVERNAMENTALIDADE DE UMA POLÍTICA PÚBLICA

Talita Ravagnã Piga
Nicole Cerci Mostagi

RESUMO: Sob a perspectiva de Foucault, determinadas campanhas produzidas pelo Estado agem diretamente na vida do coletivo populacional determinando certos tipos de condutas. Valendo-se principalmente do conceito de governamentalidade, o objetivo deste artigo consiste em analisar o caso da Agenda 21 enquanto uma campanha governamental que não se efetiva quanto à operacionalização da sustentabilidade. Nesse sentido, buscamos evidenciar os desafios imputados à sua operacionalização enquanto uma política pública, a partir da contextualização da ascensão e declínio da Agenda 21. A metodologia adotada para este estudo consiste no levantamento bibliográfico dos temas pertinentes e a construção dos dados apresentados para discussão é calcada no uso de documentos de domínio público sobre a Agenda 21. Conclui-se que há primazia da esfera econômica sobre a esfera social e a ambiental e nesse sentido, quanto acirrado é o campo de luta dos acordos e documentos que visam dispor e viabilizar a sustentabilidade.

PALAVRAS-CHAVE: Agenda 21; Governamentalidade; Sustentabilidade.

ABSTRACT: From the perspective of Foucault, certain campaigns produced by the State act directly in the life of the populational collective determining certain types of conducts. Using mainly Foucault's concept of governmentality, the objective of this article consists in analyze the case of Agenda 21 as a governmental campaign which is not effective in promotion of sustainability. In this sense, we seek to evidence the challenges imputed to its operationalization as a public policy, from the contextualization of the rise and decline of Agenda 21. The methodology adopted for this study consists in a bibliographical survey of the pertinent themes and the construction of the presented data for discussion are based on the use of public domain documents on Agenda 21. The conclusion is the primacy of the economic sphere over the social and the environmental, and in this sense, how fierce is the fight field of agreements and documents that seeks to dispose and make sustainability viable.

KEYWORDS: Agenda 21; Governmentality; Sustainability.

1 | INTRODUÇÃO

Em decorrência da geração de externalidades econômicas, sociais e

ambientais negativas, dos sistemas produtivos capitalistas, surgiu a necessidade de se repensar os rumos do planeta e de se considerar novas formas de uso de recursos naturais, humanos e tecnológicos no âmbito das organizações. Assim, questões ligadas principalmente ao meio ambiente tornam-se uma temática muito popularizada tanto no meio acadêmico, quanto no meio empresarial e governamental. A ideia de que o desenvolvimento econômico deve ser pautado em medidas que se sustentem para as gerações futuras (BRUNTLAND, 1991) tem sido a grande mola propulsora para se buscar um desenvolvimento sustentável. Nesta empreitada, debatendo a temática por diferentes abordagens e perspectivas, diversas organizações são convocadas a posicionar-se e apontar caminhos. Concebemos assim, a Agenda 21, principal objeto de discussão deste artigo, como importante conjunto de diretrizes, cujo potencial em orientar as organizações em direção à sustentabilidade, muitas vezes não se traduz em um plano de ação como tal.

Michel Foucault, filósofo francês, traz em suas análises que o discurso se materializa em textos que circulam e moldam uma sociedade. As lutas por meio do discurso para o estabelecimento de verdades são relativas, instáveis e estão sempre em reconfiguração dependendo do momento histórico pelo qual uma sociedade se encontra (GREGOLIN, 2007). Nesse viés, compreendemos a Agenda 21 como materialização do discurso da sustentabilidade próprio de um certo tempo histórico, ratificado por vários países com o objetivo de lidar com os problemas ambientais e sociais das sociedades capitalistas. A agenda é assim considerada um documento referência voltado para a orientação dos governos nacionais e locais que buscam promover um olhar para a sustentabilidade (AGENDA 21 GLOBAL, 1992).

Entendermos que, embora muito se fale do tripé da sustentabilidade (econômico, social e ambiental), as discussões acerca desta temática são em última instância um exercício político. Portanto, nos apoiamos no conceito de governamentalidade de Foucault (2008a), a fim de evidenciar que uma racionalidade historicamente criada para governar as pessoas e as relações sociais, também têm seus efeitos sobre o campo da sustentabilidade. Ao constatarmos o esquecimento da Agenda 21 ao longo do tempo, buscamos por meio deste trabalho compreender como se deu esse processo de ascensão e declínio, e quais foram as principais razões pelas quais a agenda não se converteu em uma política pública de sustentabilidade efetiva. Assim, o objetivo deste artigo consiste em analisar o caso da Agenda 21 enquanto uma campanha governamental insuficiente quanto à operacionalização da sustentabilidade.

Com relação à metodologia, este trabalho pode ser caracterizado como um ensaio teórico exploratório, com suporte em levantamento bibliográfico dos temas pertinentes e no uso de reportagens de domínio público sobre a Agenda 21. Inicialmente foi realizada a leitura da Agenda 21 global para compreensão de sua estruturação e temas contemplados, possibilitando as análises tecidas neste artigo. Posteriormente, foi realizada uma explanação histórica acerca da elaboração e implementação da Agenda 21, relatando seus principais pressupostos, características e organização geral com

base em livros, artigos científicos e documentos de domínio público, como jornais e revistas, que relataram os movimentos de ascensão e declínio desse documento pelo período de vinte anos após sua elaboração. Tal período foi delimitado tendo como base a incidência do tema na mídia quando realizadas buscas livres em portais de notícias da internet. Em seguida, empreendemos uma análise crítica dos desafios políticos da elaboração e implementação da Agenda 21 nos seus vários níveis (global, nacional e local).

Uma vez que a Agenda 21 consolidou-se como um documento que serviu como referência para governos, ONGs, movimentos sociais e empresas, ao menos na época de sua elaboração, o presente estudo justifica-se por buscar compreender como se delineou seu enfraquecimento. Buscando elaborar um traçado diagnóstico sobre esse documento e sobre seus efeitos sociais, questionam-se quais forças (FOUCAULT, 1996; 2011) facilitaram e quais impediram a consolidação de práticas ambientais nele anunciadas.

2 | ASCENÇÃO E DECLÍNIO: UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA AGENDA 21

A Agenda 21 pode ser considerada um documento de amplitude global, fruto da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), também conhecida como Rio-92, que foi sediada na cidade do Rio de Janeiro, Brasil, entre os dias 3 e 14 de junho de 1992. Participaram do evento 178 países, movimentos ambientais militantes, líderes religiosos, artistas de diversas modalidades, intelectuais e jornalistas, tendo sido organizada por ONGs (Organizações Não-Governamentais) e movimentos populares (OLIVEIRA, 2011). Durante sua realização, foi elaborada uma série de declarações, dentre as quais se destacam a convenção sobre mudança climática e uma recomendação para que se estabilizassem as emissões de dióxido de carbono. Tais preocupações foram propulsoras para a aprovação da Agenda 21 enquanto um plano de ação composto de 2.500 recomendações divididas em 4 seções e 40 capítulos. Nela, é notável o investimento por parte das instituições públicas e da sociedade na problematização e discussão por soluções que atendam ao tripé econômico, social e ambiental da sustentabilidade (PIGA; MANSANO; MOSTAGI, 2016).

Existem quatro grandes seções na Agenda 21. Na Seção I, o documento trata especificamente das dimensões social e econômica do desenvolvimento sustentável, incluindo os efeitos dos padrões de consumo nos países industrializados. A Seção II é dedicada à gestão e à conservação dos recursos naturais, incluindo o planejamento e a gestão integrada do solo, a proteção dos ecossistemas e o desenvolvimento rural. Na Seção III, ocorrem discussões pertinentes ao fortalecimento do papel dos grupos sociais, abrangendo os temas relativos a gênero, juventude, crianças, indígenas,

organizações não governamentais, autoridades locais, trabalhadores e sindicatos, empresas, comunidade científico-tecnológica e agricultores. E, por último, a Seção IV trata mais especificamente do aparato burocrático dos meios de implementação da Agenda 21, que inclui recursos e mecanismos financeiros, transferência, cooperação e capacitação tecnológica, arranjos institucionais e instrumentos e mecanismos jurídicos internacionais (PIGA, 2014).

A importância que tal documento alcançou evidencia-se pela repercussão midiática que a Rio-92 teve à época de sua realização. A imprensa global contou com mais de 10.000 jornalistas. As grandes emissoras de televisão do mundo, “como a americana CNN, a alemã ZDF, a japonesa NKD e a brasileira Rede Globo, montaram um grande esquema para a transmissão do evento, permitindo a veiculação de notícias 24 horas por dia, durante os dez dias do evento” (FERREIRA, 2008, p. 6). A Rio-92 serviu de oportunidade para alavancar o movimento do jornalismo ambiental que já vinha se consolidando ao longo das outras conferências internacionais pró-sustentabilidade. A revista internacional Times chegou a fazer uma publicação especial chamada de “A revisão do evento pela ótica de um periódico da mídia internacional”, onde buscou elucidar os principais pontos da Conferência: seus impactos para o mundo e o posicionamento político-diplomático de diversos países diante do maior evento internacional já ocorrido até então (PIGA; MANSANO; MOSTAGI, 2016).

Após a ampla repercussão midiática em torno da Rio-92, entretanto, ocorre uma espécie de descrédito com a proposta da Agenda 21 e seu decorrente esquecimento. Desde 1992 até os dias atuais, verificou-se a dificuldade de encontrar notícias veiculadas à Agenda 21, sobretudo nos principais portais de notícias internacionais como CNN e BBC.

No portal da BBC Brasil, a matéria “Poucas propostas da Agenda 21 foram implementadas” de 19 de agosto de 2002, aponta que “a Agenda 21 é um documento recheado de boas intenções relacionadas ao combate à pobreza, à preservação do meio ambiente e à concessão de mais oportunidades para que os países pobres se desenvolvam” (BBC BRASIL, 2002), mas que de acordo com dados obtidos por ONGs, governos e diversos órgãos ligados às Nações Unidas, boa parte do plano de ação ainda não saiu do papel e que apesar de quase 75% da agenda ter sido aprovado pelos países signatários “uma porção muito menor do documento foi realmente implementada” (BBC BRASIL, 2002).

Em uma matéria intitulada “Depois de vinte anos de Agenda 21, nada a festejar”, publicada no portal O Globo, em 23/04/12, o diretor executivo do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), Achim Steiner, avalia a Agenda 21 como tendo fracassado na prática. O documento surgiu como um dos mais importantes da Rio-92 “e seria um instrumento para dar direção a governantes em busca do desenvolvimento sustentável. Mas ficou no mundo das ideias” (O GLOBO, 2012). Para o diretor do PNUMA a Agenda 21 provocou mudanças importantes em alguns locais. Todavia, existem desafios ainda maiores, “já que, nos últimos vinte anos, a produção

e o consumo no mundo cresceram exponencialmente e o impacto da humanidade só aumentou. As emissões subiram, a biodiversidade diminuiu, há cada vez mais gente passando fome” (O GLOBO, 2012).

Ainda de acordo com a matéria, diagnostica-se que no Brasil, a Agenda 21 acabou por entrar em decadência antes mesmo de despontar, e o grande problema está no desconhecimento do próprio documento por ampla parte da população:

Pouca gente sabe o que é Agenda 21 e são exceções os locais onde a sociedade civil se aproximou dela. De acordo com a Pesquisa de Informações Municipais (Munic) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), há 1.300 agendas 21 locais, num total de 5.565 municípios do país. Mas, segundo o Ministério do Meio Ambiente (MMA) em mais da metade delas sequer foi formado um fórum de discussão — o primeiro passo após a criação da agenda (O GLOBO, 2012).

Notícias sobre a ascensão e declínio da Agenda 21 podem ainda ser encontradas, embora com a mesma raridade, em jornais de circulação local sem ampla visibilidade como, por exemplo, um jornal local da cidade de Joinville/SC que em 2010 publicou a seguinte manchete: “Agenda 21 esquecida”. De acordo com o jornal, em 1998 os noticiários anunciavam um grande feito: Joinville era o segundo município do país a ter a sua Agenda 21 e, seis anos depois, Santa Catarina tornava-se o segundo estado brasileiro a ter Agenda 21. Mas apesar desse feito, a matéria destaca a fala do então presidente da Comissão Interinstitucional de Educação Ambiental (CIEA) de Joinville, Giampaolo Marchesini, seguindo a mesma tônica quanto à decadência do documento:

O quadro ainda é desolador. (...) há anos não se fala na Agenda 21 em Joinville. (...). Em 1997 foi criada e instalada, por decreto de lei, uma comissão específica da Agenda 21. “Há doze anos que não acontece reunião com esse grupo”, lamenta Marchesini (O JOINVILENSE, 2010).

O desconhecimento da população acerca da agenda e a falta de vontade política de governos locais para implementá-la, se mostram como forças que acabam por minar a validade da agenda e diante dessa constatação cabe identificar quais são as principais críticas dirigidas à agenda e os obstáculos colocados para sua implementação, sobretudo pelos desafios políticos imputados a um documento norteador da sustentabilidade em escala mundial.

3 | AGENDA 21: GOVERNAMENTALIDADE, POLÍTICA PÚBLICA E SUSTENTABILIDADE

Um ponto que merece destaque e reflexão em relação à Agenda 21, é o grau de responsabilidade atribuído aos governos no planejamento e execução de ações para

toda a gama de problemas, dando ênfase aos ambientais. Já que na agenda 21, “**o êxito de sua execução é responsabilidade, antes de mais nada, dos Governos.** Para concretizá-la, são cruciais as estratégias, os planos, as políticas e os processos nacionais. A cooperação internacional deverá apoiar e complementar tais esforços nacionais” (AGENDA 21 GLOBAL, 1992, p. 5, grifo nosso). Já às demais organizações (cooperação internacional, organizações internacionais, regionais e sub-regionais, ONGs e outros grupos) (AGENDA 21 GLOBAL, 1992) caberia um papel coadjuvante de cooperar, complementar e contribuir com os governos em sua empreitada política. Sendo assim, os gestores públicos encontram-se diante do desafio de rearticular as políticas públicas “[...] evidenciando a compatibilidade delas com os propósitos de dar durabilidade ao desenvolvimento, de acordo com os princípios da Agenda 21” (ACSELRAD; LEROY, 1999, p. 81).

É precisamente sobre a articulação entre Estado, governos e a Agenda 21 que nos deteremos a explorar. Recorremos às obras de Foucault (1996, 1997, 2008a, 2008b), nos quais o autor utiliza o termo governamentalidade para mostrar que historicamente foi criada uma racionalidade para governar as pessoas e as relações sociais. Tal governamentalidade vem se desenvolvendo mais precisamente desde o século XVIII e tem como objetivo conhecer de maneira mais direta a vida da população.

Importante ressaltar que essa racionalidade que visa aos atos de governar não é exclusiva do Estado e seus governos, pois como salienta Foucault muitas pessoas podem governar:

[...] o pai de família, o superior do convento, o pedagogo e o professor em relação à criança e ao discípulo. Existem, portanto, muitos governos, em relação aos quais o [...] Estado é apenas uma modalidade. Por outro lado, todos estes governos estão dentro do Estado ou da sociedade. Portanto, pluralidade de formas de governo e imanência das práticas de governo com relação ao Estado (FOUCAULT, 1996, p. 280).

É sobre essa face da racionalidade que busca organizar e dirigir a conduta dos homens por meio de uma administração estatal, que diz “respeito à definição do que se entende por governo do Estado, aquilo que chamaremos governo em sua forma política” (FOUCAULT, 1996, p. 278), que nossa análise terá foco.

A forma como o Estado dirige a conduta das pessoas em uma sociedade surge com o emprego do termo população nas obras de Foucault. A população aparecerá como objetivo final do governo que, em sua forma estatal ou política, terá como propósito “melhorar a sorte da população, aumentar a riqueza, sua duração de vida, sua saúde” (FOUCAULT, 1997, p. 289). Isso ocorre por meio de campanhas que agem diretamente sobre a vida do coletivo populacional. Pode-se tomar como exemplos dessas campanhas as que buscam informar e mobilizar a população para a prevenção de determinadas doenças, como a AIDS e a dengue, e as que alertam sobre o uso de diversas substâncias como álcool e drogas, advertindo sobre seus males, além

das possíveis penalizações por esta conduta, sobretudo quando relacionada à locomoção no trânsito (PIGA, 2014). Essas campanhas em específico podem estar mais relacionadas à atualidade, mas a tática de recorrer a elas é adotada há muito tempo pelos governos e transitam sobre as mais diversas dimensões da vida como “[...] campanhas através das quais se age diretamente sobre a população, e técnicas que vão agir indiretamente sobre ela e que permitirão aumentar, sem que as pessoas se dêem conta, a taxa de natalidade ou dirigir para uma determinada região ou para uma determinada atividade os fluxos de população” (FOUCAULT, 1996, p. 289).

A problemática do meio ambiente e da sustentabilidade historicamente também se tornou uma preocupação do Estado, sendo incorporada em sua racionalidade para governar a população. Ou seja, a população é amplamente vigiada e controlada pelos mecanismos elaborados pelo poder público como, por exemplo, as legislações ambientais de preservação de áreas verdes, habitação e saúde (MOSTAGI, 2017). Há algum tempo, o Estado vem desenvolvendo iniciativas de proteção ambiental, com foco no bem-estar e na saúde da população, criando melhores condições de habitação e sobrevivência, pois uma população doente não atende aos fins econômicos em uma sociedade. Ao Estado cabe fazer a população viver, pois do contrário não haveria produção econômica e nesse sentido, começa-se a perceber que os problemas relativos ao meio ambiente possuem uma interface indissociável com os problemas de saúde pública (PIGA, 2014).

Observa-se, portanto, que uma racionalidade própria de Estado vem organizando politicamente toda uma série de práticas, normas e intervenções que envolvem, de forma indissociável, a saúde pública e o cuidado com o meio ambiente, ainda que a verdadeira motivação possa ser meramente econômica. Nesse sentido, uma das principais ocupações do Estado que organiza e administra os modos de vida de uma população em meio a esse contexto são as políticas públicas ambientais e/ou sustentáveis.

Uma política pública pode ser definida como “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2002, p. 24). Já uma política pública voltada à sustentabilidade é considerada como “uma orientação das ações públicas motivada pelo reconhecimento da limitação ecológica fundamental dos recursos” (CAVALCANTI, 1997, p. 30). Considera-se que a sustentabilidade tem por objetivo a reconciliação do progresso material com a preservação ambiental, por meio da qualificação do crescimento econômico, garantindo a equidade social, qualidade ambiental e desenvolvimento com capacidade de suporte e participação (CAVALCANTI, 1997).

Nesse viés, a Agenda 21 e os países que participaram como seus signatários, começaram o processo de formulação de suas próprias agendas, e assim, foram acionados para participar dessa grande campanha cunhada em nível global por meio da “democracia participativa com foco na ação local e na gestão compartilhada dos

recursos via política para a construção da sustentabilidade” (RABELO, 2003, p. 14).

Porém, o conceito de desenvolvimento sustentável utilizado pela Agenda 21 é um princípio discursivo que trata “dos problemas ambientais que ocultam a complexidade da problemática ambiental [...]. Desloca as formas de apropriação das riquezas territoriais, apropriadas privadamente, para a ‘natureza’, ‘a biosfera’, o ‘meio ambiente’ como bem comum” (RODRIGUES, 2005, p. 96), além de deslocar algumas análises da produção para o consumo, sendo que os problemas do meio ambiente serão solucionados por meio do desenvolvimento de tecnologias. O desenvolvimento sustentável seria efetivado por meio de um ambientalismo de livre mercado. Sobre isso, acentuam Acselrad e Leroy (1999, s.p), por mais que o documento reconheça a responsabilidade das nações industrializadas na crise ambiental e social, “o questionamento aos valores que sustentam um certo padrão de consumo parece retórico frente às metas propostas: uma relativa redução de consumo de matéria e energia e não uma mudança de produção, distribuição e consumo”.

Sendo assim, há restrições sobre o conceito de desenvolvimento sustentável e suas maneiras de efetivação elaborados no documento da Agenda 21: há uma notória ênfase no desenvolvimento econômico, fundamentada numa visão econômica dos sistemas biológicos, onde o crescimento econômico, acompanhado do progresso técnico, seriam capazes de poupar os recursos materiais, sem alterar ou restringir a produção e acumulação capitalista (PIGA; MANSANO; MOSTAGI, 2016).

Em nível internacional (global), dentro do sistema de produção capitalista, entende-se que uma das suposições à ineficácia da Agenda 21 está associada à ausência de uma visão de mundo integrado e globalizado. Quando se trata da definição de diretrizes internacionais e jurisdições que ultrapassam os limites geopolíticos, o direito e o Estado possuem importância na proteção de um ambiente globalizado, que depende das interações dos níveis globais até os níveis locais. Alegamos assim, que o meio ambiente, poluição, pobreza, desigualdade econômica e social são demandas que excedem os limites dos territórios físicos, sendo problemas supranacional, de interesse coletivo (PIGA; MANSANO; MOSTAGI, 2016). Para mitigar esse obstáculo a Agenda 21 se desdobrou em outras agendas: Agendas 21 nacionais, Agendas 21 estaduais e Agendas 21 locais (dirigida para municípios, empresas e demais organizações).

Assim, no Brasil, a Agenda 21 tornou-se um instrumento que se difundiu por meio de cidadãos, de organizações da sociedade civil e de autoridades locais que perceberam o quanto ela pode se reverter em possibilidades reais de mudança. Ao ser incorporada no Plano de Governo (PPA 2004-2007) por ter sido reconhecido que seu conteúdo envolve problemas estruturais amplos e que demandam soluções integradas, de médio e longo prazos (Ministério do Meio Ambiente, 2015) conferiu-se à agenda maior alcance e importância no âmbito das políticas públicas.

Sendo a Agenda 21 um instrumento norteador para a elaboração de políticas públicas, deve-se reconhecer seu pioneirismo e contribuição, pois, no Brasil, a ideia

de debate acerca dos rumos do desenvolvimento com a participação da sociedade civil, pode ser considerado um avanço (IZOTON, 2011). Apesar desse mérito, há uma literatura expressiva que assinala de forma crítica as dificuldades e desafios que diversos agentes, dando ênfase ao estado, deparam-se para operacionalizar as diretrizes da Agenda 21 (ACSELRAD & LEROY, 1999; RODRIGUES, 2005; CENCI & GATTO, 2008; ULTRAMARI & REZENDE, 2006; MALHEIROS, ET al., 2008).

Além disso, o reconhecimento de déficits sociais e ambientais que foram construídos historicamente e que precisam ser enfrentados, explicam algumas dificuldades atuais como abordadas por Bezerra e Fernandes (2000, s/p.): “falta de integração e corporativismo na implementação de políticas sociais”. Os autores destacam ainda uma série de implicações e desafios: a pouca funcionalidade das políticas sociais, o despreparo institucional do governo e da sociedade para realizar efetivamente a descentralização; os governos municipais, na maioria dos casos, não encontraram ainda as condições instrumentais e metodológicas para levar a cabo iniciativas da Agenda 21 Local/Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável. A sociedade civil ainda não se encontra habilitada para uma participação efetiva; no setor privado, “de onde poderia ser mobilizado o capital empresarial, a concentração também é um fator inibidor de uma participação mais ampla, e as poucas iniciativas registradas revelam, sobretudo, quão incipiente vem sendo o engajamento deste setor na superação do desafio de reduzir as desigualdades sociais no país” (BEZERRA; FERNANDES, 2000, s/p.).

Já na dimensão local, há dificuldades de traduzir seus princípios em práticas regionais e locais de concretização do direito à proteção do ambiente e à sustentabilidade. Uma das falhas na implementação das agendas locais é a concepção de avaliação de resultados e impactos desses processos no âmbito local, que “orientem políticas e ações no sentido de ampliar investimentos nesse componente e melhorar aspectos ainda não satisfatórios, como, por exemplo, forma de engajamento de atores, continuidade de ações após períodos de mudanças de gestão governamental” (MALHEIROS, et al., 2008, p. 9).

As políticas públicas, que no Brasil possuem caráter descentralizador das tomadas de decisão, devido à Constituição Federal de 1988, vêm transferindo as preocupações ambientais de Estado, dissipando entre indivíduos e grupos para que estes assimilem a importância da sua participação nos problemas ambientais com imperativos do tipo “faça sua parte”. O chamado para ação acontece por meio de campanhas discursivas que buscam mobilizar e até sensibilizar a população em prol de alguma atividade. A esse respeito e retomando a noção de população, esta é “[...] considerada das suas opiniões, das suas maneiras de fazer, dos seus comportamentos, dos seus hábitos, dos seus temores, dos seus preconceitos, das suas exigências, é aquilo sobre o que se age por meio da educação, das campanhas, dos convencimentos” (FOUCAULT, 2008a, p. 99).

Nota-se, aqui, como de fato uma racionalidade vem perpassando o posicionamento

do Estado em face do agravamento dos problemas sociais, que também incluem os ambientais. Dessa forma, tem-se, por parte do Estado, uma distribuição de deveres a partir de políticas públicas indutoras (CUNHA; COELHO, 2003), que buscam privilegiar certos comportamentos em detrimento de outros. É nesse cenário que visualizamos a própria Agenda 21 como uma campanha que aciona múltiplas esferas: Estado, governos e demais organizações (do terceiro setor e organizações privadas) para tomar como responsabilidade compartilhada um problema que foi assumido em âmbito global, porém dissipado para que todas as organizações pudessem dar sua respectiva contribuição.

Atualmente, a gestão e o governo dessas esferas estão marcados por abordagens fragmentadas, tanto em relação às instâncias governamentais envolvidas quanto às diversas ações e políticas públicas prevalecentes (SILVA; TRAVASSOS, 2008). No âmbito empresarial, por exemplo, destaca-se a responsabilidade socioambiental, posicionamento estratégico sustentável, marketing verde, logística reversa, economia verde e toda uma gama de processos e posicionamentos que buscam, muito mais em nível discursivo, se aproximar dessa responsabilidade compartilhada quanto à sustentabilidade. A agenda 21 local compõe o rol dessas atividades que visam discutir e promover sustentabilidade nas empresas. Todavia, se à época da ascensão da Agenda 21, na década de 1990, o envolvimento de várias organizações de todos os âmbitos em buscar e promover a sustentabilidade fora notório, com o passar dos anos e dada todas as dificuldade e desafios para a implementação da agenda, temos hoje a presença da agenda de maneira quase inexistente em todas as instituições que outrora se ligavam a ela.

Cabe ressaltar aqui que a preocupação exposta neste trabalho para com a Agenda 21, também se estende às demais conferências internacionais para promoção da sustentabilidade e seus respectivos produtos finais. Seguindo caminho semelhante ao da Agenda 21, o conhecido Protocolo de Kyoto encontra-se em estado de alerta. De acordo com a reportagem “Dez anos depois, Protocolo de Kyoto falhou em reduzir emissões mundiais” da Folha de S. Paulo em sua versão online, publicada no dia 16/02/2015, dez anos após ter entrado em vigor, o documento que fora ratificado por 189 países em 1997, em Kyoto, Japão, fracassou intensamente em reduzir as emissões de gases de efeito-estufa que cresceram mais de 16% entre os anos de 2005 e 2012 e cuja meta de redução era de 5,2% (FOLHA DE S. PAULO, 2015).

Historicamente, a ação governamental interveio nos problemas ambientais de maneira pontual, “[...] gerando órgãos e planos também pontuais para o seu equacionamento” (SILVA; TRAVASSOS, 2008, p. 34). Silva e Travassos (2008) complementam dizendo que “[...] esses órgãos atualmente têm se demonstrado incapazes de tratar o ambiente [...] de forma integrada, fazendo com que suas ações se mostrem ineficazes para lidar com os referidos problemas na escala vultosa em que hoje se apresentam” (p. 35). Como exemplo, podemos citar o caso do Clube de Roma (que resultou no Relatório Meadows). Foi uma das primeiras iniciativas envolvendo

parceria privada-pública para mensurar os efeitos do aumento populacional e o esgotamento dos recursos naturais em 1968, na Itália (MOTA, 2001). O relatório Meadows foi publicado na forma de um livro intitulado Os Limites do Crescimento (em 1972), e uma das ideias centrais da publicação era a hipótese de um crescimento econômico “zero”, como uma medida para buscar o equilíbrio global, em que a taxa de crescimento populacional deveria estabilizar-se, o consumo de recursos naturais e a poluição deveriam cair em um quarto, bem como haveria a promoção de uma reorientação para a importância da reciclagem e a mudança dos hábitos de vida da população mundial (MOTA, 2001). Fatalmente a ideia de um crescimento “zero” de longe não saiu do plano teórico e discursivo, apesar de dar subsídios para a realização da Conferência de Estocolmo (1972) que é tida como um marco da politização da sustentabilidade global, por ter sido a primeira conferência mundial organizada pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Mais recentemente notamos com preocupação os desdobramentos da 21^a Conferência das Partes (COP-21) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), o tão celebrado “Acordo de Paris”, que foi assinado por 195 países em 12 de dezembro de 2015 com a maior taxa de adesão de signatários da história. Este acordo global busca combater os efeitos das mudanças climáticas, bem como reduzir as emissões de gases de efeito estufa aplicável a todos os países, com o objetivo de manter o aquecimento global abaixo dos 2°C (ONUBR, s. a). Entretanto, em pouco tempo tal acordo já se vê ameaçado em face da postura reacionária do atual presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, manifesta recentemente com a saída dos EUA do acordo de Paris.

De acordo com a matéria “Donald Trump enterra esforço global para deter mudança climática” publicada em 2 de junho de 2017 no portal El País “o presidente abriu a porta que muitos temiam. De nada serviu a pressão das Nações Unidas, da União Europeia ou de gigantes da energia como Exxon, General Electric e Chevron. Nem sequer o grito unânime da comunidade científica foi ouvido” (EL PAÍS, 2017). Alicerçado no discurso progressista, Trump afirma que a “A economia cresceu e isso está apenas começando. Vamos crescer e não vamos perder empregos. Pela gente deste país saímos do acordo. Estou disposto a renegociar outro favorável aos Estados Unidos, mas que seja justo para os trabalhadores, contribuintes e empresas. É hora de colocar Youngstown, Detroit e Pittsburgh à frente de Paris” (EL PAÍS, 2017).

Observa-se assim, que muitos entraves quanto à problemática da sustentabilidade referem-se à primazia da esfera econômica sobre o social e o ambiental. As forças divergentes e acirradas em um campo de lutas como o das conferências internacionais sobre sustentabilidade acabam por inviabilizar acordos, compromissos e diretrizes, como foi demonstrado nesse trabalho em específico, com o caso da Agenda 21.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme visto ao longo deste ensaio, o conceito de governamentalidade de Foucault demonstra que, historicamente, foi elaborada uma racionalidade a partir da qual seria possível governar os indivíduos em suas relações sociais. Desse modo, a Agenda 21 ao mesmo tempo em que elabora soluções com a atuação do Estado e do poder local (como parcerias entre comunidade e setor privado para o encaminhamento de soluções), outorga ao Estado papel essencial de mediador, regularizador e responsável pela maior parte das metas apresentadas (PIGA; MANSANO; MOSTAGI, 2016), uma estratégia de poder que ressalta o discurso ao invés da realidade.

No plano discursivo, a Agenda 21 é um instrumento político que reitera a concepção de desenvolvimento sustentável produzida pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, colocando ênfase na economia como força motor do desenvolvimento sustentável e, assim, confirmando a hegemonia do mercado. Resgatando uma das críticas tecidas quanto à operacionalização da Agenda 21, vemos na prática que o mercado é “o ambiente institucional mais favorável à consideração da natureza como capital” (ACSELRAD; LEROY, 1999, s.p). E nesse sentido, identificamos a primazia da dimensão econômica prevalecente sobre os acordos mundiais à promoção da sustentabilidade como considerável entrave à concretização das metas sociais e ambientais.

Os aspectos históricos apresentados sobre a ascensão da Agenda 21 nos mostraram como a preocupação ambiental ganhou importância no âmbito social sendo fruto de uma das mais importantes Conferências Internacionais sobre Sustentabilidade: a Rio-92. Conferências como essa são consideradas como importantes eventos para o enfrentamento da crise de recursos naturais e sociais, e ocorrem de maneira sistematizada desde o final da década de 1960, quando os problemas ambientais já se tornavam críticos. Apesar disso, podemos observar uma tendência de decadência quanto à efetividade dos acordos ratificados nesses eventos, conforme o declínio evidenciado da Agenda 21 e da preocupação com outros documentos em seguir caminho semelhante (a exemplo do Protocolo de Kyoto e do Acordo de Paris). Situações como essas nos fazem questionar afinal, como tais conferências vêm contribuindo para o debate da questão ambiental e que tipo de transformação elas têm conseguido efetuar de fato?

Paulatinamente observamos que se por um lado tais conferências e seus produtos são a expressão máxima do exercício político, democrático e continuado em âmbito global, por outro dá-nos indicativos de que há algum tipo de “obsolescência programada” histórica quanto à validade dos acordos e cartas de diretrizes sobre sustentabilidade.

Importante ressaltar que o olhar sobre os avanços em sustentabilidade realizado neste artigo, foi feito com uma lente que evidencia questões problematizadas por uma via reguladora maior, ou seja, um olhar macrossocial da atuação política de

ações generalizantes que buscam, pela via da lei e das políticas públicas, tratar dos problemas relativos à sustentabilidade por meio de um escopo regulador maior: o Estado. Nessa perspectiva, uma macropolítica concerne a uma linha de ação que pode ser considerada mais rígida, racionalizada e instituída (DELEUZE; GUATTARI, 1996).

Mas, será que a questão política da sustentabilidade se limita à esfera estatal? Frente à complexidade que é o sistema político global, com seus agravantes, como a corrupção e os impasses discutidos nas Conferências Internacionais sobre Sustentabilidade, uma questão inquietante se coloca: seria possível pensar e exercitar uma política do cotidiano que envolvesse a ação direta dos sujeitos localizados em sua realidade social? Como se encontram as questões relacionadas ao meio ambiente no plano da subjetividade?

O poder público foi aos poucos disseminando imagens e enunciados que em larga medida serviram para articular componentes de uma subjetividade coletiva. Pode-se considerar que tais componentes produziram efeitos nos modos de viver e interagir com o meio ambiente, e de entender a sustentabilidade. Esses efeitos difundem-se por vários componentes de subjetividade que estão incorporados no campo social (MOSTAGI, 2017) e compreender o campo de forças da sustentabilidade que não se limita às grandes instituições se faz necessário em estudos futuros.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. & LEROY, J. P. Novas premissas da sustentabilidade democrática. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 1, 1999.

AGENDA 21 GLOBAL. UNCED - Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1992. Agenda 21 (global). Ministério do Meio Ambiente – MMA. Retirado de: <<http://www.mma.gov.br/port/se/agen21/ag21global/>>. Em 08 jun. 2016.

BBC BRASIL, 2002. Poucas propostas da Agenda 21 foram implementadas. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/ciencia/020818_riogendamt.html>. Acesso em: 10 jul. 2017.

BEZERRA, M.C.L.; FERNANDES, R.C. (Coord). *Redução das Desigualdades Sociais*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Consórcio Parceria 21, 2000.

BUCCI, M. P. D. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

BRUNTLAND, G. H. (Org.) *Nosso Futuro Comum: Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CAVALCANTI, C. Políticas de governo para o desenvolvimento sustentável: uma introdução ao tema e a esta obra coletiva. In: _____. *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 1997, p. 21 -37.

CENCI, D. R. & GATTO, J. H. *Vulnerabilidade da proteção jurídica ao meio ambiente no mundo*

globalizado. Encontro Nacional da ANPPAS, 4, Brasília, 2008.

CUNHA, L. H; COELHO, M. C. N. Política e Gestão Ambiental. In: CUNHA, S. B.; Guerra, A. J. T. (Org.). A questão ambiental: diferentes abordagens. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

DELEUZE, G; GUATTARI, F. Mil Platôs – capitalismo e esquizofrenia. 3º vol. Rio de Janeiro: Editora 34, 1996.

EL PAÍS, 2017. Donald Trump enterra esforço global para deter mudança climática. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/06/01/internacional/1496334641_201201.html>. Acesso em: 10 jul. 2017.

FERREIRA, I. A., 2008. Os ecos da ECO na mídia: A ECO-92 nas páginas do jornal cearense O Povo. Retirado de: <<http://www.ufrgs.br/alcar/encontros-nacionais-1/encontros-nacionais/6o-encontro-2008/1/Os%20ecos%20da%20ECO%20na%20midia.pdf>>. Em: 17 jun. 2016.

FOLHA DE S. PAULO, 2015. Dez anos depois, Protocolo de Kyoto falhou em reduzir emissões mundiais. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2015/02/1590476-dez-anos-depois-protocolo-de-kyoto-falhou-em-reduzir-emissoes-mundiais.shtml>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

FOUCAULT, M. A Arqueologia do saber. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

FOUCAULT, M. Microfísica do poder. 12 ed. Rio de Janeiro: Graal, 1996.

FOUCAULT, M. Resumo dos cursos do Collège de France (1970-1982). Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 1997.

FOUCAULT, M. Segurança, território, população: curso dado no Collège de France (1978- 1979). São Paulo: Martins Fontes, 2008a.

FOUCAULT, M. Nascimento da biopolítica: curso dado no Collège de France (1978-1979). São Paulo: Martins Fontes, 2008b.

FOUCAULT, M. Ditos e Escritos VII: Arte, epistemologia, filosofia e história da medicina. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011.

GREGOLIN, M. R. Análise do discurso e mídia: a (re) produção de identidades. Comunicação, mídia e consumo. São Paulo, vol.4, n.11, p.11 – 25. nov. 2007

IZOTON, J. P. L. Agenda 21 e políticas públicas municipais de meio ambiente: o manguezal no Vitória do Futuro e na execução das políticas da Secretaria de Meio Ambiente da prefeitura de Vitória. In: Seminário Nacional da Pós-graduação em Ciências Sociais, 1, 2011, Vitória, Anais..., Vitória, 2011.

MALHEIROS, T.F. PHILIPPI JR, A. COUTINHO, S.M.V. Agenda 21 nacional e indicadores de desenvolvimento sustentável: contexto brasileiro. Saúde e Sociedade, São Paulo, v. 17, n.1, p. 7-20, 2008.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Construindo a Agenda 21 Local. Brasília, 2000.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2015. Agenda 21 brasileira. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-brasileira>>. Acesso em: ago. 2015.

MOSTAGI, N. C. Espaço urbano e meio ambiente: construção de um ideal de cidade verde. 2017. 130 fs. Dissertação (Mestrado em Administração) –Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade Estadual de Londrina. Londrina.

MOTA, J. A. O valor da natureza: Economia e Política dos recursos ambientais. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

O GLOBO, 2012. O que foi a Rio-92. Retirado de < <https://oglobo.globo.com/economia/rio20/o-que-foi-rio-92-4981033>>. Em 09 jun. 2016.

O GLOBO, 2012. Depois de vinte anos de Agenda 21, nada a festejar. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/rio20/depois-de-vinte-anos-de-agenda-21-nada-festejar-4718720>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

O JOINVILENSE, 2010. Agenda 21 esquecida. Retirado de: <<http://www.bureau.com.br/ojoinvilense36.pdf>>. Em 20 jun. 2016.

OLIVEIRA, L. D. A geopolítica do desenvolvimento sustentável: um estudo sobre a Conferência do Rio de Janeiro (Rio-92). Campinas, 2011.

ONUBR, 2017. Paris 2015. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/cop21/>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

PIGA, T. R. Sustentabilidade e produções sociais: por um entendimento ampliado da noção de política na área de administração. 2014. 120 folhas. Dissertação de Mestrado (em Administração). Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Administração.

PIGA, T. R.; MANSANO, S. R.V; MOSTAGI, N.C. A agenda 21 e seus limites: uma conversa necessária. In: Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais, IV, 2016. Porto Alegre, Anais..., Porto Alegre.

RABELO, D. C. Comunicação e mobilização na Agenda 21 Local. Vitória, EDUFES/Facitec, 2003.

RODRIGUES, A. M. Problemática ambiental e agenda política: espaço, território, classes sociais. Boletim Paulista de Geografia. Perspectiva crítica, 83, 91-110, 2005.

SILVA, L. S.; TRAVASSOS, L. Problemas ambientais urbanos: desafios para a elaboração de políticas públicas integradas. Cadernos Metrópole, p. 27-47, 2008.

ULTRAMARI, C. & REZENDE, D. A. Mudanças e continuidades na gestão urbana brasileira. Revista Paranaense de Desenvolvimento. Curitiba, 111, 19-29, 2006.

A “CONTRA REFORMA” DO ESTADO E OS NOVOS MODELOS DE GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Alessandra Aparecida Soares Calil

Universidade de Taubaté, Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento Humano: Formação, Políticas e Práticas Sociais
Taubaté/SP

Elisa Maria Andrade Brisola

Universidade de Taubaté, Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento Humano: Formação, Políticas e Práticas Sociais
Taubaté/SP

RESUMO: A proposta deste texto é articular o estudo em face das mudanças introduzidas na organização do Estado pela ideologia neoliberal. Essa política gera a diminuição do tamanho do Estado, pregando o não intervencionismo estatal no mercado. Esse quadro resultou no movimento da Reforma do Estado, iniciado na década de 1990, com vistas a diminuir os gastos do governo, mormente no setor social. As tentativas de implantar um sistema gerencialista na administração pública mostraram-se ineficazes, com ganhos inexpressivos, gerando apenas uma precarização na prestação dos serviços públicos.

PALAVRAS-CHAVE: Reforma do Estado. Gestão. Neoliberalismo.

ABSTRACT: The proposal of this text is to articulate the study in the face of the changes

introduced in the organization of the State by the neoliberal ideology. This policy generates the diminution of the size of the State, preaching the non-interventionism state in the market. This resulted in the State Reform movement, begun in the 1990s, aimed at reducing government spending, especially in the social sector. Attempts to deploy a managerial system in public administration have proved ineffective, with unimpressive gains, generating only a precariousness in the provision of public services.

KEYWORDS: State Reform. Management. Neoliberalism.

1 | INTRODUÇÃO

O tema da Reforma do Estado, tão presente nos debates atuais, sempre ronda nossa sociedade, ganhando mais ênfase em momentos de economia recessiva. No presente trabalho buscou-se apresentar, em apertada síntese, uma análise das propostas de reforma iniciadas no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), com forte influência do neoliberalismo e da globalização.

Num segundo passo, fez-se uma discussão sobre a gestão pública, analisando as tentativas de introdução de um modelo

gerencialista e do *New Public Management*, baseados nos princípios da administração privada, afinada com o ideal de redução do tamanho do Estado.

2 | METODOLOGIA

Trata-se de um estudo teórico de revisão bibliográfica, tomando por base nas obras de autores eminentes, sobretudo de uma linha crítica, pois as relações sociais, políticas e culturais, têm como pano de fundo as relações de produção e troca de produtos. Também foi lançado mão de artigos científicos atinentes ao tema.

3 | RESULTADOS

O neoliberalismo é definido por Anderson (1995) como o movimento teórico e político contrário ao Estado intervencionista e de bem-estar social, e configura-se no atual modelo do capitalismo mundial. Esse ideário neoliberal trouxe em seu bojo as exigências do mercado para que o Estado reduzisse seu tamanho e se operasse a desregulação da economia. Some-se ainda a esse quadro as transformações político-econômicas trazidas pela globalização, iniciadas no final do século XX, que levaram à distribuição de valores em escala mundial, acirrando a concorrência entre grupos empresariais transnacionais.

Nesse contexto resultam as tentativas de reforma do aparelho estatal. Contudo, conforme apresentado acima, tal ação se configurou numa “contra” reforma, pois o que se buscou, e ainda se continua buscando, foi um desmonte das conquistas sociais.

A reforma de Bresser Pereira teve, apesar da tentativa de denominá-la como “social liberal”, um caráter neoliberal, atendendo às necessidades do mercado. Houve redução com os investimentos sociais, fato que gerou tensão com os movimentos de garantias de direitos. Tal quadro tende a agravar-se com o novo ciclo (contra) reformista atual.

O modelo gerencialista na gestão pública, não se mostrou tão eficaz. Apesar da identificação de que o modelo burocrático, inspirado no pensamento de Max Weber, seria lento, custoso e ineficiente, as práticas gerenciais implantadas não se demonstraram superiores. A figura do gestor, inspirado nas figuras existentes na iniciativa privada, não se mostrou mais eficiente, apresentando-se tanto mais suscetível às pressões políticas e tão sujeito à corrupção como o burocrata.

4 | DISCUSSÃO

A reforma do Estado brasileiro proposta em 1995, no governo Fernando

Henrique Cardoso, capitaneada pelo então Ministro da Administração e Reforma do Estado Bresser Pereira, foi materializada com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, apresentado ao Congresso Nacional em agosto de 1995. Para Bresser Pereira (1998) não se tratava de uma reforma neoliberal, mas, de um projeto social-democrático ou social-liberal, pois não visava retirar o Estado da economia, mas aumentar a governança do Estado, dando-lhe meios financeiros e administrativos para que pudesse intervir quando o mercado não tiver condições de estimular a capacidade competitiva das empresas nacionais e de coordenar a economia.

Apesar da tentativa de dar um verniz social às reformas, as medidas implementadas pelo governo FHC basearam-se nos princípios neoliberais de diminuição do Estado, com a escolha do funcionalismo público como principal vilão e a reforma da administração como resolução dos problemas históricos do Estado brasileiro.

Segundo Behring (2008), Bresser Pereira acreditava que a única saída para o Brasil e América Latina sair do período recessivo dos anos 1980 era através de uma rigorosa disciplina fiscal, com privatizações e liberalização comercial. E ainda, que o Estado, em função de seu caráter cíclico e mutável, iria chegar a um modelo social-liberal.

“Esse modelo, segundo Bresser, não pretende atingir o Estado mínimo, mas reconstruir um Estado que mantém suas responsabilidades na área social, acreditando no mercado, do qual contrata a realização de serviços, inclusive na própria área social” (BEHRING, 2008, p. 172).

Para Bresser Pereira (1998) a Carta de 1988 sacramentou princípios administrativos arcaicos, burocráticos ao extremo, centralizada e rígida. Ainda segundo o mesmo autor, privilegiou-se o modelo burocrático clássico, pois as tentativas de descentralização geraram práticas clientelistas, acentuadas após a redemocratização. Criticava ainda a concessão de privilégios aos funcionários públicos, como aposentadoria integral e estabilidade. Para os reformadores, a Constituição de 1988 reduziu a capacidade operacional do aparelho do Estado brasileiro. Portanto seria necessária uma mudança no nível constitucional para que se reformasse o Estado.

O Plano Diretor tinha como finalidade promover a transição do modelo administrativo burocrático para a administração gerencialista, que introduziria conceitos de eficiência e qualidade na cultura administrativa brasileira, inspirada em elementos da gestão empresarial, com controle pelos resultados e não pelos processos, esperando uma maior eficiência do Estado (BEHRING, 2008, p. 179).

Conforme Behring (2008) o fato de se explicar a crise contemporânea do capital como se localizada no Estado, representa uma simplificação e empobrecimento na discussão. Pois expressa um enfoque unilateral e limitado, impossibilitando uma visão mais realista do contexto. Partindo-se de uma visão mais global, Mandel (1990) conclui que as causas da crise estão na reação do capital ao ciclo de recessão. Essa reação vai assumir formas diferentes, em razão da particularidade de cada país, contudo

mantendo-se a característica básica de reformas de caráter liberal, pró-mercado.

No Brasil, como foi e está sendo engendrada a “reforma” do Estado, ainda segundo Behring (2008), reforça uma inserção passiva e a qualquer custo na dinâmica internacional, ao estilo das classes dominantes brasileiras, implicando em forte destruição dos avanços, mesmo que limitados, alcançados pelos processos de modernização conservadora, realizados no Brasil. Para a autora trata-se na verdade de uma “contra reforma”, pois busca levar o Estado de volta aos ideais da economia liberal.

No contexto de que o problema é centrado no Estado, apresentam-se sérias contradições, pois conforme o receituário da Reforma de Bresser Pereira, se por um lado o Estado deve passar por uma reformulação para torná-lo mais eficaz, com redução de custos, por outro, contudo, corrói os meios de financiamento do Estado brasileiro, deixando-o à mercê dos especuladores (BEHRING, 2008).

O que se nota no discurso da Reforma é um esforço em mascarar o seu caráter neoliberal, dando ares progressistas, para esconder seu perfil conservador.

Na busca pelo cumprimento de metas de superávit primário, ocorreu uma drástica redução nos gastos estatais, que atingiram especialmente os investimentos, as atividades-fim e os gastos sociais. Tal política gerou um acirramento, em 1999, dos conflitos sociais, com aumento nos índices de pobreza e desemprego. Outro aspecto da Reforma foi a criação das agências executivas e das organizações sociais, através de um Programa de Publicização, para execução de políticas públicas, favorecendo o crescimento de um setor público não-estatal para implementação das políticas sociais (BEHRING, 2008, p. 204-205).

O próprio Bresser Pereira (1998) alertava que um dos riscos da publicização seria a apropriação das organizações sociais por grupos e indivíduos que as usem como entidades privadas. Nos últimos dois governos neoliberais não houve discussão a respeito do caráter das reformas implantadas, que foram levadas a cabo por meio de reformas constitucionais aprovadas em um Congresso Nacional pouco interessado com os anseios e necessidades da população ou com o aperfeiçoamento da gestão pública.

A ideia de gestão surgiu com a Revolução Industrial na tentativa de solucionar problemas até então inéditos, como a produção em massa, a divisão do trabalho e a preocupação com o aumento utilizando-se do método científico. Conforme Souza Filho e Gurgel (2016), “gestão” e “administração” são sinônimos, podendo ser definida, de forma geral, como a “utilização racional de recursos para a realização de fins determinados”, ressaltando que tal racionalidade está de acordo com a utilização dos recursos da forma mais econômica, para atingir o fim pretendido.

Nesse contexto, deve-se destacar que o valor da gestão terá como parâmetro a sua finalidade. Se a finalidade da gestão referir-se à economia de recursos, tanto será mais eficiente, quanto menos gastar. Contudo, se a finalidade estiver relacionada com a qualidade prestação do serviço/produto, a gestão deverá buscar alcançar tal

objetivo, mesmo que em razão disso eleve os seus gastos.

De acordo com Souza Filho e Gurgel (2016), em ambos os casos deve-se buscar a economia de recursos, por ser inerente ao ato de administrar, contudo o tipo de economia e o *quantum* economizado dependerão da finalidade almejada. Tal situação assume grande relevo quando se tratar da gestão de serviços públicos, pois tal escolha da finalidade atenderá a um mandamento político, que será a de economizar recursos para pagamento de dívidas ou investimento em outras áreas, ou de se prestar um serviço de boa qualidade à população.

Para o sociólogo e jurista alemão Max Weber (2004), dentro de sua concepção de burocracia, o conceito de dominação é central e vai se referir a uma situação de mando e obediência. Diferentemente do sentido marxista do termo, que representa a dominação de uma classe sobre a outra. Segundo Souza Filho e Gurgel (2016), Weber destaca três tipos de dominação legítima, que ensejarão três diferentes modalidades administrativas: a carismática, a tradicional e a legal.

Na dominação carismática a relação de obediência leva em conta as características e personalidade do líder, conforme os mesmos autores, a relação com os adeptos, ou dominados, se dá num nível emocional. Por seu turno, a dominação tradicional está fundada em tradições, costumes e práticas presentes em dada cultura.

Conforme Souza Filho e Gurgel (2016, p. 49): “Diferentemente da carismática, a dominação tradicional tem como base, como o próprio termo sinaliza, a tradição, a cultura e ideologia construídas numa determinada sociedade”. Da dominação tradicional decorre o modelo administrativo patrimonialista, em que não há clara distinção entre o limite do público e o privado, sendo o patrimônio público gerido para satisfazer interesses particulares.

Por fim, no modelo legal, a condição de dominação é exercida pelo meio de normas e regras, reconhecidas e aceitas pelo grupo. O pressuposto da dominação legal é, portanto, um ordenamento racional e normativo e a ordem administrativa adequada a essa espécie é a burocracia (SOUZA FILHO e GURGEL, 2016). O modelo burocrático seria o ideal para a administração pública, pois teria um caráter mais impessoal e profissional, coibindo os excessos patrimonialistas.

Contudo, a crise de acumulação do capital das últimas décadas do século XX foi identificada pela ideologia neoliberal dominante, como uma crise do modelo do Estado de bem-estar social. Em tal contexto, gerou-se uma onda reformista visando à diminuição da participação do Estado na sociedade, apresentando como um de seus pressupostos a substituição do modelo burocrático de administração pública pelo modelo administrativo gerencial, por considerar aquele modelo, dispendioso e moroso. Tal movimento evoca um sentimento antiburocrático na sociedade, que passa a defender a aplicação de um modelo de gestão privado, tido como ideal, na coisa pública (RIBEIRO e LEDA, 2016).

Com o advento dos novos paradigmas gerenciais implantados na administração pública, os servidores públicos têm experimentado uma intensificação e precarização

do seu cotidiano laboral, com novas formas de controle, exercendo um domínio ideológico nos trabalhadores, que acabam por adotar valores e objetivo das instituições como se fossem seus, aceitando passivamente tal realidade (RIBEIRO e LEDA, 2016).

De acordo Motta (2013), nas últimas décadas do século XX, ocorreu o surgimento de um novo modelo de gestão pública, o *New Public Management* (NPM), que recuperou os ideais do liberalismo clássico, com orientação mercadológica. Os cidadãos seriam encarados como clientes, usuários de serviços. Os focos do NPM centraram-se no cliente, no gestor, nos resultados e nos desempenhos, de maneira similar aos princípios da gestão privada.

Contudo, ainda segundo Mota (2013), os ganhos do NPM foram moderados, pois por natureza a Administração Pública depende de consenso político para que seja inovada. Os gestores públicos são mais vulneráveis à política do que ao desempenho. Ainda Mota (2013), afirma que para a maioria dos cidadãos o acesso e a qualidade dos serviços públicos não apresentaram melhora, mantendo sua imagem de ineficiência.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reforma do Estado engendrada no Brasil tem, conforme acertadamente assinalado por Behring (2008), caráter de “Contra” Reforma, pois na verdade traz em seu bojo um retorno ao Estado da era anterior aos ganhos sociais dos princípios do Estado de Bem-Estar Social que, mesmo sem ter sido amplamente adotado no Brasil, inspirou algumas conquistas sociais.

O modelo contrarreformista traduz-se numa reação do capital no sentido da retomada das taxas de lucro, com a desregulamentação dos direitos conquistados e esvaziamento das funções do Estado, sobretudo no que se refere à questão social.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. In SADER, Emir & GENTILI, Pablo (org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro; Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

BEHRING, Elaine Rosseti. **Brasil em Contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2ª edição, São Paulo; Cortez, 2008.

MANDEL, Ernest. **A Crise do Capital: os fatos e sua interpretação marxista**. São Paulo; ed. Ensaio. 1990.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. **O Estado da Arte da Gestão Pública**. Rev. Adm. Empresas; Vol. 53 nº 1 São Paulo, jan/fev 2013.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Uma Reforma Gerencial da Administração Pública n Brasil**. **Revista do Serviço**. Ano 49 volume 1, jan/mar, p. 5-41. 1998.

RIBEIRO, Carla Vaz dos Santos e LEDA, Denise Bessa. **O Trabalho Docente no Enfrentamento do Gerencialismo nas Universidades Federais Brasileiras: repercussões na subjetividade**. Educação em Revista. Belo Horizonte, vol. 32 nº 4, outubro/dezembro 2016.

SOUZA FILHO, Rodrigo e GURGEL, Claudio. **Gestão Democrática e Serviço Social: princípios e propostas para a intervenção crítica**. São Paulo: Cortez ed., 2016.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. São Paulo. Ed. UnB, 2004.

O JEITINHO BRASILEIRO COMO A PRINCIPAL CARACTERÍSTICA DA TEORIA BRASILEIRA DA ADMINISTRAÇÃO. UM CASO NA GESTÃO PÚBLICA

Ary Luiz de Oliveira Peter Filhodoi

RESUMO: O objetivo deste artigo foi investigar, por meio de entrevista em profundidade, se há influência do elemento cultural jeitinho brasileiro na forma de administrar dos indivíduos pesquisados, com base nas contribuições dos estudos de Alberto Guerreiro Ramos e Barros & Prates. O estudo ainda visou identificar se os gestores adotam uma forma brasileira de administrar e qual a relação entre a cultura brasileira e os resultados obtidos pela organização pública estudada. A amostra não probabilística foi composta por oito gestores de uma instituição pública. Foi utilizada a metodologia qualitativa, e optou-se pela realização de entrevistas semiestruturadas em profundidade envolvendo a interpretação dos dados coletados a partir da análise de conteúdo sugerida por Bardin (1977). A conclusão foi a de que os estudos do sociólogo Alberto Guerreiro Ramos continuam muito atuais, já que a investigação apontou para uma forma personalizada de administrar, com uma ressaltada característica de se resolver com o jeitinho brasileiro. Com os resultados encontrados no estudo, percebe-se que o legado de Alberto Guerreiro Ramos avança sobre o campo da administração pública brasileira, sendo extremamente atual, mesmo mais de

35 anos após a sua morte, demonstrando a profundidade, longevidade e qualidade de sua imensa obra, não podendo continuar tão relegado ao esquecimento, especialmente no que tange a construção de uma teoria brasileira da administração.

PALAVRAS-CHAVE: Teoria da Administração Brasileira, Jeitinho brasileiro, Administração pública.

ABSTRACT: This objective of this article was to investigate, through a in-depth interview, if there is influence of the Brazilian cultural element in the way of administering the individuals studied, based on the contributions of the studies of Alberto Guerreiro Ramos and Barros & Prates. The study also aimed to identify if managers adopt a Brazilian way of managing and what the relationship between Brazilian culture and the results obtained by the public organization studied. The non-probabilistic sample consisted of eight managers from a public institution. The qualitative methodology was used, and semi-structured interviews involving the interpretation of the data collected from the content analysis suggested by Bardin (1977) were chosen. The conclusion was the studies of the sociologist Alberto Guerreiro Ramos remain very current, since the investigation pointed to a personalized way of administering, with an outstanding characteristic of solving with the Brazilian way.

With the results found in the study, it can be seen that the legacy of Alberto Guerreiro Ramos advances in the field of Brazilian public administration, being extremely current, even more than 35 years after his death, demonstrating the depth, longevity and quality of his immense and can not remain so relegated to oblivion, especially in what concerns the construction of a Brazilian theory.

KEYWORDS: Theory of Brazilian Administration, Brazilian way, Public administration.

1 | INTRODUÇÃO

Ainda não existe uma teoria da administração brasileira, pelos menos não de maneira oficial, mas os traços da cultural brasileira, em especial o jeitinho brasileiro, são, desde a década de 1960 tema de estudo, em especial para Guerreiro Ramos. Outros autores também se debruçaram sobre o tema, chegando a elencar algumas tipologias culturais que deveriam ser levados em conta para entendermos melhor as características brasileiras, seus pressupostos e valores que influenciam na formação da cultura organizacional do Brasil. O estudo da teoria da administração brasileira depende, para esses autores, de entendermos, antes de tudo, como a cultura brasileira está exposta em nossas organizações.

Em se tratando de cultura organizacional, entende-se que é um sistema de valores compartilhados pelos seus membros em todos os níveis. Deste modo, quanto maior o entendimento a respeito da cultura de determinada empresa, maior a probabilidade de a mesma se manter no mercado (Mendes, 2010). Infere-se que a cultura brasileira é uma síntese que teve influência de vários povos e etnias, que não é homogênea. É, em realidade, um mosaico de diferentes origens que formam juntas a cultura do Brasil (MOTA; CALDAS, 2014).

O brasileiro caracterizado por ser um povo guerreiro e motivador, diante dos processos de mudanças, prefere agilidade e não burocracia, e tenta dar um jeitinho nas dificuldades encontradas. Para o ambiente organizacional brasileiro, o jeitinho influencia na flexibilidade e na capacidade de adaptação por meio de formas não convencionais para a solução de problemas. Para Bispo et al (2008) a maneira de agir ligada à filosofia “de jeitinho”, facilita a flexibilidade e a capacidade de adaptação, mas representa uma total desconfiança nas regras universais e uma dificuldade de disciplina.

Sem dúvida esse “jeitinho brasileiro” concebe contornos especiais à gestão dos administradores brasileiros. Alguns estudiosos destacam que o administrador brasileiro apresenta como características positivas a sociabilidade e o otimismo, competências fundamentais para o ambiente globalizado e dinâmico que vivemos nos dias atuais. Mas o jeitinho brasileiro não só tem um lado positivo. As características dos brasileiros podem impactar negativamente as práticas administrativas nas organizações brasileiras. O objeto de estudo de Guerreiro Ramos propõe uma mudança teórica ou alteração paradigmática, para que se compreendam os dilemas nacionais nos estudos

sobre o Estado, as organizações e o capitalismo (SANTOS, 2001).

Apesar da administração ser uma prática universal, e o trabalho do administrador ser basicamente o mesmo, as características distintivas das culturas nacionais condicionam o modelo de gestão. Neste sentido, o administrador brasileiro apresenta uma maneira diferente e peculiar de gerir as organizações. Para Viera (2000), diversas teses formuladas pelos intérpretes da realidade brasileira, explicam que o jeitinho é um fenômeno que age sobre as organizações burocráticas, transformando-as de abstração em realidade. O mesmo autor defende ainda que o jeito é tanto mais eficaz quanto mais o exercício do poder público se acha submetido a interesses de famílias ou de clãs, no sentido lato do termo. Onde domina a política de clã, pode-se sempre dar um jeito, a despeito da lei ou contra ela. Obviamente, a prática do jeito foi, no Brasil, mais usual ontem do que hoje, mas ainda norteia boa parte de nossos gestores.

2 | A HISTÓRIA DE GUERREIRO RAMOS

Alberto Guerreiro Ramos, poeta, sociólogo, advogado, administrador, professor, político, jornalista, nasceu em 13 de setembro de 1915, em Santo Amaro da Purificação, no estado da Bahia, filho de Vítor Juvenal Ramos e de Romana Guerreiro Ramos. Casou-se com Clélia Guerreiro Ramos, com quem teve dois filhos. Faleceu em Los Angeles, nos Estados Unidos, em 6 de abril de 1982, aos 67 anos, vítima de câncer (SIQUEIRA, 2008).

Guerreiro Ramos foi um dos mais importantes autores para os estudos organizacionais no Brasil. Junto com Maurício Tragtenberg, Guerreiro Ramos se constituiu em um dos autores mais referenciados e utilizados dentro da área dos estudos organizacionais críticos (EOC) pertencentes aos problemas teóricos da Administração e, juntos, ambos constituem a principal fonte de originalidade e a autonomia “limitada” do pensamento social brasileiro. (PAULA et al., 2010, p. 11).

Se a história é colocada como matéria-prima da ciência social, é também de uma visão histórica que o autor vai partir para chegar a essa conclusão de cunho epistemológico. Na sua obra *A Redução Sociológica* (Ramos, 1996) o autor coloca o seu projeto como uma forma de adequação da sociologia brasileira com o método de criação desta ciência nos outros países do mundo. Deste modo, ele critica o fato de os cientistas sociais no Brasil apenas reproduzirem as teorias, métodos e objetos que são utilizados na Europa e nos Estados Unidos. Isso porque, segundo o autor, cada um dos países os quais o sociólogo brasileiro tenta imitar teria partido da análise dos problemas locais no seu fazer científico. Para Guerreiro Ramos, a verdadeira imitação dos países centrais (a que gera algo positivo) é copiar o procedimento geral usado e não os resultados específicos que ele deu em cada lugar.

Em suas obras e vida, Alberto Guerreiro Ramos falou dos dilemas da sociologia no Brasil e dos dilemas da sociedade brasileira”. Segundo Capelari et al (2014), foram

três os principais sentidos desenvolvidos ao longo de seus estudos e que deram corpo ao que veio ser apresentado como a redução sociológica. Estes três sentidos devem ser entendidos de forma complementar e contemplam: redução enquanto método histórico que estimule a realização de um trabalho dotado de valor pragmático e de concepções e fatos sociais locais; redução como atitude parentética; e redução como proposta de uma nova ciência social.

Em seus escritos, Alberto Guerreiro Ramos buscou o que Nery (2013) chamou de “entrelaçamento entre a sociologia e o desenvolvimento”, apresentando a necessidade de que o sociólogo brasileiro fizesse um “uso sociológico da sociologia”, ou seja, que fossem consideradas no trabalho sociológico as reais condições da realidade nacional, abrindo mão de modelos “enlatados”. Alberto Guerreiro Ramos enaltece “o problema da transplantação das ideias, das instituições e do seu desajuste à realidade do país”.

Já para Azevedo (2006, p. 188), Guerreiro Ramos recorreu à diferença da sociologia em hábito e em habitus. A primeira decorreria da prática do “sociólogo” acadêmico, que, desatento ou ignorando o fato de que todo conhecimento sociológico estaria sujeito a condicionamentos contextuais, e sem assumir compromissos com a sua realidade nacional ou imediata, depositaria uma fé cega na exemplaridade abstrata das ideias e teorias importadas, comportando-se de maneira dogmático-dedutiva. De modo contrário, a sociologia em ato (ou como habitus) exigiria do sociólogo extrapolar a simples alfabetização sociológica, reclamando aqueles compromissos acima citados e uma atitude crítico assimilativa frente às ideias, teorias e experiências estrangeiras, a fim de que possa elaborar um saber criativo e voltado para o melhoramento da realidade com a qual ele se identificava. Para Guerreiro Ramos, esse engajamento ou compromisso consciente do sociólogo com o seu contexto o possibilitaria produzir uma sociologia autêntica e, por conseguinte, a se manter fiel a si mesmo

3 | ÀS CRÍTICAS DE GUERREIRO RAMOS ÀS TEORIAS “IMPORTADAS”

Guerreiro Ramos (1965, p.13) demonstra que, já em 1953, encontrava-se em “frontal dissidência com as correntes doutrinárias, os métodos e processos dominantes” do fazer sociológico, por conta da negação do caráter científico e a funcionalidade “em relação às exigências da sociedade brasileira”. Ele afirma que, “no Brasil, [...] o trabalho sociológico reflete também deficiência da sociedade global, a dependência”.

Como produto disso é a alienação, e o que ele chama de “sociologia enlatada”, “sociologia consular”:

[...] o sociólogo utilizava a produção sociológica estrangeira, de modo mecânico, servil, sem dar-se conta de seus pressupostos históricos originais, sacrificando seu senso crítico ao prestígio, que lhe granjeava exhibir ao público leigo o conhecimento de conceitos e técnicas importadas” (RAMOS, 1965, p.13-14)

Guerreiro Ramos chamou atenção para o fato de a ciência social em voga ter acolhido uma “concepção de homem demasiadamente rasteira” e pela sua incapacidade de auxiliar os homens nos seus projetos pessoais de autorrealização e, assim, de autonomia e emancipação. Segundo Azevedo (2006), quando Guerreiro Ramos tratou do homem parentético, identificou na expansão maciça das organizações formais, principalmente daquelas de caráter econômico, uma exigência por uma padronização unidimensionalizadora do comportamento dos indivíduos na sociedade, enxergando a necessidade de que se impusessem limites a essa expansão.

O método da redução sociológica, que é um dos pilares fundamentais do pensamento de Guerreiro Ramos e que orientou seus estudos sobre as organizações, tem uma inspiração eminentemente crítica. Na visão do autor, a mudança nas condições materiais que se observava na economia e sociedade brasileiras, na década de 1950, deveria ser acompanhada do abandono da importação da teoria sociológica e da prática de uma assimilação crítica da mesma, que ele vai chamar de redução sociológica. Para Guerreiro Ramos, redução é a eliminação de tudo que perturba o esforço de compreensão e obtenção essencial de um dado, seja este teórico ou empírico. Ou seja, a redução é uma “atitude metódica que tem por fim descobrir os pressupostos referenciais de natureza histórica, dos objetos e fatos da realidade social.” (GUERREIRO RAMOS, 1965, p.81).

O historicismo, a fenomenologia, a sociologia do conhecimento e o existencialismo constituem as bases do pensamento de Guerreiro Ramos, o que é admitido em várias oportunidades pelo próprio autor (Oliveira, 1995). Partindo de tais referências teóricas e autores, Guerreiro Ramos (1965) procura deduzir uma redução sociológica, ou seja, um método de observação da realidade social que, ao avaliá-la, permite ao analista suspender seus julgamentos e conhecimentos prévios, preservando, porém, os elementos do contexto histórico. Com a intenção de delinear o método, ele discute as características essenciais da redução sociológica, propondo quatro leis:

A Lei do comprometimento em que a ideia e a prática da redução sociológica dependem de uma posição engajada dos cientistas sociais em relação ao seu contexto; A Lei do caráter subsidiário da produção científica, em que toda produção científica estrangeira é, em princípio, subsidiária, ou seja, não pode se transformar em modelo ou paradigma, mas apenas servir de subsídio para a produção do conhecimento local; A Lei da universalidade dos enunciados gerais da ciência em que o sociólogo brasileiro deve deixar de ser consumidor passivo de ideias importadas para se tornar um instrumentador, ou mesmo produtor de novas ideias que podem ser exportadas; e A Lei das fases aonde a razão dos problemas de uma sociedade particular se explica pela fase em que tal sociedade se encontra (GUERREIRO RAMOS, 1965).

O método da redução sociológica é uma das grandes contribuições desse autor para os estudos críticos em administração. Tal método foi resgatado pelo autor em “A nova ciência das organizações” para demonstrar que a teoria da administração mimetizava a sociologia no que se refere ao fenômeno da hipercorreção, ou seja,

a assimilação acrítica de ideias e métodos estrangeiros. Segundo Guerreiro Ramos (1973; 1989), como consequência, gerou-se uma utilização inadequada de conceitos, como, por exemplo, a transplantação de ideias da psicologia individual para contextos organizacionais, ao invés da produção de definições apropriadas a partir da psicologia social.

Portanto, a teoria da organização deve ser reformulada sobre novos fundamentos epistemológicos. Para isso, Ramos (1989, p. 136) oferece um conjunto de cinco diretrizes necessárias a essa reformulação: “o homem tem diferentes tipos de necessidades, cuja satisfação requer múltiplos tipos de cenários sociais”.

4 | TRAÇOS CULTURAIS BRASILEIROS

Segundo Motta e Caldas (2014), a cultura brasileira foi híbrida desde o início, eis que a sociedade brasileira incorporou os traços portugueses da miscigenação. Sem a existência de restrições de raças devido à escassez de mulheres brancas, nosso colonizador logo se misturou à índia recém-batizada, transformando-a em mãe e esposa das primeiras famílias brasileiras. Com o início da escravidão, misturou-se ao negro, completando assim o chamado “triângulo racial”.

Ainda segundo Motta e Caldas (2014) para alguns, a cultura é a forma pela qual a comunidade satisfaz as suas necessidades materiais e psicossociais. Para outros, cultura é a adaptação em si, é a forma pela qual uma comunidade define seu perfil em função da necessidade de adaptação ao meio ambiente. Na formação histórica e cultural do Brasil é comum ouvir dizer que o povo brasileiro surgiu a partir da mistura das três raças que “encontraram-se” por aqui: brancos, índios e negros. Na contramão desta ideia Da Matta (1986, p. 46), diz que “somos um país de portugueses brancos e aristocráticos, uma sociedade hierarquizada que foi formada dentro de um quadro rígido de valores discriminatórios”. Segundo Holanda (1999, p.40), “Podemos dizer que de lá nos veio à forma atual de nossa cultura; o resto foi matéria que se sujeitou mal ou bem a essa forma”. Enquanto Ribeiro (1995, p. 24), afirma que “A façanha do processo de fusão racial e cultural é negada” através da imposição da cultura do colonizador. Todavia, o autor defende que a confluência, o entrelaçamento e o caldeamento dessas três raças, mesmo sob a regência dos portugueses, deram origem a um novo povo. O autor explica que o brasileiro é um novo povo porque surge como uma etnia nacional, diferenciada culturalmente de suas matrizes formadoras, fortemente mestiçada, dinamizada por uma cultura sincrética e singularizada pela redefinição de traços culturais delas oriundos.

Ainda Conforme Ribeiro (1995), as diferenças entre portugueses e brasileiros decorrem da influência de suas matrizes indígenas e africanas. Assim como os índios, os negros deixaram imenso legado na alimentação, na língua, nos costumes, na cultura e no caráter nacional. Para Da Matta (1986) e Ribeiro (1995), o mito das três

raças, conduz a uma falsa democracia racial, responsável por esconder e harmonizar o enorme abismo existente entre as múltiplas possibilidades de classificação social. Ainda conforme Ribeiro (1995, p. 128), “O primeiro brasileiro consciente de si foi, talvez, o mameluco, esse brasilíndio mestiço na carne e no espírito”, gerado por pais brancos, a maioria lusitanos, e mulheres índias e seu maior desafio foi o de construir a identidade brasileira para os futuros mestiços. O autor acrescenta que é em meio aos antagonismos e diferenças que aos poucos “ganha corpo a brasilianidade”.

Assim, é a sociedade brasileira “híbrida em sua formação”. (Freitas, 1997, p. 42). De acordo com Holanda (1999, p. 53), “A mistura com gente de cor tinha começado amplamente na própria metrópole”; graças aos pretos trazidos das possessões ultramarinas para o trabalho servil. Caldas e Wood Jr. (1999, p. 31) lembram que o Brasil era uma colônia de exploração a qual os portugueses não tinham a pretensão de permanecer e construir uma nova nação. Eles implantaram aqui “uma civilização de raízes rurais” (Holanda, 1999, p. 74), baseada na força do trabalho escravo, recrutada para fins mercantis externos (Ribeiro, 1995, p. 23).

Holanda (1999), em sua obra, destaca um traço importante sobre a cultura brasileira o “homem cordial”. Segundo o autor, a “cordialidade” não está relacionada a um ponto positivo ou “boas maneiras”, mas são sim às “expressões legítimas de um fundo emotivo extremamente rico e transbordante” Holanda (1999, p. 147), e mesmo com toda a miscigenação das raças no Brasil ainda fica clara uma forma hierarquizada de organização, onde há o predomínio da centralização do poder e por consequência, a obediência.

Ao observar a maneira pela qual são tomadas as decisões no Brasil, algumas questões são levantadas em relação às possíveis influências culturais, onde, geralmente as decisões brasileiras são tomadas de uma forma mais arriscada e rápida, sem um planejamento eficiente, conseqüentemente impactando diretamente nos resultados esperados – tendo maior dificuldade para alcançar as metas e objetivos traçados. Para Motta & Caldas (2014), a distância do poder nas organizações brasileiras de certa forma faz recordar a desigualdade ligada à distribuição de renda nacional e o passado escravocrata. As atividades realizadas pelos executivos transmitem uma imagem de autoridade e sedução ao mesmo tempo. A forma com que os funcionários são encarados nas organizações faz lembrar os escravos, e a burguesia lembra os tecnocratas.

4.1 Jeito Brasileiro de Administrar

Para Alberto Guerreiro Ramos a administração é uma disciplina, parte da sociologia geral, que estuda a realidade social da administração de empresas, suas expressões exteriormente observáveis como fato, sistema e ação, sua tipologia qualitativa historicamente condicionada, seus elementos componentes – estruturais, estruturais e estruturantes” (RAMOS, 1983, p. 3).

Em suas análises, expõe a tese de que o estudo científico do fato e do sistema

administrativo é necessariamente pluridimensional, uma vez que o fenômeno administrativo decorre das relações históricas e sociais e, em virtude disso, não pode ser considerado apenas como simples fenômeno da vida social, tal como imaginam os pensadores ortodoxos da ciência da Administração. O fato administrativo é visto por Guerreiro Ramos como um complexo de elementos que mantêm relações entre si, resultante e condicionante da ação ou omissão de diferentes pessoas, escalonadas em diferentes níveis de decisão, no desempenho de funções que limitam e orientam atividades humanas associadas, tendo em vista, objetivos sistematicamente estabelecidos (RAMOS, 1983, p. 7).

Do ponto de vista epistemológico, a contribuição de Ramos para a Administração encontra-se esboçada no seu livro “Administração e Estratégia do Desenvolvimento: elementos de uma sociologia especial da administração” (Ramos, 1983), no qual, mediante exame de cinco categorias analíticas (administração, racionalidade, burocracia, estratégia e formalismo), elabora conceitos para a compreensão do desenvolvimento da sociedade brasileira.

Deduz-se que a agenda de estudo para a sistematização de uma teoria geral da administração provavelmente foi interrompida em virtude do seu falecimento repentino, em 1982, um ano após a publicação de “A Nova Ciência das Organizações”. Diante disso, supõe-se que Guerreiro Ramos ainda tinha em mente uma proposta mais elaborada para o seu conceito de paradigma paraeconômico, que, além de ser apresentado como um método de análise e planejamento de sistemas sociais, era considerado por ele uma estrutura de uma teoria política substantiva de desenvolvimento, em contraponto com a teoria política de desenvolvimento da economia (RAMOS, 1989).

Barros & Prates (1996) também realizaram um trabalho aprofundado dos elementos da cultura brasileira e, então propuseram um modelo dividido em quatro subsistemas: o institucional, o pessoal, o dos líderes e o dos liderados. O “institucional” relaciona-se ao espaço encontrado quando não estamos em casa, o espaço “casa” refere-se ao subsistema “pessoal”, “líderes” reúne pessoas que detêm o poder, enquanto o subsistema “liderados” aborda traços daquelas pessoas subordinadas ao poder. Para os autores, a articulação dos elementos desta estrutura garante a ação do sistema. Estes subsistemas possuem intersecções entre si, apresentando então traços culturais comuns entre eles. Estas intersecções caracterizam-se por: concentração de poder, personalismo, postura do espectador e evitar conflito, distribuídos em: concentração do poder na intersecção dos subsistemas líderes e institucional; postura de espectador na intersecção dos subsistemas liderados e institucional; personalismo na intersecção dos subsistemas líderes e pessoal; e evitar conflito na intersecção dos subsistemas liderados e pessoal.

Os subsistemas são também divididos em traços especiais da cultura, responsáveis, em última análise, pela não desintegração do sistema como um todo, são eles: paternalismo, lealdade às pessoas, formalismo e flexibilidade. Paternalismo e flexibilidade estão ligados aos subsistemas institucional e pessoal, e lealdade

às pessoas e formalismo ligados aos líderes e liderados. A impunidade deve ser considerada como traço central do sistema, realimenta o subsistema dos líderes, liderados, institucional e pessoal (BARROS & PRATES, 1996).

O Subsistema dos líderes - Concentração de poder. A estrutura do poder se caracteriza em três categorias: autocracia (poder concentrado, na maioria das vezes, na mão de um único homem); poliarquia limitada (grupo monopolista no poder, mas não influencia definitivamente nas decisões); poliarquia plena (o poder não é monopolizado ou centralizado e, existe grande participação na elaboração de decisões). A sociedade brasileira, devido à migração de pessoas com baixo grau de organização (provindas da zona rural às cidades grandes) possui uma cultura de concentração do poder com base na hierarquia/subordinação (BARROS & PRATES, 1996).

Barros & Prates (1996) dizem ainda que o personalismo é uma característica de líderes com forte autoridade carismática, que por meio do poder de persuasão e relações interpessoais, consegue alcançar seus objetivos. Esse traço cultural se torna visível no Brasil quando observamos em um extremo, a importância concedida aos indivíduos com uma grande rede de relações interpessoais, cujo carisma sobressai à especialização, e no outro extremo a falta de consideração e desprezo ao indivíduo isolado, marginalizado. A sociedade brasileira é considerada heterogênea, inclusiva, relacional e desigual. Paternalismo é a junção dos dois traços anteriormente mencionados (concentração de poder e personalismo). O papel da família é muito importante na sociedade brasileira, a figura do pai é a autoridade máxima, tanto nas relações privadas quanto no espaço público.

Subsistema Institucional – Espectador. Refere-se a um traço da cultura brasileira, induzido pela concentração de poder e paternalismo. Com sua postura de espectador, o povo brasileiro tem como características: baixa qualificação, grande desequilíbrio do poder, falta de autonomia e liberdade, baixa consciência crítica, além da aceitação passiva da realidade, baixa iniciativa, com transferência de responsabilidade para a liderança e falta de autodeterminação (BARROS & PRATES, 1996).

O Formalismo é o controle de incertezas, ou seja, maneira como a sociedade se comporta em relação ao desconhecido, gerando incertezas e riscos. A sociedade brasileira é pouco preocupada com o futuro, o que mostra uma postura sem ansiedade para o que possa acontecer, possui descontração, tendo esperança em tempos melhores (BARROS & PRATES, 1996).

Subsistema pessoal - Lealdade às pessoas. A lealdade às pessoas no Brasil se manifesta por meio da coesão social (um indivíduo dá maior valor às necessidades do líder e dos outros membros do grupo do que de um sistema maior, ao qual está inserido). Na sociedade brasileira, cuja individualidade é baixa e praticada a dependência pelo controle do comportamento, com a ausência do líder, ocorre uma desorientação (BARROS & PRATES, 1996).

Evitar conflito para Barros & Prates (1996) é onde a desigualdade de poder e forte dependência representam situação oculta de conflito. O mecanismo mais utilizado pelo

brasileiro no sentido de evitar conflito é por meio de relações pessoais, quando um terceiro mantém boas relações com ambos os polos (líderes e liderados), ocorrendo muito mais no sentido liderado-líder do que ao contrário, isto porque o líder não se preocupa com a geração de conflito, sabendo que o liderado encontrará soluções indiretas.

Subsistema dos liderados é, de acordo com Barros & Prates (1996), um dos mais importantes do sistema de ação cultural brasileira, pois dá ligação entre os sistemas institucional e pessoal no subsistema liderados. Um dos pontos centrais de nosso sistema de ação cultural é a crescente presença do jeitinho brasileiro (condição de sobrevivência diante de crises), o que demonstra uma característica de flexibilidade da sociedade brasileira, dividida entre duas faces, a da criatividade e adaptabilidade.

5 | METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se como qualitativa de cunho exploratório, pois possibilita a aquisição de conhecimento através da percepção de um problema. A pesquisa qualitativa não mede eventos estudados nem se usa da estatística para analisar os dados, ela parte de questões amplas que vão tomando forma no desenvolvimento do trabalho. O pesquisador procura entender fenômenos segundo a visão dos participantes envolvidos no estudo, os dados são obtidos por meio de lugares, pessoas e contato direto do pesquisador com a situação estudada (GODOY, 1995).

Para atingir mais precisamente os significados manifestos e latentes trazidos pelos sujeitos será utilizada a análise de conteúdo, pois Segundo Minayo (2007) esta é a forma que melhor atende à investigação qualitativa. A análise de conteúdo segundo Vergara (2012) é considerada como uma técnica para o tratamento de dados que tem como fundamento identificar o que está sendo dito a respeito sobre um determinado tema. Para Bardin (2007), a análise de conteúdo, enquanto método, torna-se um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens.

O trabalho classifica-se do ponto de vista dos procedimentos técnicos como estudo de caso, já que esta pesquisa visa identificar a existência de traços culturais, especialmente do jeitinho brasileiro dentro da organização estudada. Segundo Gil (1999) o estudo de caso é um estudo empírico que investiga um fenômeno atual dentro do contexto da realidade.

Nesta investigação, os dados foram coletados por meio de um instrumento semiestruturado qualitativo em profundidade, e aplicado face a face pelo autor do trabalho com servidores que ocupam cargo de gestão em uma autarquia do governo federal brasileiro. A organização do serviço público foi escolhida por estar dentro do principal alvo de estudos de Alberto Guerreiro Ramos, a administração pública brasileira. O roteiro da entrevista foi organizado em quatro etapas: a primeira refere-se à

formação acadêmica dos gestores entrevistados. A segunda refere-se às experiências anteriores e atuais, do ponto de vista profissional, dos gestores. A Terceira etapa buscou analisar o dia a dia do trabalho dos pesquisados e suas equipes. Na quarta e última as perguntas focaram a questão da cultura organizacional, tentando entender se os traços da cultura brasileira influenciam o modo como estes gestores atuam em suas unidades, objetivando verificar se, a luz dos estudos de Alberto Guerreiro Ramos, esta autarquia, nas unidades estudadas através de seus gestores, estaria se utilizando do traço cultural jeitinho brasileiro.

6 | APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Durante a análise da pesquisa de campo foram selecionadas e tomando por base os fundamentos teóricos expostos neste trabalho, foram selecionadas as seguintes categorias: Concentração de poder, Personalismo, Paternalismo, Formalismo, Postura de espectador, Impunidade, Flexibilidade, Lealdade às pessoas, Evitar conflitos, Preconceito, Autoconfiança, Capacitação, Persistência, Liderança, Ascensão e Dedicção.

Para que a confidencialidade seja preservada os nomes dos gestores (as) serão preservados e doravante chamados de G1, G2, G3, G4, G5, G6, G7 e G8.

G1 – O gestor é formado em administração de empresas, e este é seu primeiro emprego, tendo entrado por concurso público a menos de 10 anos. Relatou que o dia a dia na unidade em que gerencia é de relativa tranquilidade, com uma equipe participativa e proativa.

G2 – A gestora é servidora antiga, entrou faz mais de 30 anos na empresa e só depois de estar na empresa buscou estudar, se formando em contabilidade. No seu setor o serviço sempre é muito e existe, segundo ela, muita concentração de tarefas especialmente porque muitos colegas não fazem sua parte.

G3 – A gestora é concursada a menos de 10 anos, e já havia trabalhado em outros locais, porém com realidades bem diferentes da encontrada na agência onde trabalha. Reconhece que seus pares de trabalho poderiam contribuir mais, contudo acredita que a empresa também tem grande parcela de culpa pelos resultados obtidos.

G4 – O gestor se formou recentemente em Direito. Trabalhou em outra instituição pública antes, porém de outra esfera. Entende que falta entre seus subordinados condições de trabalho, ainda que alguns deles não busquem colaborar com o que podem.

G5 – O Gestor já estudava direito quando entrou na instituição e finalizou pouco depois de entrar. Relatou que o cotidiano de sua unidade é sempre de muito problema, de concentração de trabalho e de falta de profissionalismo. Havia trabalhado antes como professor.

G6 – O gestor, formado em direito, busca se adequar ao trabalho rotineiro, evitando bater de frente com os colegas e com os clientes da instituição. Comenta que

foi assim que aprendeu antes de entrar na autarquia e que mantém esta maneira como forma de se preservar.

G7 – A gestora é administradora, está em seu primeiro emprego e esclarece que a dinâmica encontrada em sua equipe é algo que em muito se difere do que aprendeu em sua profissão, entretanto parte do princípio que não vai conseguir mudar o que já existe há décadas e prefere fazer sua parte.

G8 – O gestor é um servidor dos mais novos, e recém-formado em direito. Busca se adaptar ao dia a dia de seu trabalho, mas vislumbra sair o quanto antes da empresa, pois busca através de concurso um emprego onde tenha melhores condições de trabalho e que lhe proporcione maior qualidade de vida.

A análise tentou responder ao objetivo de identificar elementos da cultura brasileira na amostra estudada. Os participantes desta amostra demonstraram diversas das características que se pode encontrar nos estudos de Alberto Guerreiro Ramos (1999) e Barros & Prates (1996), autores que formularam o modelo que originou o questionário utilizado. Os elementos da cultura brasileira identificados nos discursos dos gestores foram elencados são apresentados na sequência:

Quanto à Concentração de Poder

G1 - “Estou à frente da empresa, tomando decisões em tempos difíceis e de recursos escassos, sou obrigado a puxar para mim as tarefas mais complexas, percebo que só eu tenho essa condição, essa uma situação de nossa administração”.

G5 - “No Serviço público muitas vezes os servidores fogem das tarefas. O controle da organização acaba ficando cada vez com menos pessoas, o domínio da unidade fica sempre nas mãos de um ou dois. Este é um fato que preciso conviver”;

Quanto à fala dos gestores pode-se perceber que a concentração de poder se dá pelo entendimento que apenas o chefe tem esta condição de resolver os casos mais difíceis, e o segundo gestor sugere que devido à ausência de comprometimento é um fato administrativo que faz com que o poder acabe se concentrando ainda mais na mãos dos chefes das repartições públicas, sendo exatamente a opinião de Guerreiro Ramos que foi claro quando disse que: “O fato administrativo é um complexo de elementos e de suas relações entre si, resultante e condicionante da ação de diferentes pessoas, escalonadas em diferentes níveis de decisão” (RAMOS, 1989, p. 239).

Quanto ao Personalismo

G3 - “Não entendo, apesar da legislação pública falar claramente sobre impessoalidade, ainda assim servidores da linha de frente e segurados insistem em tratar de forma pessoal o atendimento, sou quase que como um gerente de conta de cada um deles, eles creem que seja a nossa política de atendimento”

G4 - “Penso que no serviço público o melhor caminho seria que os funcionários que atendem ao público deveriam ser constantemente trocados de local de trabalho, senão acontece isso, todo mundo já lhe conhece, vem direto a você. Passam a associar o trabalho da instituição à sua pessoa”;

Os respondentes creditam a um entendimento da sociedade sobre seu papel diferente do que reza a legislação, e a explicação vem mais uma vez da obra de Alberto Guerreiro Ramos que dizia que a administração é política e, portanto, oferece múltiplos caminhos para o exercício (OLIVEIRA, 1995).

Quanto ao Paternalismo

G1 - “Clientes internos e externos da organização parecem que substituem a figura do chefe com a do pai. Sinto que se eu chego de cara mais fechada os colegas de trabalho e mesmo o cidadão que espera pelo atendimento fica apreensivo. Se falo com todo mundo, se estou demonstrando felicidade, parece que tudo fica mais calmo, é como se eu fosse o termômetro, o paizão”.

G3 - “Sou chefe, amiga e mãe de todo mundo. Já faz parte do meu perfil. Cuido de todos, os daqui e os de fora. Dou conselhos, ajudo como posso, as vezes até ligo para a esposa ou marido deles para tentar entender o que estão passando em casa e que eles terminam trazendo para o trabalho”;

Neste item da pesquisa se explicita muito o que Guerreiro Ramos chamava de homem parentético, que seria uma nova perspectiva de pensar a administração pública nacional, em que a autorrealização, a procura pela interação social primária e as responsabilidades e satisfações sociais formam elementos basilares de um modelo responsivo de administração pública (SANTOS, 2001).

Quanto ao Formalismo

G2 - “Sou Dra. aqui, sou formada em uma área diferente da que atuo aqui, mas não importa em qual seja, aqui eu sou a Dra. Fulana de tal. As pessoas passam a tratar de maneira mais formal e burocrática aqueles que são chefes ou que representam o governo federal, como é o meu caso”.

G6 - “Somos funcionários de uma empresa burocrática, somos servidores públicos, então não tem como fugir do formalismo. Tudo aqui eu quero que seja colocado no papel ou no sistema, não quero nada de boca”;

No recorte obtido das falas dos gestores podemos inferir que o formalismo está alicerçado na burocracia, em que conseguimos reforço nas ideias de Guerreiro Ramos, que entendia da mesma forma que o criador da teoria burocrática, Max Weber, que a burocracia em si não é boa e nem má, consistindo tão somente no reflexo social de determinado contexto histórico (RAMOS, 1983).

Quanto à postura de Espectador

G2 - “Aqui só se é promovido se tiver quem lhe indique. Cheguei ao cargo de chefia aqui porque ninguém quis, porque é muito mais trabalho e pouco dinheiro, mas se fosse para um local bom, com certeza seria apenas por indicação”, não adianta se estressar e esperar reconhecimento”

G5 - “Temos a seguinte situação, se eu não fizer ninguém faz. Todo mundo fica na expectativa de que o gestor chegue e resolva. Concerte, abra, ligue, etc...” Se eu

morrer, acho que isso aqui para”;

Os sentimentos obtidos pelos relatos dos gerentes das unidades pesquisadas podem nos levar a inferir que os mesmos se mostram isolados, realizando tarefas em excesso, agindo de modo robotizado, ações muito bem resumidas no pensamento de Guerreiro Ramos que já alertava para a redução do ser humano a uma criatura que calcula apenas, que para esse indivíduo é impossível distinguir entre vício e virtude” (RAMOS, 1989).

Quanto à Impunidade

G3 - “Tentamos de todas as formas fazer com que o servidor se enquadre ao que as normas atuais do serviço público sejam cumpridas antes de qualquer atitude mais drástica”.

G5 - “No serviço público temos uma maneira própria de tratar as coisas, entendo até que não deva ser assim em alguns casos, mas infelizmente é assim”;

As experiências relatadas pelos servidores pesquisados se encaixam perfeitamente nos ditames de Guerreiro Ramos, que preconizava que o ser humano saudável era aquele não confrontador e perfeitamente ajustado ao meio social em que vive (RAMOS, 1965).

Quanto à Flexibilidade

G1 - “O que mais temos entre nossos colegas são os especialistas. Aprenderam de uma forma, um tipo de serviço e não querem mais fazer outra coisa, só aquele serviço, são altamente sistemáticos”.

G6 - “Não temos muito apoio às mudanças. Sempre que vamos propor algo novo é um tumulto aqui. As pessoas estão acostumadas a um modo de trabalho e não querem sair da zona de conforto, há um grande apego ao que já temos como estabelecido”;

Os relatos dos entrevistados tocam num ponto abordado por Guerreiro Ramos dentro de sua ideia de redução sociológica, sendo especificamente a atitude metódica, que é compreendida como o esforço de, por meio de regras, depurar objetos de elementos que perturbem a percepção dos seus significados (RAMOS, 1965).

Quanto à Lealdade das pessoas

G1 - “Sim, sem dúvida somos leais uns aos outros aqui, precisamos estar “fechados””.

G3 - “Nos ajudamos, estamos no mesmo barco. Temos que lutar pelo colega de trabalho e fazer por ele o que estiver ao nosso alcance”;

Mais uma vez o legado Guerreiriano conecta-se às respostas obtidas, quando se entende que a realidade social, em sua complexidade, traz à tona os fatos da vida social, onde essa vida faz referência a uns e outros por um vínculo de significação (RAMOS, 1965).

Quanto a evitar conflito

G4 - “A nossa gestão aqui é para manter a paz e o equilíbrio, evitamos disputas, conflitos e desavenças”.

G3 - “Trabalhamos em equipe para que todos fiquem bem, busco ter rigor quando os conflitos surgem”;

A prática de evitar conflito deriva do modelo “norte americano” de controle social, onde se buscam anular as tensões, conservando a estrutura já estabelecida (RAMOS, 1965).

Quanto ao preconceito

G1 – “Nosso público é o povão, principalmente o povão, não há ninguém melhor ou pior para nós, mas os segurados que chegam melhor vestidos, que se apresentam como parentes desse ou aquele político são os mais difíceis, querem prioridade, querem ser atendidos logo”.

G2 – “Somos orientados desde a entrada na instituição para tratar todos de forma indistinta, não importa qual a peculiaridade, ocorre que nem sempre todos os segurados e os servidores se comportam assim. Chegou uma vez um transexual aqui e foi muito chata a situação, eram piadas e risos de canto de boca, foi constrangedor”;

Com os recortes obtidos das respostas dos gestores nesse item podemos ir, mais uma vez, buscar em Alberto Guerreiro Ramos a explicação para o que passam os servidores, pois o autor menciona que o homem parentético é ameaçado e constrangido pelo trabalho no âmbito organizacional, por contradizer seus valores e fundamentos racionais (RAMOS, 1989).

Quanto a autoconfiança

G4 - “A característica nossa é dar resolutividade. Se houver necessidade de adaptar, de personalizar terminamos fazendo assim, desde que esteja dentro da legalidade, claro. Mas chamo para a mim a responsabilidade”.

G5 – “Noto que os colegas têm baixa autoestima e confiança. Sempre vem até mim perguntar as coisas mais básicas e que perguntam todo dia. Existem certos casos em que uma simples atividade que necessite de maior autonomia o colega não faz e deixa para o chefe; ao ser questionado diz que não se sente confortável em fazer, que não sabe fazer”;

A autoconfiança dos servidores apontados pelas palavras de seus gestores demonstra que o servidor, como ser laboral, passa por um paradigma paraeconômico, que parte do pressuposto de que o mercado constitui um enclave dentro da realidade social multicêntrica, e nesse espaço social só incidentalmente o indivíduo é um maximizador da utilidade e seu esforço básico é no sentido da ordenação de sua existência de acordo com as próprias necessidades de atualização pessoal (RAMOS, 1995).

Quanto a Capacitação

G6 – “Nossa, essa é a pior parte daqui, nunca tem uma capacitação que preste, que valha a pena, ou é EAD, que para alguns casos não se aplica ou não existe”.

G4 – “Não somos treinados quando entramos, não somos treinados rotineiramente, não somos acompanhados, nada”;

Infelizmente tais relatos nos levam a crer que, dentro da realidade do serviço público atual, as instituições não procuram capacitar seus funcionários, impactando seus valores existenciais, pois a atualização pessoal, somente de forma incidental, ocorre nos domínios da vertente estritamente econômica (RAMOS, 1989).

Quanto a Persistência

G3 - “A burocracia e a lentidão estão na cultura de nossa empresa, impossível administrar de maneira diferente, tentamos seguir os padrões exigidos pela lei, mas os nossos sistemas são muito e horríveis, e somos cobrados por índices o tempo todo, não temos como persistir, precisamos resolver as coisas na instituição e no país”.

G1 - “Somos um microcosmo do Brasil, o serviço público é onde o Brasil é mais Brasil, não tem como fugir, ou se adapta ou não se faz nada no Brasil”;

As falas dos respondentes encontra eco nas palavras de Guerreiro Ramos onde ele dizia que: “Um país somente poderia desenvolver-se à medida que fosse capaz de compreender a dinâmica do contexto socioeconômico peculiar” (RAMOS, 1995, p. 93).

Quanto a Liderança

G2 – “Concentrada no chefe, a figura central, na pessoa que ganha para resolver tudo, ainda que o nosso valor a mais para ser chefe não seja quase nada, todos se portam como se fossemos as únicas pessoas com obrigações”.

G6 – “Ser gestor de uma repartição pública é ser líder. É ter nas suas mãos a obrigação de assumir a responsabilidade”;

Os gestores apontados nestes recortes demonstram que a centralização sem limite, ainda que contra suas vontades, é o modo de gerir possível em suas unidades, indo de encontro a ideia de que os limites da organização deveriam coincidir com seus objetivos (RAMOS, 1995).

Quanto a Ascensão

G5-“O mundo organizacional brasileiro gira em velocidade própria. Na esfera pública ainda mais. Queremos que fosse diferente nós queremos, contudo o que sociedade e de quem está acima de nós espera é de dar celeridade aos processos, então, tome jeitinho. Ser promovido a chefe só com indicação ou se for tão ruim que ninguém mais quiser”.

G6 - “Aqui é nossa segunda casa. É onde passamos mais tempo no nosso dia útil, as vezes até mais do que com nossa família. É natural replicar aqui a nossa cultura, os nossos hábitos, o nosso jeito, imagino que ascender profissionalmente no serviço público, nas circunstâncias de hoje, seja se manter apto para novos desafios que se colocam todo dia”;

Os aspectos típicos da administração pública no novo milênio ressaltam as condições do atual capitalismo, onde, mesmo em empresas do primeiro setor, aspectos da lógica do mercado formatam o modelo de gestão vigente. Ramos (1989, p. 114) dizia que em sociedade alguma do passado, jamais os negócios foram a lógica central da vida da comunidade. Somente nas modernas sociedades de hoje o mercado desempenha o papel de força central, modeladora da mente dos cidadãos.

Quanto a Dedicação

G2 - “A população não entende certas coisas, o nosso empenho, nem sempre é possível esperar o tempo todo que se teria como ideal para encaminhar as coisas, precisamos as vezes de um contato, de dar uma força com algum conhecido, aí se resolve mais fácil, essa é a verdade, o nosso modo de ser tanto no lado particular quanto no profissional”.

G4 – “Somos 100% dedicados, mas a população não nos vê assim. Se levantamos para tomar um café ou ir ao banheiro já sofremos críticas e até somos xingados, mas nos mantemos firmes em nossa convicção de fazer um trabalho sério e ético”.

A ética, lembrada na resposta do segundo gestor e sugerida na fala do primeiro encontra mais uma vez respaldo no pensamento Guerreiriano que a ética do valor absoluto ou da convicção está implícita em toda a ação referida a valores (RAMOS, 1989).

7 | CONCLUSÃO

O presente estudo pretendeu buscar conexões entre os trabalhos desenvolvidos por Alberto Guerreiro Ramos e Barros & Prates os traços culturais brasileiros que poderiam estar presentes no âmbito das organizações em nosso país, especialmente as do setor público; entre elas a característica que seria a de maior destaque, o jeitinho brasileiro

O jeitinho brasileiro, peculiaridade tão presente em nosso dia a dia pessoal, pelos resultados alcançados com a pesquisa, também se demonstraram nas organizações públicas do país como prática estabelecida. Esse traço típico de nosso comportamento, tão bem relatado nos estudos dos autores selecionados se comprova como um modo de gestão como ficou exposto no grupo pesquisado, sendo visto em todos os subsistemas.

Importante ressaltar que os gestores demonstram em diversos momentos, estarem cientes que o jeitinho brasileiro não é a forma ideal de se administrar, ainda mais no contexto do serviço público, porém, com a necessidade de se acelerar os seus procedimentos, de dar um rápido retorno a população ou mesmo de concluir o serviço que lhes são passados, adotam o jeitinho brasileiro como prática para um gerenciamento mais eficaz.

Quanto as características dos traços estudados, através das análises das

entrevistas, foi verificado que os gestores acreditam que a concentração de poder é algo inerente a sua função, que o personalismo no serviço público, ainda que a legislação aponte o contrário está presente em nossas instituições públicas, que o paternalismo tão presente na história social do país se perpetua em suas organizações, que o formalismo da teoria burocrática de Max Weber achou no Brasil um terreno fértil para se propagar, que a postura de espectador, buscando a zona de conforto é lugar-comum entre nossos trabalhadores, que a impunidade associada também a lealdade as pessoas verificada também neste trabalho é uma marca de nosso dia a dia laboral, que a flexibilidade também não é uma característica buscada pelo servidor público no grupo estudado, sendo pelo ponto de vista dos gestores devido a se manterem mais seguros e confortáveis em seus trabalhos e por fim o atributo de se manter longe de conflitos, pois se pode inferir das falas obtidas que os conflitos organizacionais podem ser, devido a falta de maturidade, transferido para o âmbito pessoal.

Espero que este trabalho possa ajudar a colocar Alberto Guerreiro Ramos no lugar aonde merece, de fazer com que outros pesquisadores também se interessem pelo tema e, assim, possamos finalmente ter uma teoria brasileira da administração com este sociólogo em mangas de camisa à frente.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, A. A Sociologia Antropocêntrica de Alberto Guerreiro Ramos. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70 Ltda, 1977.

BARROS, B. T.; PRATES, M. A. *O estilo brasileiro de administrar*. São Paulo: Atlas, 1996.

BISPO, F. C. et al. 2008. *O Uso do “Jeitinho Brasileiro” como um Recurso de Poder nas Organizações do País*. Acesso em 17/08/2011. Disponível em: <<http://www.aedb.br/seget/artigos07/1075>>.

CAPELARI, M. G. M., et al. *Alberto Guerreiro Ramos: contribuições do reducionismo sociológico para a construção do campo científico da administração pública no Brasil*. In: *ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS DA ANPAD, 8, Gramado. Anais do VIII Encontro de Estudos Organizacionais da ANPAD*. Gramado, mai. 2014. p. 1-15.

DAMATTA, R. **O que faz o Brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 1986.

FREITAS, A. B. de. Traços Brasileiros para uma análise organizacional. In: MOTTA, Fernando C. P.; CALDAS, Miguel P. (orgs.). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997, p. 38-54.

GIL, A.C. Como elaborar projetos de pesquisa. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GODOY, A. S. *Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades*. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v.35, n.2, p. 57-63, março/abril 1995.

HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

MENDES, J. O que é cultura organizacional?, 2010. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/informe-se/artigos/oque-e-cultura-organizacional/46093/>>. Acesso em 25 ago 2017.

MINAYO, M. C. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec, 2007

MOTTA, F. C.; CALDAS, Miguel P. Cultura Organizacional e Cultura Brasileira. São Paulo: Atlas, 2014.

NERY, M. F. Guerreiro Ramos e as imbricações entre sociologia, o desenvolvimento e o indivíduo. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE EPISTEMOLOGIA E SOCIOLOGIA DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO, 3, Florianópolis. Anais do III Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração. Florianópolis, mar. 2013. p. 1-15.

OLIVEIRA, L. L. A sociologia do Guerreiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 1995.

PAULA, A. P. P. et. al. A tradição e a autonomia dos estudos organizacionais do Brasil. RAE, São Paulo, v. 50, n. 1, p. 010-023, jan./mar. 2010.

RAMOS, A. G. A redução sociológica: introdução ao estudo da razão sociológica. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro Ltda, 1965.

_____ A teoria administrativa e a utilização inadequada de conceitos. Revista de Administração Pública, v.7, n.3, p.5-17, jul./set. 1973.

_____ A nova ciência das organizações: Uma reconstrução da riqueza das nações. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1989.

_____ Administração e Contexto Brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

_____ **Introdução crítica a sociologia brasileira. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1995.**

RIBEIRO, D. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SANTOS, S. Os processos da globalização. In: SANTOS S. (Org.). Globalização: fatalidade ou Utopia. Porto: Afrontamento, 2001.

SIQUEIRA, G. Alberto Guerreiro Ramos. 2008. Disponível em: <www.irradiandoluz.com.br/2008/06/alberto-guerreiro-ramos.html> Acesso em: 27 jul 2017.

VIEIRA, A. et al. 2000. O “jeitinho” brasileiro como um recurso de poder. Acesso em 19/08/2011. Disponível em: <<http://www.aec-tea.org/fabio/jeitinho.pdf>>

INOVAÇÃO E EMPREENDEDORISMO NA GESTÃO PÚBLICA: QUAIS OS RISCOS DA EXCELÊNCIA?

Roberto Alexandre Braga Gontijo

Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte – Minas Gerais

RESUMO: Inovação e empreendedorismo são incorporados, de forma crescente, ao ideal produtivo de organizações, trabalhadores e comunidades, nas suas dimensões sociais e técnicas. Inovação e empreendedorismo tornam-se gradativamente presentes nas expectativas de desenvolvimento das organizações públicas brasileiras, que passaram a valorizar e incentivar, cada vez mais, a transformação de seus produtos e processos de trabalho direcionados à população. Alinhada a esse cenário, está a idéia de excelência. Assim, quais são os riscos que a gestão pública, em sentido amplo, assume ao adotar modelos importados e “econômicos” de excelência no trabalho? Para a contribuição dessa discussão, foram apontadas cinco dimensões-chave que compõem parte do fenômeno estudado e que devem ser objeto de reflexão dos agentes e gestores públicos no desenvolvimento de projetos, processos e produtos que se pretendam efetivamente inovadores.

PALAVRAS-CHAVE: administração pública, excelência organizacional, trabalho.

ABSTRACT: Innovation and entrepreneurship

are increasingly incorporated into the productive ideal of organizations, workers and communities, in their social and technical dimensions. Innovation and entrepreneurship are gradually present in the expectations of the development of Brazilian public organizations, which have come to value and encourage, more and more, the transformation of their products and work processes directed to the population. In line with this scenario is the idea of excellence. So, what are the risks that public management, in a broad sense, assumes when adopting imported and “economic” models of excellence in work? For the contribution of this discussion, we identified five key dimensions that compose part of the phenomenon studied and that should be the object of reflection of the agents and public managers in the development of projects, processes and products that are intended to be innovative.

KEYWORDS: public administration, organizational excellence, work.

1 | INTRODUÇÃO

Inovação e empreendedorismo tornaram-se termos de notória presença na literatura administrativa contemporânea. Passaram a compor o imaginário da produção especializada

e das estratégias de sobrevivência de empresas e organizações. De forma generalizada, difícil é a tarefa de identificar projeto atual que não se pretenda inovador ou gestores e líderes que não queiram se tornar empreendedores.

Para além dos limites do mercado, inovar e empreender são diariamente incorporados no vocabulário cultural brasileiro e impulsionam o ideal produtivo de trabalhadores e comunidades, nas suas dimensões sociais e técnicas. Tais movimentos são perceptíveis no crescimento das variantes do empreendedorismo social e das inovações na esfera pública ou socioambiental.

Em suas duas últimas décadas, a gestão pública brasileira vêm passando por reformas administrativas e estruturais em direção ao chamado modelo gerencial. A ideia básica desse movimento é trazer maior eficiência e efetividade à administração pública, a partir do uso de modernas tecnologias gerenciais.

A administração pública gerencial busca responder tanto às novas circunstâncias do mundo atual, em que estão sendo revistos os papéis e as formas de atuação do Estado, como atender às exigências das democracias de massa contemporâneas, em que a funcionalidade e o poder das burocracias estatais têm sido crescentemente questionados (BRASIL, 1999 apud FERREIRA, 2009, p. 02).

Compondo o processo de reforma da gestão pública, destaca-se sua aproximação crescente com as teorias e métodos da administração privada, como uma tentativa de adquirir as estratégias de sucesso das empresas de mercado e aplicá-las à realidade governamental. Segundo Ana Paula Paes de Paula, “para alcançar seus objetivos, o novo modelo de gestão, que serve de referência para os três níveis governamentais – federal, estadual e municipal –, deveria enfatizar a profissionalização e o uso de práticas de gestão do setor privado” (2005, p. 38).

Nesse contexto, a inovação e o empreendedorismo foram tornando-se gradativamente presentes nas expectativas de desenvolvimento das organizações públicas, que passaram a valorizar e incentivar, cada vez mais, a transformação de seus produtos e processos de trabalho direcionados à população.

Alinhada ao cenário exposto, está a ideia de excelência. A ideia de que inovações devem ser implementadas constantemente na busca por uma excelência nos resultados entregues pelas organizações. Na gestão pública contemporânea, esse ideal encontrou terreno fecundo para se desenvolver nas estratégias, planos, metas e campanhas de diversos governos brasileiros e, conseqüentemente, de órgãos estatais ou de capital misto.

2 | INOVAÇÃO, EMPREENDEDORISMO E EXCELÊNCIA

Para caminhar na discussão apresentada, é imprescindível a delimitação do escopo conceitual que será adotado aqui. Inovação, empreendedorismo e excelência

não são termos unânimes na teoria, nem apresentam consenso entre os autores. Por isso, seguem alguns apontamentos que fundamentam este estudo.

Em sua representação tradicional, a função do empreendedor, para Schumpeter, “é produzir inovações dos meios de produção que são a força motriz do desenvolvimento econômico” (1991 apud CAMPOS e DUARTE, 2013, p. 15). Campos e Duarte (2013, p. 15) destacam na teoria de Schumpeter que, segundo esse economista, “todo o ambiente social tem seu próprio modo de preencher a função empreendedora e o próprio Estado pode exercer a função”.

Ainda sobre essa abordagem, Campos e Duarte complementam:

Apesar das controvérsias sobre as afirmações de Schumpeter, a associação do trabalho do empreendedor com a inovação tornou-se um paradigma que influenciou pesquisadores de diversas disciplinas. O empreendedor passou a ser aquele indivíduo que inova, ou seja, que rompe o sistema econômico, que tende ao equilíbrio, através de uma nova combinação dos meios de produção. (2013, p. 15)

Ao apresentarem a representação tradicional de empreendedorismo, os autores buscam discutir “a dimensão social negligenciada da atividade de trabalho do empreendedor” (2013, p. 18). O que se coloca é que existem aspectos fundamentais do exercício de empreender que vão além dos aspectos puramente econômicos, ou seja, habilidades sociais como: negociar, mediar, coordenar, colaborar, cooperar e, principalmente, interessar os diversos atores sociais que compõe a rede sociotécnica característica do empreendimento que se pretenda efetivar num determinado tempo e lugar.

Béguin e Duarte (2008) também localizam em Schumpeter, dentre outros economistas, a introdução da noção de inovação a partir do início do século 20. Desde então, a inovação liga-se à expectativa da novidade técnica sobre o mercado ou às relações entre técnica e sociedade. Nesse sentido, “a inovação designa, portanto, um processo potencialmente criativo, de reinterpretação e re-concepção de uma novidade sem o qual não ocorrerá a transformação concreta dos meios de vida ou de trabalho” (BÉGUIN e DUARTE, 2008, p. 11).

Os autores destacam que a abordagem econômica da inovação tem sido dominante na literatura e práticas empresariais, nas quais “inovar é produzir , em alta velocidade, produtos novos geradores de valor” (p. 11). Essa concepção, como discutem os autores, encobrem dimensões importantes do processo de inovação e que, para revelá-las, é preciso “considerar o trabalho humano nas transformações em curso”:

Trata-se de examinar a contribuição criativa, de reinterpretação e de reconcepção que experimentam as atividades de trabalho e sem as quais não haveria mudança concreta no meio industrial. Trata-se, também, de testemunhar as dificuldades que encontram os trabalhadores face às inovações atuais (BÉGUIN e DUARTE, 2008,

Inovações atuais que, assim como as atividades de trabalho do empreendedor, têm buscado sistematicamente a melhoria dos procedimentos e resultados alcançados na produção, ou seja, a excelência produtiva e laboral. Como já foi citado, a gestão pública brasileira é também sensível a essas concepções e ao imaginário criado em torno delas, o que deve ser considerado de forma relevante nas análises de cenário e atividade.

A noção de excelência apresenta uma diversidade de abordagens e fundamentos teóricos, aparentemente até mesmo superiores àquelas encontradas nos conceitos de inovação e empreendedorismo. Porém, percebe-se que sua apreensão semântica é culturalmente facilitada, como se todos possuíssem uma experiência aproximativa com o termo, devido, talvez, a sua presença anterior no campo linguístico em comparação à introdução de expressões como “inovar” e “empreender”.

André Ferreira (2009, p. 09-10), ao discutir a evolução de um Modelo de Excelência em Gestão Pública, argumenta que, além do respeito aos princípios constitucionais, a excelência deve ser composta dos seguintes fundamentos: pensamento sistêmico, aprendizagem organizacional, cultura da inovação, liderança e constância de propósitos, gestão baseada em processos e informações, visão de futuro, geração de valor, comprometimento das pessoas, foco no cidadão e na sociedade, desenvolvimento de parcerias, responsabilidade social, controle social e gestão participativa.

Todo esse universo de aspectos revelam a complexidade da noção de excelência, sobretudo quando aplicada ao setor público. Como apontado por Ferreira, a excelência somente se realiza plenamente ao se desenvolverem não somente a dimensão econômica, mas também a dimensão humana e social.

Considerando-se a teoria apresentada, a questão que aqui se destaca é: quais são os riscos que a gestão pública, em sentido amplo, assume ao adotar modelos importados e “econômicos” de excelência no trabalho? Adotou-se a perspectiva de risco devido às discussões que, neste trabalho, se apresentam relacionadas a processos não somente potenciais, mas em existência prática e que determinam exposições reais. Para uma discussão mais aprofundada do conceito de risco, ver Lieber & Lieber (2002, p. 69-112).

Em outros termos: quais os possíveis prejuízos que a busca incessante por excelência nos processos e resultados, por meio das práticas de inovação e empreendedorismo, pode acarretar ao trabalho e aos trabalhadores da função pública?

Ao se colocar essa questão, objetiva-se menos uma resposta definitiva e, sim, uma reflexão atenta sobre os caminhos adentrados pela gestão pública contemporânea, os quais devem ser percorridos de forma consciente das possíveis armadilhas e obstáculos a serem enfrentados em seus desafios diários. Para tanto, serão introduzidas cinco dimensões da atividade inovadora e empreendedora em gestão

pública que devem ser abarcadas por uma busca de excelência preponderante, o que, caso contrário, poderá levar a prejuízos significativos nessas dimensões.

2.1 Dimensão: trabalho

Quando a inovação é promovida com foco nos resultados entregues pela instituição pública, sem uma transformação efetiva da realidade produtiva que valorize as conquistas anteriores, pode haver um risco significativo para o trabalho. Quando a inovação é associada com novidades a qualquer custo, tem-se a sombra de uma reengenharia revisada e gradativa. Nesse custo, a evolução histórica de melhorias nos serviços públicos pode enfrentar uma padronização imposta de procedimentos, disfarçada de inovação, que limita a criação e a flexibilidade legítima necessárias à atividade pública.

Em seu texto “Medida e Desmedida”, Lima (1994) aponta as contradições e limitações da padronização do trabalho em suas dimensões produtiva, social e ontológica. Padronizar a atividade humana seria uma contradição porque vai contra sua própria natureza, à medida que propostas de objetivar, regularizar e normatizar rigidamente o trabalho lhe tiram seu caráter mais essencial e definidor, ou seja, a criatividade, a transgressão, a criação e a transformação.

2.2 Dimensão: trabalhador

Em continuidade à dimensão do trabalho e retomando as ideias de Béguin e Duarte (2008, p. 11), é preciso “considerar o trabalho humano nas transformações em curso”. Nesse sentido, há um risco importante para a atividade dos agentes públicos, se não consideradas concepções mais amplas de inovação e empreendedorismo. Tais processos devem também se basear na prática dos experts e no conhecimento tácitos de servidores, para que os processos de inovação não acarretem numa alienação da atividade transformada.

2.3 Dimensão: saúde

A terceira dimensão refere-se aos riscos dos fenômenos anteriores para a saúde integral dos trabalhadores de setores públicos. Talvez aqui haja o custo mais significativo que incorre uma atividade empreendedora para a excelência sem o mesmo cuidado com a qualidade de vida no trabalho. O adoecimento físico e mental de trabalhadores é uma realidade negativa em qualquer organização, podendo ser agravada naquelas de natureza governamental, quando modelos inovadores de qualidade são aplicados aos servidores sem a devida tradução e transição entre realidades distintas.

2.4 Dimensão: social

A dimensão social da atividade empreendedora é apontada por Campos e Duarte (2013) como um aspecto negligenciado das abordagens tradicionais sobre o empreendedorismo e que, por isso, deve ser retomada a partir do conceito de rede sociotécnica. Se a dimensão social torna-se periférica no exercício empreendedor da atividade pública corre-se um duplo risco: primeiro, que a própria natureza da função

pública se esvazie e, portanto, não cumpra sua finalidade e, segundo, que a inovação não contribua para a participação e integração entre os agentes públicos e, assim, haja maior presença de conflitos e distorções na rede sociotécnica que compõem.

2.5 Dimensão: usuário

Por fim, a última dimensão reorienta a discussão para o efeito da inovação de processos e produtos na experiência do usuário final dos serviços públicos. A busca por padrões de excelência na oferta desses serviços, quando as inovações se baseiam em uma abordagem não centrada no usuário, pode revelar um prejuízo significativo à efetividade transformadora dessas inovações em determinada realidade social, cujos empreendimentos deveriam permanecer em desenvolvimento durante seu uso prático e situado.

3 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inovação e empreendedorismo, em sua concepção moderna, são partes já integrantes do imaginário e das práticas gerenciais e, de forma crescente, vem sendo incorporados aos modelos e investimentos em gestão pública. A presença permanente desses processos e os avanços obtidos são inegáveis.

O que foi apresentado e considerado, aqui, relevante é questionar quais os possíveis custos e riscos individuais e coletivos, para a gestão pública, que a busca pela chamada “excelência em gestão” pode ser associada, quando são adotadas formas tradicionais e restritas de inovação e atividade empreendedora.

Para a contribuição dessa discussão, foram apontadas cinco dimensões-chave que compõem parte do fenômeno estudado e que devem ser objeto de reflexão dos agentes e gestores públicos no desenvolvimento de projetos, processos e produtos que se pretendam efetivamente inovadores.

REFERÊNCIAS

BÉGUIN, P.; DUARTE, F. A inovação: entre o trabalho dos projetistas e o trabalho dos operadores. *Laboreal*, 4, (2), 72-82. Disponível em: <<http://laboreal.up.pt/revista/artigo.php?id=37t45nSU547112341787:352:81>>. Acesso em: 05 jul. 2016.

CAMPOS, N. A.; DUARTE, F. J. M. C. A dimensão social da atividade empreendedora. *Cad. psicol. soc. trab.*, São Paulo, v. 16, n. spe, p. 13-23, 2013. Disponível em: <<http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci.arttext&pid=S1516-37172013000300003&lng=pt&nrm=iso>>. Acesso em: 08 jul. 2016.

FERREIRA, André Ribeiro. Modelo de excelência em gestão pública no governo brasileiro: importância e aplicação. XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahia, Brasil, 27 - 30 oct. 2009.

LIEBER, Renato Rocha; LIEBER, Nicolina Silvana Romano. O conceito de risco: Janus reinventado. In: Minayo, Maria Cecília de Souza; MIRANDA, Ary Carvalho de (orgs.). *Saúde e ambiente sustentável: estreitando nós*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2002.

LIMA, F. P. A. Medida e Desmedida: padronização do trabalho ou livre organização do trabalho vivo. Produção, 1994, número especial.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. RAE-DEBATE, vol. 45, n. 1, 2005, p. 36-49.

RESOLVE PALMAS: A INTEGRAÇÃO DE SERVIÇOS COMO PRATICIDADE DA INOVAÇÃO NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS NA CIDADE DE PALMAS – TO

Romário Rocha do Nascimento

Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz –
USP

Palmas – Tocantins – admrocha13@gmail.com

André Luiz Goffi

Universidade Federal do Tocantins

Palmas - Tocantins – goffiandre@gmail.com

RESUMO: Após o Plano Diretor da Reforma do Estado e a Lei 8.987/95 foi possível perceber uma extraordinária evolução sobre a inovação na prestação de serviços públicos. É relevante destacar que uma das grandes inovações trazidas pelo advento legal e tecnológico no setor público foi integração de serviços por um único órgão, os chamados *one-stop shoppings*. Apesar de atualmente não ser um modelo tão novo no Brasil, possui destaque quanto sua agilidade e praticidade na prestação de serviços. Ante esse destaque o presente artigo teve o objetivo de analisar e apresentar as inovações e os resultados da prestação de serviços públicos e atendimento ao cidadão no Resolve Palmas e justifica-se pelo modo como a inovação na prestação de serviços públicos tem trazido resultados a mais nova capital brasileira. A presente pesquisa assenta-se como um estudo de caso, descritivo, de abordagem qualitativa e quantitativa e com procedimento documental. Para o cidadão, alguns dos principais

resultados constatados foram: agilidade dos serviços e redução do tempo atendimento. Para a administração pública municipal: a redução de custos, a simplificação de serviços e centralização da tecnologia.

PALAVRAS-CHAVE: Inovação; Serviço Público; Integração de serviços.

ABSTRACT: After the Director Plan of State Reform and Law 8. 987/95, it was possible to perceive an extraordinary evolution on innovation in the provision of public services. It is important to highlight that one of the great innovations brought about by the legal and technological advent in the public sector was the integration of services by a single agency, the called *one-stop shoppings*. Although not currently being a model so new in Brazil, it stands out as its agility and practicality in the provision of services. Given this highlight, the present article had the objective to analyze and present the innovations and the results of the public services and citizen service in Resolve Palmas and is justified by the way in which innovation in the provision of public services has brought results to the new Brazilian capital. The present research is a case study, descriptive, qualitative and quantitative approach and with documentary procedure. For the citizen, some of the main results found were: agility of the services and reduction of the

time attendance. For the municipal public administration: the reduction of costs, the simplification of services and centralization of technology.

KEYWORDS: Innovation; Public service; Integration of services.

1 | INTRODUÇÃO

A inovação no setor público tem passado por várias mudanças, desde quando Luiz Carlos Bresser-Pereira, assumiu o comando das propostas de reforma da administração pública nacional que passava por graves problemas, uma vez que as leis impediam que os ministérios e organizações do setor público trabalhassem de forma eficiente (MAJEED, 2011). O chamado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, aprovado em 1995 trouxe muitas determinações das quais modificava as ações das atividades do setor público para com suas obrigações e para com o atendimento ao cidadão. As propostas de alterações, à luz de princípios constitucionais, trouxeram grandes avanços no setor público, dos quais puderam adequar e revolucionar ao que se conhece sobre inovação no setor público.

A linha de inovação do setor público ainda é muito restrita em comparação ao setor privado, uma vez que ações dos órgãos públicos eram limitadas pelas normas estabelecidas em leis. Muitas foram às modificações legislativas dentro da gestão pública para com a prestação de serviços no setor público, após o Plano Diretor. Alguns dos decretos e leis foram: Lei 8.987/95, que dispõe sobre o prestação de serviços e atendimento ao cidadão, e que conseqüentemente deu origem a Lei 11.079/04, que dispõe sobre a concessão de serviços públicos através de parceiras privadas; Decreto nº 5.378/05, que instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização com objetivo de coordenar e avaliar as ações na gestão pública e Decreto nº 6.932/09, que dispõe sobre a simplificação do atendimento público. Muitas delas permitiram o Estado de trabalhar efetivamente e diretamente como regulador de serviços. Atualmente o Estado é o completo regulador dos serviços ao cidadão, e isso implica no estabelecimento de proximidade com o público, tendo como objetivo a livre afirmação e atividades coletivas, a fim de estabelecer relacionamento social e econômico.

A livre iniciativa que fora liberada pela Reforma do Aparelho do Estado alavancou o empoderamento da tecnologia, novos modelos de gestão, apoio de parcerias privadas, e a livre iniciativa de empreender no setor público. Coelho (2010) quando discute sobre inovação e intraempreendedorismo, sobretudo nas instituições públicas, destaca que essas evoluções foram soluções para problemas comuns na administração pública, trazendo inovação em métodos, tecnologias, processos e até mesmo transformando culturas organizacionais.

Da inovação do setor público para inovação no setor privado existem inúmeras diferenças, visto que o primeiro inexistente de elementos dos quais são mais valorizados

pela segunda. “O setor público envolve elementos menos diretos e objetivos do que a inovação no setor privado, onde a lógica pelo lucro prevalece. Para a inovação no setor público, elementos como “retorno social” e “ganhos para a sociedade” precisam estar presentes” (OLIVEIRA; SANTANA; GOMES, 2014, p. 14). A inovação é um conceito, um processo, uma prática para melhor gerir uma cultura que deve ser pertinente em qualquer tipo de organização, ou ao menos sistematicamente inibido pelo negócio como de costume (SERRAT, 2017). A inovação no setor público visa absolutamente à qualidade de serviços para população, como atendimento, disponibilidade de informações, acesso á dados de interesse e relacionamento. No setor privado, o aumento da inovação leva ao desempenho organizacional, á competitividade e o lucro.

Uma das grandes evoluções tanto no setor público, como no privado, foi o suporte da internet e da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), onde a rapidez no fluxo de informações trouxe grandes avanços, especialmente na prestação de serviços. Nos dias de hoje é comum verificar o uso desses recursos para promoção de serviços públicos, como a utilização de sites, banco de dados, autoatendimento, mensagens e emails. A integração de serviços públicos por um único órgão, apesar de atualmente não ser um modelo tão novo no Brasil, ainda tem muito destaque quanto ao alcance da sociedade no sentido de melhorar a praticidade do atendimento. As abordagens na qual se baseia o modelo de integração refere-se ao *citizen-centric government* que consiste na aproximação do governo com a demanda do cidadão, assim como o modelo mundialmente famoso, chamado *single window*, onde tem como um dos principais objetivos, a unificação de serviços por um único centro (*one-stop shopping*).

A contribuição do presente estudo é apresentar a evolução e resultados da prestação de serviços do primeiro órgão de serviços integralizados na cidade de Palmas no Estado do Tocantins, por meio de indicadores, dados e informações ainda não tratadas. Este estudo tem grande relevância sobre análise do sucesso da primeira proposta de integração no Município, de modo a verificar a importância da prestação de serviços praticados pela gestão municipal. O foco é contribuir com o desenvolvimento de serviços do setor público municipal. Para o desenvolvimento da pesquisa, foi necessária a utilização de um procedimento de pesquisa documental, onde foram coletados dados e informações cruas do Resolve Palmas. Foi fundamental também a realização entrevistas com equipe e responsável pelo Setor da Qualidade e Informação do Resolve (SQI), no qual objetivou alinhar informações sobre as práticas do Resolve e sobre as inovações constantes nele, em forma de estudo de caso. Após, todos os dados e informações foram analisados e descritos em forma de resultados.

A organização da pesquisa inicia na introdução, sendo apresentadas abordagens literárias sobre o tema. Na segunda seção, o problema de pesquisa e objetivos propostos. Posteriormente na terceira seção, a revisão bibliográfica, onde são abordados os constructos teóricos acerca da inovação no setor público e os marcos regulatórios na qual contribuíram para sua evolução. Na seção 4, o processo metodológico para o alcance dos objetivos propostos. Na seção 5, são apresentados

resultados e discussões da pesquisa. E finalmente, na seção 6, aborda-se sobre considerações finais acerca dos estudos realizados.

1.1 Problema de pesquisa e objetivos

Essa pesquisa surgiu da inquietação sobre a inovação no setor público, a luz da prestação de serviços públicos de um órgão de integração de serviços na cidade de Palmas- TO. Justifica-se a mesma pelo modo como a inovação na prestação de serviços públicos tem trazidos resultados no mais novo Estado da Federação Brasileira, onde o setor de serviços ainda é o principal setor econômico. Analisar e apresentar a eficiência dos resultados da proposta de um órgão de integração dos serviços representa uma necessidade de constatação, uma vez que toda proposta de inovação tem necessidade de avaliação de sucesso ou não.

Com apresentação do presente contexto, o estudo tem o objetivo de analisar e apresentar as inovações e os resultados da prestação de serviços públicos e atendimento ao cidadão do Resolve Palmas, localizado na cidade de Palmas – TO. O órgão em destaque que entrou em atividade em 2015 tem como principal objetivo, a integração de serviços para atendimento ao cidadão.

2 | REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A inovação sob a perspectiva do setor público

As organizações nunca devem abdicar da necessidade de inovar, pois necessitam constantemente de gerar idéias, a fim de torná-las mais eficazes para alcançar seus objetivos e serem melhores em sua área de atuação. Para Perry (2010) a inovação possui dois componentes essenciais: criatividade e implementação. A implementação deve ser resultados de uma idéia positiva e construtiva, visto que a idéia de implementação fornece meios para que a idéia seja criativa, desenvolvida e posteriormente considerada inovação.

De acordo com Serrat (2017) a inovação é algo que é novo, capaz de ser implementado e produz algum tipo de impacto benéfico, visto que não se trata de um evento ou atividade, mas sim de um conceito, processo, prática e capacidade que define organizações de sucesso. Dentro do setor público, o autor ainda complementa que a inovação pode ajudar a criar valor para a sociedade. Dentro desta discussão, Perry (2010, p. 5) escreve que “a palavra inovação é usada habitualmente pelos formuladores de políticas, onde há altas expectativas em relação à revitalização, aumento e renovação das economias de sinalização e dos serviços do setor público”. Atualmente no âmbito político, a palavra inovação tem sido usada involuntariamente como forma de relacionar as intenções de melhoria do setor público com a realidade do cidadão. Ainda de acordo com Serrat (2017, p. 565) liderar a inovação no setor público, tem como objetivo a contenção de custos, a maximização da relevância,

eficiência, eficácia e impacto dos resultados personalizados com vistas a abordarem as necessidades da velha e nova administração pública de forma coordenada.

O setor público tem interesses coletivos, dos quais seus objetivos estão na busca do fortalecimento de interações sociais e democráticas. Para Gerzson e Müller (2009, p. 66) “o setor público, particularmente, incorpora o pressuposto da transparência, das ações que dizem respeito à atuação ética, responsável e acessível nas questões de interesse público”. A expectativa da inovação dentro das organizações públicas é fazer com que elas tenham interesse na melhoria da vida cidadãos, gerando compromisso com a desigualdade e melhorando a prestação de serviços. Porém, para Bommert (2010) a inovação no setor público geralmente é levada essencialmente pela necessidade de urgência atrelada aos desafios de crise financeira, visto que impõe restrições orçamentárias exigindo que os Governos encontrem outras maneiras de resolver os problemas sociais, econômicos e ambientais.

Dentro da necessidade de inovação, as organizações determinam qual a intensidade necessária de inovação. Hock e Hauknes (2005) propõem três tipos de inovações que podem ocorrer: i) incrementais e radicais, no qual são definidos por meio da necessidade e intensidade de inovação na organização, onde as radicais procuram mudar drasticamente o valor da organização, enquanto as incrementais estão relacionadas ao aperfeiçoamento de serviços ou processos; ii) inovações de cima para baixo ou de baixo para cima, onde a inovação pode iniciar tanto do topo da pirâmide hierarquia quanto da base (funcionários para gestores ou vice-versa); iii) inovações por necessidade e por eficiência, na qual consiste na elaboração de inovação com vistas a melhor algum processo em específico. Nesse mesmo cenário da inovação, os pesquisadores Klumb e Hoffmann (2016) refletem sobre um tipo de inovação chamada de auxiliares, que consiste no relacionamento e parcerias com outros prestadores de serviço, seja público ou não e até com o próprio cidadão, para melhorar o desenvolvimento organizacional.

Antes de se falar em inovação, especialmente no setor público, deve-se pensar em uma estrutura interativa de modo a criar perspectivas sobre os novos processos e os resultados para população. Serrat (2017) elenca três inseparáveis formas de se levar a sério o pensamento da inovação no setor público. São elas: i) valores: relaciona-se com uma cultura inovadora que precise de governança pró-inovação e suporte para garantir que as idéias sejam transportadas. As políticas e comportamentos são imprescindíveis nessa variável, uma vez que é importante para promover uma cultura de confiança em que a inovação é vista como natural, e as pessoas se comunicam livremente através novas idéias e novas formas de fazer as coisas; ii) Recursos: trata-se da fonte onde a organização ganha lucro, onde a inovação deve ser colocada em destaque na estratégia. Nesse pensamento é importante identificar campos prioritários para a inovação. A construção de um ambiente físico que une pessoas em concerto faz com que o pessoal se envolva criativamente e veja novos padrões, aproveitando as novas tecnologias para reunir as necessidades e as possibilidades. A

gerência e o fluxo de conhecimento podem enriquecer o material da organização e o pensamento criativo das pessoas. A inovação garante que a falta de recursos não seja uma restrição séria. A proposta é desviar uma pequena proporção do orçamento para gerar, inovações; iii) Processos: pensar em um processo de negócios que começa com um objetivo e acaba com a conquista desse objetivo. Os processos operacionais e de suporte melhoram o conhecimento de idéias de geração para seleção, implementação e difusão. A inovação deve se torna um pré-requisito de trabalho, onde deve ter espaço para idéias e as pessoas alocadas em todos os níveis. Deve-se desenvolver um menu de ferramentas, métodos e abordagens para experimentar as coisas.

Bommert (2010) escreve que o apoio sócio-político pode servir como propulsor da inovação, visto que a conscientização pública, a mídia e apoio político criam um ambiente para tomada de riscos por meio da liderança e a disponibilização de recursos financeiros. Geralmente se o apoio á inovação no setor público não é acompanhado e apoiado por parceria da própria administração pública, ela tende a diminuir. Nesse mesmo pensamento, Oliveira, Santana e Gomes (2014) escrevem que a geração de inovações no setor público deve considerar uma grande variedade de ações, assim como acompanhamento e intervenções do Estado na sociedade. Dessa forma, o mesmo autor, considerando que existem inúmeras inovações no setor público com impactos na sociedade, destaca quarteto tipológico que permite proporcionar uma melhor percepção sobre a dinâmica inovadora do setor público.

Ambiente para o qual está voltada a ação: se a ação está voltada para o ambiente interno ou externo à organização; Tipo de inovação: classifica a ação pelo tipo de inovação que ela representou (nova para a sociedade, nova para a organização ou uma mudança de rotina); Capilaridade: apresenta os beneficiários do ambiente de cada ação; Fatores de sucesso: aponta os principais fatores de sucesso da ação (OLIVEIRA; SANTANA; GOMES, 2014, p. 20).

Ainda de acordo com o Oliveira, Santana e Gomes (2014), a proposta dessas tipologias é determinar, a gama de inovações no setor público brasileiro. Essa tipologia foi extraída de iniciativas premiadas no Concurso Inovação no Setor público, que avalia as melhores práticas inovadoras na gestão pública federal, estadual, municipal e distrital, desde 1996. A inovação que se ver, porém, necessitou de iniciativas de políticas públicas para que pudesse ter o impulso que possui hoje. Na seção seguinte, faz-se uma breve abordagem sobre os marcos políticos que influenciaram inovações no setor público.

2.2 Marcos regulatórios da prestação do serviço público

O Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado e aprovado em 21 de setembro de 1995, trouxe grandes discussões, acerca da necessidade da reforma da administração e prestação do serviço público. O plano definiu objetivos e estabeleceu diretrizes para a reforma da administração pública, procurando criar condições para reestruturação em bases modernas e racionais (BRASIL, 1995). Dentre os objetivos

globais estabelecidos pelo Plano Diretor está a capacidade administrativa do Estado de governar com efetividade e eficiência a ação dos serviços para atendimento ao cidadão. Essa determinação reflete a concepção de Oliveira, Santana e Gomes (2014) quando escrevem que o Estado é o agente inovador e responsável por quaisquer inovações dentro do setor público.

Com objetivo específico de aperfeiçoar as relações entre os órgãos da administração e cidadãos, a proposta do Plano Diretor é trazer atribuições institucionais de ações para com os cidadãos. A atuação da proposta se fundamenta nas seguintes áreas: na definição da qualidade do serviço, como indicadores de desempenho, além de outro elemento fundamental, o tempo de espera do cidadão para ser atendido, onde justifica-se que as filas são a praga do atendimento público ao cidadão (BRASIL, 1995).

Junto ao plano diretor, a Lei nº 8.987/95, aprovada em 13 de fevereiro de 1995, definiu diretamente a prestação de serviço público para com cidadão (MARCONDES, 2014). Já para concessão de serviços por parte de instituições públicas para privada em forma de parcerias foi estabelecida pela Lei de nº 11.079/04 (SARTAL, 2016). Atualmente, a relevância da relação entre empresas privadas e instituições públicas são muitos comuns e fazem parte de um marco político no qual foi muito relevantes para inovação no setor público. A relação e concessão de serviços de instituições públicas para privada, hoje em dia é uma dos principais critérios de avaliação do Concurso Inovação no setor público.

A Lei de Regime de Concessão e Permissão da Prestação de Serviços, no seu art. 6º estabelece que: “Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato”. (Lei nº 8.987, 1995). Os avanços baseados em princípios constitucionais permitiram grandes progressos quando se trata de atendimento ao cidadão. O artigo 6º da Lei de Regime de Concessão e Permissão da Prestação de Serviços definiu que:

§1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

§2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço (BRASIL, 1995).

As iniciativas que permearam após esse marco, possibilitaram maior acessibilidade à informação e relacionamento direto do governo com população. Oliveira (2011) explica que as iniciativas tiveram grandes avanços no atendimento à população mais dispersa dos grandes centros, onde eram menos favorecidos pelas políticas públicas em decorrência das dificuldades logísticas.

2.3 Integração de serviços: A praticidade na prestação de serviços públicos e

atendimento ao cidadão

Ferrer (2012) lembra que para atender a demanda de forma unificada dos cidadãos, a primeira menção de centro de atendimento unificado no Brasil, foi em 1986 que baseava-se na ideia de instalação de um “*shopping center*” somente para prestação de serviços públicos. Porém, apenas na metade da década de 1990 por meio de marcos políticos foi possível a concretização de centrais de atendimento ao cidadão de forma unificada. Com Plano Diretor da Reforma do Estado e a Lei 8.987/95 a expansão e a evolução na prestação de serviços por parte dos Órgãos públicos começou a ser disseminada. A agregação de valor ao serviço, assim como mecanismos de buscar melhores formas de atendimento foram amplamente elaborados. Os governos estaduais e municipais começaram a agir com grandes propostas para campo das políticas públicas, na qual dispersava maior participação social e ações mais ágeis.

Dentre os muitos avanços que os estados conseguiram esta a expansão dos centros de atendimento integrado, considerado uma das maiores revoluções na administração pública contemporânea (ABRUCIO, 2007). A integração de serviços permite que o cidadão, possa garantir a execução dos serviços que necessita por parte do Estado ou Município em um único só lugar. Esse modelo revolucionário foi condicionado pela incorporação dos conceitos como *citizen-centric government* (Governo centrado ao cidadão). Para Ferrer (2012, p. 03) esse conceito “busca situar o cidadão no centro das ações que são desenvolvidas no governo”. Ainda segundo o autor esse paradigma avança sobre a prestação de serviços como pilares fundamentais para novas demandas para o cidadão e a redução dos custos. Literariamente próximo a esse conceito esta o modelo *Single Window*, que consiste em reduzir os esforços do cidadão, dentro da sua necessidade de serviços, e a aproximação do relacionamento entre governo. E dentro das categorias de objetivos do modelo *single window* está os centros de atendimento único (*one-stop shopping*), que visa limitar o desgaste de tempo do cidadão (COUTINHO, 2000). Em um dos poucos estudos, especificamente sobre o modelo de Gestão de Atendimento Integrado, Angelim (2003), escreve sobre a importância de premissas operacionais para o seu funcionamento:

[...] prestar atendimento de alto padrão de qualidade, eficiência e rapidez, a custo reduzido; simplificar as obrigações de natureza burocrática; dar resposta pró-ativa às reclamações e às sugestões dos cidadãos; acolher, orientar e informar a população sobre os requisitos necessários para a obtenção dos serviços disponíveis; Multifuncionalidade e flexibilidade para adaptação da Unidade para prestação de serviços que possuem demandas flutuantes. (ANGELIM, 2003, p. 03).

A evolução, entretanto não alcançou o patamar de hoje, sem o suporte da Internet e Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC). À medida que as organizações tinham necessidade de inovar, foi se criando novas alternativas também em serviços dentro do setor público. Com a tecnologia, os canais de atendimento na prestação

de serviços públicos se expandiram e também significam avanços nesse sentido, servindo como saída para superar o lastro dos antigos modelos de gestão sobre a qual os governos operavam há décadas (FERRER, 2012). O autor ainda relata em seus estudos, alguns dos recursos mais utilizados em órgãos públicos no Brasil, como forma de estrutura de atendimento. Alguns deles são: o uso do guichê único; senha única para todas as solicitações; integração entre a base de informações presenciais e eletrônicas; bases de informações presenciais disponíveis em formato eletrônico; possibilidade de pré-cadastro em meios multicanais; uso de biometria nos serviços; integração entre portal e Call Center; chat no portal; critério “pasta do cidadão” e finalmente um único órgão para o atendimento ao cidadão.

A relação entre TIC e integração de serviços permite que sejam criadas estruturas para qualidade de atendimento ao cidadão, uma vez que os controles por parte dos governos se tornam mais eficientes. Por meio de uma base de dados consistente e integrada, o processo torna-se mais ágil, tanto para o governo, quanto para o cidadão.

3 | METODOLOGIA

Quanto aos objetivos, a pesquisa é do tipo descritiva, no qual os procedimentos utilizados foram um estudo de caso, onde se aplica também um procedimento de pesquisa documental. Quanto à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa, onde foi realizada uma entrevista não dirigida e descrita em resultados, assim como quantitativa na consistência dos dados numéricos. Do estudo bibliográfico foram analisados 56 arquivos, como livros, artigos, leis e decretos. Apenas dois arquivos abordaram especificamente sobre os modelos *citizen-centric government* e *single window*, e um sobre integração de serviços no setor público, logo, estes últimos são referências que possuem mais de 10 anos.

A pesquisa descritiva estuda e analisa fatos do mundo físico sem a interferência do pesquisador por meio da verificação e registro de características de determinado evento (BARROS; LEHFELD, 2007). Essas pesquisas geralmente aparecem na forma de pesquisas documentais, pesquisas de campo e estudo de caso. Na pesquisa, os dados e informações coletados foram colocados em forma de resultados descritivos, a fim de tornar mais transparente os resultados do Resolve Palmas.

O estudo de caso se fundamenta por permitir focalizar em uma unidade ou objeto de estudo, seja um programa, um grupo de pessoas, um evento específico ou instituição (GERHARDT; SILVEIRA, 2009). O estudo de caso se adéqua à essa pesquisa, uma vez que o foco foi estudar, analisar e apresentar a eficiência dos resultados de um órgão, tornando-se a abordagem de eventos de caso específico.

Quanto à abordagem, Gerhardt e Silveira (2009) escreve que na pesquisa qualitativa os pesquisadores usam métodos qualitativos de forma a explicar o porquê das coisas, pois o objetivo é descrever, compreender e a relação de determinado

fenômeno. O formulário de entrevista foi elaborado pelos autores com base nos construtos bibliográficos realizados, em especial na tipologia identificada por Oliveira, Santana e Gomes (2014), nas melhores práticas inovadoras na gestão pública, premiadas no Concurso Inovação no Setor público. O objetivo da entrevista é alinhar e descrever as inovações e resultados do órgão junto à análise documental. A entrevista foi realizada com responsável, em conjunto com toda equipe do Setor da Qualidade e Informação (SQI) do Resolve Palmas, responsáveis pelo controle e acompanhamento das atividades de atendimento do órgão. Os arquivos encontrados junto ao órgão, também são do Setor de Qualidade e Informação do Resolve Palmas unidade Centro. A pesquisa documental, diferente da pesquisa bibliográfica, que se limita à contribuições de autores, vale-se de matérias que ainda não receberam tratamento, podendo ser reelaborados de acordo com o objetivo da pesquisa (GIL, 2008). O tratamento dos dados e informações ainda cruas permitiu aos autores o detrimento e desenvolvimento da pesquisa de forma coordenada pelos mesmos, porém sem interferência dos resultados, com a finalidade de firmar a eficiência dos resultados.

4 | RESULTADOS E DISCUSSÕES

Resolve Palmas é um órgão no qual foi inserido na reestruturação administrativa da Prefeitura de Palmas, através da Lei Ordinária nº 1954/99, e que atualmente encontra-se na Lei Ordinária 2.299 de 30 de março de 2017. O modelo Resolve, tem como principal base de funcionamento, a Central de Atendimento ao Cidadão de Florianópolis – SC, o Pró-cidadão.

O Resolve é o primeiro órgão de integração de serviços do Município de Palmas Tocantins, com duas centrais de atendimento, uma na região central da cidade, que funciona desde 08 de agosto de 2015 e uma segunda na região sul, que começou funcionar quase um ano depois, em 23 de junho de 2016. O principal objetivo do Resolve é colocar o cidadão no centro da administração pública, buscando entender e eliminar as razões para a insatisfação dos usuários com os serviços prestados. Os resultados e discussões a seguir, são resultados do alinhamento da entrevista realizada com a responsável e a equipe do Setor de Qualidade e Informação do Resolve Palmas e pesquisa documental, dos quais constam dados e informações da unidade “Resolve Palmas Centro”.

Integração de serviços e apoio tecnológico

O Resolve Palmas é uma central de atendimento ao cidadão, que tem como missão, ser um canal de comunicação entre o cidadão e a administração municipal, auxiliando a administração pública e prestação de Serviços Públicos. Tal constatação é incorporada ao modelo revolucionário *citizen-centric government* (Governo centrado ao cidadão), destacado por Ferrer (2012), onde tem como objetivo a aproximação do cidadão com o governo e suas políticas públicas.

Eficientemente o Resolve tem agregado resultados à prestação de serviços e atendimento a cidadão de forma integralizada, com serviços de onze órgãos/secretarias do Município. São elas: Fundação do Meio Ambiente; Secretaria de Finanças; Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Emprego; Secretaria de Desenvolvimento Urbano Sustentável; Secretaria de Habitação; Secretaria de Infraestrutura, Serviços Públicos, Trânsito e Transporte; Secretaria Extraordinária de Energias Sustentáveis; Secretaria de Saúde; Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Regularização Fundiária e Serviços Regionais; Procuradoria Geral do Município; e Secretaria de Segurança Pública e Defesa Civil. Essa integração segue um dos objetivos do modelo mundialmente conhecido, chamado *Single Window*, destacado por Coutinho (2000), e que consiste na integração de serviços em um único centro. Essa integração de varias secretarias permite a disponibilidade de atendimento de inúmeros serviços dentro do Resolve Palmas, sendo nessa perspectiva, um *One-stop shopping*, ou Centro único de integração de serviços.

Além da integração de serviços, o Resolve disponibiliza de inovações tecnológicas, no qual consiste no monitoramento em tempo real de atendimento, além do *Spark* (mensageiro instantâneo), canal virtual de atendimento ao cidadão, chamado “fale conosco”, e atendimento via call Center. O Resolve também recebe via *Call Center*, solicitações para realização de serviços públicos, através do *Alô Pequi*, que é um aplicativo para celular, disponíveis pra Android e IOS, onde o cidadão pode fazer pedidos de reparos, como, iluminação de rua, poda de árvore, retirada de lixo, reparos de buracos, semáforo ou veículos estacionados em locais proibidos. Outros serviços que complementa a estrutura de atendimento são: o uso do guichê individualizado; senha única para todas as solicitações, quando caso uma pessoa queira ser atendido em mais de um serviço é encaminha com mesma senha; integração entre a base de informações presenciais e eletrônicas, que consiste na disponibilidade de informações individualizadas na base eletrônica e no próprio atendimento físico do Resolve; possibilidade de pré-cadastro em meios multicanais; integração entre portal e *Call Center*; canal de atendimento via portal; critério “pasta do cidadão”, onde informações individualizadas são armazenadas, além da disponibilização do site da Prefeitura, onde disponibiliza serviços de acesso simples.

Atendimento monitorado: Dentro do Resolve Palmas, há um setor chamado Gestão da Qualidade e Informação, o qual é responsável pela fiscalização e monitoramento, não só do atendimento, mas também de todos os outros setores do órgão. O sistema de entrega de senhas é feito através do SGA (Sistema de Gerenciamento de Atendimento). O SGA permite acompanhamento de cada senha e atendimento, gerando relatórios diários, possibilitando o concreto acompanhamento e reestruturação do atendimento para o cidadão, caso for necessário.

O monitoramento permite verificar a média de tempo dos serviços por atendimento, dia, semanalmente, anualmente e total, desde o inicio de atividade do órgão. Desde a data de funcionamento do Resolve, a média geral do tempo de atendimento tem se

mostrado como um dos principais resultados da eficiência do órgão para com cidadão. Os dados apresentados no Gráfico 1 são grupos de atendimento de destaque do Resolve. Encontra-se uma grande variedade de outros tipos de atendimento/serviços dentro de cada grupo.

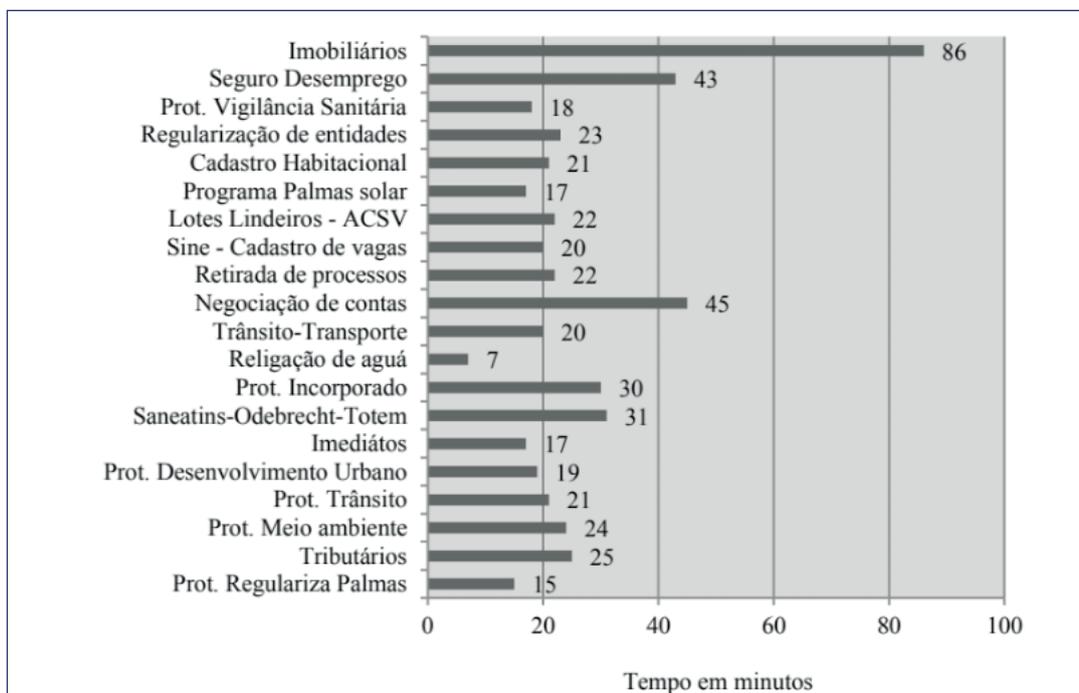


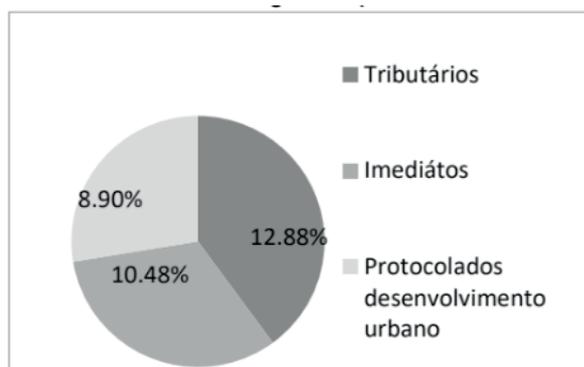
Gráfico 1 - Tempo médio total do atendimento

Fonte: Elaborados pelos autores a partir dos dados SQI (2017). **Nota.** A média geral de tempo de atendimento é uma soma da média geral do tempo de espera mais a média geral do tempo de atendimento, desde 08/2015.

Dentre os 20 grupos de atendimento de destaque, 75% deles apresentam um tempo de atendimento médio inferior á 30 minutos, e 30% deles têm uma margem média de atendimento inferior á 20 minutos. A valorização do tempo gasto pelo cidadão na busca pelos serviços públicos é um dos fatores imprescindíveis para o controle pelo Setor da Qualidade e Informação.

Entre agosto de 2015 á julho de 2017, o Resolve fez 503.623 mil atendimentos em mais de 20 grupos de serviços, com 632 tipos de atendimento/serviços finalizados de onze Secretarias diferentes, além de parceiros externos. Os grupos de serviços finalizados que mais se destacaram nesse período, estão apresentados no gráfico.

Tributários	64.882
Imediatos	52.819
Protocolados - Desenvolvimento urbano	45.460



Fonte: Elaborados pelos autores a partir dos dados SQI (2017)

Entre o grupo de serviços com maiores atendimentos está os Tributários, Imediatos e Protocolados Desenvolvimento Urbano, sendo que cada um desses grupos de serviços congloera diversas outras ramificações de serviços. Os Tributários abrangem os diversos serviços inerentes a Secretaria Municipal de Finanças de Palmas, que vão desde parcelamento de débitos á emissão de certidões de decadência/lançamento e negativas de débitos á solicitação de prescrições. Já os serviços Imediatos abrangem o cadastro para emissão de nota fiscal, bem como seu lançamento, atualização online (via portal) de boletos municipais vencidos e protocolo de serviços diversos, como, lançamento de ITBI, restituições de tributos e solicitações de lançamento de taxas online disponíveis no próprio site da Prefeitura. Os Protocolados de Desenvolvimento Urbano englobam os serviços prestados pela SEMDUS - Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Regularização Fundiária e Serviços Regionais. Dentre os serviços estão o alvará de construção/reforma/demolição, certidão de uso do solo e emissão de habite-se.

Índice de satisfação do cidadão: Semestralmente o SQI faz a apuração do índice de satisfação do cidadão para com o atendimento recebido dentro do Resolve Palmas, por meio de um formulário de avaliação. As variáveis de avaliação em destaque são: recepção e triagem; estrutura física, limpeza e organização; tempo de espera para atendimento; conhecimento do atendente; e cortesia e prestatividade do atendente. Os dados que seguem, foram coletados nos primeiros seis meses do ano de 2017 da unidade Palmas Centro.

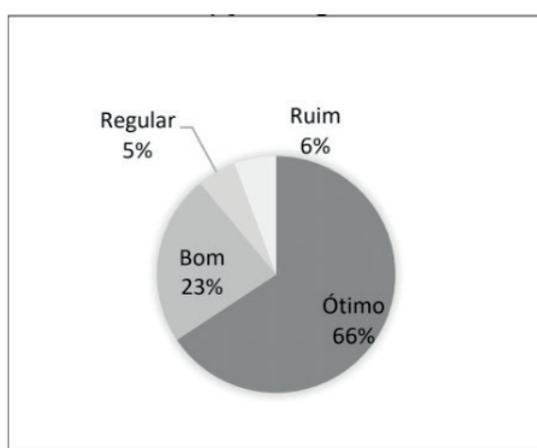


Gráfico 3 - Recepção/triagem

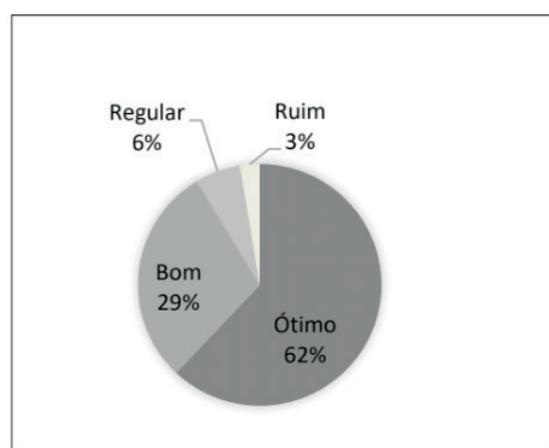


Gráfico 4 - Estrutura física, limpeza e organização

Fonte: Adaptado pelos autores a partir dos dados SQI (2017)

Recepção e triagem, diz respeito á entrega e distribuição de senhas do sistema do Resolve Palmas. Com 772 respondentes e índice de confiança de 94%, 89,0% do

cidadão atendidos avaliaram o critério com conceito ótimo ou bom. Já no critério de “estrutura física, limpeza e organização”, a avaliação foi de 91,3%. Esse critério tem a finalidade de avaliar a estrutura tecnológica e física do ambiente para receber o cidadão, bem como a organização e gestão de serviços do centro.

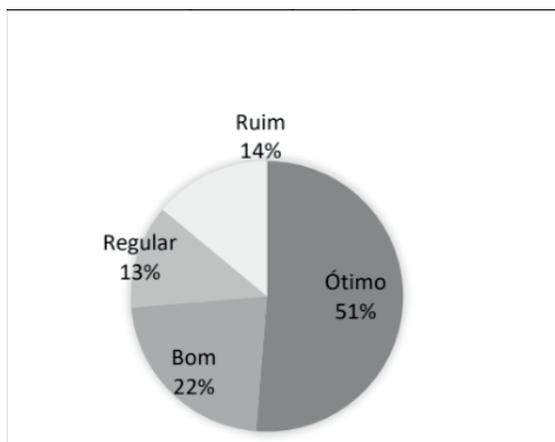


Gráfico 5 - Tempo de espera para atendimento

Fonte: Adaptado pelos autores a partir dos dados SQI (2017)

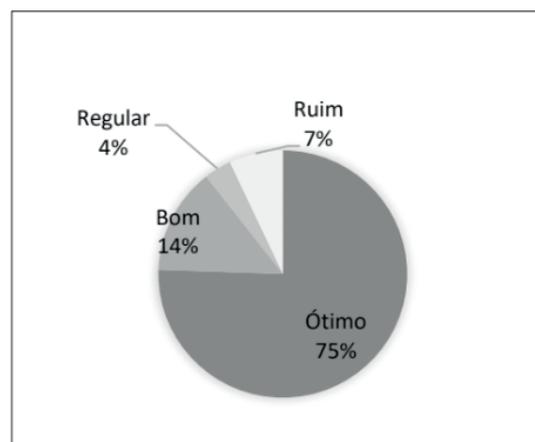


Gráfico 6 - Conhecimento do atendente

Fonte: Adaptado pelos autores a partir dos dados SQI (2017)

critério “tempo de espera para atendimento” é tempo gasto pelo cidadão desde o momento da entrega da senha até ser chamado pelo guichê. Com 733 respondentes, essa variável detém 73,7 % de avaliação quanto ao conceito ótimo ou bom. Já o “conhecimento do atendente” significa a capacidade de instrução e de conhecimento dos atendentes do Resolve, acerca dos processos e serviços prestados. Esse critério detém uma avaliação de 89,4% nos conceitos ótimo ou bom.

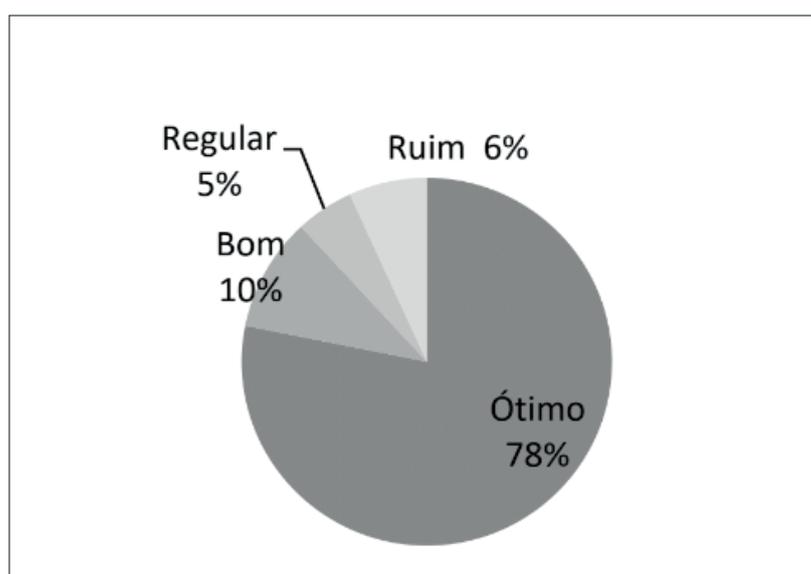


Gráfico 7 - Cortesia e prestatividade do atendente

Fonte: Adaptado pelos autores a partir dos dados SQI (2017)

O critério “cortesia e prestatividade do atendente” consiste na abordagem do atendente para com o cidadão. São considerados nesse critério, a atenção, simpatia e

educação do atendente. O índice apresentou 88,1% de avaliação nos conceitos ótimo ou bom.

O índice de satisfação do cidadão é um dos principais indicadores da qualidade dos serviços prestados pelo Resolve Palmas. Os índices mostram a necessidade do melhoramento dos critérios de avaliação. A partir desses dados o Resolve age diretamente nos critérios que carecem maior atenção, com iniciativas para melhorar a prestação de serviços para o cidadão.

Parcerias e Termos de concessão: Seguindo a Lei nº11/079/04 Regime de Concessão e Permissão da Prestação de Serviços, o Resolve Palmas realiza convênios ou termos de concessão de uso, objetivando ofertar ao cidadão importantes serviços, além de disponibilizar a prestação de serviços de outros parceiros, como BRK Saneatins (Empresa de saneamento), SEBRAE (Serviço Brasileiro de apoio á micro e pequenas empresas), SETURB (Sindicato das empresas de transporte coletivo urano) e ACIPA (Associação comercial e industrial de Palmas). A parceria com a empresa RENAPSI (Rede Nacional de aprendizagem, promoção social e integração), visa à disponibilização jovens aprendizes para atuar dentro do Resolve, por meio do Programa Jovem Empreendedor.

Resultado de visão integrada organizacional: O pensamento integrado sobre as Secretarias e os serviços prestados pela Prefeitura de Palmas foram repensados. Guidelli e Bresciani (2010) colaboram quando escrevem em seus estudos sobre a visão integrada e sobre a estrutura adequada para busca de inovação. Nessa mesma perspectiva, foi possível destacar que a ideia de inovação do Resolve Palmas por parte da gestão do município, foi voltada tanto para ambiente interno, como externo da instituição. Trata-se de um tipo de inovação voltada para sociedade, para organização e própria mudança de rotina da mesma, beneficiando no espectro de sociedade, toda população Palmense.

Os fatores relatados para o sucesso do Resolve, estão atrelados principalmente ao engajamento e comprometimento de toda equipe envolvida, onde houve a necessidade de pensar em todos os aspectos que envolviam a implantação e pós-implantação do Resolve. O monitoramento em todos os setores e serviços do Resolve, permite realizar constantemente intervenções corretivas quando necessárias, com o intuito de melhorar, tornando-se um órgão completamente mutável e dinâmico. A figura 1 demonstra os resultados do Resolve Palmas a partir de uma visão integrada.



Figura 1 - Visão integrada Resolve Palmas

Fonte: Elaborados pelos autores a partir do estudo realizado (2017).

A prioridade de otimização do tempo do cidadão foi um dos principais fatores para se pensar de forma integrada com o Resolve. Inicialmente a ideia era que o cidadão pudesse solicitar vários serviços em um só lugar, não havendo necessidade de deslocamento à várias Secretarias do Município. Porém, outros fatores foram surgindo como resultado da integração do Resolve. Alguns deles foram: à redução de custos, uma vez que o deslocamento das Secretarias municipais em vários pontos diferentes geravam muitos gastos; diminuição do gasto de tempo do cidadão na procura por serviços públicos; centralização da tecnologia; o controle direto passou a ser uma vantagem na reestruturação e agilidade no atendimento ao cidadão; base integrada e única de dados; e proximidade com políticas públicas do governo.

5 | CONCLUSÃO

O presente estudo teve o objetivo de analisar e apresentar as inovações e os resultados da prestação de serviços públicos e atendimento ao cidadão no Resolve Palmas, localizado na cidade de Palmas – TO. O trabalho foi desenvolvido por meio de coleta e tratamento de dados e informações no Setor da Qualidade e Informação do Resolve. O método consistiu no alinhamento de procedimento de pesquisa documental e entrevistas sob forma de estudo de caso, e após, analisado descritivamente os resultados.

As inovações na prestação de serviços públicos oferecidos no Resolve Palmas, tem tido grandes efeitos diretos para população e para gestão municipal do Município, como demonstram os resultados. Além da disponibilização de serviços integralizados, o órgão oferece estrutura tecnológica para atendimento e prestação de serviços, bem como controle e acompanhamento dos mesmos, através de índices de qualidade.

A integração de serviços de varias Secretarias do Município, assim como de empresas parceiras, tem diminuído o tempo de desgaste por parte do cidadão na

busca dos serviços público no Município. Alguns dos resultados mais relevantes da inovação na prestação de serviços integralizados foram à satisfação do cidadão, onde deteve uma média de 86,3% entre os conceitos “ótimo ou bom” nos critérios de avaliação do Resolve. Outro resultado relevante foi média de tempo do atendimento dos serviços, onde 75% apresentam um tempo de atendimento médio inferior á 30 minutos, e 30% deles têm uma margem média de atendimento inferior á 20 minutos. Além disso, o órgão detém aspectos de implementação e pós-implementação que fazem dele um modelo de sucesso no Estado. Alguns apresentados foram: pasta única de armazenamentos de dados do cidadão; várias Secretarias em um só ponto de atendimento; mais aproximação com governos e políticas públicas; concessão de parcerias com outras empresas e órgãos; controle direto da qualidade; redução de custos; centralização tecnológica; dados e informações presenciais e eletrônicas. Dentre esses muitos fatores que integralizam a visão do Resolve Palmas para o cidadão, há os que são resultados de estratégias de gestão pública, como uniformidade de funções, centralização tecnológica, redução de custos e agilidade de processos.

Com foco especial no atendimento ao cidadão, foram identificados um grande gama na estrutura de atendimento associado á tecnologia, como: o uso do guichê individualizado; senha única para todas as solicitações; integração entre a bases de informações; disponibilidade de informações individualizadas; possibilidade de pré-cadastro em meios multicanais; *Call Center*; fale conosco no portal; e mensageiro instantâneo. Além de ferramentas de controle da qualidade, como SGA (Sistema de Gerenciamento de Atendimento).

O presente trabalho apresentou um estudo sobre inovação no setor público, sob a luz da prestação de serviços e atendimento ao cidadão. Por sua vez, o estudo bibliográfico se tornou como um dos principais empecilhos para realização do trabalho, uma vez que há poucas referências que tratem especificamente de integração de serviços no setor público brasileiro.

Através da pesquisa foi possível identificar uma nova visão sobre a prestação de serviços do Resolve Palmas. A proposta traz grandes feitos tanto para o Município, quanto para o Estado do Tocantins, uma vez que pode servir de modelo de gestão a ser seguido por outros Municípios. O Órgão eficientemente tem aproximado o cidadão com as políticas públicas de governo de forma integralizada e com garantia de sucesso. Certamente inúmeras observações poderiam ser feitas para melhoramento da qualidade na prestação de serviços do Resolve. Porém, para isso sugere-se o detrimento de um debate comunitário entre gestores públicos, governo e sociedade, na expectativa de sempre contribuir para o desenvolvimento do modelo para outros municípios do Estado. Sugere-se para o Resolve Palmas, novas pesquisas que tenham foco em finanças públicas, a fim de constar a eficiência econômico-financeira do Resolve para com a prestação de serviços á população.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, F. L. **Trajatória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.** Revista de Administração Pública, v. 1, n. (comemorativa), p. 67-74, 2007.

ANGELIM, G. P. **O Modelo de Gestão de Atendimento Integrado: desafios e perspectivas.** In: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, v. 28, n. 31, p. 01-11, 2003.

BARROS, A. J. P.; LEHFELD, N. A. S. **Fundamentos de metodologia científica.** 3. ed. São Paulo: Prentice-Hall, 2007.

BOMMERT, B. **Collaborative innovation in the public sector.** International Public Management Review, v. 11, n. 1, p. 15-33, 2010.

BRASIL. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado.** Brasília: Presidência da República, Câmara da reforma do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=121>. Acesso em: 29 jun 2017.

_____. **Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA.** Planalto: Brasília, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5378.htm. Acesso em: 28 jun 2017.

_____. **Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009. Dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão.** Planalto: Brasília, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6932.htm. Acesso em: 03 jun 2017.

_____. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos.** Planalto, Brasília, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm. Acesso em: 05 jul 2017.

_____. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (2004). Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.** Planalto, Brasília, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em: 05 jul 2017.

COELHO, M. L. G. M. **Intraempreendedorismo e a inovação na gestão pública federal.** Revista do Serviço Público, Brasília, v. 61, n. 3, p. 233-247, 2010.

COUTINHO, M. J. V. **Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual.** Revista do Serviço Público, v. 51, n. 3, p. 40-73. Jul/set, 2000.

FERRER, F. **Políticas e modelos de atendimento ao cidadão no Brasil.** (2012). Disponível em: http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/floencia_ferrer_atendimento_ao_cidadao_final.pdf. Acesso em 25 jun 2017.

GERHARDT, T. E; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GUIDELLI, N. S; Bresciani, L. P. **Inovação e qualidade de vida no trabalho: uma visão integrada da gestão a partir de estudo de caso na indústria petroquímica do Grande ABC.** R. Adm, v. 45, n. 1, p. 57-69, 2010.

KLUMB, R; HOFFMANN, M. G. **Inovação no setor público e evolução dos modelos de administração pública**: o caso do TRE-SC. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 21, n. 69, p. 84-100, Mai/ago.2016.

KOCH, P; HAUKNES, J. **On innovation in the public sector**: Today and beyond. PUBLIN Project on Innovation in the Public Sector, report In. D20, Oslo: Nifu Step, 2005.

MAJEED, R. (2011). **Strengthening public administration**: Brazil, 1995 – 1998. Innovations for Successful Societies. Disponível em: https://successfulsocieties.princeton.edu/sites/successfulsocieties/files/Policy_Note_ID150.pdf. Acesso em: 03 jul 2017.

MARCONDES, T. A. **Aspectos da Licitação na Lei 8.987/95. Âmbito Jurídico**, v.17, n. 128, p. 00-00, 2014.

OLIVEIRA, L. G. de; SANTANA, R. F; GOMES, V. C. **Inovação no setor público**: uma reflexão a partir das experiências premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. Brasília: ENAP, 2014.

OLIVEIRA, C. G. **Inovações na entrega de serviços públicos**: o papel do concurso inovação na identificação de práticas inovadoras. In: IV Congresso CONSAD de gestão pública, v. 38, n. 136, p. 01-24, 2011.

PERRY, K. **Innovation in the ‘Public Sector’**: Putting it into Perspective. Roskilde/ Aalborg: Roskilde Universitet, 2010.

SARTAL, E. P. (2016). **Concessão, permissão e autorização**: regime jurídico único? Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/arquivos/2016/7/art20160715-08.pdf>. Acesso em: 02 jun 2017.

SEREZER, V. R. S; MÜLLER, K. M. **PROCAC/ Canoas**: comunicação pública e relacionamento com o cidadão. Revista FAMECOS, Porto Alegre, v. 38, n. 01, p. 62-68. Abril, 2009.

SERRAT, O. **Knowledge Solutions**: Tools, Methods, and Approaches to Drive Organizational Performance. Asian Development Bank: Springer Open, 2017.

CELEBRAÇÃO DE CONTRATOS E COMPRAS NA PETROBRAS: UM ESTUDO SOBRE OS RELATÓRIOS DA INSTITUIÇÃO NO PERÍODO 2016 A 2017

Eni Oliveira
Bárbara Oliveira de Moraes
Adalberto Oliveira Brito

RESUMO: A Petrobras é uma potência petrolífera, uma empresa que está presente no imaginário do país, blindando-a ou camuflando-a em momentos de crises como escândalos de corrupção, ou (re)afirmando-a como ícone do desenvolvimento e progresso. Devido aos escândalos que emergiram a partir da Operação Lava Jato, objetivou-se com esse artigo demonstrar quais as modalidades de licitações foram mais utilizadas para a celebração de Contratos e Compras realizados pela estatal entre janeiro de 2016 e dezembro de 2017. O recorte escolhido se refere ao período de transição entre legislações, em que desponta a Nova Lei das Estatais. A metodologia utilizada foi de cunho documental, quantitativa e descritiva. Identificou-se que as contratações se deram em sua maioria através de Dispensa de licitação, Convite e Inexigibilidade.

PALAVRAS-CHAVE: Lei das Estatais; Licitações; Contratos

1 | INTRODUÇÃO

Diante das transformações ocorridas nas últimas décadas na Administração Pública, em

que houve uma reestruturação organizacional, que se expandiu no Brasil a partir de 1967 e que se consolidou através da Reforma do Estado iniciada na década de 90, tem-se mudanças significativas nas contratações efetuadas no setor público, principalmente através da celebração de contratos de serviços terceirizados. A partir da Lei nº 8.666/93, a licitação é antecedente necessário do contrato administrativo, que estabelece todas as disposições aplicáveis indistintamente às licitações e contratos dos Entes Federativos (MEIRELLES e FILHO, 2016).

No ano de 2016, surge a Lei das Estatais, Lei nº 13.303, permitindo novas formas de contratação, direcionamento das etapas a serem percorridas nas licitações, da gestão contratual, dos procedimentos auxiliares e que o cadastro de fornecedores seja efetuado. Na prática, a lei dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Em razão da operação deflagrada pela Polícia Federal no ano de 2014, intitulada de “Operação Lava Jato”, em que houve um grande esquema envolvendo lavagem de dinheiro e evasão de divisas, frutos da celebração de contratos firmados entre a Petrobras,

empreiteiras e consultorias, este trabalho tem como objeto de pesquisa a referida instituição.

A Petróleo Brasileiro S. A - Petrobras, é uma sociedade anônima de capital aberto que foi criada em 3 de outubro de 1953, através da Lei nº 2.004 e está presente em dezenove países, possui vinte e quatro empresas controladas em seu sistema e amplo leque de atuação que se dá nos segmentos de exploração e produção, refino, comercialização, transporte, petroquímica, distribuição de derivados, gás natural, energia elétrica, gás-química e biocombustíveis.

No trabalho de Nascimento e Goulart (2015), foram apontados alguns impactos do escândalo, que repercutiu negativamente na sociedade e com os investidores, afetando a credibilidade da organização. Vale salientar, que na pesquisa de Mendonça e Gabriel (2016), os autores apontaram que houve a quebra de princípios de governança corporativa na Petrobras e que os princípios como equidade, prestação de contas, responsabilidade corporativa e transparência não estão presentes na instituição.

A transparência é um fator de impacto nas contratações públicas e por conta dos apontamentos descritos anteriormente, a seguinte questão problema norteia essa pesquisa: Quais as principais modalidades de licitações foram utilizadas pela Petrobras para celebrar os Contratos e Compras no período de janeiro de 2016 a dezembro de 2017?

Em face da amplitude de gastos da Petrobras e das diversas modalidades de licitação disponíveis para celebração de contratos e compras, esta pesquisa tem como objetivo geral verificar a evolução dos gastos com Compras e Contratos na instituição compreendida entre o período de 2016 a 2017.

Assume-se como objetivos específicos: i) identificar como se dá a transparência na gestão das contas públicas em seu portal oficial; ii) mapear as modalidades de contratos e compras celebradas no período observado, iii) demonstrar a evolução dos gastos com contratos e compras dos meses analisados, além de apresentar os aspectos teóricos relevantes.

Justifica-se tal pesquisa, pela necessidade de monitoramento e controle das ações da Administração Pública, tendo em vista que se passaram quatro anos em que a instituição pesquisada se envolveu em uma investigação de grandes proporções com a comprovação de corrupção e lavagem de dinheiro. E assume-se que o processo licitatório contribui para frear, em parte, os desvios no setor público.

A proposta metodológica que norteou o trabalho foi de cunho documental, quantitativa e descritiva, que se deu através da coleta de informações divulgadas no portal oficial da instituição e de artigos, teses, livros e documentos públicos divulgados em meio físico e eletrônico.

Este artigo possui cinco seções, sendo esta a primeira, composta pela explicação do tema, problema, objetivo de pesquisa e justificativa. Na seção dois, será apresentada a fundamentação teórica, seguida pela seção três que apresentará os procedimentos metodológicos de pesquisa. Na seção quatro será apresentada a descrição e análise

dos dados, seguida pela seção cinco que descreverá as considerações finais. Por fim, listam-se as referências que embasaram todo o aporte teórico utilizado neste trabalho.

2 | REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

A partir de pesquisas na literatura, esta revisão apresentará o histórico da Petrobras, citando e descrevendo sua atuação no mercado. Em seguida, será brevemente exposto questões acerca do efeito da Terceirização na instituição, que despontaram após o marco teórico da Reforma do Estado e que contribuiu para as mudanças nas formas de contratação da estatal.

Serão abordadas também as mudanças advindas da nova Lei nº 13.303/2016, que modifica o processo de Licitações na estatal. Por fim, serão expostos a contribuição da Operação Lava-Jato para o enfoque de transparência na gestão dos contratos da Petrobras e os desdobramentos da corrupção na instituição.

2.1 Linha do tempo da Petrobras

As origens da Petróleo Brasileiro S. A – Petrobras, remontam ao período da Era Vargas. Fruto de uma campanha popular que durou sete anos, o então presidente em 3 de outubro de 1953 sancionou a Lei nº 2.004, que criou a empresa de propriedade e controle totalmente nacionais, com participação majoritária da União, encarregada de explorar, em caráter monopolista, diretamente ou por subsidiárias, todas as etapas da indústria petrolífera, menos a distribuição (CPDOC, 2018).

Na década de 60, o marco para o desenvolvimento industrial do Estado do Rio de Janeiro se dá com a implementação da Refinaria de Duque de Caxias – REDUC. Inaugurada em 9 de setembro de 1961, a refinaria atualmente é responsável por 80% da produção de lubrificantes e pelo maior processamento de gás natural do Brasil. Localiza-se na Baixada Fluminense e impulsionou o nascimento de um forte polo industrial na região.

Além da criação da REDUC, no ano de 1968 foi construída a primeira plataforma P-1 que permitiu que posteriormente fosse descoberto no mar de Sergipe o primeiro campo de Petróleo. Já no ano de 1973, tem-se a criação do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento Leopoldo Américo Miguez de Mello – CENPES, que é um dos complexos de pesquisa aplicada mais importantes do mundo. Já em 1974, tem-se a descoberta da Bacia de Campos. Tais construções influenciaram no crescimento da estatal e contribuíram em sua valorização no mercado nacional e internacional.

É nesse contexto, com a instalação de tantos setores da Petrobras, que cita Figueiredo et al. (2007), que há no setor petrolífero a reestruturação produtiva como uma resposta à necessidade de maior produtividade e maior flexibilidade. Na visão desses autores, a indústria petrolífera no Brasil sofreu um processo de intensificação da terceirização que gerou transformações expressivas no trabalho dos petroleiros (FIGUEIREDO et al., 2007).

Avançando em doze anos na história da estatal, em 1986 são descobertos Petróleo e Gás na Amazônia, na Província Petrolífera de Urucu que está próxima do rio com mesmo nome. Trata-se da maior reserva terrestre de petróleo e gás natural do Brasil (PETROBRAS, 2018).

A partir de 1997, com a desregulamentação do setor, através da Lei nº 9.478, outras empresas nacionais e/ou estrangeiras puderam começar a participar da produção e exploração do petróleo no país. Tal processo impulsionou a contratação de mão-obra terceirizada visando aumentar a produtividade da organização, mas não apenas dela, visto que para Cunha (2017), a terceirização também ocasionou um ganho para as empresas, a Petrobras ao contratar prestadoras de serviços, isenta-se da responsabilidade com os trabalhadores que foram terceirizados.

Nos anos 2000, outros marcos na Petrobras são desencadeados, um deles, a divisão da estatal em áreas de negócio, de apoio e unidades corporativas, que deu maior autonomia às subáreas quanto a questões de contratação dos serviços e fornecimento de equipamentos pelas prestadoras, corroborando com o movimento de disseminação da terceirização em diversas etapas do processo produtivo (FIGUEIREDO et al., 2007).

É no ano de 2002 que há a disponibilização da Gasolina *Podium* nos postos de abastecimento, a mesma gasolina que é utilizada nas pistas de fórmulas 1. No ano de 2007, são descobertos petróleo e gás no pré-sal da costa brasileira, ou seja, em áreas profundas dos oceanos, trazendo um novo horizonte na perspectiva de atuação da estatal.

VANTAGENS	DESVANTAGENS
Criação da PPSA;	Massa de CO ₂ jogada na atmosfera;
Melhoria nas obras de infraestrutura;	Danos ambientais;
Geração de empregos ligados à indústria de petróleo;	Desvio de dinheiro público;
Diminuição do preço da gasolina.	Dependência do petróleo em algumas cidades.

Tabela 1: Vantagens e Desvantagens do Pré-sal:

Fonte: Elaborado pela autora. Adaptado de Siqueira, Batista e Oliveira (2012).

Como uma das vantagens citadas por Siqueira, Batista e Oliveira (2012), a criação da Pré-sal Petróleo S.A – PPSA, é uma nova empresa separada da Petrobras que atua em três grandes frentes: gestão dos contratos de partilha de produção, gestão da comercialização de petróleo e gás natural e a representação da União nos acordos de unitização (PRÉ-SAL, 2018).

Em virtude da criação de empregos ter sido citada como uma vantagem, é preciso reforçar sobre as contratações terceirizadas que se dá no âmbito da estatal e os pontos negativos de tais contratações de maneira precária.

2.2 O efeito da Terceirização na Petrobras

Conforme já abordado no tópico anterior, a Petrobras utilizou da prerrogativa da terceirização para poder avançar no mercado nacional e internacional e alavancar o seu crescimento. Entretanto, embora haja visões positivas sobre a terceirização, há o contraponto, que será abordado neste tópico.

A Terceirização na Administração Pública é um tipo de contrato que foi introduzido por meio do Decreto nº 200/67, que em seu art. 6º propôs cinco princípios: Planejamento, Coordenação, Descentralização, Delegação de Competência e Controle. Ao introduzir o princípio da descentralização, houve a oportunidade da participação das empresas privadas no âmbito público.

Através desta descentralização tem-se os primeiros passos para a Reforma Administrativa, que de fato ocorreu em 1995 através da elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE, elaborado pelo então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado Luiz Carlos Bresser Pereira.

Influenciado pela política neoliberal, a década de 90 ficou então marcada por grandes transformações do Estado que afetaram no contexto da Petrobras o modelo brasileiro de exploração, refino e comercialização do petróleo. Na visão de Figueiredo (2012), na Petrobras, a intensificação da terceirização foi uma das medidas fundamentais para que fossem supridas as necessidades do período de alta produção que se deu nessa década e para que houvesse a diminuição de funcionários vinculados ao quadro efetivos da empresa.

Baseado em Silva (2011), foi sob as influências dessa ideologia neoliberal que a utilização das terceirizações serviu como instrumento à serviço da desestatização. Tal medida, visou enxugar seus quadros e dinamizar a execução das atividades tendo como pressuposto a contratação de terceiros.

No que tange a Terceirização na Administração Pública, Morais e Costa (2017) alegaram que a questão central da terceirização era voltada para a reconstrução do Estado e para o seu desaparecimento. Na visão desses autores, os efeitos positivos da terceirização envolviam a mudança do modelo burocrático para o modelo gerencial.

Em contrapartida, como um dos efeitos negativos destaca-se a precarização do trabalho, pois através desse sistema a empresa que presta serviços, emprega e remunera os trabalhadores que exercerão as atividades contratadas, sem que haja o reconhecimento de vínculo empregatício entre a contratante e os “colaboradores” ou entre os trabalhadores e a empresa contratada (MATIAS, 2016).

É o que também sustentou Druck et al. (2010), alegando que as novas formas de gestão levaram um aumento do risco de trabalho, em razão dos salários dos terceirizados serem menores, uma vez que neste grupo não há um treinamento adequado e são maiores os acidentes de trabalho dessa parcela de trabalhadores. Na mesma direção, o entendimento de Vieira et al. (2010) é o de que em algumas atividades, ao terceirizar acarreta-se muitos riscos, pois alguns gestores ao contratar

mão de obra para tarefas definidas julgam desnecessário o acompanhamento e a fiscalização, o que na verdade não é o correto, diante disso, se faz necessário que haja um gestor fiscal do contrato.

Acerca da celebração de contratos e da legislação vigente, a seguir serão abordadas as mudanças na legislação pertinente à essas celebrações na Petrobras.

2.3 As mudanças nas Licitações da Petrobras com a Nova Lei das Estatais

A Lei de Licitações, nº 8666/93, conceitua contratos como o ajuste entre particulares e a Administração Pública, em que ocorre um acordo de vontade e vínculo com obrigações mútua. No parágrafo único, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada (BRASIL, 1993).

Na visão de Meirelles e Filho (2016), o contrato é um acordo em que ambas as partes chegam a um consenso sobre seus direitos e obrigações, e em se tratando da Administração Pública é seguido por normas estabelecidas pelo ente público.

Baseado em Alexandrino e Paulo (2011), existem dois tipos de contratos: o Contrato Administrativo e os Contratos da Administração. No primeiro tipo há um ajuste entre a administração e particulares, ou até mesmo com outro ente administrativo seguindo as normas da administração pública, devido o seu interesse e o regime público. Já no segundo, os contratos são firmados entre Administração Pública e particulares, mas são regidos pelas normas do direito privado.

Embora a Lei de Licitações possua diversas modalidades para contratações públicas, na Petrobras, respaldou-se durante muito tempo do Regulamento Simplificado do Decreto nº 2.745/98 e pela Lei do Petróleo nº 9.478/97.

Com o advento da Lei nº 13.303/16, os contratos sofreram mudanças e são permitidas contratações através de quatro modelos distintos: a) modo de disputa aberto; b) modo de disputa fechado; c) modo de disputa combinado; e d) rito do pregão. A Lei nº 8.666/93, portanto, será utilizada apenas nos casos expressamente descritos na própria Lei nº 13.303/16 (normas penais e parte dos critérios de desempate).

A Lei das Estatais modificou o campo das licitações e das contratações de entidades como a Petrobras, pois na visão de Schweitzer (2018), o art. 68 define que os contratos celebrados na vigência da Lei seriam regulados segundo as normas de direito privado. Anteriormente, as regras dos contratos se davam em consonância com a Lei nº 8.666/93 em que eram considerados contratos administrativos. Portanto, com a nova legislação há na visão da autora, um distanciamento do modelo de contrato administrativo.

Para Di Pietro (2017), a Lei nº 13.303/16 expôs o mesmo caminho a ser seguido como já era feito na lei de licitações, porém, o instrumento gerado se dá através de um contrato privado. Na visão de Carvalho Filho (2017), os contratos privados são um conjunto de direitos e obrigações e as partes situam-se no mesmo plano jurídico.

Neste ponto, a supremacia do setor público frente ao privado, se extingue. E essa, portanto, é uma das principais mudanças que o art. 68 da Lei das Estatais traz, uma vez que há uma equiparação da celebração pública com os contratos que são regidos pelo disposto na Lei e pelos preceitos do direito privado (BRASIL, 2016).

De maneira efetiva, as licitações de bens e serviços comuns são aquelas que possuem padrões de desempenho e qualidade e que possam ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado (BRASIL, 2016). Portanto, as licitações de bens e serviços comuns, utilizarão preferencialmente o rito do pregão, que deverá ser processada e julgada por pregoeiro.

2.4 A Operação Lava-Jato e os desdobramentos da corrupção na Petrobras

Ao longo do ano 2014, a Petrobras foi o foco das denúncias decorrentes das investigações da Operação Lava Jato. Tal operação, relacionou-se às irregularidades descobertas em contratos da estatal com fornecedores de bens e serviços e revelou um esquema de pagamentos de propinas que envolveu desde ex-diretores da estatal à partidos e políticos. Esses atos, na visão de Silva (2018), trouxeram danos à Petrobras que influenciaram desde a queda nos investimentos estrangeiros até ao abalo da confiança da sociedade na estatal.

Tal afirmação, corrobora com as pesquisas de Nascimento e Goulart (2015), que também apontaram os impactos desse escândalo e demonstraram que atualmente há um alerta na celebração dos contratos da entidade. Para Mendonça e Gabriel (2016), como já salientado, os efeitos da Operação Lava Jato demonstraram a ausência dos princípios de governança corporativa na Petrobras e da falta de transparência que é tão necessária para que haja um combate efetivo à corrupção.

Durante o trabalho de Pinho (2017), ficou demonstrado que embora o despertar das denúncias eclodissem no ano de 2014, o esquema não era novo e que já durava há pelo menos dez anos, envolvendo grandes empreiteiras que se organizaram em cartel e pagavam propina de 1 a 5% do valor dos contratos superfaturados.

Foi por conta desse cenário com denúncias que envolveram os crimes de corrupção desvendados pela Operação Lava Jato que a Lei das Estatais surge e espera-se que através das mudanças na forma de contratação fortaleça-se o combate a apropriação indevida de recursos públicos provenientes de contratos altíssimos que deterioram cada vez mais os serviços públicos (SILVA, 2018).

Em notícia recente do portal FOLHA DE SÃO PAULO¹ de junho de 2018, foi apontado que ainda há falta de transparência na celebração dos contratos pela instituição mesmo após a investigação deflagrada, corroborando com os autores citados anteriormente.

Passados, portanto, quatro anos desde o início da Operação Lava Jato, os valores aproximados que devem ser ressarcidos à estatal decorrentes da corrupção

1 Folha de São Paulo. Portal. Contratos sem transparência predominam na Petrobras. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/06/contratos-sem-transparencia-ainda-predominam-na-petrobras.shtml> Acesso em: 29 set. 2018.

apurada, segundo o Ministério Público, ultrapassam os R\$ 12 bilhões de reais. Desse montante, apenas R\$ 2,5 bilhões já foram devolvidos e acompanhar as transações efetuadas pela estatal é uma maneira de verificar se houve melhorias na governança e transparência da instituição.]

3 | METODOLOGIA

Para atingir os objetivos propostos no estudo, esta pesquisa se dividiu em algumas etapas. Inicialmente, foi realizada uma revisão de literatura e uma pesquisa documental baseada nos relatórios públicos disponibilizados no portal oficial da Petrobras. As pesquisas no portal oficial são decorrentes da necessidade da coleta de dados que forneçam informações referentes à instituição, sua atuação, capacidade e produção. Além disso, as pesquisas em seu portal permitiram o mapeamento das Compras e Contratos celebrados, definidos no problema desta pesquisa e dão veracidade as informações expostas durante o artigo.

Em seguida, buscou-se através da legislação e da mídia, informações pertinentes para o desenvolvimento da pesquisa e o entendimento situacional da instituição no âmbito nacional e internacional. A definição do universo da amostra levou em consideração os fatos decorrentes da Operação Lava-Jato a partir de 2014 e da Lei das Estatais, instituída em 2016.

Diante da necessidade de se investigar quais as modalidades de licitação foram mais utilizadas pela Petrobras, a coleta de dados se deu em duas fases: na primeira foram verificados no Portal Transparência da Petrobras² as informações mensais no período compreendido de janeiro de 2016 a dezembro de 2017. Cada documento gerado possuía informações como número do contrato celebrado, empresa contratada, CNPJ, itens, modalidade de licitação, vigência do contrato e valor de referência.

Em um segundo momento, atendendo as instruções de Gil (2008), que aponta que nas pesquisas documentais de cunho quantitativo que utilizam de processamento eletrônico, os dados devem ser organizados em tabelas, o tratamento dos dados se deu através do suporte do software Microsoft Excel. Foram analisadas quarenta e oito planilhas, em cada uma delas buscou-se extrair as principais informações que pudessem contribuir com a pesquisa.

Graças a amplitude de informações e indicadores, os dados foram organizados e categorizados em três planilhas. Na primeira, buscou-se concentrar as informações dos contratos com a exposição dos valores e quantidade mensal contratada. Na segunda, foram organizados os dados referentes as compras celebradas. E por fim, foram elencadas as principais modalidades de contratações. A organização desses dados visou atender aos objetivos específicos da pesquisa, que se referiu ao mapeamento

2 Portal Transparência Petrobras Distribuidora. Contas Públicas, Compras e Contratos. Disponível em: <https://cn.br-petrobras.com.br/portal/transparencia/index.jsf> Acesso em: 30 set. 2018

das modalidades de contratos e compras celebradas no período observado, tal como de demonstrar a evolução dos gastos com contratos e compras dos meses analisados.

Tal análise descritiva, em consonância com Andrade (2002), que aponta a pesquisa descritiva como a que se preocupa em observar os fatos, registrá-los, analisá-los, classificá-los e interpretá-los sem interferência do pesquisador, permitiu, portanto, que fossem feitas a conversão dos dados em planilhas para que posteriormente houvesse a exposição dos demonstrativos desses gastos.

Algumas dificuldades foram encontradas no decorrer da pesquisa no que se refere à limitação dos indicadores disponíveis, embora no portal oficial constem dados que demonstrem as Compras e os Contratos celebrados, não foi possível ter acesso à informações oficiais dos gastos decorrentes com funcionários contratados através da celebração de contratos terceirizados e que poderiam compor as informações demonstradas a seguir.

4 | RESULTADOS E DISCUSSÕES

A pesquisa nos portais disponibilizados pela Petrobras - Contas Públicas, Transparência e Institucional - permitiu visualizar as áreas de atuação da estatal e a demonstração dos dados que serão expostos nessa seção. Graças as denúncias que se propagaram através da Operação Lava Jato e das mudanças no processo licitatório em decorrência da aplicação da Nova Lei das Estatais, as informações apresentadas a seguir, concentraram os dados dos contratos e compras celebrados de janeiro de 2016 a dezembro de 2017. Nesse período há a transição entre legislações que amparam as licitações na Petrobras.

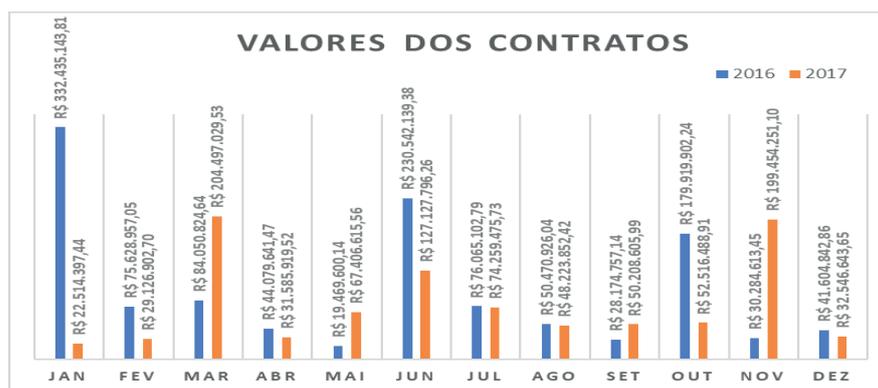


Figura 1: Contratos da Petrobras de janeiro de 2016 a dezembro de 2017

Fonte: Elaborado pela autora. Portal Petrobras (2018).

Em termos reais, de acordo com o exposto acima, identifica-se que em janeiro de 2016 foram gastos quase quinze vezes mais que no ano de 2017 e que além do mês de janeiro, outros meses também apresentaram dados surpreendentes no ano de 2016, é o caso dos meses de junho e outubro. Ambos os meses citados, apresentaram contratos superior a cem milhões de reais. Observa-se que o menor contrato celebrado

se deu no mês de maio, inferior a vinte milhões.

No ano de 2017, percebe-se que houve redução na maioria dos contratos celebrados e que em apenas quatro dos doze meses (março, maio, setembro e novembro), é que houve superioridade nos gastos e que o menor valor celebrado no referido ano se deu no mês de janeiro. Para compreender se havia relação entre a quantidade de contratos celebrados e os valores apresentados, no gráfico a seguir serão apresentados o comparativo entre os períodos.

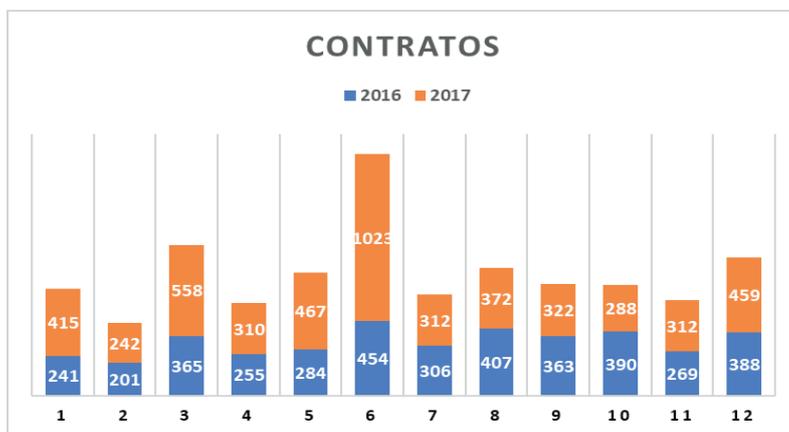


Figura 2: Volume de Contratos celebrados pela Petrobras entre janeiro de 2016 a dezembro de 2017

Fonte: Elaborado pela autora. Portal Petrobras (2018).

No cruzamento dos dados das Figura 1 e 2, percebe-se que o volume de contratos celebrados em 2016 é superior ao ano de 2017 apenas nos meses de agosto a outubro, mas, em contrapartida, os custos dos contratos em 2016 são superiores a 2017. Para compreender a superioridade nos gastos, foi preciso analisar de que maneira foram celebrados esses contratos.



Figura 3: Principais modalidades de licitação para celebração de contratos

Fonte: Elaborado pela autora. Portal Petrobras (2018).

A análise qualitativa e quantitativa de dados auxilia na compreensão das principais estratégias que devem ser tomadas ao se dispensar as licitações, principalmente pelos altos custos advindos dessas contratações. Na compilação dos dados, verificou-se que

para celebração dos contratos e das compras, as modalidades mais utilizadas foram as que estão atreladas ao Decreto 2.745/98, que é o Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petróleo Brasileiro.

Utilizando-se do referido Decreto, os contratos foram celebrados através de: i) Dispensa de licitação por valor conforme delegação da Diretoria; ii) modalidade Convite, que permite que no mínimo 3 fornecedores, do ramo pertinente ao objeto, cadastrados ou não participem da licitação; iii) por Inexigibilidade, quando há a Inviabilidade fática ou jurídica de competição; iv) Dispensa, quando há a Emergência, urgência em situação que possa causar prejuízo à segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros; e v) Situações atípicas de mercado em que a realização da licitação não atenda ao princípio economicidade.

No que se refere a Petrobras, a mesma foi considerada por vários autores não apenas como uma potência petrolífera, mas uma empresa que está presente no imaginário do país, blindando-a (ou camuflando-a) em momentos de crises como escândalos de corrupção, ou (re)afirmando-a como ícone do desenvolvimento e progresso (MENDONÇA; GABRIEL, 2016; CUNHA, 2017; DA SILVA; BALDISSERA, 2017; PINHO, 2017).

Por essa razão, controlar e monitorar os gastos decorrentes de contratos e compras auxiliam para que sejam reduzidas as despesas indevidas, que esses custos não sejam objeto de corrupção, que os desvios sejam minimizados e que tais gastos sejam convertidos em lucros e investimentos para a instituição.

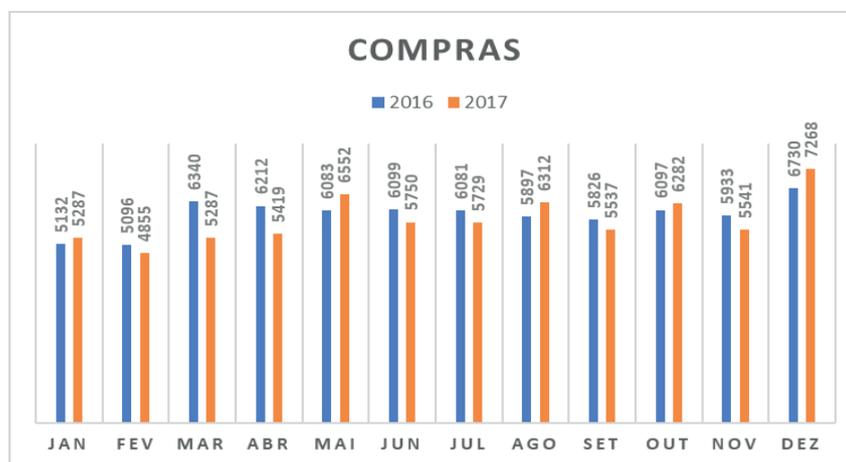


Figura 4: Volume de Compras período 2016 a 2017

Fonte: Elaborado pela autora. Portal Petrobras (2018).

Quanto as Compras, observa-se que não houve uma discrepância muito significativa entre os períodos analisados e que embora em alguns períodos um determinado ano tenha se mostrado levemente superior ao outro no volume, houve um equilíbrio nas aquisições. Nessa modalidade de aquisição, a Petrobras realiza a Compra de bens, contratação de serviços, compra de produtos derivados, gás, energia e outros.

Em relação as modalidades de licitação utilizadas para Compras, há uma novidade: a inserção da modalidade Tomada de Preços, exposta na figura a seguir:

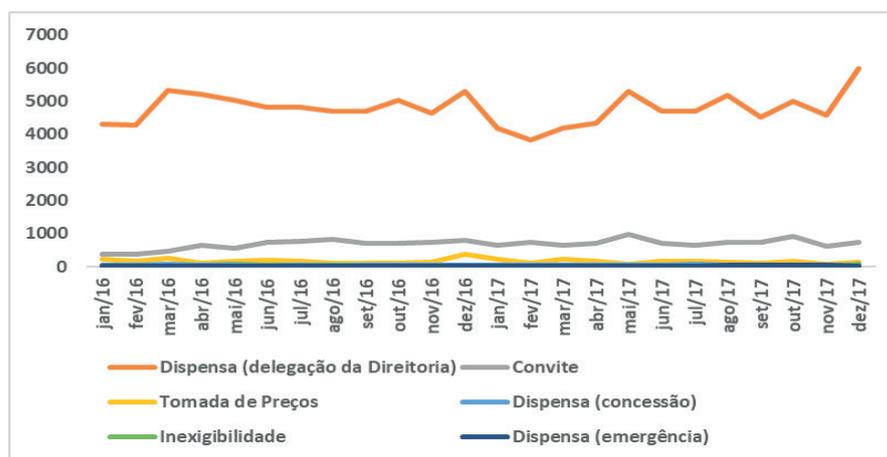


Figura 5: Principais modalidades de licitação para Compras

Fonte: Elaborado pela autora. Portal Petrobras (2018).

Diferentemente dos contratos, as modalidades mais celebradas para Compras foram: i) Dispensa de licitação por valor conforme delegação da Diretoria; ii) modalidade Convite; iii) Tomada de preços, em que há Fornecedores cadastrados e classificados pela PETROBRAS; iv) Dispensa, quando o objeto do contrato for pertinente ao da Concessão; v) Inexigibilidade; e vi) dispensa, quando há a emergência, urgência em situação que possa causar prejuízo à segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros.

Em posse desses dados, identificou-se que tanto na modalidade Contratos, quanto na modalidade Compras, a modalidade mais utilizada pela Petrobras foi o Convite. Em Compras, houve o uso da Tomada de Preços, mas, ao utilizar da prerrogativa de dispensar as licitações, a instituição pode ter deixado de realizar as melhores negociações para a organização.

De acordo com Pinho (2017), as áreas que estão mais sujeitas às fraudes são as licitações públicas, a conformidade documental, o controle de bens patrimoniais, administração de contratos, a sonegação fiscal, os convênios e repasses. Por essa razão, dispensar o uso das licitações, pode contribuir para contratações ineficazes e custosas.

Com as inovações trazidas pela Lei das Estatais, além das modalidades disponíveis na Lei nº 8.666/93, há a inclusão de outros critérios de julgamento além dos que já são adotados atualmente, tal como: menor preço, maior desconto, melhor combinação de técnica e preço, melhor técnica, melhor conteúdo artístico, maior oferta de preço, maior retorno econômico e melhor destinação de bens alienados (BRASIL, 2016). Portanto, através da Lei das Estatais, almeja-se que haja mudanças nas contratações da Petrobras, visto que haverá um amplo leque de contratações.

Além das novas modalidades, uma das vantagens previstas é que também há

a possibilidade de negociação com o primeiro colocado para obtenção de proposta mais vantajosa, independentemente do critério de julgamento adotado, podendo a negociação ser feita com os demais licitantes, em virtude da ordem de classificação, quando o preço do primeiro colocado permanecer acima do orçamento estimado.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o surgimento da Operação Lava Jato, foram expostas algumas situações que serviram de alerta nas celebrações dos contratos da Petrobras. Esse tema, acende uma chama quanto as potenciais fragilidades no processo de aquisição de bens e serviços quando não há a utilização das licitações, ou quando ainda, há modelos que podem ser facilmente desviados do seu caráter legal.

A partir dos dados apresentados, verificou-se que a Petrobras durante o período analisado atendeu em partes aos princípios de Transparência ao expor os dados em seu portal acerca das Contas Públicas, onde foram disponibilizadas informações que nortearam os gastos relativo aos Contratos e Compras celebrados e apresentados no decorrer do artigo.

Durante o período analisado, verificou-se que as principais formas de aquisição de serviços e compras foram celebradas através de Dispensa de licitação, Convite e Inexigibilidade. Deste modo, a pesquisa buscou apresentar os dados referentes ao período em que a Petrobras se encontrava ainda no regime da Lei nº 8.666/93, devido a transição e adaptação referente as modificações trazidas pela Lei das Estatais. A partir de agora, um novo ciclo para a estatal se iniciará e espera-se que haja o cumprimento efetivo da referida lei.

O presente artigo conseguiu responder sua questão problema e atender aos objetivos específicos, haja vista que encontrou os dados contidos nos relatórios disponibilizados pela Petrobras em seu portal no período analisado e demonstrado no item 4.

Reitera-se que a presente pesquisa não buscou esgotar as discussões a respeito da influência da Operação Lava-Jato na Petrobras, tampouco propôs-se a investigar com os dados disponibilizados itens em inconformidade. Esperava-se que em decorrência das possibilidades de contratação via Lei de Licitações (8.666/93), Pregão (10.520/02) e Regime Diferenciado de Contratações Públicas (12.462/11), que houvesse um número maior de utilização de tais ferramentas de aquisição, o que não se identificou na prática.

Pretende-se que com a vigência da Lei das Estatais uma série de mecanismos de transparência e governança sejam plenamente executadas, além da divulgação de informações, práticas de gestão de risco, códigos de conduta, formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade.

Julgou-se relevante conhecer e expor esses dados visto que a Petrobras utilizou

da prerrogativa da terceirização para poder avançar no mercado interno e externo, que permitiu o seu crescimento. No que tange as limitações para identificação dos valores decorrentes aos gastos de contratação de pessoal terceirizado e ao quantitativo atuante na estatal, não há nenhuma informação pública disponibilizada nos portais da organização, tampouco esses dados estão disponíveis nos relatórios pesquisados e não permitiram a discussão mais detalhada dessa modalidade de Contratos. Cabendo a novos trabalhos tais exposições.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. Direito Administrativo Descomplicado. 19. ed. São Paulo: Método, 2011.

ANDRADE, M. M. de. Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação: noções práticas. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

BRASIL. Decreto nº 2.745, de 24 de agosto de 1998. Aprova o Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS previsto no art. 67 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2745.htm Acesso em: 28 set. 2018.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm Acesso em: 28 set. 2018.

_____. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478.htm Acesso em: 28 set. 2018.

_____. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm Acesso em: 28 set. 2018

_____. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm Acesso em: 28 set. 2018.

_____. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13303.htm Acesso em: 28 set. 2018.

_____. Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953. Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade Anônima, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L2004.htm Acesso em: 28 set. 2018.

_____. Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm. Acesso em: 29 set. 2018

CARVALHO FILHO, J. dos S. Manual do Direito Administrativo. 31 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CPDOC. PETROBRAS 50 ANOS. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/Petrobras50anos> Acesso em: 28 set. 2018.

CUNHA, T. O. D. (2017). Terceirização, condições e relações de trabalho no setor de sondas de perfuração da Petrobras Macaé.

DA SILVA, M. V., & BALDISSERA, R. (2017). Brasilidade, heroísmo, utilidade e necessidade: a construção de um ethos pela propaganda institucional da Petrobras. *Organicom*, 14(27), 134-146

DI PIETRO, M. S. Z. Direito Administrativo. 30 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DRUCK, G. et al. As novas relações de trabalho, o desgaste mental do trabalhador e os transtornos mentais no trabalho precarizado. Ver. Bras. Saúde ocup. São Paulo, 2010.

FIGUEIREDO, M., et al. (2007). Reestruturação produtiva, terceirização e relações de trabalho na indústria petrolífera offshore da Bacia de Campos (RJ). *Gestão & Produção*, 14(1), 55-68. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/0D/gp/v14n1/05.pdf> Acesso em: 29 set. 2018.

_____. A face oculta do ouro negro: trabalho, saúde e segurança na indústria petrolífera offshore da Bacia de Campos. Niterói: Editora da UFF, 2012.

FOLHA DE SÃO PAULO. PORTAL. Contratos sem transparência predominam na Petrobras. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/06/contratos-sem-transparencia-ainda-predominam-na-petrobras.shtml> Acesso em: 28 set. 2018.

GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008

MATIAS, M. S. V. (2017). Terceirização na Administração Pública: Reflexos nas relações trabalhistas a partir da década de 90. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/2696> Acesso em: 03 out. 2018.

MENDONÇA, A. D. S., & GABRIEL, W. A. (2016). Governança corporativa, transparência e controle interno: estudo de caso na Petrobras. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/6144/1/ALINE%20DE%20SOUZA%20MENDON%C3%87A%20-%20WILLIANS%20ALVES%20GABRIEL.pdf> Acesso em: 28 set. 2018

MEIRELLES, H. L.; BURLE FILHO, J.. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MORAIS, B. O. D., & COSTA, E. L. X. (2017). Gestão dos contratos da terceirização na administração pública do estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/5330> Acesso em: 29 set. 2018

NASCIMENTO, P. D. S., & GOULART, C. P. (2015). AUDITORIA INTERNA: Um estudo sobre os relatórios de auditoria da Petrobras e suas respectivas conclusões e recomendações no período de 2011 a 2013. *Revista Contabilidade & Amazônia*, 8(1), 55-73. Disponível em: <http://sinop.unemat.br/projetos/revista/index.php/contabilidade/article/view/2201> Acesso em: 29 set. 2018

PETROBRAS. FATOS E DADOS. Disponível em: <http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/planejamento-e-capacidade-tecnica-de-nossas-equipes-levam-a-recorde-de-producao.htm> Acesso em: 02 out. 2018

_____. QUEM SOMOS. Disponível em: <http://www.petrobras.com.br/pt/quem-somos/perfil/> Acesso em: 02 out. 2018

_____. NOSSAS ATIVIDADES. Disponível em: <http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/principais-operacoes/refinarias/refinaria-duque-de-caxias-reduc.htm> Acesso em: 02 out. 2018

_____. DÉCADA DE 1960. Disponível em: <http://exposicao60anos.agenciapetrobras.com.br/decada-1960-momento-11.php> Acesso em: 02 out. 2018

_____. URUCU. Disponível em: <http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/urucu-completamos-30-anos-na-amazonia-com-gestao-responsavel.htm> Acesso em: 02 out. 2018

PINHO, P. V. D. (2017). Os impactos nos indicadores econômico-financeiros da Petrobras causados pela corrupção desvendada na operação lava jato: um estudo de caso. Disponível em: <http://repositorio.ufu.br/handle/123456789/19343> Acesso em: 04 out. 2018

PORTAL TRANSPARÊNCIA PETROBRAS DISTRIBUIDORA. Contas Públicas, Compras e Contratos. Disponível em: <https://cn.br-petrobras.com.br/portal/transparencia/index.jsf> Acesso em: 30 set. 2018

PRE-SÁL PETRÓLEO. Portal institucional. Disponível em: <http://www.presalpetroleo.gov.br/ppsa/portal/default.php> Acesso em: 04 out. 2018

SCHVEITZER, A. L. (2018). O regime jurídico dos contratos nas estatais em função da Lei 13.303/16: um estudo do regulamento da Eletrobras. *Direito-Florianópolis*. Disponível em: <https://www.riuni.unisul.br/handle/12345/5004> Acesso em: 29 set. 2018

SILVA, P. P., Terceirização nos Serviços Públicos, Rev. TST, Brasília, vol. 77, nº 1, jan/mar 2011, p. 95-130: Disponível em: https://aplicacao.tst.jus.br/dspace/bitstream/handle/1939/22336/005_silva.pdf?sequence=4 Acesso em: 02 out. 2018

SILVA, M. P. D. (2018). Um estudo sobre os impactos da corrupção na Petróleo Brasileiro SA-Petrobras. Disponível em: <http://dspace.bc.uepb.edu.br/jspui/handle/123456789/17494> Acesso em: 30 set. 2018

SIQUEIRA, L., BATISTA, R., & OLIVEIRA, T. (2012). A descoberta do pré-sal e suas vantagens e desvantagens. *Revista de divulgação do Projeto Universidade Petrobras e IF Fluminense*, 2(1). Disponível em: <http://www.essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/BolsistaDeValor/search/titles> Acesso em: 04 out. 2018

VIEIRA, A. P. et al. (2010). Gestão de contratos de terceirização na administração pública: teoria e prática (4a ed.) Belo Horizonte: Editora Fórum

O PROCESSO DE CONTRATAÇÕES NO SETOR PÚBLICO: UM ESTUDO EM UMA ORGANIZAÇÃO MILITAR DA FRONTEIRA OESTE DO RIO GRANDE DO SUL

André Luís Baumhardt Zuliani

Universidade Estácio de Sá
Santana do Livramento – Rio Grande do Sul

Mikaela Daiane Prestes Floriano

Universidade Federal do Pampa – Programa de
Pós Graduação em Administração
Santana do Livramento – Rio Grande do Sul

Isabela Braga da Matta

Universidade Federal do Pampa – Universidade
Federal do Rio Grande do Sul (PPGA/UFRGS)
Santana do Livramento – Rio Grande do Sul

Leonardo Antônio Perez Rissotto

Universidade Federal do Pampa
Santana do Livramento – Rio Grande do Sul

RESUMO: As atividades de compras são tidas como funções estratégicas nas organizações do setor público e privado, envolvendo atividades que vão desde o planejamento até a gestão de estoques. Este artigo aborda os processos de planejamento das contratações no setor público. Seu principal objetivo é analisar como se configuram os processos de planejamento, considerando-se as compras realizadas por uma Organização Militar da fronteira oeste do Rio Grande do Sul. Para tanto, realizou-se um estudo qualitativo e descritivo, sendo o método caracterizado como narrativo. Para a coleta dos dados, utilizou-se entrevistas semiestruturadas

aos militares responsáveis pelo planejamento e compras da Organização Militar. As informações coletadas foram examinadas por meio da análise interpretativa. Como resultado, identificou-se que apesar da existência de boas práticas no âmbito da organização, alguns entraves devem ser superados para que o processo de compra seja mais eficiente.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública, Licitação, Compras Públicas, Planejamento.

ABSTRACT: Procurement activities are seen as strategic functions in public and private sector organizations, involving activities ranging from planning to stock management. This article discusses the processes of contracting planning in the public sector. Its main objective is to analyze how the planning processes are configured, considering the purchases made by a Military Organization of the western border of Rio Grande do Sul. For that, a qualitative and descriptive study was carried out, being the method characterized as narrative. For the data collection, semi-structured interviews were used to the military responsible for planning and purchasing the Military Organization. The information collected was examined through interpretive analysis. As a result, it has been identified that despite the existence of good practices within the organization, some obstacles must be overcome in order to make

the procurement process more efficient.

KEYWORDS: Public Administration, Bidding, Public Procurement, Planning.

1 | INTRODUÇÃO

Uma das tarefas da Administração Pública é promover o funcionamento adequado das organizações que darão suporte à sociedade, sendo que, em sua grande parte, os suprimentos necessários para a manutenção desses órgãos são adquiridos de terceiros. Desta maneira, vê-se a necessidade de programar o processo de compras de organizações públicas, entendendo-se que o setor de compras dessas organizações tem por finalidade manter constantemente os suprimentos e insumos que atenderão os interesses e necessidades desses órgãos, tornando-se pertinente a otimização de tempo e recursos (BIAGE; CALADO, 2015).

De acordo com Martins e Alt (2017), para o setor de compras manter o fluxo sistêmico de suas atividades, cada chefe de departamento necessita ter o compromisso de planejar suas necessidades de materiais e insumos, mantendo informado o setor de aquisições sobre suas carências e desprovimentos, de modo a não prejudicar o bom andamento geral da organização. O processo de projeção e compras de materiais em organizações públicas corresponde, anualmente, a uma parte significativa dos gastos públicos (FERREIRA; MEDINA. REIS, 2014), o que torna a cobrança sobre as aplicações desses recursos ainda maior por parte dos órgãos controladores (TRILHA; ALVES; NUNES, 2018).

Além disso, em virtude das despesas públicas serem subsidiadas pelos cidadãos contribuintes, torna-se proeminente a preocupação da sociedade com a administração financeira dos recursos públicos, destacando a indispensabilidade de melhorias nos processos administrativos nessas organizações (SCHEREN; WESCINSKI; BARICHELLO, 2018), de modo que os princípios constitucionais sejam atendidos (TRILHA; ALVES; NUNDES, 2018) e a sociedade possa recuperar, através de serviços públicos de qualidade, os tributos por ela pagos.

Conforme apontam Reis e Cabral (2017), as organizações públicas brasileiras, ao estarem vivenciando um período de adaptação à falta de recursos financeiros (SCHEREN; WESCINSKI; BARICHELLO, 2018), têm sido pressionadas para o aumento do desempenho nos seus serviços prestados (BOYNE; WALKER, 2010). A crescente demanda do coletivo, exige que os gestores públicos administrem os recursos de maneira a otimizar seus resultados, dessa maneira, aplicando ferramentas de planejamento dos gastos públicos (SCHEREN; WESCINSKI; BARICHELLO, 2018). O planejamento pode ser compreendido como a função administrativa essencial que determina, antecipadamente, os objetivos a serem atingidos e o que deve ser feito para alcançá-los (LAFER, 1987), caracterizando-se como um requisito fundamental para que a administração pública possa realizar as contratações de bens e serviços de forma satisfatória.

Diante desse contexto, mostra-se necessário o entendimento específico sobre os métodos utilizados pelos servidores públicos nas contratações de produtos e serviços e a forma como estes órgãos atuam para que os princípios constitucionais de compra sejam atendidos. Portanto, tem-se como objetivo geral desse estudo analisar como se configuram os processos de planejamento das contratações no setor público, considerando-se as compras realizadas por uma Organização Militar da fronteira oeste do Rio Grande do Sul.

Sabendo que o setor de compra de uma organização, sendo ela pública ou privada, não implica somente na aquisição de novos bens ou serviços, mas também compõe a parte estratégica da instituição, a justificativa deste artigo sintetiza-se na análise do processo administrativo de compras de uma Organização Militar (OM) situada na fronteira oeste do Rio Grande do Sul, onde se pretende que este estudo possa trazer benefícios à organização estudada e que a comunidade acadêmica possa averiguar a importância dos processos de planejamento e contratação de organizações de diferentes segmentos.

Além disso, nota-se efetiva a presença de pesquisas universitárias acerca do tema, tendo enfoque os processos que envolvem o planejamento de gastos públicos, dado que, esses dizem respeito a todos os cidadãos do país. Espera-se, portanto, que os resultados desta pesquisa possam contribuir no entendimento sobre os procedimentos de aquisições no setor público, por conseguinte, os benefícios que a eficiente gestão dos recursos financeiros do Estado trazem à população, esta pesquisa visa ainda contribuir com outros estudos já realizados sobre licitações e contratações públicas.

Este artigo encontra-se estruturado em quatro partes, além dessa introdução. No referencial teórico apresenta-se os conceitos e definições de administração pública, o planejamento e processos de compras públicas e as licitações e suas modalidades. Na sequência, é apresentado o método empregado no estudo, descrevendo-se a forma de coleta, os sujeitos da pesquisa e os procedimentos de análise dos dados. Posteriormente, são evidenciados os resultados encontrados através da coleta de informações. O artigo encerra-se como resgate dos principais resultados encontrados, as limitações, contribuições do estudo e sugestões para novas pesquisas.

2 | APORTE TEÓRICO

O referencial do artigo divide-se em três partes, sendo que na primeira é apresentado o embasamento teórico sobre administração pública, em seguida abordam-se definições sobre o planejamento e processos de compras públicas e, por fim, apresentam-se as definições para as licitações e suas respectivas modalidades .

2.1 Administração Pública

A Administração Pública é o ramo de atuação da administração nas três esferas do governo – federal, estadual e municipal – onde são estruturadas séries de regras e

decisões para a coordenação de ações que alcançarão metas de atuação estatal nos diferentes níveis do governo. Neste sentido, fica evidenciado por Meirelles (2003) que a constante do governo, é a expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente.

Meirelles (2003, p.63) define Administração Pública como:

O conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.

O objetivo da administração pública vem ao encontro dos preceitos de bem comum da população, uma vez que a administração de bens e interesses devem atender de maneira satisfatória as necessidades da comunidade. Os princípios que norteiam a administração pública para alcançar tal objetivo, de acordo com o Art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, constituem-se em: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Assim, promovendo práticas públicas voltadas para o interesse coletivo, destacando o princípio de publicidade, que garante a divulgação dos atos, documentos e contratos que envolvem a administração pública para que sociedade e órgãos específicos possam ter conhecimento e controle dos feitos do Estado.

Dessa maneira, tem-se que a administração pública, devido tamanha importância que possui para o andamento de todas as ações do país, deve almejar, através de seus planejamentos e diretrizes, uma gestão eficiente buscando repercussões positivas ao desenvolvimento social da comunidade brasileira e sustentar todas as demandas dos órgãos que promoverão o funcionamento adequado e darão suporte a sociedade.

2.2 O planejamento e processo de compras públicas

Compreende-se que planejamento é a base essencial para qualquer função dentro de uma organização, trata-se do ponto de partida para o controle eficiente e eficaz da administração. Planejar é a função administrativa essencial que determina antecipadamente os objetivos a serem atingidos e o que deve ser feito para alcançá-los (LAFER, 1987). Desta forma, o processo de planejamento torna-se indispensável pelo governo, pois compreende a gestão dos recursos e atividades dos órgãos que darão continuidade aos processos de administração pública.

Neste sentido, fica estabelecido pelo Decreto-lei no 200/67 que as ações governamentais cumprirão o planejamento que vise promover o desenvolvimento econômico-social do país, norteando-se segundo planejamento anual e plurianual do Governo. Definido no art. 165 § 1o e §2o da Constituição Federal, o Plano Plurianual - PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal

para as despesas de capital e programas de duração continuada; A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e as prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, e orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual.

O processo de aquisições de bens, materiais e serviços do setor público começa a ser estabelecido a partir da ideia de planejamento governamental, onde se estipula, dentre outras coisas, a aplicação e distribuição dos recursos financeiros públicos de forma a satisfazer as demandas dos cidadãos e pretensões do governo. Estes fatores designados no planejamento do Estado e conseqüentemente no procedimento de compras públicas, diz respeito ao empenho dos recursos financeiros, bem como onde e de que maneira estes recursos poderão ser dispendidos. Nesta perspectiva, Justen Filho (2016) estabelece como requisito prévio indispensável a qualquer contratação, que toda obra, serviço, ou aquisição deve ser precedida de uma atividade antecipatória onde se deve avaliar, de antemão, as necessidades da Administração Pública e determinar o meio que adotará para supri-las.

Sobre planejamento Justen Filho (2016, p. 286) ainda afirma que:

Trata-se da precisão técnico-científica, teórica e antecipatória do desenvolvimento de uma tarefa futura. São os serviços que, em diferentes áreas do conhecimento humano, têm por objetivo o desenvolvimento preliminar de ideias para verificar a viabilidade de sua operacionalização, definindo os procedimentos que deverão ser adotados para tanto e prevendo (ou não) os correspondentes custos (econômicos, financeiros, etc.).

O entendimento de planejamento vai ao encontro dos procedimentos de compras, uma vez que os pressupostos sobre a utilização dos recursos financeiros pelos órgãos públicos estão contidos nos planos do governo. Assim, torna-se necessário o entendimento sobre compras e objetivo desta em instituições. Segundo Dias (2009), compras é parte essencial do departamento de materiais e suprimentos, onde visa suprir necessidades de materiais ou serviços. A finalidade de compra é aprovisionar os materiais, bens ou serviços necessários para a organização, com quantidades e qualidades corretas e preços compatíveis com o planejamento inicial da instituição.

O diferencial das aquisições no setor público, comparadas às compras do setor privado, está na exigência de formalidade nos processos administrativos. Para Golin e Delmonds (2010), a administração pública tem uma exigência na formalidade nos processos licitatórios para a aquisição de bens ou serviços, enquanto que, para as organizações privadas existe uma informalidade, porém, o objetivo principal de ambas contempla a mesma finalidade.

No Brasil a legislação conceitua a licitação como o procedimento para escolha das melhores propostas para contratações, tendo por objetivo garantir que todas as empresas interessadas na prestação de serviços ou oferecimento de bens possam encaminhar suas propostas e que a Administração Pública possa selecionar a

contratação de serviços, compra de bens, execução de obras, alienações e locações que atendam as necessidades da organização e que satisfaçam o interesse econômico-financeiro do país. Este procedimento torna-se evidente sobre a Lei 8.666, de 21 de Junho de 1993, que determina normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1993).

Pode-se concluir, portanto, que as compras públicas devem executar os requisitos de eficiência, eficácia e efetividade para alcançar de forma positiva os resultados desejados. A aquisição pública, além de um processo, é uma função estratégica organizacional, que através das licitações suprirá as necessidades dos diversos departamentos da instituição de forma a comprar com qualidade e com os menores custos dentro do planejamento do Governo.

2.3 Licitações e suas modalidades

Conforme prescreve a Lei 8.666/93, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, todo contrato administrativo deve ser precedido, como regra, de licitação (BRASIL, 1993). Licitação é o procedimento administrativo destinado a selecionar a proposta de contratação mais vantajosa para a administração, dentro de critérios predeterminados, assegurando-se a participação dos interessados e seu tratamento isonômico. Desta forma, os contratos administrativos firmados entre o Estado e terceiros obedecerão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência determinados no art. 37, inc XXI da Constituição Federal de 1988 (JUSTEN FILHO, 2016).

O artigo 22 da Lei 8.666/93 relaciona cinco modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, e leilão, além da modalidade de licitação denominada pregão, instituída pela Lei N° 10.520/02.

Para atender aos objetivos desta pesquisa, não serão consideradas as modalidades concurso e leilão. Estas são modalidades especiais, utilizadas apenas em casos específicos, como na escolha de trabalhos técnicos, científicos ou artísticos, mediante instituição de premiação e nas vendas de bens inservíveis ou legalmente apreendidos. Deste modo, estas modalidades afastam ao objetivo de entender as ferramentas de compras que dispõem uma organização pública.

As modalidades de licitação diferenciam-se por variações de procedimentos nas suas fases, havendo distinções nas fases de divulgação, de proposição e de habilitação. O critério para escolha da modalidade é econômico. A lei 8.666 define uma modalidade licitação de acordo com o valor da contratação, embora seja possível uma contratação de pequeno vulto em modalidade superior ao valor cabível, tendo em vista a complexidade do objeto (JUSTENFILHO, 2016)

Os valores limites de cada modalidade estão previstos no Art. 23° da Lei 8.666

(atualizados conforme Decreto nº 9412, de 18 de junho de 2018):

“I - para obras e serviços de engenharia:

a) convite - até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais);

b) tomada de preços - até R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais);

c) concorrência: acima de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais);

II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:

a) convite - até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais);

b) tomada de preços - até R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais);

c) concorrência - acima de R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais).

As modalidades de licitação diferem-se por alguns fatores. A concorrência é definida no artigo 22 da Lei 8.666/93 como “a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto”.

Já no parágrafo segundo, o artigo 22 da Lei 8.666/93 conceitua tomada de preços como “a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação”.

Comparada às demais modalidades, o convite é a mais simplificada. Cabe à administração escolher no mínimo três interessados em participar do certame. Para tanto, deverá dar publicidade ao instrumento convocatório, para divulgação das características do material que deseja adquirir (GOLLIN;DELMONDES 2010). Para Justen Filho (2016), o convite é adequado nas situações em que o objeto da contratação é simples o suficiente para ser fornecido por qualquer profissional.

O pregão será utilizado na aquisição de bens e serviços comuns, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços previsto no artigo 15º da Lei 8.666/93. Segundo Justen Filho (2016), o pregão pode ser considerado variação procedimental da concorrência. O mesmo autor afirma que o Sistema de Registro de Preços (SRP) é uma das mais úteis e interessantes alternativas de gestão de contratações colocada à disposição da Administração Pública, pois garante maior flexibilidade, redução de gastos e maior rapidez na contratação, tendo em vista que o registro de preços se traduz num cadastro de fornecedores e produtos, possibilitando várias contratações distintas com o mesmo processo licitatório.

As vantagens do Pregão Eletrônico e, especificamente, do SRP são evidenciadas por Jacoby Fernandes (2015), que reforça a efetividade e a praticidade dessa forma de contratação. O autor define o Sistema de Registro de Preços como

“um procedimento especial de licitação que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão *sui generis*, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração” (JACOBY FERNANDES, 2015).

O Decreto 7.892/13, que regulamenta o SRP previsto no art. 15 da Lei 8.666/93, ainda abre a possibilidade de execução de uma licitação comum a diferentes Órgãos, por meio da operacionalização da Intenção para Registro de Preços (IRP), desde que manifestado o interesse de participar do registro de preços por aquele que será denominado Órgão Participante. Ainda, durante a vigência da Ata de Registro de Preços, qualquer órgão que não tenha participado do certame poderá utilizá-la, mediante autorização do órgão Gerenciador e desde que comprovada a vantagem (BRASIL, 2013). Estas duas situações comprovam a maior flexibilidade do pregão de registro de preços frente às demais modalidades.

Embora o processo licitatório prévio às contratações da Administração Pública seja uma regra, existem situações em que o mesmo é dispensável ou inexigível. Para Justen Filho (2016), a dispensa de licitação ocorre em situações específicas que, embora permitam a competição entre possíveis interessados, configura-se incompatível. Em uma relação de custos e benefícios, há casos em que a realização de processo licitatório pode ser mais onerosa para a Administração do que a contratação em si. Esses custos podem ser econômicos, de pessoal ou de tempo. O Art. 24º da Lei 8.666, prevê que a licitação é dispensável para contratações que se limitem a 10% do limite de valor previsto para modalidade “convite”.

Assim, permite-se a contratação direta de obras e serviços de engenharia em até R\$ 33.000,00 (trinta e três mil reais) e até R\$ 17.600,00 (dezessete mil e seiscentos reais) para bens e serviços comuns. Há casos mais específicos que dispensam a licitação, como nas contratações emergenciais e quando há ausência de potencialidade de benefícios decorrentes. Nesses casos, o processo licitatório frustraria os objetivos da Administração. Por tal razão são dispensáveis. Contudo, em todos estes casos, as contratações diretas devem ocorrer em conformidade com os princípios da administração pública previstos na Constituição Federal e não eximem os gestores de obter a proposta mais vantajosa para o Estado.

Já a licitação inexigível ocorre quando não há possibilidade de competição. Tais situações estão exemplificadas no art. 25 da Lei de Licitações. São casos em que a só há um fornecedor de determinado bem ou serviço, em que a contratação envolve profissionais do setor artístico consagrados pelo público e imprensa ou contratação de profissionais com notória especialização.

Os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação envolvem um procedimento especial e simplificado para obtenção da proposta mais vantajosa (JUSTEN FILHO, 2016), tal qual prevê o Art. 26º da Lei 8.666/93.

3 | PERCURSO METODOLÓGICO

Objetivando compreender como se configuram os processos de planejamento das contratações no Setor Público, foi utilizada, nesta pesquisa, uma abordagem qualitativa

(SAMPIERI et al., 2013). A escolha desta abordagem ocorreu em virtude do tipo de dados a serem coletados, que se configuram em entrevistas com servidores públicos. No que se refere ao viés, esta pesquisa classifica-se como descritiva (SAMPIERI et al., 2013), sendo considerada uma pesquisa narrativa (CRESWELL, 2014). Este tipo de pesquisa, utiliza de entrevistas, documentos, observações e outros materiais para obter estruturas capazes de descrever determinado fenômeno, assim sendo o método que melhor se adapta ao objetivo traçado para esta pesquisa.

A população deste estudo foi composta por servidores públicos de uma Organização Militar do Exército Brasileiro. A amostra, por sua vez, compôs-se por membros dos setores que executam as contratações, ou seja, o Setor de Material – Almoxarifado e a Seção de Aquisições, Licitações e Contratos – SALC. Deste modo, a amostra foi constituída por dois Oficiais, que chefiam os setores, e por dois Sargentos, que atuam como auxiliares, sendo que dois destes militares pertencem ao almoxarifado e os outros dois à Seção de Aquisições, Licitações e Contratos - SALC. Foram retirados da pesquisa os cabos e soldados das seções, em virtude destes não possuírem a atribuição de realizar compras na organização. A amostra intencional foi adotada por ser a forma mais adequada para obtenção de dados de natureza qualitativa (GIL, 2002).

Este estudo utiliza dados primários, sendo estes coletados a partir de entrevistas aos servidores da Organização Militar, que foram conduzidas por meio de perguntas semiestruturadas, que foram elaboradas pelos autores com base na literatura acerca do tema. Triviños (1987) afirma que a entrevista semiestruturada, para alguns tipos de pesquisa qualitativa, é um dos principais meios disponíveis para que o investigador realize a coleta de dados. Esta técnica foi escolhida objetivando-se obter a percepção real do fenômeno estudado e maior profundidade dos resultados (LAKATOS; MARCONI, 2001).

Posteriormente, para a apreciação dos dados coletados, utilizou-se a análise interpretativa das informações. Sendo assim, foram definidas categorias que oferecessem melhor compreensão sobre o tema e conteúdos analisados (SAMPIERI et al., 2013). Desta forma, como recomendado por Sampieri et al. (2013), as informações produzidas pelos entrevistados, foram tabuladas em quatro categorias que foram desenvolvidas com base nos conceitos e definições apresentados ao longo do aporte teórico, assim classificaram-se: a) planejamento de compras públicas; b) compreensão sobre a legislação vigente e processos a serem cumpridos; c) modalidades de licitação; e) dificuldades nos processos de planejamento e contratação. Por fim, foi feita a interpretação dos achados, permitindo estabelecer uma interação entre os resultados obtidos e estudos anteriores. Tendo em vista a descrição dos procedimentos metodológicos, na seção a seguir apresentam-se os resultados auferidos.

4 | ANÁLISE DOS DADOS

4.1 Local da pesquisa

A presente pesquisa se desdobrou no Setor de Material ou Almojarifado e na Seção de Aquisições, Licitações e Contratos (SALC), pertencentes à Organização Militar do Exército Brasileiro estudada. Esta tem sua estrutura organizada por níveis hierárquicos, sendo que os mais altos escalões são o Comando, o Subcomando e o Estado Maior. Este último é dividido nas seguintes funções e departamentos: 1ª Seção – Pessoal, 2ª Seção – Inteligência, 3ª Seção – Instrução e Operações, 4ª Seção – Fiscalização Administrativa. A Fiscalização Administrativa, por sua vez, é a Seção à qual a SALC, o Setor de Material, o de Finanças e o de Aprovisionamento estão subordinados.

Desta maneira, as seções utilizadas para a elaboração desta pesquisa, o Setor de Material e a SALC, são subfunções da Fiscalização Administrativa. De acordo com o Art. 35º do DECRETO Nº 98.820, DE 12 DE JANEIRO DE 1990, que aprova o Regulamento de Administração do Exército, o Setor de Material é o responsável pela execução das atividades de aquisição, alienação de material e de contratação de obras e serviços da Unidade, bem como pela administração do material a seu cargo, segundo a legislação em vigor. As Seções de Licitações, portanto, surgem como um desdobramento do Setor de Material, com o qual guarda estrita relação nos processos administrativos.

4.2 O processo de contratações em organização pública

Após coleta de dados através das entrevistas realizadas com os servidores públicos responsáveis pelo setor de compras da organização, considerou-se pertinente analisar inicialmente a atuação desta seção. Verificou-se que o processo de contratação envolve duas seções, sendo o Setor de Material, ou Almojarifado e a Seção de Aquisições, Licitações e Contratos – SALC.

Desta maneira, pode-se verificar que o almojarifado é o setor responsável pela centralização dos pedidos dos diversos departamentos da OM, para então elaborar a requisição de compra, passá-la à apreciação do Fiscal Administrativo e do Ordenador de Despesas e encaminhá-la à SALC para a emissão da nota de empenho de acordo com a modalidade de licitação indicada. Além disso, os militares do almojarifado são os responsáveis pelo controle do material em estoque, bem como pelo recebimento dos bens e serviços contratados.

Já os militares da SALC possuem como principais atribuições elaborar processos licitatórios, controlar os contratos vigentes, bem como celebrar novos contratos, a fim de manter de forma constante os suprimentos e insumos que atenderão as atividades da OM. Este arranjo administrativo permite atender ao princípio da segregação de funções, pois o servidor que realiza a licitação não é o mesmo que recebe os bens

contratados, o que possibilita a verificação cruzada defendida no Acórdão 5.536/2010 (BRASIL, 2010). Além disso, percebe-se que cabe ao Setor de Material o planejamento das aquisições de bens e contratações de serviços para a Unidade.

Constatou-se que os militares que participam do processo de compra são profundos conhecedores de suas atribuições e da legislação que rege o orçamento público e as licitações e contratos administrativos, pois seu treinamento inicia ainda nas escolas de formação, onde são apresentados todos os aspectos relevantes das funções que desempenharão. Com intuito de propagar o conhecimento acerca dos procedimentos estabelecidos pela legislação, a OM oferta cursos de capacitação e palestras de reciclagem sobre o tema para os servidores militares que estão diretamente relacionados com o atendimento das solicitações de compras e procedimentos licitatórios. Tal prática contrasta com os achados de Almeida e Sano (2018), que apontam baixo nível de investimento na qualificação continuada dos profissionais que atuam no setor de compras.

Em relação à necessidade de iniciar o processo de requerimento de compras, os entrevistados afirmaram que as Organizações Militares possuem sistemas de controle de estoque de material que auxiliam a gestão e a frequência de compras da organização. Deste modo, ao atingir a quantidade mínima de estocagem de determinado artigo, deve-se iniciar o processo de compra. Com base nisto, pode-se distinguir as contratações realizadas pela OM onde se realizou este estudo em dois grupos.

O primeiro é composto pelos itens adquiridos periodicamente com a finalidade de repor o estoque, pelos serviços de manutenção preventiva e pelos demais casos em que se contrata o mesmo artigo, diferentes vezes. Para estes itens, o planejamento das compras segue as informações extraídas do sistema de informação utilizado no controle do estoque e pelos calendários de manutenção, com pouca interação de pessoal estranho ao almoxarifado. O segundo grupo é composto pelos bens e serviços que têm contratações com intervalos de tempo irregulares ou mesmo isoladas. Neste caso, os militares que não participam diretamente do processo de compra assumem papel importante, pois lhes cabe informar as necessidades tempestivamente e com o maior número de informações possíveis. Nestes aspectos, os entrevistados apontaram entraves que dificultam o andamento normal das atividades de compra, embora a maioria destes considerarem eficientes os procedimentos de contratação do setor público.

De acordo com os servidores entrevistados, o Pregão Eletrônico é o mecanismo predominante para as aquisições da OM, que utiliza largamente o sistema de registro de preços em suas contratações. A ata do pregão tem vigência de um ano e a administração tem a opção de contratar os bens licitados ou não. Sendo assim, o pregão é a modalidade que garante flexibilidade às contratações da Organização (JACOBY FERNANDES, 2015, JUSTEN FILHO, 2016; RIBEIRO, 2017), uma vez que alterações nos planejamentos podem ser realizadas conforme transcorrem as

atividades da OM.

Necessidades que não haviam sido previstas são atendidas por meio da adesão às atas de registro de preços de outros órgãos, o que reforça a importância desta modalidade de licitação para a organização. Esta prática ainda reduz custos com as publicações do processo licitatório, e permite a otimização da estrutura administrativa do setor de licitações. Os respondentes confirmam os achados de Nunes et al (2007) e de Aguiar (2012), reafirmando as diversas vantagens do pregão eletrônico como ferramenta que proporciona maior agilidade aos procedimentos administrativos do setor, simplificando o processo de compra, além de prover significativa economia de recursos.

Os entrevistados não mencionaram o uso das demais modalidades de licitação. Entretanto, a dispensa de licitação, utilizada dentro do limite estabelecido no Inciso II, do artigo 24, da Lei 8.666/93, foi mencionada como ferramenta para atender situações não previstas e/ou emergenciais, além das necessidades de compra informadas em períodos inoportunos.

Por tal razão, viu-se que os processos de planejamento das contratações na Organização Militar se alternam entre a eficiência e as ações repentinas, que de certa forma aproximam-se da informalidade típica das instituições privadas (GOLIN; DELMONDS, 2010). Há a concordância entre os integrantes do setor de compras de que o planejamento prévio é fundamental para a manutenção das atividades da organização, mas aparentemente, os militares de outros setores não partilham deste consenso, pois o planejamento ocorre, mas não em todos os casos.

De acordo com um dos entrevistados, o planejamento das contratações deve iniciar com um ano de antecedência, tempo necessário para o cumprimento de todos os requisitos legais para a elaboração de uma licitação que consolide as carências apontadas pelos servidores da organização. Essa antecedência na preparação do processo licitatório é evidenciada por Almeida e Sano (2018), porém, os autores consideram hipoteticamente possível a realização de uma licitação em um período inferior ao apontado como necessário pelos entrevistados.

Os militares responsáveis pelas compras afirmam que, por ocasião do levantamento de necessidades, deixa-se de elencar características detalhadas sobre os bens ou serviços pretendidos. Com isso, por vezes a contratação ocorre e é recebido algo que não atende plenamente as necessidades. Outro problema citado pelos respondentes é que este planejamento prévio omite alguns itens e a informação só é retificada quando a necessidade do item pretendido é imediata. Esta falta de antecedência no levantamento das necessidades foi citada como fator prejudicial ao andamento normal das contratações, o que contraria os princípios de planejamento propostos por Justen Filho (2016). Também se evidencia um distanciamento entre os setores requisitantes de bens e serviços e a área de compras, que mostra-se prejudicial tanto ao planejamento, quanto à qualidade e à celeridade das aquisições, corroborando os achados de Almeida e Sano (2018).

Para que o sistema de compras opere de maneira adequada, faz-se necessário que demais servidores da organização firmem compromisso de atuar de maneira proativa visando à melhoria do sistema como um todo e, conseqüentemente, a maximização dos resultados esperados (BATISTA; MALDONADO, 2008). Com base nas respostas dos entrevistados, constata-se que isto não ocorre da maneira adequada. As aquisições que se tornam emergenciais por conta da comunicação intempestiva ocorrem repetidas vezes, o que evidencia a necessidade de se estabelecer sistemas mais robustos de planejamento e a necessidade de maior envolvimento de terceiros no processo.

Segundo um dos respondentes, o levantamento de necessidades passa pela apreciação do Fiscal Administrativo para então haver a consolidação dos dados no almoxarifado. Não foi esclarecido qual o posterior tratamento oferecido a estes dados no setor. Para Batista e Maldonado (2008, p. 698) a “definição de um modelo de gestão capaz de otimizar os processos e procedimentos relativos às compras realizadas, que as tornem mais claras e transparentes e de fácil verificação pelos agentes envolvidos” aproximam a organização do desenvolvimento eficiente. Sendo assim, os atuais procedimentos adotados na organização precisam ser aprimorados.

Ademais, existe o reconhecimento da necessidade de implementação de um programa de integração e centralização de pedidos de compra e de processos licitatórios, evitando-se assim a multiplicação de aquisições de valores irrisórios. Os respondentes assumem que tais contratações causam dificuldades nas entregas e prejuízos à Administração Pública, sendo pertinente que este tipo de contratação seja evitado. De forma geral, as contratações da OM obedecem ao interesse público e atendem as necessidades da organização. Entretanto, existem necessidades de melhorias para tornar estes procedimentos mais eficientes.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base na análise dos dados das entrevistas realizadas com os servidores públicos militares e visita *in loco* na Organização Militar, tornou-se possível delinear o processo de compras da mesma. As informações adquiridas na Seção de Aquisições, Licitações e Contratos – SALC e no Almoxarifado contribuíram de forma efetiva para a visualização sistemática dos processos de planejamento das contratações na Administração Pública, assim, sendo correlacionado com o referencial exposto, alcançando com êxito os objetivos proposto por esta pesquisa.

Verificou-se que ao Almoxarifado e a Seção de Aquisições, Licitações e Contratos – SALC cumprem o papel de realizar aquisições de materiais e contratações de serviços, provendo os meios para a Organização Militar cumprir suas missões institucionais. Entretanto, alguns entraves precisam ser superados para que o processo de compra seja mais eficiente.

A comunicação entre os setores deve ser aprimorada, de forma que no levantamento das necessidades sejam descritas de forma completa as características dos itens pretendidos. Essa comunicação deve ocorrer com um período de antecedência suficientemente longo para que se organize o processo licitatório, ou se faça a adesão à licitação de outro órgão, agrupando os pedidos de compra pelo detalhamento da natureza da despesa e minimizando a ocorrência de compras com valores irrisórios.

O preparo intelectual dos responsáveis pelas aquisições e o conhecimento das normas que regem as compras públicas é fator determinante para que a OM cumpra suas atribuições com eficácia. Portanto, sugere-se ampliar a oferta de cursos e palestras sobre orçamento público, licitações e contratos administrativos a todos os militares, de forma que os preceitos e imposições legais e as dificuldades encontradas pelos agentes responsáveis pelas compras sejam de conhecimento de todos os servidores, independente da função que exerçam, para que desta forma, os óbices apontados pelos entrevistados possam ser superados.

Sugere-se ainda a elaboração de um manual que formalize os procedimentos para pedidos de aquisição de materiais e serviços e a elaboração de um calendário de compras, de forma a alinhar a emissão dos pedidos com as atividades da Unidade.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Eduardo Alipio Paulino de. O processo de compras compartilhadas do MEC: estudo sobre a figura do “carona”. 2012. xii, 118 f. **Dissertação** (Mestrado Profissional em Administração)— Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- ALMEIDA, Alessandro Anibal Martins de; SANO, Hironobu. Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 1, p. 89-106, 2018.
- BATISTA, Cavalcanti Antonio Marco; MALDONADO, José Manuel Santos de Varge. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 681-699, jul/ago, 2008.
- BIAGE, Verlany Souza Marinho de; CALADO, Luiz Roberto. Análise dos resultados das contratações públicas sustentáveis. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v. 6, n. 2, p. 173-185, 2015.
- BRASIL. **Legislação. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decretolei/Del0200.htm>>. Acesso em: 13 out. 2018.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República, Brasília-DF, 5 de out. de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 13 out. 2018.
- _____. **Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993. Presidência da República, Brasília-DF, 23 de janeiro de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm>. Acesso em 13 out. 2018.

_____. **Decreto nº 98.820, de 12 de janeiro 1990.** Aprova o Regulamento de Administração do Exército. Presidência da República. Brasília – DF; Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D98820.htm>. Acesso em: 13 out. 2018.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de julho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Presidência da República, Brasília, 21 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 13 out. 2018.

_____. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Presidência da República, Brasília-DF, 17 de julho de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 18 out. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 5.536/2010. 1ª Câmara. Relator: Ministro Augusto Nardes. Sessão de 31/08/2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 ago. 2010

CRESWELL, John W. **A concise introduction to mixed methods research.** Sage Publications, 2014.

DIAS, Marco Aurélio P. **Administração de materiais: princípios, conceitos e gestão.** São Paulo: Atlas, 2009.

FERREIRA, Marco Aurélio Marques; MEDINA, Silvana Aparecida; DE OLIVEIRA REIS, Anderson. Pregão eletrônico e eficiência nos gastos públicos municipais. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 2, p. 74-81, 2014.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. **São Paulo**, v. 5, n. 61, p. 16-17, 2002.

GOLIN, Ana Lucia Monteiro Maciel; DELMONDES, Roni Marcio Borges. **O Funcionamento do Departamento de Compras em uma Organização Militar:** Um estudo de caso na seção de aquisições, licitações e contratos do 17º Batalhão de Fronteira. Rio de Janeiro. Disponível em:<www.anpad.org.br/admin/pdf/apb32.pdf>. Acesso em: 13 out. 2018.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Sistema de Registro de preços e pregão presencial e eletrônico.** 6. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos** 17 Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

LAFER, Betty Mindlin. O conceito de planejamento. **Planejamento no Brasil**, v. 5, p. 9-28, 1987.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica.** 5. ed.-São Paulo: Atlas, 2001.

MARTINS, PETRONIO GARCIA; ALT, PAULO RENATO CAMPOS. **Administração de materiais e recursos patrimoniais.** Editora Saraiva, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 28. Ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

NUNES, Jacqueline; LUCENA, Rosivaldo de Lima; SILVA, Orlando Gomes da. Vantagens e desvantagens do pregão na gestão de compras no setor público: o caso da Funasa – PB. **Revista de Serviço Público**, Brasília, v. 58, n. 2, p. 227 – 243, abr/jun, 2007.

PALUDO, Augustinho Vicente; PROCOPIUCK, Mario. **Planejamento governamental:** referencial

teórico, conceitual e prático. São Paulo: Atlas, 2001.

REIS, Paulo Ricardo da Costa; CABRAL, Sandro. Para além dos preços contratados: fatores determinantes da celeridade nas entregas de compras públicas eletrônicas. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 1, p. 107-125, 2018.

RIBEIRO, Flaviana Medeiros Lameira. Sistema de Registro de Preços: um estudo de caso do uso do pregão no processo de compras de bens no município de São José do Vale do Rio Preto-RJ. **Revista de Administração, Sociedade e Inovação**, v. 3, n. 1, p. 85-99, 2017.

SALDANHA, Clezio. **Introdução a gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, Pilar Baptista. **Metodologia de pesquisa**. Penso, 2013.

SCHEREN, Gilvane; VAZOCHA WESCINSKI, Jocimar; BARICHELLO, Rodrigo. Análise do processo de compras do setor público dos municípios com a maior população do estado de Santa Catarina. **Capital Científico**, v. 15, n. 4, 2017.

TRILHA, Carla Cristina da Silveira; ALVES, Guilherme Krause; NUNES, Rogério da Silva. Avaliação dos processos de compras com dispensa de licitação: estudo em uma universidade federal. **Navus-Revista de Gestão e Tecnologia**, v. 8, n. 2, p. 73-86, 2018.

TRIVIÑOS, A. N. S.. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em

QUALIDADE DE VIDA NO TRABALHO DE SERVIDORES PÚBLICOS TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS DAS PRÓ-REITORIAS DE UMA INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR

Wellington Matias Salomoni Mansano

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul –
UFMS

Campo Grande – MS

Milton Augusto Pasquotto Mariani

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul –
UFMS

Campo Grande – MS

Leandro Sauer

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul –
UFMS

Campo Grande – MS

Geraldino Carneiro de Araújo

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul –
UFMS

Campo Grande – MS

RESUMO: Para se conhecer a percepção dos servidores técnico-administrativos lotados nas Pró-Reitorias da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) quanto à sua Qualidade de Vida no Trabalho (QVT), foi aplicado o questionário TQWL-42. A amostra correspondeu a 254 indivíduos que representam 67% da população estudada. A média obtida foi 62,97 (DP 9,95), classificada como satisfatória com tendência neutra. A esfera Psicológica e Comportamental obteve a maior média (68,46; DP 11,71) e a Econômica e Política a menor

(58,15; DP 12,03). Destacaram-se as facetas Segurança de Emprego (81,05; DP 12,85) como a de maior média e Recursos Financeiros (47,0; DP 20,53) como a de menor. Ao comparar as Unidades, a Proplan e a Proinfra apresentaram médias menores que as demais nas facetas Desenvolvimento Pessoal e Profissional e Liberdade de Expressão. A Proplan obteve médias menores em mais facetas que as demais Pró-Reitorias.

PALAVRAS-CHAVE: Qualidade de Vida no Trabalho; Instituição de Ensino Superior; Serviço Público Federal; WHOQOL-bref; TQWL-42.

ABSTRACT: To measure the perception of federal employees in administrative work of Dean's Offices at Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) about their Quality of Work Life (QWL) were applied TQWL-42 questionnaire. The sample consisted of 254 individuals representing 67% of the study population. The average was 62.97 (SD 9.95), classified as satisfactory with neutral trend. The Psychological and Behavioral sphere had the highest average (68.46, SD 11.71) and the Economic and Political had the lowest (58.15, SD 12.03). Stood out the Employment Security facet (81.05, SD 12.85) as the highest average and Financial Resources (47.0, SD 20.53) as the lowest. By comparing the Units, Proplan and

Proinfra had lower averages in Personal and Professional Development and Freedom of Expression than the other Units. Proplan had lower averages in more facets than other Units.

KEYWORDS: Quality of Work Life; Higher Education Stitution; Federal Public Service; WHOQOL-bref; TQWL-42.

1 | INTRODUÇÃO

Nos primórdios dos estudos da Qualidade de Vida no Trabalho (QVT), o foco das pesquisas não era exatamente a saúde e o bem-estar do trabalhador, mas como esses aspectos afetavam a produtividade e o lucro. A preocupação era com a organização, não com seus colaboradores. Sendo assim, é escasso o material científico encontrado na literatura sobre a análise e a discussão da QVT de servidores públicos, uma vez que se tinha a noção de que a produtividade e o lucro nas instituições públicas não eram questões a serem exploradas. A fim de se contextualizar o assunto com o local de pesquisa escolhido, é necessária uma pequena apresentação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, com breve descrição de sua estrutura administrativa, dando ênfase às Pró-Reitorias.

Além das unidades acadêmicas, a sede em Campo Grande abriga a parte administrativa da FUFMS. Além da Reitoria, outras sete Pró-Reitorias fazem parte do organograma da Universidade, sendo elas a Pró-Reitoria de Administração (Prad), Pró-Reitoria de Extensão, Cultura e Assuntos Estudantis (Preae), Pró-Reitoria de Ensino de Graduação (Preg), Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e do Trabalho (Progep), Pró-Reitoria de Infraestrutura (Proinfra), Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento (Proplan) e Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação (Propp).

O objetivo da pesquisa foi mensurar a QVT dos servidores técnico-administrativos lotados nas Pró-Reitorias da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) por meio de instrumento de medida já existente e validado, na forma de estudo de caso. A pesquisa quantitativa permitiu que fossem realizadas comparações do grau de QVT entre os técnicos-administrativos de diferentes Pró-Reitorias, demonstrando os principais fatores que influenciam positiva ou negativamente a QVT dos servidores.

2 | FUNDAMENTOS TEÓRICOS

A abordagem sociotécnica em relação à organização do trabalho, com base na satisfação do trabalhador, surgiu da década de 1950 e buscava analisar e reestruturar tarefas com o objetivo de tornar o trabalho menos penoso realizados no Tavistock Institute of Human Relations de Londres, liderados por Eric Trist. As pesquisas de Elton Mayo na Western Electric também são citados como precursores da QVT (Ribeiro & Campos, 2012). Com o modelo conceitual proposto por Richard Walton (1974), composto de oito categorias que objetivam avaliar a QVT segundo uma perspectiva

mais abrangente, esta abordagem ganha relevância maior (Ferreira, Alves, & Tostes, 2009).

A competitividade internacional na década de 1970 foi o estopim para que as pesquisas sobre a QVT voltassem à tona. As pesquisas tinham o apoio de empresas, do governo e dos sindicatos (Nadler & Lawler, 1983; Ribeiro & Campos, 2012). De acordo com Mello (2006), a partir dos anos 1980, o crescente avanço tecnológico e a consequente modernização do parque industrial mundial, o aumento das interconexões, a rapidez no fluxo de informações e um ambiente altamente turbulento e instável, em consequência das constantes mudanças, trazem à tona a tecnologia da QVT.

Na atualidade, segundo Battisti, Guimarães e Simas (2005), o mercado, ao mesmo tempo em que expõe os indivíduos a níveis elevados de tensão e estresse, têm voltado suas discussões para programas de qualidade de vida e prevenção de doenças, uma vez que é no trabalho que se passa a maior parte de suas vidas e que os seus reflexos se estendem, de forma acentuada, sobre o seu bem-estar mesmo quando não estão trabalhando.

Para Smith e Nock (1980), a satisfação com o trabalho tem a ver com aspectos qualitativos, recompensas subjetivas relacionadas ao trabalho, enquanto a insatisfação lida com as recompensas materiais, quantitativas. Abraham Maslow e Frederick Herzberg, em suas teorias iniciais sobre organizações, afirmaram “que a satisfação com o trabalho é causada pelos desejos do indivíduo em realizar suas necessidades pessoais” (Ting, 1997, p. 313). Assim, a satisfação com o trabalho de indivíduo será determinada pelo grau em que as características de seu trabalho realizem suas necessidades pessoais. Já em se tratando da insatisfação, Saraji e Dargahi (2006) a traduzem como um problema complexo, uma vez que consideram difícil se isolar e identificar todos os atributos que afetam negativamente a QVT.

O conceito de QVT vem evoluindo em conformidade com seu histórico. Nadler e Lawler a definiram em 1983 como: uma forma de se analisar as pessoas, trabalho e organizações, tendo como foco o impacto do trabalho sobre pessoas e a efetividade organizacional. Fernandes (1996) traz o conceito de QVT como “a gestão dinâmica e contingencial de fatores físicos, tecnológicos e sócio psicológicos que afetam a cultura e renovam o clima organizacional, refletindo-se no bem-estar do trabalhador e na produtividade da empresa”. Para Limongi-França (1997) a QVT é um conjunto de atitudes da organização que envolve a melhoria do ambiente de trabalho e inovações gerenciais, visando a QVT através do enfoque biopsicossocial. Porém, é de Hammer e Zimmerman (2011, p. 399) a definição mais completa e atual de QVT. Os autores indicam que a QVT resposta individual ao ambiente e à tarefa em si, com noções de controle, satisfação, envolvimento, compromisso, work-life balance e bem-estar.

No Brasil, sobretudo a partir da década de 1990, a produção científica sobre QVT advinda da Administração vem crescendo (Ferreira, Alves, & Tostes, 2009). Para Ribeiro e Campos (2012, p. 31), a Administração aborda a QVT procurando “aumentar a capacidade de mobilizar recursos para atingir resultados, em ambiente cada vez

mais complexo, mutável e competitivo”.

Como visto no histórico sobre a QVT, a preocupação primordial dos trabalhos relacionados ao tema sempre circundou a competitividade, o lucro e produtividade, mesmo quando o enfoque era o bem-estar e a saúde do trabalhador. Por serem temas extrínsecos ao serviço público em si, as pesquisas envolvendo os dois campos são escassas e de interesse ainda muito restrito. Ting (1997) acredita que existam poucos estudos sobre a QVT no âmbito do serviço público, especialmente com organizações governamentais federais, por ter se criado uma visão de que as motivações dos servidores públicos federais são iguais às de trabalhadores do setor privado. Amorim (2010), por outro lado, acredita que é necessário o estudo da QVT na administração pública a fim de se preencher uma lacuna referente à valorização do trabalho do servidor público e de seu bem-estar.

3 | PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O método adotado foi o estudo de caso, comumente utilizado, segundo Yin (2010), nas áreas da Administração e Psicologia como método de pesquisa quando há a necessidade de se compreender fenômenos sociais complexos. A abordagem quantitativa foi adotada com o intuito de permitir a reprodução e generalização dos resultados.

Uma das preocupações na escolha do instrumento de avaliação na QVT é que a diversidade de conceitos gera uma diversidade de ferramentas, o que dificulta a comparação dos resultados de estudos nacionais e internacionais (Alves, 2010). Desse modo, a determinação do instrumento a ser utilizado nesta pesquisa passou pela análise da validade e da confiabilidade, certificando-se de que as ferramentas utilizadas foram testadas e aprovadas.

De acordo com Alves (2010), além do olhar sobre o conceito ao qual o instrumento se refere e à comprovação de suas propriedades psicométricas, é necessário que se opte por um instrumento existente na língua/cultura na qual a pesquisa será realizada. Além de ser desenvolvido por um pesquisador brasileiro (Pedroso, 2010), o Total Quality of Work Life (TQWL-42) é baseado nas ferramentas do Grupo de Qualidade de Vida da Organização Mundial de Saúde (WHOQOL-Group), foi testado e validado, sendo utilizado em vários estudos sobre a QVT desde então (Ferro, 2012; Bordim, 2013; Pinto, Pedroso, & Pilatti, 2014).

O TQWL-42 contém 42 questões sobre a QVT, dividida em cinco esferas: biológica/fisiológica, psicológica/comportamental, sociológica/relacional, econômica/política e ambiental/organizacional. Cada uma contém quatro aspectos, com duas questões cada. Uma questão avalia o nível que determinado aspecto está presente ou ausente na vida do indivíduo, enquanto a outra questão verifica a satisfação do mesmo em relação àquele aspecto. Ainda apresenta duas questões que analisam a QVT a partir do viés do respondente (Pedroso, 2010). O instrumento apresenta

as respostas no formato Likert, variando de 1 a 5, correspondendo a 0% e 100%, respectivamente, e representando escalas de intensidade, capacidade, frequência e avaliação (Ferro, 2012).

Todas as respostas do instrumento aplicado foram analisadas em ferramentas desenvolvidas no Microsoft Excel para os cálculos dos escores e estatística descritiva, disponibilizadas por Pedroso (2010). Foram calculados as médias e o desvio padrão (DP) de cada item do questionário, assim como o intervalo de confiança (IC) de 95%. As médias foram transformadas em números percentuais, como sugerido pelo WHOQOL-Group (The WHOQOL Group, 1995).

Para se classificar os resultados encontrados na ferramenta, utilizou-se a escala adotada por Timossi, Pedroso, Pilatti e Francisco (2009) (Quadro 1):

Intervalo	Resultado	Tendência
0 a 6,25	Muito insatisfatório	Tendência para totalmente insatisfatório
6,26 a 18,75		Tendência neutra
18,76 a 25		Tendência para insatisfatório
25,01 a 31,25	Insatisfatório	Tendência para muito insatisfatório
31,26 a 43,75		Tendência neutra
43,76 a 50		Tendência para neutro/satisfatório
50,01 a 56,25	Satisfatório	Tendência para neutro/insatisfatório
56,26 a 68,75		Tendência neutra
68,76 a 75		Tendência para muito satisfatório
75,01 a 81,25	Muito satisfatório	Tendência para satisfatório
81,26 a 93,75		Tendência neutra
93,76 a 100		Tendência para totalmente satisfatório

Quadro 1 : Classificação da QVT por tendência.

Fonte: Timossi et al. (2009)

Nas Pró-Reitorias da UFMS estão lotados 471 servidores, de acordo com os dados fornecidos pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas em outubro de 2015. Destes, 92 servidores lotados na Proinfra são técnicos que não exercem serviço administrativo, com cargos como pedreiro, servente de obras, vigilante, técnico em mecânica, servente de limpeza, jardineiro, pintor, entre outros. Estes foram excluídos da amostra por sua atividade laboral ser muito diferente da atividade dos demais servidores lotados nas Pró-Reitorias.

Assim sendo, a população estudada resultava em 379 servidores. Foram respondidos 254 questionários, total que representa 67,02% da população. Com este percentual de respondentes, esta pesquisa se enquadra nas recomendações metodológicas internacionais para a normatização dos instrumentos WHOQOL e seus derivados, que orienta a uma taxa de respostas acima de dois terços da população estudada.

4 | RESULTADOS E DISCUSSÕES

A amostra encontrada foi de 52% de mulheres e 48% de homens, com idade

entre 18 e 67 anos (média 39,7 anos) e tempo de serviço entre 1 e 501 meses (média de 128,7 meses). Os dados de escolaridade foram reclassificados como tendo ou não o ensino superior, apresentando 38,5% de participantes com ensino superior. Os dados sobre estado civil foram simplificados para ter ou não relacionamento estável (61,5% estão em um). Além disso, a orientação sexual também foi simplificada em ser ou não heterossexual (94% são).

Em relação à QVT, a média geral encontrada (62,97; DP 9,95; IC 61,70 – 64,20) está classificada como satisfatória com tendência neutra. A média foi comparada por meio do Coeficiente de Correlação de Pearson com a idade e o tempo de serviço. Em relação à idade, há correlação entre as variáveis comparadas (p-valor = 0,000) (Gráfico 1).

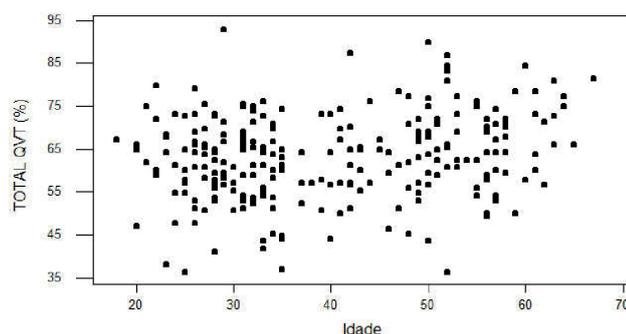


Gráfico 1: Correlação entre a média total da QVT e a idade.

Quando a média foi comparada com o tempo de serviço, não houve correlação entre os dados obtidos (p-valor = 0,058). As variáveis sexo (p-valor = 0,076), ensino superior (p-valor = 0,57), heterossexualidade (p-valor = 0,94) e relacionamento estável (p-valor = 0,98) também foram comparadas com a média geral por meio do Teste t-student para médias e não houve correlação entre os dados. Os resultados das esferas do TQWL-42 foram analisados um a um.

A esfera Biológica e Fisiológica – que contém as facetas Disposição Física e Mental, Capacidade de Trabalho, Serviços de Saúde e Assistência Social e Tempo de Repouso - apresentou média 64,06 (Desvio-Padrão [DP] 12,78; Intervalo de Confiança [IC] 62,50 – 65,60), sendo classificada como satisfatória com tendência neutra. Comparando com o resultado obtido por Pinto, Pedroso e Pilatti (2014) na mesma esfera (59,27), notamos que a classificação continua a mesma (satisfatória com tendência neutra).

O mesmo não ocorre com a esfera Psicológica e Comportamental – abrangendo Autoestima, Significância da Tarefa, Feedback e Desenvolvimento Pessoal e Profissional. Apesar de apresentar a média mais alta entre as esferas do instrumento, 68,46 (DP 11,71; IC 67,00 – 69,90), diferenciando-se significativamente das demais esferas, a classificação das médias difere: satisfatória com tendência neutra nesta pesquisa e satisfatória com tendência para muito satisfatória no estudo paranaense.

Ainda assim, a média encontrada pelos autores (69,63) pertence ao intervalo de

confiança encontrado neste estudo, então não diferem significativamente. Na esfera Sociológica e Relacional, a média encontrada na UFMS (62,72; DP 13,55; IC 61,10 – 64,40) é maior que a encontrada por Pinto, Pedroso e Pilatti (2014). Ambas, contudo, estão dentro da mesma classificação: satisfatória com tendência neutra. Nesta esfera estão incluídas as facetas: Liberdade de Expressão, Relações Interpessoais, Autonomia e Tempo de Lazer.

A esfera Econômica e Política – Recursos Financeiros, Benefícios Extras, Jornada de Trabalho e Segurança de Emprego – apresentou a menor média em relação às demais (58,15; DP 12,03; IC 56,70 – 59,60), classificando-se como satisfatória com tendência neutra e diferenciando-se significativamente das esferas Biológica e Fisiológica, Psicológica e Comportamental e Sociológica e Racional. O mesmo ocorreu no estudo da IES paranaense. A média da esfera Ambiental e Organizacional (60,59; DP 12,15; IC 59,10 – 62,10), sendo classificada como satisfatória com tendência neutra. A pesquisa de Pinto, Pedroso e Pilatti (2014) resultou em média de 57,81 nesta esfera, enquadrada na mesma classificação. Para facilitar futuras comparações em pesquisas semelhantes, resumimos no Quadro 2 os resultados encontrados nesta pesquisa e na de Pinto, Pedroso e Pilatti (2014).

ESFERAS	Pesquisa atual (2015)	Pinto, Pedroso e Pilatti (2014)
Biológica e Fisiológica	64,06	59,27
Psicológica e Comportamental	68,46	69,63
Sociológica e Relacional	62,72	59,81
Econômica e Política	58,15	56,96
Ambiental e Organizacional	60,59	57,81
Qualidade de Vida no Trabalho Total	62,97	61,15

Quadro 2: Comparação entre os estudos sobre as médias obtidas nas esferas do TQWL-42.

As Pró-Reitorias se mostraram bastante uniformes nos resultados, não havendo diferença significativa nas médias encontradas no escore global da QVT (Tabela 1).

QVT TOTAL	Média	Desvio Padrão	N	LimInf	LimSup
PRAD	64,21	8,32	47	61,80	66,60
PREAE	66,76	9,67	33	63,50	70,10
PREG	60,83	10,00	55	58,20	63,50
PROGEP	64,16	11,69	39	60,50	67,80
PROINFRA	60,29	9,73	38	57,20	63,40
PROPLAN	60,09	9,10	19	56,00	64,20
PROPP	64,98	9,37	23	61,20	68,80
TOTAL	62,97	9,95	254	61,70	64,20

Tabela 1: Médias, desvio padrão e intervalo de confiança da QVT por Pró-Reitorias.

Apenas duas Unidades obtiveram resultado significativamente diferente das demais em relação às esferas do TQWL-42. A Proinfra obteve média (62,99) inferior à média total da amostra, da Preae, da Progep e da Propp, na esfera Psicológica e Comportamental, conforme visto na Tabela 2.

Na esfera Sociológica e Relacional, mais uma vez a Proinfra apresentou média significativamente menor em relação à Preae, assim como a Preg. As médias, desvio padrão e intervalos de confiança podem ser analisados na Tabela 3.

Analisados os resultados das esferas, é importante saber quais facetas influenciaram tais números e classificações, tanto positiva quanto negativamente. Todas as facetas foram analisadas em relação à média total da amostra e em relação às Unidades estudadas. Os resultados apresentados a seguir são os mais relevantes.

Psicológico/ Comportamental	Média	Desvio Padrão	N	LimInf	LimSup
PRAD	68,68	9,72	47	65,90	71,50
PREAE	73,20	11,24	33	69,40	77,00
PREG	67,78	12,57	55	64,50	71,10
PROGEP	70,91	12,61	39	67,00	74,90
PROINFRA	62,99	10,16	38	59,80	66,20
PROPLAN	63,82	13,31	19	57,80	69,80
PROPP	71,60	9,51	23	67,70	75,50
TOTAL	68,46	11,71	254	67,00	69,90

Tabela 2: Médias, desvio padrão e intervalo de confiança da esfera Psicológica e Comportamental.

Sociológico/ Relacional	Média	Desvio Padrão	N	LimInf	LimSup
PRAD	64,16	11,47	47	60,90	67,40
PREAE	67,61	12,83	33	63,20	72,00
PREG	59,15	14,64	55	55,30	63,00
PROGEP	65,95	13,29	39	61,80	70,10
PROINFRA	59,13	12,42	38	55,20	63,10
PROPLAN	59,21	15,54	19	52,20	66,20
PROPP	64,67	13,54	23	59,10	70,20
TOTAL	62,72	13,55	254	61,10	64,40

Tabela 3: Médias, desvio padrão e intervalo de confiança da esfera Sociológica e Relacional por Pró-Reitorias.

O Quadro 3 demonstra as médias encontradas em cada faceta na amostra total. A maior média encontrada foi a da faceta Segurança de Emprego (81,05), seguida de Relações Interpessoais (78,00) e Capacidade de Trabalho (77,71), todas classificadas como muito satisfatória com tendência para satisfatória. A única faceta classificada como insatisfatória com tendência para neutro/satisfatória foi a Recursos Financeiros (47,00). Porém, as facetas Benefícios Extras (50,20), Jornada de Trabalho (54,38),

Variedade da Tarefa (54,63) e Autonomia (56,20), apesar de classificadas como satisfatória com tendência para neutro/insatisfatória, apresentaram médias mais baixas que as demais.

Em estudo realizado com 205 servidores públicos da Secretaria de Saúde de Barra Mansa/RJ, Garcia (2007) encontrou resultados muito parecidos, apesar de utilizar-se de instrumento diferente do TQWL-42 para avaliar a QVT. A maioria dos respondentes indicou a estabilidade (que podemos equiparar à faceta Segurança de Emprego) como a principal razão para uma boa QVT. No estudo de Pinto, Pedroso e Pilatti (2014), a Segurança de Emprego foi a segunda maior média (76,75).

A estabilidade do servidor público é criticada por engessar o processo de modernização da máquina pública (Kauss, 2011) e por diminuir a efetividade presumida na Constituição de 1988 (Bresser-Pereira, 1996). Entretanto, fica claro nos resultados encontrados nas diversas pesquisas citadas que ela é na verdade um dos fatores que mais favorece a QVT dos servidores, uma vez que permite sua segurança profissional. Vale ainda lembrar que, apesar de a estabilidade ser direito do servidor público após 3 anos de empossado, a demissão do mesmo ainda é possível mediante sentença julgada e processo administrativo que lhe ofereça ampla defesa.

UFMS					
CLASSIFICAÇÃO	FACETA	MÉDIA	DESVIO PADRÃO	LIM INF	LIM SUP
Muito satisfatório com tendência para satisfatório	Segurança de emprego	81,05	12,85	79,47	82,63
	Relações interpessoais	78,00	14,75	76,19	79,81
	Capacidade de trabalho	77,71	14,47	75,93	79,49
Satisfatório com tendência para muito satisfatório	Significância da tarefa	74,75	16,01	72,78	76,72
	Autoestima	72,34	15,76	70,40	74,28
Satisfatório com tendência neutra	Identidade da tarefa	67,77	16,71	65,71	69,83
	Feedback	67,67	14,90	65,84	69,50
	Auto Avaliação da QVT	66,54	17,39	64,40	68,68
	Disposição física e mental	60,58	16,47	58,55	62,61
	Liberdade de expressão	59,45	22,84	56,64	62,26
	Serviços de saúde e assistência social	59,25	25,43	56,12	62,38
	Desenvolvimento pessoal e profissional	59,10	22,48	56,34	61,86
	Tempo de repouso	58,71	19,94	56,26	61,16
	Condições de trabalho	58,12	18,43	55,85	60,39
	Tempo de lazer	57,23	23,71	54,31	60,15
	Oportunidade de crescimento	57,04	20,90	54,47	59,61
Satisfatório com tendência para neutro/insatisfatório	Autonomia	56,20	18,52	53,92	58,48
	Variedade da tarefa	54,63	18,20	52,39	56,87
	Jornada de trabalho	54,38	19,88	51,94	56,82
	Benefícios extras	50,20	18,19	47,96	52,44
Insatisfatório com tendência para neutro/satisfatório	Recursos financeiros	47,00	20,53	44,48	49,52

Quadro 3: Resultados obtidos por faceta da QVT do TQWL-42 (UFMS)

É válido ressaltar que apesar de parecer um ponto em que todos os servidores apresentariam nível máximo de satisfação, a média encontrada para Segurança de Emprego foi 81,05. Isso é explicado por Felce e Perry (1995), ao concluírem que nunca será possível alcançar um nível perfeito de satisfação em relação à QV, por se tratar de uma medida subjetiva. Os resultados encontrados vão de encontro ao que afirmam Smith e Nock (1980): a satisfação com o trabalho tem a ver com aspectos qualitativos, subjetivos do trabalho (Segurança de Emprego, Relações Interpessoais, Capacidade para o Trabalho), enquanto a insatisfação se apresenta por meio de questões quantitativas, materiais (Recursos Financeiros, Benefícios Extras, Jornada

de Trabalho).

Em relação aos Recursos Financeiros, os resultados encontrados também coadunam os da pesquisa de Pinto, Pedroso e Pilatti (2014), pois foi a segunda menor faceta (45,50), pouco acima de Benefícios Extras (43,11), ou seja, o inverso do encontrado neste estudo, porém ambas mantendo-se nas médias mais baixas. O mesmo ocorreu com Garcia (2007), onde o menor grau de satisfação com a QVT foi em relação à Compensação Justa e Adequada.

Ting (1997) realizou um estudo com 30.838 servidores públicos americanos, de vários órgãos, e chegou ao mesmo resultado: a menor média encontrada era em relação ao pagamento de salários justos. O mesmo comportamento das médias globais se apresentou em quase todas as Pró-Reitorias, com exceção da Proplan e da Proinfra, como verifica-se nos Quadros 4 e 5, respectivamente.

Na Proplan, a faceta Desenvolvimento Pessoal e Profissional aparece entre uma das três menores médias e classificada como insatisfatória com tendência para neutro/satisfatória. Este resultado fica mais concreto quando um (a) servidor (a) lotado (a) naquela Pró-Reitoria utiliza-se do espaço final do questionário para, espontaneamente, tecer críticas exatamente quanto a este assunto:

Gostaria de deixar uma sugestão sobre esse questionário: Gostaria que esse tipo de trabalho seja conhecido pela Progep, no sentido de melhorar a qualidade de vida dos servidores, principalmente das Pró-Reitorias, já que a cultura do atual local de trabalho é não ter iniciativa nenhuma para os servidores melhorarem sua capacitação profissional (realização de mestrado/doutorado), uma vez que, (SIC) os que conseguem se vincular acabam travando uma luta muito árdua para conseguirem estudar!!! (grifo do autor) (Entrevistado 1, 2015).

Assim como na Proplan, o Quadro 5 mostra que a Proinfra apresenta mais uma faceta, além do Desenvolvimento Pessoal e Profissional, dentre as menores médias: a Liberdade de Expressão aparece classificada como insatisfatória com tendência para neutro/satisfatório.

PROPLAN					
CLASSIFICAÇÃO	FACETA	MÉDIA	DESVIO PADRÃO	LIM INF	LIM SUP
Muito satisfatório com tendência neutra	Segurança de Emprego	84,21	14,34	77,76	90,66
Muito satisfatório com tendência para satisfatório	Capacidade de Trabalho	78,95	13,85	72,72	85,18
	Relações Interpessoais	75,00	17,18	67,27	82,73
Satisfatório com tendência para muito satisfatório	Auto-Estima	70,39	16,25	63,08	77,70
	Significância da Tarefa	70,39	22,52	60,26	80,52
Satisfatório com tendência neutra	Serviços de Saúde e Assistência Social	65,79	16,58	58,33	73,25
	Feedback	65,79	15,50	58,82	72,76
	Identidade da Tarefa	64,47	23,32	53,98	74,96
	Auto Avaliação da QVT	61,18	19,50	52,41	69,95
	Tempo de Repouso	57,89	20,92	48,48	67,30
Satisfatório com tendência para neutro/insatisfatório	Tempo de Lazer	55,26	15,20	48,43	62,09
	Liberdade de Expressão	54,61	27,70	42,15	67,07
	Disposição física e mental	53,95	17,70	45,99	61,91
	Condições de Trabalho	53,95	18,19	45,77	62,13
	Autonomia	51,97	20,10	42,93	61,01
	Jornada de Trabalho	51,97	18,29	43,75	60,19
	Oportunidade de Crescimento	51,97	18,39	43,70	60,24
	Variedade da Tarefa	50,00	19,57	41,20	58,80
Insatisfatório com tendência para neutro/satisfatório	Desenvolvimento Pessoal e Profissional	48,68	26,32	36,85	60,51
	Benefícios Extras	46,05	20,43	36,86	55,24
	Recursos Financeiros	44,74	20,96	35,32	54,16

Quadro 4: Resultados obtidos por faceta da QVT do TQWL-42 (Proplan)

PROINFRA					
CLASSIFICAÇÃO	FACETA	MÉDIA	DESVIO PADRÃO	LIM INF	LIM SUP
Muito satisfatório com tendência para satisfatório	Segurança de Emprego	77,63	13,05	73,48	81,78
	Relações Interpessoais	76,64	13,05	72,49	80,79
Satisfatório com tendência para muito satisfatório	Capacidade de Trabalho	74,34	17,90	68,65	80,03
	Significância da Tarefa	71,38	16,16	66,24	76,52
	Auto-Estima	70,72	16,25	65,55	75,89
Satisfatório com tendência neutra	Auto Avaliação da QVT	64,47	18,50	58,59	70,35
	Condições de Trabalho	62,17	18,26	56,36	67,98
	Tempo de Repouso	61,84	17,67	56,22	67,46
	Feedback	60,86	15,15	56,04	65,68
	Identidade da Tarefa	60,20	18,59	54,29	66,11
	Tempo de Lazer	59,54	21,44	52,72	66,36
	Oportunidade de Crescimento	58,55	16,36	53,35	63,75
	Disposição física e mental	57,24	15,00	52,47	62,01
	Jornada de Trabalho	56,91	20,69	50,33	63,49
Satisfatório com tendência para neutro/insatisfatório	Serviços de Saúde e Assistência Social	54,93	24,92	47,01	62,85
	Autonomia	52,96	18,25	47,16	58,76
	Variedade da Tarefa	51,97	16,51	46,72	57,22
Insatisfatório com tendência para neutro/satisfatório	Desenvolvimento Pessoal e Profissional	49,01	22,39	41,89	56,13
	Benefícios Extras	48,36	18,42	42,50	54,22
	Liberdade de Expressão	47,37	25,03	39,41	55,33
	Recursos Financeiros	46,05	21,77	39,13	52,97

Quadro 5: Resultados obtidos por faceta da QVT do TQWL-42 (Proinfra)

O resultado difere não apenas entre as Unidades estudadas nesta pesquisa como também das respostas obtidas por Garcia (2007), nas quais mais da metade dos entrevistados afirmou que a chefia sempre ou quase sempre dá abertura para que seus servidores deem sugestões. Quando comparada com a média obtida no estudo de Pinto, Pedroso e Pilatti (2014), a diferença é significativa, uma vez que a média encontrada por eles (58,0) está fora do intervalo de confiança obtido na Proinfra.

Búrigo (1997) afirma que são poucos os dirigentes que percebem a forte ligação do desempenho de suas unidades com a QVT, tanto relacionado quanto à produtividade quanto ao convívio social. Smith e Nock (1980) concluem em seu trabalho que servidores públicos percebem seus empregos menos favoravelmente quando não possuem voz ativa na realização do mesmo, gerando alienação do trabalhador. Ting (1997) afirma que vários estudos demonstram que a falta de oportunidade de desenvolvimento profissional está altamente associada com a insatisfação de funcionários públicos.

A cultura organizacional de cada Unidade é o reflexo de seu dirigente e de suas próprias crenças, quando as relações nesta estrutura são verticais. Nestes casos, o funcionário é levado a agir de acordo com o pensamento individual de seu chefe, não de acordo com as regras comuns a todos (Garcia, 2007). A baixa média nessa faceta nas duas Pró-Reitorias remete a teorias abordadas anteriormente neste estudo. Ting (1997) afirma que a satisfação no trabalho tem ligação com a realização de necessidades pessoais, um dos ramos da faceta apresentada. Ferreira, Alves e Tostes (2009), por sua vez, acreditam que o atual cenário do mercado de trabalho exige profissionais qualificados e constantemente atualizados.

O pensamento patrimonialista enraizado em alguns dos gestores das Unidades

pode ser a causa de tais resultados (Ferreira, Alves, & Tostes, 2009). É necessário que os gestores repensem as práticas organizacionais, reestruturando seu “pensar” e “saber”, buscando responder eficientemente às exigências da administração pública baseada nos resultados. A gestão arcaica e conservadora, que trata o servidor apenas como uma ferramenta e não como um ser humano completo, com seus limites, desejos e necessidades, não apenas piora a QVT como aumenta o número de doenças do trabalho e licenças médicas.

Ao comparar cada Pró-Reitoria em relação às facetas isoladamente, nota-se que houve poucos casos nos quais uma Unidade se diferencia significativamente das demais, estando apresentados a seguir os resultados significativos. Na faceta Feedback, a Proinfra obteve média significativamente inferior tanto à média geral da amostra quanto da Preae e da Propp, conforme visto na Tabela 4. No estudo de Garcia (2007), houve predominância de pessoas que afirmam receber feedback sempre ou quase sempre da chefia.

Feedback	Média	Desvio Padrão	N	LimInf	LimSup
PRAD	66,49	13,82	47	62,50	70,40
PREAE	71,97	16,25	33	66,40	77,50
PREG	68,86	14,21	55	65,10	72,60
PROGEP	69,23	15,93	39	64,20	74,20
PROINFRA	60,86	15,15	38	56,00	65,70
PROPLAN	65,79	15,50	19	58,80	72,80
PROPP	71,20	10,95	23	66,70	75,70
TOTAL	67,66	14,90	254	65,80	69,50

Tabela 4: Médias, desvio padrão e intervalo de confiança da faceta Feedback por Pró-Reitoria

Na faceta Desenvolvimento Pessoal e Profissional, a Preae obteve média significativamente maior que a média total obtida e maior que a da Proinfra e da Proplan. A média da Proinfra ainda foi significativamente menor que a média total encontrada, conforme visto na Tabela 5. Novamente na faceta Liberdade de Expressão, as médias da Preae, Prad e Propp diferenciam-se significativamente da média da Proinfra (Tabela 6).

Desenvolvimento Pessoal	Média	Desvio Padrão	N	LimInf	LimSup
PRAD	57,18	19,98	47	51,50	62,90
PREAE	70,08	20,95	33	62,90	77,20
PREG	58,64	22,42	55	52,70	64,60
PROGEP	65,71	20,22	39	59,40	72,10
PROINFRA	49,01	22,39	38	41,90	56,10
PROPLAN	48,68	26,32	19	36,80	60,50
PROPP	62,50	20,98	23	53,90	71,10
TOTAL	59,10	22,48	254	56,30	61,90

Tabela 5: Médias, desvio padrão e intervalo de confiança da faceta Desenvolvimento Pessoal e

Liberdade de Expressão	Média	Desvio Padrão	N	LimInf	LimSup
PRAD	62,50	17,48	47	57,50	67,50
PREAE	73,86	22,18	33	66,30	81,40
PREG	55,00	23,27	55	48,90	61,10
PROGEP	60,58	18,48	39	54,80	66,40
PROINFRA	47,37	25,03	38	39,40	55,30
PROPLAN	54,61	27,70	19	42,20	67,10
PROPP	65,22	18,83	23	57,50	72,90
TOTAL	59,45	22,84	254	56,60	62,30

Tabela 6: Médias, desvio padrão e intervalo de confiança da faceta Liberdade de Expressão.

A Preae obteve média significativamente maior que a média geral obtida em todas as Pró-Reitorias. Na faceta Autonomia, a Progep apresentou média significativamente superior à média total, à Preg e à Proinfra. Estes resultados são apresentados na Tabela 7.

Autonomia	Média	Desvio Padrão	N	LimInf	LimSup
PRAD	57,98	15,07	47	53,70	62,30
PREAE	59,47	17,69	33	53,40	65,50
PREG	50,45	20,83	55	44,90	56,00
PROGEP	63,78	13,99	39	59,40	68,20
PROINFRA	52,96	18,25	38	47,20	58,80
PROPLAN	51,97	20,10	19	42,90	61,00
PROPP	57,61	21,89	23	48,70	66,60
TOTAL	56,20	18,52	254	53,90	58,50

Tabela 7: Médias, desvio padrão e intervalo de confiança da faceta Autonomia por Pró-Reitoria e total.

O último item a ser analisado do TQWL-42 é a Auto Avaliação da QVT. A média obtida foi 66,54, classificada como satisfatória com tendência neutra. O resultado não difere significativamente do encontrado por Pinto, Pedroso e Pilatti (2014), em que a média foi 67,50.

Ao compararmos a Auto Avaliação da QVT entre as Unidades (Tabela 8), a Prad se destaca acima da média geral e acima da média da Preg, da Progep e da Proplan, ou seja, os servidores da Prad tem uma percepção maior da sua QVT do que os servidores lotados nestas outras Pró-Reitorias.

AA QVT	Média	Desvio Padrão	N	LimInf	LimSup
--------	-------	---------------	---	--------	--------

PRAD	73,14	10,42	47	70,20	76,10
PREAE	70,08	17,66	33	64,10	76,10
PREG	63,41	18,30	55	58,60	68,20
PROGEP	62,82	18,02	39	57,20	68,50
PROINFRA	64,47	18,50	38	58,60	70,40
PROPLAN	61,18	19,50	19	52,40	69,90
PROPP	69,57	18,01	23	62,20	76,90
TOTAL	66,54	17,39	254	64,40	68,70

Tabela 8: Médias, desvio padrão e intervalo de confiança da faceta Auto Avaliação da QVT por Pró-Reitoria e total.

A Proplan apresentou as menores médias em 11 facetas (Auto-Avaliação da QVT, Disposição Física e Mental, Autoestima, Significância da Tarefa, Desenvolvimento Pessoal e Profissional, Relações Interpessoais, Tempo de Lazer, Recursos Financeiros, Benefícios Extras, Condições de Trabalho, e Variedade da Tarefa), mais do que qualquer outra Unidade.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve por objetivo principal avaliar a QVT dos servidores das Pró-Reitorias da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. A média da amostra foi 62,97, classificada como satisfatória com tendência neutra. A esfera Psicológica e Comportamental apresentou média significativamente maior que as demais, enquanto as esferas Ambiental e Organizacional e Econômica e Política foram significativamente menores que as esferas Biológica e Fisiológica e Psicológica e Comportamental.

As maiores médias encontradas nas facetas do TQWL-42 foram Segurança de Emprego, seguida de Relações Interpessoais e Capacidade de Trabalho, todas classificadas como muito satisfatória com tendência para satisfatória. As três menores médias foram Recursos Financeiros, Benefícios Extras e Jornada de Trabalho, sendo a primeira classificada como insatisfatória com tendência para neutro/satisfatório e as duas últimas como satisfatória com tendência para neutro/insatisfatório.

Ao comparar-se as médias obtidas nas facetas por Unidade, a Proinfra apresentou média significativamente inferior à da Preae e da Propp na faceta Feedback, à média geral na faceta Desenvolvimento Pessoal e Profissional e à da Preae, Prad e Propp na faceta Liberdade de Expressão. A Preae obteve média significativamente maior que a média geral nas facetas Desenvolvimento Pessoal e Profissional e Liberdade de Expressão. A Progép apresentou média superior à média geral na faceta Autonomia. A Prad obteve média significativamente maior que as médias gerais da Preg, Progép e Proplan na Auto Avaliação da QVT. É válido ressaltar que a Prad é a única Unidade onde o Pró-Reitor é um servidor técnico-administrativo.

Os resultados obtidos foram comparados aos encontrados por Pinto, Pedroso e

Pilatti (2014) e Garcia (2007), por avaliarem a QVT com populações e/ou instrumentos parecidos com os desta pesquisa. Observou-se que os resultados encontrados nesta pesquisa são muito semelhantes com os resultados dos estudos citados, o que indica certa homogeneidade quando se trata destes aspectos da vida e do trabalho dos servidores públicos.

A partir da comparação entre as Pró-Reitorias, é certo afirmar que algumas se destacam das outras negativamente nos aspectos gerenciais. Nas pró-reitorias onde os gestores centralizam o poder de decisão e dão pouca ou nenhuma abertura para seus servidores desenvolverem-se profissionalmente, as médias da QVT se mostraram abaixo das demais, ainda que algumas vezes sem significância estatística. Ao tratar-se de questões tão subjetivas quanto a percepção da QVT, no entanto, é permitido inferir algumas conclusões baseadas tanto nos resultados numéricos quanto no discurso dos servidores e observação do pesquisador.

Finalizado o primeiro diagnóstico da QVT dos servidores técnicos administrativos das Pró-Reitorias da UFMS, ocorrem a partir de agora uma série de questionamentos que podem e devem ser estudados com maior profundidade, como a avaliação da QVT dos docentes da Instituição e a comparação entre esses resultados, a análise dos aspectos relacionados à cultura organizacional e suas influências na QVT.

Muito além da intenção de se criar condições por meio da estrutura institucional para que o servidor tenha mais bem-estar tanto no trabalho quanto em sua vida particular, é imprescindível que se valorize o servidor público federal, suas tarefas e seus anseios por meio das intervenções organizacionais. É preciso certificar o servidor de que a Instituição se importa e principalmente se interessa por ele, uma vez que ambos crescem juntos quando o servidor tem a possibilidade de desenvolver suas habilidades profissionais e pessoais.

REFERÊNCIAS

Alves, E. F. (2010). Qualidade de Vida no Trabalho: indicadores e instrumentos de medidas. **Revista Diálogos & Saberes**, v. 6, n. 1.

Amorim, T. N. G. F. (2010). Qualidade de vida no trabalho: preocupação também para servidores públicos?. **RECADM**, v. 9, n. 1, pp. 35-48.

Battisti, H.H.; Guimarães, A.C.A.; & Simas, J.P.N. (2005). Atividade física e Qualidade de Vida de Operadores de Caixa de Supermercado. **Revista Brasileira de Ciências e Movimento**. Florianópolis, 13(1): pp. 71-78.

Bordim, R. de S. (2013). Nível de atividade física e percepção de qualidade de vida no trabalho.

Bresser-Pereira, L. C. (1996). Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, pp. 1-28.

Búrigo, C. C. D. (1997). Qualidade de vida no trabalho. **Revista de Ciências Humanas**, v. 15, n. 22, pp. 90-111.

Felce, D.; & Perry, J. (1995). Quality of life: Its definition and measurement. **Research in developmental disabilities**, v. 16, n. 1, pp. 51-74.

Fernandes, E. (1996). **Qualidade de vida no trabalho: como medir para melhorar**. Salvador: Casa da Qualidade.

Ferreira, M. C.; Alves, L.; & Tostes, N. (2009). Gestão de qualidade de vida no trabalho (QVT) no serviço público federal: o descompasso entre problemas e práticas gerenciais. **Psicologia: teoria e pesquisa**, v. 25, n. 3, pp. 319-327.

Ferro, F. F. (2012). Instrumentos para medir a qualidade de vida no trabalho e a ESF: uma revisão de literatura. **Curso de especialização em atenção Básica em Saúde da Família**. UFMG, Brumadinho-MG.

Garcia, E. de O. P. (2007). Estudo de caso exploratório sobre qualidade de vida no trabalho de funcionários públicos. **Rev. Organizações em contexto**, São Paulo, v. 3, n. 5.

Group, The Whoqol. (1998). The World Health Organization quality of life assessment (WHOQOL): development and general psychometric properties. **Social science & medicine**, v. 46, n. 12, pp. 1569-1585.

Hammer, L. B.; & Zimmerman, K. L. (2011). **Quality of work life**.

Kauss, L. F. (2011). **A estabilidade funcional e a eficiência no serviço público**.

Limongi-França, A. C. (1997). Qualidade de vida no trabalho: conceitos, abordagens, inovações e desafios nas empresas brasileiras. **Revista Brasileira de Medicina Psicossomática**. Rio de Janeiro, v.1, n.2, pp. 79-83, abr./mai./jun.

Mello, M. S. O. (2006). **Qualidade de vida no trabalho e motivação**. Disponível em: <www.assevim.edu.br/agathos/2educacao/monica.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2015.

Nadler, D. A.; & Lawler, E. E., 3rd. (1983). Quality of work life: perspectives and directions. **Organizational dynamics**, v. 11, n. 3, p. 20.

Pedroso, B. (2010). **Desenvolvimento do TQWL-42: Um instrumento de avaliação da qualidade de vida no trabalho**. 2010. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção)– Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Ponta Grossa.

Pinto, G. M. C.; Pedroso, B.; & Pilatti, L. A. (2014). Qualidade de vida e qualidade de vida no trabalho de servidores públicos do setor administrativo de uma instituição de ensino superior do Paraná. **Revista Brasileira de Qualidade de Vida**, v. 6, n. 3.

Ribeiro, C. A. O.; & Campos, L. N. M. (2012). Qualidade de vida no trabalho [http://dx. doi. org/10.15601/1983-7631/rt.v2n2](http://dx.doi.org/10.15601/1983-7631/rt.v2n2) pp. 28-39. **Revista Tecer**, v. 2, n. 2.

Saraji, G. N.; & Dargahi, H. (2006). Study of quality of work life (QWL). **Iranian journal of public health**, v. 35, n. 4, pp. 8-14.

Smith, M. P.; & Nock, S. L. (1980). Social class and the quality of work life in public and private organizations. **Journal of Social Issues**, v. 36, n. 4, pp. 59-75.

Timossi, L.; Pedroso, B.; Pilatti, L. A.; & Francisco, A. C. de. (2009). Adaptação do modelo de Walton para avaliação da Qualidade de Vida no Trabalho-DOI: 10.4025/reveducfis.v20i3.5780. **Revista da**

Educação Física/UEM, v. 20, n. 3, pp. 395-405.

Ting, Y. (1997). Determinants of job satisfaction of federal government employees. **Public personnel management**, v. 26, n. 3, pp. 313-334.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL. **Sistema de Informações de Ensino**. Disponível em: <<http://www.sien.ufms.br/>>. Acesso em: 05 mai. 2015.

Walton, R. E. (1974). Improving quality of work life. **Harvard Business Review**, v. 52, n. 3, pp. 12-&.

WHOQOL group. (1995). The World Health Organization quality of life assessment (WHOQOL): position paper from the World Health Organization. **Social science & medicine**, 41(10), 1403-1409.

Yin, R. K. (2010). **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. Bookman editora, 4ª edição.

PRÁTICAS DE TD&E ADOTADAS EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS BRASILEIRAS SEGUNDO A PERCEPÇÃO DOS PROFISSIONAIS

Lana Montezano

Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Administração
Brasília – Distrito Federal

Fernanda Drummond Ruas Gaspar

Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social do Trabalho e das Organizações
Brasília – Distrito Federal

Rafaela Marcolino

Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social do Trabalho e das Organizações
Brasília – Distrito Federal

RESUMO: Objetiva-se apresentar a percepção de profissionais de TD&E de Organizações Públicas quanto às práticas adotadas para verificar alinhamento aos modelos da produção científica. Adotou-se método quantitativo (estatística descritiva), com aplicação de questionário a 283 participantes. Os principais resultados foram profissionais de TD&E não possuem formação específica para atuar na área; práticas são realizadas principalmente por profissionais da área de gestão de pessoas; as práticas menos adotadas são ROI e gamificação e as mais realizadas são Logística do treinamento, Facilitação do treinamento

e ANT. Observou-se desalinhamento entre modelos desenvolvidos na literatura de ANT e Planejamento instrucional e praticados pelas Organizações. A abordagem teórica e prática é estratégia preferida para se aperfeiçoar, principalmente em temas de Avaliação de resultado de treinamento, Planejamento Instrucional e Universidade Corporativa. Recomenda-se atenção à necessidade de maior aproximação entre a academia e as organizações públicas para efetivação das práticas de TD&E, com investigações adaptadas ao contexto específico.

PALAVRAS-CHAVE: Treinamento, Desenvolvimento e Educação; Organizações Públicas; Avaliação de Necessidade de Treinamento; Planejamento Instrucional.

ABSTRACT: The objective of this article is to present the perception of TD&E professionals of Public Organizations regarding the practices adopted to verify the alignment of scientific production models. A quantitative method was used (descriptive statistics), with 283 participants. The main results were: TD&E professionals do not have a specific training to work in the area; practices are mainly performed by professionals from the area of people management; the least adopted practices are ROI and Gamification and the most adopted are Logistics of training, Facilitation of training and

ANT. There was a misalignment between models developed in the literature of ANT and Instructional Planning and practiced by the Organizations. The theoretical and practical approach is the preferred strategy for improvement, especially in the topics of Training Result Evaluation, Instructional Planning and Corporate University. Attention needs to be drawn to the need of approximation between the academy and public organizations for the implementation of TD&E practices, with investigations adapted to the specific context.

KEYWORDS: Training, Development and Education; Public Organizations; Training Need Assessment; Instructional Planning.

1 | INTRODUÇÃO

Devido às intensas transformações tecnológicas e sociais, tem-se alterado as necessidades do mercado de trabalho e exigido das organizações uma constante manutenção do aprendizado das competências necessárias dos servidores para alcance de melhores resultados organizacionais e melhoria na prestação do serviço público. As áreas de gestão de pessoas passaram a ter um papel estratégico nas Organizações por serem responsáveis por garantir profissionais com o perfil necessário ao alcance dos objetivos estratégicos. Neste sentido, a área de Treinamento passa a ser um diferencial por viabilizar processos de aprendizagem aos profissionais para exercerem o trabalho com desempenhos bem-sucedidos.

As práticas de gestão de pessoas são influenciadas diretamente pelo contexto cultural da organização, assim como pelas contingências socioeconômicas do país. Dessa forma, para compreensão das necessidades de capacitação e formação de servidores públicos, faz-se necessário identificar as principais mudanças pelas quais as organizações brasileiras passaram nos últimos anos e seu alinhamento com o contexto nacional. Apesar dos avanços dos processos de Treinamento, Desenvolvimento e Educação (TD&E) nas últimas décadas, percebe-se ainda a dificuldade das áreas de educação corporativa em acompanhar a evolução e a atualização das ações concernentes a este setor (SAMPALIO; TAVARES, 2001), cenário que ainda pode estar acontecendo nos dias de hoje e que este capítulo pretende analisar.

A produção científica referente à TD&E tem demonstrado que, apesar de um tema emergente e em constante avanço, a produção deve ser frequentemente atualizada, visto que, ainda são necessárias investigações aprofundadas referentes à manutenção do aprendizado, como ocorrem esses processos e formas de mensuração dos resultados dos investimentos de TD&E (BELL ET AL., 2017).

O interesse prático das organizações, sobretudo públicas, pelos processos de TD&E foi inicialmente atrelado à necessidade de obtenção de certificações de qualidade, a exemplos das normas da *International Organization for Standardization* (ISO), demandando, portanto, a criação de iniciativas de capacitação dos servidores

para cumprimento do objetivo organizacional (SAMPAIO; TAVARES, 2001). A instituição da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas no Governo Federal pelo Decreto nº 5.707/06, foi uma forma de fortalecer as práticas de desenvolvimento dos servidores, fazendo com que as organizações públicas passassem a se estruturar para o cumprimento da legislação vigente, respaldando a área de TD&E para exercer práticas que viabilizassem o desenvolvimento das competências dos servidores. Existem desafios relacionados ao cenário de TD&E no contexto público, a exemplo de orçamentos e infraestrutura, o que contribui para uma percepção equivocada e enraizada das capacitações como um gasto público desnecessário e não como um investimento no desenvolvimento dos servidores (RANZINI; BRYAN, 2017).

Neste contexto, tem-se o questionamento se as organizações estão colocando em prática os modelos propostos pela literatura de TD&E, mais especificamente no contexto de organizações públicas. Este capítulo tem por objetivo apresentar a percepção de profissionais de organizações públicas brasileiras que atuam na área de TD&E quanto às práticas adotadas na área, para verificar o alinhamento aos modelos conceituais existentes na produção científica, bem como descrever quem são os responsáveis pela execução destas práticas nas Organizações.

2 | REFERENCIAL TEÓRICO

Dentre as práticas de gestão de pessoas, tem-se a de TD&E definida como construções práticas e teóricas que visam fornecer sistematicamente as competências necessárias aos funcionários e estimular continuamente a aprendizagem e produção do conhecimento (DEMO ET AL., 2012).

Trata-se de um subsistema da área de Gestão de Pessoas, que se caracteriza por administrar práticas sistemáticas de aprendizagem, que resultam mudanças relativamente permanentes nos conhecimentos, habilidades e/ou atitudes dos profissionais. As atividades de formação e desenvolvimento permitem que as organizações sejam mais competitivas, eficientes e inovadoras (KRAIGER; CAVANAGH, 2015).

Nas últimas décadas, as Organizações Públicas ampliaram a clientela e variedade de seus serviços, mas as pressões orçamentárias e dificuldades de gestão persistem. A qualidade do serviço que o cidadão recebe depende de ações de TD&E para servidores que prestam serviços de interesse público (BORGES-ANDRADE, 2006).

O setor público não necessita lidar com preocupações do mercado competitivo e lucratividade desenfreada, resultando, muitas vezes, em uma acomodação dos servidores quando o assunto é aprendizagem organizacional e ações de desenvolvimento. Como consequência disso, surge um cenário com carência de funcionários qualificados, queda na qualidade dos serviços ofertados à sociedade, bem como desperdícios de recursos técnicos, humanos e financeiros (AMORIM;

SILVA, 2012).

Pode-se afirmar que a administração pública brasileira passa por mudanças, uma vez que tem buscado focar nos resultados e nos modelos gerenciais em detrimento dos processos burocráticos, os quais orientaram as práticas de gestão pública ao longo de décadas. A prioridade sempre foi cumprir princípios constitucionais, porém torna-se necessário também atender às necessidades sociais. Nesse sentido, o foco na capacitação de servidores, para a melhoria dos serviços públicos e a satisfação do cidadão, ganha espaço e relevância nas ações de gestão de pessoas (PINTO; SILVA, 2015), inclusive por meio do Decreto 5.707/06, o qual estabelece que os investimentos de treinamentos deveriam ser por meio da implantação dos modelos de gestão por competências (SILVA; MELLO; TORRES, 2013).

As capacitações no contexto público só serão efetivas se as demandas de aprendizagem forem identificadas de forma coerente e alinhadas às reais necessidades institucionais. Além disso, um grande desafio deste contexto é a heterogeneidade dos perfis de servidores, os quais dificilmente conseguem ter suas necessidades de capacitação atendidas por meio de um modelo único de treinamento ou de curso de formação (RANZINI; BRYAN, 2017).

Os programas de treinamento começaram a ganhar visibilidade organizacional, passaram a ser incluídos em reuniões gerenciais e orçamentárias, e elaborados a partir de uma combinação de teorias, conceitos e resultados empíricos desenvolvidos por profissionais e pesquisadores (MALVEZZI, 2015). Os métodos virtuais, tecnológicos e inovadores de aprendizagem ganharam espaço na área de educação corporativa (AGUINIS; KRAIGER, 2009; BELL ET AL., 2017). A gamificação, por exemplo, vem sendo utilizada nos últimos anos como recurso e estratégia de metodologia ativa de aprendizagem (CEHELLA; MONTEZANO; MELLO, 2018), que vem como resposta às tendências de estratégias de aprendizagem com foco na experiência do aprendiz (BELL ET AL., 2017). A gamificação consiste na utilização de mecânica, estética e pensamento baseado em jogos para engajar pessoas, motivar a ação, promover a aprendizagem e desenvolver a capacidade de resolução de problemas (KAPP, 2012).

Existem diversos profissionais atuando na área de TD&E, porém, muitos não possuem embasamento teórico e realizam procedimentos equivocados, sem parâmetros e não têm como comparar ou avaliar; fazem por fazer, o que provoca uma questão de responsabilidade social e ética. Por outro lado, existem profissionais que têm um excelente embasamento teórico, mas, quando chegam para trabalhar, na área nunca tiveram uma experiência prática, e, muitas vezes, esse profissional errará na aplicação da teoria antes de ser compatível para aquela organização. Por isso, a importância e necessidade de um profissional de TD&E apresentar domínio da teoria e da prática (BORGES-ANDRADE, 2006). A criação das Universidades Corporativas se justifica como um reflexo da realidade do trabalho, a qual requer que as pessoas sejam desafiadas constantemente, possibilitando o acompanhamento dos novos cenários de inovação e tecnologia imersos na contemporaneidade (EBOLI, 2004).

As etapas de Planejamento, Implementação e Avaliação de TD&E se configuram como as mais importantes para a efetividade das práticas desta área (ODELIUS; SIQUEIRA JÚNIOR, 2008). Os profissionais da área vêm relatando que as Avaliações de Necessidade de Treinamento (ANT) constituem-se como uma das fases mais importantes de todo o sistema instrucional (ABBAD; FREITAS; PILATI, 2006). Estudos nacionais e internacionais indicam que, apesar de importantes, as ANTs são realizadas de forma pouco sistemática nas organizações, restringindo-se às análises nos níveis do indivíduo e das tarefas, além de desconsiderar o alinhamento com a estratégia organizacional (FERREIRA; ABBAD, 2013, 2014), empobrecendo, assim, as possíveis contribuições para as ações de TD&E.

A etapa do planejamento compreende, de forma sistemática, as reais necessidades de treinamento e alinha-se um desenho instrucional capaz de atendê-las (BORGES-ANDRADE, 2006). Um dos aspectos que deve ser contemplado no Planejamento Instrucional é a definição de Estratégias de Aprendizagem (EA). Não existem estratégias melhores ou piores, e sim estratégias mais ou menos adequadas ao tipo de atividade a ser aprendida. Essas estratégias seriam facilitadoras do processo de aprendizagem e de estudo (PRATES; LIMA; CIASCA, 2016), ou seja, procedimentos para facilitar a aquisição, armazenamento e posterior aplicação dos conhecimentos aprendidos (MARTINS; ZERBINI, 2014).

A avaliação de treinamento é outro processo necessário e defendido dentro do contexto público, sobretudo porque contribui na tomada de decisão sobre as políticas públicas. Por se tratar do Brasil, essa avaliação torna-se quase que obrigatória, haja vista o elevado índice de problemas de cunho social e com recursos reduzidos. Nesse sentido, cresceu o interesse pelas técnicas de avaliação na esfera pública, tornando relevante, portanto, a aplicação e acompanhamento de alguns programas (MOURÃO; BORGES-ANDRADE, 2005).

Muitos são os investimentos nas organizações na área TD&E devido à busca de melhores resultados organizacionais. Contudo, esta área possui descrédito nas organizações em razão do baixo retorno dos investimentos organizacionais nos programas de TD&E. A ineficiência dos processos de avaliação de necessidades educacionais é um dos principais responsáveis por esse descrédito, pois realiza frequentemente o levantamento de treinamento via cardápio, produzindo decisões de investimento em TD&E não condizentes com a verdadeira necessidade organizacional (MENEZES; ZERBINI; ABBAD, 2010).

A avaliação do treinamento pode ocorrer a partir de cinco níveis (BORGES-ANDRADE, 2002): reação ao treinamento (percepção dos treinando sobre o evento instrucional), aprendizagem (níveis de absorção do conteúdo ministrado), comportamento no cargo (nível de transferência positiva do conhecimento adquirido para a atividade laboral), mudança organizacional (desempenho da organização e mudanças ocorridas após o evento/processo instrucional) e valor final (custo-benefício do processo instrucional para a organização como um todo), sendo a avaliação de

reação é umas das ferramentas mais aplicadas dentre as ações de avaliação de TD&E, no entanto, constatou-se a necessidade de realização de mais pesquisas que possibilitem relações entre os níveis de reação e outros níveis de avaliação (ZERBINI, BORGES-FERREIRA; ABBAD, 2012). Os indicadores de desempenho organizacionais constituem-se como um importante recurso para avaliação no nível de valor final, sendo o retorno sobre investimento (ROI) um dos mais indicados nesses casos, porém muitos profissionais desconhecem sua aplicação (MOURÃO; MENEZES, 2012).

3 | MÉTODO

A pesquisa caracteriza-se como teórico-empírica, de natureza descritiva, com recorte transversal. Adotou-se abordagem quantitativa com uso de questionário eletrônico para coleta de dados. Para a construção do instrumento, realizou-se análise da literatura de TD&E, de modo a permitir a construção de questões que contemplassem as práticas dos seus subsistemas, bem como a evolução em cada uma delas. A elaboração dos itens considerou os critérios propostos por PASQUALI (2010). A primeira versão do instrumento, construída em formato eletrônico no *Google forms*, foi submetida à análise de conteúdo e semântica com três especialistas em TD&E, para verificar a adequação dos termos técnicos, completude das práticas utilizadas, bem como aspectos de *layout*, funcionalidades de preenchimento e redação. Os comentários foram analisados e incorporados para aperfeiçoamento do questionário.

O instrumento validado possui uma apresentação inicial com o objetivo da pesquisa, ressalva do tratamento de sigilo das informações de forma individualizada e contém 21 questões distribuídas da seguinte forma: uma questão sobre a atuação profissional do participante; uma sobre os responsáveis pelas demandas de TD&E de modo geral na Organização; quatro questões sobre as práticas de TD&E adotadas, sendo uma sobre os responsáveis pela realização das 10 práticas, duas sobre o detalhamento de como são feitas essas práticas (ANT e Planejamento Instrucional) e uma sobre o preparo dos profissionais para realização destas práticas; duas sobre interesses na área de TD&E; duas sobre preferências por estratégias de aprendizagem ao desenvolvimento em TD&E; dez questões sobre caracterização do perfil dos respondentes e uma para identificar o mecanismo pelo qual tomou conhecimento da pesquisa.

A população da pesquisa é composta por profissionais que atuam com demandas de TD&E em Organizações Públicas Brasileiras. A amostragem adotada foi não probabilística, sendo utilizadas duas técnicas distintas: (i) por bola de neve, com divulgação do *link* da pesquisa em redes sociais, e *e-mail* para contatos de conhecidos que replicaram a divulgação da pesquisa, bem como envio de *e-mail* para coordenadores de cursos de pós-graduação correlatos ao tema dos diversos Estados do Brasil, com solicitação de encaminhamento aos respectivos alunos; e (ii)

por julgamento, na qual foram elencadas relação de organizações públicas federais, estaduais e distritais para solicitação de preenchimento da pesquisa por parte da equipe de gestão de pessoas, seja por meio de pedido para Ouvidoria ou pelo contato da área disponível no *site*.

A análise dos dados foi com estatística descritiva de frequência, pelo fato de terem sido adotadas variáveis categóricas. Cabe ressaltar que, algumas questões permitiam a escolha de mais de uma resposta, passando a serem tratadas tanto em relação à frequência em que foram marcadas de forma individual ou agrupadas quanto a sua frequência em relação ao total de respondentes. Isso ocorreu nas questões relacionadas aos responsáveis pela execução das práticas de TD&E, pela indicação de como são feitas as práticas, pelo interesse em TD&E e pelas estratégias de aprendizagem para se desenvolverem.

4 | RESULTADOS E DISCUSSÃO

Durante o período da coleta de dados, obteve-se 283 respostas. O perfil da amostra de participantes é caracterizado como 70,3% do sexo feminino; 26,5% entre 36 a 41 anos e 25,8% entre 30 a 35 anos; e 61,1% em união estável/casado. Obteve-se resposta de pessoas em 26 Estados diferentes, sendo 42,8% do Centro-Oeste, 38,9% do Norte, 7,4% do Sudeste, 7,1% do Nordeste, e 3,9% de respondentes da região Sul. A escolaridade da maioria é especialização/MBA completo (37,8%); 2,5% possuem ou estão cursando o ensino médio; 20,1%, o ensino superior; 44,9%, a pós-graduação *latu sensu*; 23%, o mestrado; 8,8%, o doutorado; e 0,7%, o pós-doutorado, totalizando 77,4% com alguma pós-graduação, o que indica preocupação dos servidores públicos em buscar aperfeiçoamento contínuo na sua formação, além do fato de que 50,2% trabalham em suas organizações e também estão estudando no momento. Esse resultado diverge de AMORIM; SILVA (2012) ao afirmar que servidores públicos possuem postura de acomodação na busca de aprendizagem.

A maioria dos respondentes é profissional que atua diretamente em unidades de Gestão de Pessoas ou áreas afins (60,4%), seguidos de 31,4% de profissionais de outras áreas da organização que atuam com demandas de TD&E e 8,1% indicaram outra caracterização. O preenchimento do questionário foi feito por profissionais de diferentes cargos/funções nas organizações, sendo 43,1% por responsáveis pelas áreas em que atuam, 35,3% por profissionais de nível superior, 13,4% por profissionais de nível técnico, e 7,4% por assessores das áreas. Além disso, 0,7% não especificou seu cargo/função.

A maioria dos responsáveis (79,9%) pelos processos de TD&E são da própria organização. No que diz respeito ao preparo dos profissionais para trabalhar com TD&E, apenas 12,3% relataram possuir todos os servidores com formação específica para atuar nesta área, enquanto que 39,2% indicaram que menos da metade dos

servidores foram preparados e 45,5% revelam que mais da metade dos profissionais que atuam com TD&E aprenderam a trabalhar somente com a prática e rotina das organizações, ou seja, possivelmente não receberam formações sólidas para subsidiarem tecnicamente sua atuação laboral.

Esses dados apontam uma carência de preparo específico dos profissionais que atuam diretamente na área de TD&E, sendo contraditório com a própria atuação da área que acaba se preocupando em desenvolver profissionais de outras áreas, e não volta o olhar para os próprios responsáveis pelas demandas, de modo que possam atuar de forma efetiva nos subsistemas de treinamento. Esses resultados corroboram os achados de BORGES-ANDRADE (2006) no que diz respeito à existência de uma deficiência na formação teórica desses profissionais. Recomenda-se a necessidade de implantação de cursos estruturados de curta ou longa duração sobre práticas de TD&E, assim como a inserção de forma mais profunda e prática desses conteúdos, sobretudo nos cursos de graduação de Administração, Psicologia e até mesmo Engenharia, os quais tendem a formar profissionais para mercado de trabalho dessa área (SAMPAIO; TAVARES, 2001).

Em relação aos responsáveis por aplicar as práticas de TD&E, os respondentes poderiam indicar mais de uma opção dentre as elencadas (Profissionais da área de RH, Profissionais de outras áreas, Consultoria Interna, Consultoria Externa e Outros) ou indicar que a prática não é adotada na Organização. A Tabela 1 contém as frequências das práticas adotadas nas organizações públicas que os participantes trabalham, bem como quais delas são realizadas por mais de um responsável dentre as opções indicadas, ou seja, em que são feitas parcerias entre as áreas para execução da prática.

Prática de TD&E	Frequência da adoção das práticas (%)	Frequência de parcerias para adoção (%)
Retorno sobre o Investimento	21,9%	3,9%
Gamificação	33,6%	12,7%
Avaliação do resultado/impacto	49,8%	11%
Universidade Corporativa	48,8%	15,6%
Avaliação de aprendizagem	64%	19,4%
Avaliação de reação	71%	15,2%
Planejamento Instrucional	74,2%	24,73%
Avaliação de necessidade de treinamento	76,7%	18,7%
Facilitação do treinamento	77,4%	30,4%
Logística do Treinamento	80,9%	23,3%

Tabela 1 - Práticas de TD&E não adotadas pelas organizações e parcerias para sua adoção

Fonte: dados da pesquisa.

Observa-se que as práticas menos adotadas, com mais de 50%, foram: Retorno sobre o Investimento (ROI), Gamificação e Avaliação do resultado/ impacto e

Universidade Corporativa. Como 48,8% das pessoas que responderam informaram a existência de Universidades Corporativas em suas organizações, os dados corroboraram com estudo a respeito do crescimento desta prática como forma de desenvolvimento de profissionais (DEMO; FOGAÇA; NUNES; EDREI; FRANCISCHETO, 2011). A avaliação de treinamento mais utilizada pelas Organizações foi a de reação (71%), mantendo a convergência com o resultado de ZERBINI; BORGES-FERREIRA; ABBAD (2012). Observa-se que há preocupação das organizações em realizarem algum tipo de avaliação dos resultados de treinamento, em que quase 50% indicou o uso de algum tipo de avaliação, conforme Mourão e Borges-Andrade (2005), mas ainda não conseguiram chegar ao último nível de avaliação do retorno sobre o investimento adaptado ao contexto público, alinhado ao que foi apresentado sobre o desconhecimento dos profissionais da área sobre esta prática (MOURÃO; MENEZES, 2012).

Os resultados desta pesquisa indicam que a maioria das organizações não está adotando métodos de ensino tecnológicos e inovadores, como apontando na literatura sobre o crescimento desta prática (BELL ET AL., 2017), como a lacuna do uso efetivo da gamificação alinhada ao estudo de Hamari, Koivisto e Sarsa (2014). Por outro lado, pode-se considerar como avanços no setor público a adoção de gamificação, uma vez que quase 40% já possuem alguma iniciativa, conforme Kapp (2012) indica evolução do uso dessa prática pelas organizações. Apesar da tecnologia gerencial ter surgido a partir da globalização, como forma de manter as organizações competitivas, não só a esfera privada foi requisitada a adaptar-se a esse contexto, as organizações públicas também foram convocadas a experienciar práticas de tecnologia instrucional (PINTO; SILVA, 2015).

As práticas mais adotadas pelas organizações foram: Logística do treinamento (80,9%), Facilitação do treinamento (77,4%) e ANT (76,7%). Percebe-se que as organizações se preocupam mais na execução de treinamentos, responsabilizando-se principalmente pelas providências operacionais para realização das demandas de aprendizagem ofertadas pela própria organização ou por oferta externa. Observa-se que existem treinamentos que são ofertados sem uma ANT, além da sua priorização em detrimento das etapas de planejamento e avaliação do treinamento. Denota-se que não há um alinhamento das áreas de gestão de pessoas em atuar com a visão sistêmica dos subsistemas de TD&E.

A Tabela 1 aponta que a prática com mais parcerias é a Facilitação do treinamento (30,4%), sendo que 18% são feitas entre profissionais de Recursos Humanos (RH) e de outras áreas. Nota-se que a Universidade Corporativa, quando praticada, é realizada por profissionais de RH da própria organização em 29,3%. Da mesma forma, a Gamificação, a avaliação do resultado/impacto e o Retorno sobre Investimento (ROI), em 19,8%, 26,7% e 8,8%, respectivamente, são realizadas por profissionais de RH. Já em relação à ANT, à Avaliação de reação e à Avaliação de aprendizagem, o que mais ocorre é a realização dessas por profissionais da área de RH (53%, 48,1% e 37,1%,

respectivamente). As práticas de Planejamento Instrucional, Facilitação do treinamento e Logística do treinamento são, principalmente, aplicadas por profissionais da área de RH (44,2%, 42,8% e 49,1%, respectivamente), seguida por profissionais de outras áreas (27,9%, 35,7% e 30,7%, respectivamente).

Logo, percebe-se que os profissionais da área de RH são os principais responsáveis pela execução de todas as práticas de TD&E nas Organizações Públicas. As práticas mais realizadas por consultorias internas de RH são facilitação de treinamento (17%), avaliação de aprendizagem (13,4%) e planejamento instrucional (13,8%).

A maioria dos respondentes (81,9%) indicou usar mais de uma ação relacionada à ANT e 12% não realizam nenhuma prática relacionada a esse processo. A ação mais realizada é a solicitação de cursos pelos demandantes (69,2%), seguida pela definição dos treinamentos mediante lista prévia de cursos (46,6%). A elaboração dos planos de capacitação com base em lacunas de competência é feita em 34,04% das Organizações, apontando uma lacuna quanto à adoção de modelos de gestão por competência no serviço público, conforme SILVA; MELLO; TORRES (2013), além de indicar que a implementação do Decreto nº 5.707/06 ainda é incipiente nas organizações que participaram do estudo.

Quanto à forma que são realizadas as ANTs, como a maioria das organizações utilizam solicitações de cursos ou uso de lista prévia, corrobora com a produção científica quanto à fragilidade e à imprecisão dessa prática, pela limitação ao uso de cardápios de cursos, os quais, em sua maioria, não estão atrelados aos objetivos da organização (ABBAD; MOURÃO, 2012). O fato de não existir uma análise fidedigna das necessidades de treinamento, prejudicadas muitas vezes pela velocidade das demandas organizacionais, ocasiona diagnósticos equivocados e prescrição de atividades instrucionais que não trarão soluções eficazes, tampouco melhorias no desempenho laboral (SILVA; MENEZES, 2012; RANZINI; BRYAN, 2017). O resultado aponta que as etapas mais adequadas dos modelos existentes de ANT ainda não estão sendo adotadas pelas organizações, em que a maioria não identifica necessidades de treinamento com base em lacunas de competência e análise do contexto para elaboração do plano de capacitação, conforme proposto na literatura (ABBAD; MOURÃO; 2012; FERREIRA; ABBAD, 2013, 2014). Esse resultado converge também para os achados de Borges-Andrade (2006), sinalizando uma forte cristalização da área de TD&E e desconhecimento dos profissionais das práticas mais sistemáticas e efetivas de desenvolvimento de pessoas.

As limitações de como estão sendo feitas as ANTs nas organizações podem comprometer todo sistema instrucional na viabilização do desenvolvimento de profissionais para o desempenho do trabalho, uma vez que não estão sendo feitas de forma sistemática e com base em necessidades identificadas, a partir da mensuração quanto à expressão das competências pelos colaboradores.

No que diz respeito às etapas do Planejamento instrucional, as principais realizadas são: definição da modalidade de ensino (54%) e definição dos objetivos

instrucionais (49,4%). Ressalta-se que 24,3% das organizações não realizam nenhuma prática relacionada ao planejamento instrucional e a menos realizada é o teste do desenho instrucional (2,8%). A partir desses resultados, observa-se que o Planejamento instrucional é realizado por uma parte dos profissionais, porém as subetapas deste nem sempre são praticadas. A realização do Planejamento instrucional se faz importante, uma vez que ele tende a ressaltar as características dos treinandos que se relacionam com os assuntos do treinamento, inclusive com pré-requisitos de habilidades, experiências anteriores relacionadas ao tópico do treinamento ou competências dos treinandos nas estratégias cognitivas requeridas para o domínio do conteúdo (RICHEY, 2000).

Mesmo assim, percebe-se um conhecimento maior sobre as práticas relacionadas ao Planejamento Instrucional quando comparado aos processos de ANT. Aproximadamente 40% indicou que, em suas organizações, são realizadas práticas atreladas a esse processo de TD&E, com um foco maior na definição das modalidades de ensino e objetivos instrucionais, consideradas como cruciais para realização de um planejamento condizente (BORGES-ANDRADE, 2006).

Considerando que a ANT e o planejamento instrucional não estão alinhados aos modelos teóricos produzidos cientificamente, contrariando o que foi apontado por MALVEZZI (2015), ainda se faz necessário buscar avançar nesse sentido para que possam superar a dificuldade apontada por Sampaio e Tavares (2001) quanto ao acompanhamento e utilização das evoluções das ações de TD&E pelas organizações. Essa necessidade de aperfeiçoamento das práticas de treinamento também foi apontada por Gonçalves, Santos, Bilhim e Costa (2017) em estudo em uma organização pública.

Quanto ao interesse dos profissionais em se desenvolverem na área de TD&E, foi permitido que escolhessem até três formas distintas de preferência, sendo que 61,1% revelaram o aperfeiçoamento por meio de cursos e treinamentos de curto prazo e 46,9% a experiência prática. Dentre as diversas formas de aprendizagem existentes, 49,4% dos participantes da pesquisa consideram que a realização de cursos teóricos e práticos é a maneira mais efetiva de aprendizagem, seguida por realização de leituras sobre a temática (49,1%) e participação em cursos presenciais (47,3%). Esses resultados apontam que ainda há maior interesse dos participantes em se aperfeiçoarem por meio de ações de aprendizagem formais como cursos, palestras e pós-graduações para que possam ter a orientação de um professor fornecendo conteúdos sobre a temática de TD&E, ou por meio do uso de informação e instrução, como é o caso das leituras.

Foi constatado maior interesse dos profissionais de TD&E em se aperfeiçoar nas práticas de Avaliação dos resultados do treinamento (48,8%), Planejamento Instrucional (44,8%) e Universidade Corporativa (44,1%). O interesse pelo aperfeiçoamento é uma das práticas que não tem sido muito adotada pelas Organizações públicas, sendo um indicativo da ciência dos profissionais quanto à essa lacuna e necessidade de desenvolvimento, devido à relevância no sistema instrucional e nos benefícios que

pode propiciar para a Organização, servidores e para a própria sociedade. No entanto, é um grande risco investirem em capacitações sobre avaliação de resultados quando não se tem um sólido domínio dos processos de ANT. Logo, não há como avaliar com efetividade os resultados de um treinamento que não está relacionado aos reais objetivos e necessidades instrucionais, tampouco que não foi planejado e executado de forma adequada (ABBAD ET AL., 2006).

Dessa forma, pode-se afirmar que se trata de temáticas críticas e atuais, as quais denotam uma mobilização dos profissionais em abandonar práticas obsoletas de desenvolvimento. Esse aspecto sinaliza a importância da utilização de novos modelos de treinamento e parcerias com instituições externas, visando, sobretudo, atender à heterogeneidade dos perfis de trabalhadores da administração pública, suas demandas específicas de TD&E e, conseqüentemente, da sociedade (RANZINI; BRYAN, 2017).

A avaliação do treinamento em organizações públicas, quando realizada de forma correta e efetiva, contribui no direcionamento de novos serviços, programas e políticas públicas (MOURÃO; BORGES-ANDRADE, 2005). O Planejamento Instrucional é fundamental para o adequado funcionamento de todo o sistema instrucional, sendo que o profissional de TD&E precisa se apropriar dessa prática desde a definição dos objetivos até o teste do desenho instrucional (ABBAD ET AL., 2006). Por fim, a Universidade Corporativa tem se revelado como um sistema muito efetivo dentro da área da Educação Corporativa, incentivando autodesenvolvimento dos servidores, motivando-o e fortalecendo o alcance de metas globais (EBOLI, 2004).

Os resultados reforçam as ideias de Pinto e Silva (2015), as quais sinalizam que os processos de gestão de pessoas por competências vão além das capacitações formais, ou seja, é importante que o servidor não só adquira o conhecimento, mas também saiba usá-lo e, sobretudo, deseje fazê-lo em prol do seu trabalho e da sociedade. Desta forma, o compartilhamento de práticas de TD&E entre os profissionais da área evidencia-se como uma urgente necessidade, a fim de promover consistência nas práticas de gestão de pessoas, tornando visível os seus benefícios para as organizações.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partiu-se de uma análise da literatura para construção do questionário, visando identificar quais práticas estão sendo utilizadas nas organizações, considerando os modelos teóricos propostos pela produção científica da área, a partir da percepção dos profissionais que atuam com demandas de TD&E nas organizações públicas, respondendo o objetivo geral da pesquisa.

A incorporação das práticas de TD&E no cotidiano das organizações se faz particularmente necessária diante do contexto de aceleradas mudanças tecnológicas e sociais. O crescimento da automação e a extensão da expectativa de vida saudável estão alterando o perfil do mercado de trabalho e das carreiras; são cada vez mais

úteis habilidades e atitudes complexas, relacionadas ao cuidado, à tomada de decisão e à inovação, justificando assim práticas efetivas de ações de aprendizagem aos servidores nas organizações públicas.

Teve-se como limitações da pesquisa o tamanho da amostra, em virtude da dificuldade de obter respostas, incluindo o alcance em todos os estados do Brasil, bem como o tipo de amostragem, não sendo possível a generalização dos resultados. Houve casos de retorno de organizações que não possuem processos de TD&E informando que não iriam responder a pesquisa, o que pode ter sido um fator limitador para que outras pessoas pudessem participar da pesquisa, não permitindo a identificação mais precisa de quantas organizações realmente atuam nesta área de gestão de pessoas. Outro limitador foi sobre a dificuldade em responder devido ao fato de não estarem executando processos de TD&E por restrições orçamentárias, o que pode também ter levado outras organizações públicas a não responderem a pesquisa. Além disso, destaca-se que a coleta de dados foi realizada com o uso de um questionário eletrônico, o que restringiu casos de respostas por organizações que possuem segurança de TI que bloqueia o preenchimento de *links* externos ou de formulários do *Google*. Nesses casos, foi fornecida estratégia alternativa para o participante responder o formulário na versão em extensão pdf, com posterior digitação na base de dados. Caso fossem realizados grupos focais e entrevistas, os dados poderiam gerar discussões mais valiosas e aprofundadas de como as práticas estão sendo adotadas pelas organizações.

Faz-se necessário um aprofundamento de como as organizações estão executando as práticas de TD&E, bem como uma maior aproximação entre a academia e as organizações, visando à melhoria no desenvolvimento de modelos que sejam efetivamente aplicáveis. Recomenda-se, ainda, o compartilhamento das experiências das práticas de TD&E entre as organizações públicas para viabilizar aprendizagem por meio da troca, podendo inclusive aproveitar o interesse de algumas organizações em divulgar suas práticas. Essa troca de experiências poderia ser ampliada com a participação de outros tipos de Organizações e com o envolvimento de pesquisadores acadêmicos da área para o aperfeiçoamento dos modelos, considerando o contexto específico das organizações públicas. Além disso, a profissionalização dos modelos de capacitação no setor público não se restringe ao desenvolvimento individual do servidor, mas, sim, contribui para a melhoria dos serviços prestados para a sociedade.

Também se faz necessário testar os modelos efetivamente, uma vez que os profissionais responsáveis pela área de educação corporativa, muitas vezes, não são devidamente capacitados nas práticas e processos de TD&E, inclusive, direcionando esforços para as lacunas apontadas neste capítulo (ANT, Avaliação de resultado, Universidade Corporativa), bem como para as temáticas de interesse para que possam se aperfeiçoar em práticas relevantes ao contexto do trabalho. Por fim, torna-se relevante que esses profissionais realizem avaliações de necessidades de treinamento de forma sistemática e criteriosa, além de viabilizar programas específicos para o atendimento dessas demandas tanto para o desenvolvimento dos profissionais

de TD&E quanto das demais áreas da organização.

REFERÊNCIAS

- ABBAD, G.; FREITAS, I. A.; PILATI, R. Contexto de trabalho, desempenho competente e necessidades em TD&E. **Treinamento, desenvolvimento e educação em organizações e trabalho: fundamentos para a gestão de pessoas**, p. 231-254, 2006.
- ABBAD, G.; MOURÃO, L. Avaliação de Necessidades de TD&E: Proposição de um novo Modelo. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 13, n. 6, p. 107-137, 2012.
- AGUINIS, H.; KRAIGER, K. Benefits of training and development for individuals and teams, organizations, and society. **Annual review of psychology**, v. 60, p. 451-474, 2009.
- AMORIM, T. N. G. F.; SILVA, L. Treinamento no Serviço Público: Uma Abordagem com os Servidores Técnico-Administrativos de Universidade. **Teoria e Prática em Administração (TPA)**, v. 2, n. 1, p. 1-28, 2012.
- Bell, B.S.; Tannenbaum, S.I.; Ford, J.K.; Noe, R.A.; Kraiger, K. 100 years of training and development research: What we know and where we should go. **Journal of Applied Psychology**, v. 102, n. 3, p. 305, 2017.
- BORGES-ANDRADE, J. E. Desenvolvimento de medidas em avaliação de treinamento. **Estudos de Psicologia**, 7(número especial), 31-43, 2002.
- BORGES-ANDRADE, J. E. Competência técnica e política do profissional de TD&E. **Treinamento, desenvolvimento e educação em organizações e trabalho**. Porto Alegre: Artmed, p. 177-195, 2006.
- CECHELLA, F. S.; MONTEZANO, L.; MELLO, G. L. S. Gamified instructional design: mechanics, attributes and principles. **Internacional Conference on Education and Innovative Learning – ICE Italy Conference**, Milan/Italy, Julho, 2018.
- DEMO, G.; Fogaça, N.; Nunes, I.; Edrei, L.; Francischeto, L. Políticas de gestão de pessoas no novo milênio: cenário dos estudos publicados nos periódicos da área de administração entre 2000 e 2010. **Revista de Administração Mackenzie (Mackenzie Management Review)**, v. 12, n. 5, 2011.
- DEMO, G.; Neiva, E.R.; Nunes, I.; Rozzett, K. Human resources management policies and practices scale (HRMPPS): Exploratory and confirmatory factor analysis. **BAR-Brazilian Administration Review**, v. 9, n. 4, p. 395-420, 2012.
- EBOLI, M.. Educação corporativa no Brasil: mitos e verdades. São Paulo: Editora Gente, **India: The Technology Acceptance Model and The Theory of Planned Behavior**, p. 233-246, 2004.
- FERREIRA, R. R.; ABBAD, G. Training needs assessment: where we are and where we should go. **BAR-Brazilian Administration Review**, v. 10, n. 1, p. 77-99, 2013.
- FERREIRA, R. R.; ABBAD, G. S. Avaliação de necessidades de treinamento no trabalho: ensaio de um método prospectivo. **Revista Psicologia Organizações e Trabalho**, v. 14, n. 1, p. 01-17, 2014.
- GONÇALVES, A. O.; SANTOS, R. L. A.; BILHIM, J. A. F.; COSTA, T. D. Que modelo é esse? As alterações nos processos de capacitação de recursos humanos nos 20 anos do Plano MARE. **Administração Pública e Gestão Social**, 9(4), p. 298-309, 2017.
- HAMARI, J.; KOIVISTO, J.; SARSA, H. Does gamification work?--a literature review of empirical studies on gamification. In: **2014 47th Hawaii international conference on system sciences (HICSS)**. IEEE, p. 3025-3034, 2014.

KAPP, K. M. **The gamification of learning and instruction: game-based methods and strategies for training and education.** John Wiley & Sons, 2012.

KRAIGER, K., CAVANAGH, T.M. Training and personal development. In K. Kraiger, J. Passmoore, N.R. Santos, & S. Malvezzi. **The Wiley Blackwell Handbook of The Psychology of Training, Development, and performance improvement.** Volume 1 (pp.227-246). Chichester, 2015.

MALVEZZI, S. The history of training. In K. Kraiger; J. Passmoore; N.R. Santos; S. Malvezzi. **The Wiley Blackwell Handbook of The Psychology of Training, Development, and performance improvement.** Volume 1 (pp. 12-31). Chichester, 2015.

MARTINS, L. B.; ZERBINI, T.. Escala de Estratégias de Aprendizagem: evidências de validade em contexto universitário híbrido. **Psico-USF**, v. 1, n. 1, p. 317-328, 2014.

MENESES, P.; ZERBINI, T.; ABBAD, G. Avaliação de efeitos de treinamento, desenvolvimento e educação de pessoas. Meneses P, Zerbini T, Abbad G. **Manual de treinamento organizacional.** Porto Alegre: Artmed, 2010.

MOURÃO, L.; BORGES-ANDRADE, J. E. Avaliação de programas públicos de treinamento: um estudo sobre o impacto no trabalho e na geração de emprego. **Organizações & Sociedade**, v. 12, n. 33, p. 13-38, 2005.

MOURÃO, L.; MENESES, P. P. M. Medidas de impacto de TD&E: o nível de valor final. In G. S. Abbad; L. Mourão; P. P. M. Meneses; T. Zerbini; J.E. Borges-Andrade, R. Vilas-Boas (Orgs.). **Medidas de Avaliação em Treinamento, Desenvolvimento e Educação: ferramentas para gestão de pessoas.** (pp. 177-189). Porto Alegre: Artmed, 2012.

ODELIUS, C. C.; SIQUEIRA JÚNIOR, F. A. B. Aspectos que influenciam a efetividade de políticas e práticas de TD&E na área de tecnologia da informação de uma instituição financeira. **REGE Revista de Gestão**, v. 15, n. 4, p. 85-100, 2008.

PASQUALI, L. Testes referentes a construto: teoria e modelo de construção. In Pasquali, L. e colaboradores. **Instrumentação psicológica: fundamentos e práticas**, p.165-198, 2010.

PINTO, M. C. F.; SILVA, F. M. Gestão de Pessoas na Administração Pública Brasileira: uma análise sobre sua evolução histórica e o atual contexto em transformação. **Revista Eletrônica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**, v. 1, n. 2, p. 01-16, 2015.

PRATES, K. C. R.; LIMA, R. F.; CIASCA, S. M. Estratégias de aprendizagem e sua relação com o desempenho escolar em crianças do Ensino Fundamental I. **Revista Psicopedagogia**, v. 33, n. 100, p. 19-27, 2016.

RANZINI, M. S.; BRYAN, N. A. P. **Capacitação e formação para o setor público e os modelos de escola de governo no Brasil.** 2017.

RICHEY, R. C. **The Legacy of Robert M. Gagne.** ERIC Clearinghouse on Information & Technology, Syracuse University, 621 Skytop Rd., Suite 160, Syracuse, NY 13244-5290, 2000.

SAMPAIO, J. R.; TAVARES, K. C. Estrutura e programas de T&D: o caso das empresas públicas e sociedades de economia mista do Estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 5, n. 1, p. 121-144, 2001.

SILVA, F. M.; MELLO, S. P. T.; TORRES, I. A. C. O que se discute sobre gestão por competências no setor público: um estudo preliminar das construções. **Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria**, v. 6, n. 4, p. 685-693, 2013.

SILVA, G.; MENESES, P. P. Necessidades de treinamento organizacional e motivação para trabalhar. **REAd-Revista Eletrônica de Administração**, v. 18, n. 1, 2012.

ZERBINI, T.; BORGES-FERREIRA, M. F.; ABBAD, G. Medidas de reação a cursos a distância. **Medidas de avaliação em treinamento, desenvolvimento e educação: ferramentas para gestão de pessoas**, p. 91-107, 2012.

GESTÃO DO CONHECIMENTO PARA A REDUÇÃO DOS IMPACTOS DA RETENÇÃO DE INFORMAÇÕES EM UM AMBIENTE DE MUDANÇAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA

Luiz Cláudio Ribeiro Machado

Universidade Federal Rural de Pernambuco/
Unidade Acadêmica de Serra Talhada.
(UFRPE/UAST), admluiz@yahoo.com.br

Leonardo Rodrigues Ferreira

Universidade Federal Rural de Pernambuco/
Unidade Acadêmica de Serra Talhada.
(UFRPE/UAST), lferreira.adm@gmail.com

Walber Santos Baptista

Universidade Federal Rural de Pernambuco/
Unidade Acadêmica de Serra Talhada.
(UFRPE/UAST), bwalber@yahoo.com.br

Danuzio Weliton Gomes da Silva

Universidade Federal Rural de Pernambuco/
Unidade Acadêmica de Serra Talhada.
(UFRPE/UAST), danuzioweliton@hotmail.com

falta não só a cultura da gestão de conhecimento, mas também a sua aplicação na administração das mudanças no ambiente organizacional. Vê-se isso em várias esferas, tanto a municipal, como estadual ou federal.

Os exemplos mais comuns da escassez da gestão do conhecimento poderão ser observados naquelas empresas ou órgãos da administração direta ou indireta em que existem entraves burocráticos muito maiores do que outras empresas do mesmo setor ou da mesma área de atuação.

Todas as entidades que estão inseridas em um ambiente de mudanças, necessitam de um fluxo de informações eficiente, eficaz e efetivo para que não sejam impactadas pelo mau direcionamento de suas ações em meio a uma nova realidade. Isto porque se as informações imprescindíveis para a transição da empresa não chegarem corretamente ao seu destino ou chegarem incompletas, certamente não haverá uma mudança satisfatória, visto que as decisões foram tomadas sem uma base sólida.

Neste sentido, este trabalho tem o objetivo de elucidar a Gestão do Conhecimento (G.C.) como ferramenta para a redução dos impactos da retenção de informações em um ambiente de mudanças na Administração Pública Indireta.

PALAVRAS-CHAVE: capital intelectual,

1 | INTRODUÇÃO

Em alguns workshops sobre Gestão do Conhecimento (GC) no país, assim como em publicações relacionadas ao tema, nota-se a presença de *cases* que demonstram a evolução das práticas de GC na Administração Pública, ilustradas em algumas empresas públicas, de economia mista e/ou órgãos do governo. Contudo, as práticas de GC não permeiam a administração de um grande contingente de instituições públicas e em algumas entidades

2 | REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Aprendizagem Organizacional e Conhecimento

Para que esteja claro o que é a retenção do conhecimento no aspecto organizacional, deve-se entendê-la como a inobservância dos conceitos de “Organizações que Aprendem” (*Learning Organization*), um tópico muito relevante para empresas que desejem o sucesso nas transformações internas.

Há diferença entre um indivíduo que guarda o conhecimento só para si (retentor) e aquele que o dissemina (multiplicador), mas para que as empresas realmente possam aprender é preciso que haja primeiro o aprendizado individual, pois só quem aprende pode fazer aprender:

Mas o que significa que uma organização aprende? Podemos pensar na aprendizagem organizacional como uma metáfora derivada de nossa compreensão da aprendizagem individual. Na verdade, em última instância, as organizações aprendem através de seus membros individuais. As teorias da aprendizagem individual são portanto cruciais para a compreensão da aprendizagem organizacional. (DANIEL *apud* KLEIN, 1998, p. 61)

As barreiras para a gestão do conhecimento no ambiente de mudanças também estão ligadas aos tipos de conhecimento. Quando se fala, por exemplo, de conhecimento tácito, aquele que é resultado da experiência das pessoas, por não ser formal, acaba por guardar segredos de melhor eficiência dos serviços executados. São convivências e modos de fazer determinadas tarefas que já foram testados pelas pessoas no seu dia-a-dia e que ainda não foram registrados, porque são experiências muito pessoais adequadas àquele indivíduo-executor.

O ideal seria que no ambiente organizacional todo conhecimento fosse transformado em explícito, ou seja, formalizado, para que não houvesse dependência de determinado colaborador por causa do seu conhecimento exclusivo das funções de sua atuação. Para alguns, quanto mais conhecimento guardado, mais este se torna sinônimo de poder.

Conforme Santiago (2004), o conhecimento explícito é mais acessível de entendimento e pode ser expresso em texto, fórmulas, mapas, códigos, ou seja é apresentado por uma metodologia que facilita a sua utilização. Já o conhecimento tácito é apresentado de forma mais subjetiva de entendimento variável, pois depende de vários elementos contextos apresentados, sendo de difícil reprodução literal, pois apresentam contextos variados.

2.2 Dificuldades na Gestão do Conhecimento

Davenport e Prusak (2003) ressaltam a importância da avaliação do conhecimento, a aferição do mesmo para a sua utilização na organização para que se saiba do que se trata e qual sua relevância para a mesma. Às vezes não existem colaboradores na empresa que se disponibilizam para realizar a organização das informações para gerar conhecimento ou até o mesmo a organização do próprio conhecimento organizacional para que a empresa possa se utilizar deste conhecimento em outras situações semelhantes de problema ou tomada de decisão.

Nas empresas públicas, a dificuldade de transformação e divulgação dos conhecimentos adquiridos por alguns colaboradores se deve ao fato de que nos serviços públicos a detenção do conhecimento por longos períodos, era até pouco tempo motivo para a permanência destes agentes em funções específicas.

Como exemplo, vê-se que há uma gestão eficaz do conhecimento de colaboradores que detêm informações importantes para a empresa, quando o conhecimento deles é registrado de forma explícita, evitando perdas quando eles forem desligados da empresa por algum motivo, porque a informação não irá com eles.

As atitudes de compartilhamento da informação favorecem a empresa, em um ambiente de mudanças, nos casos de desligamentos, porque evitam descontinuidades nos setores que estão sendo modificados, porque o conhecimento necessário para o prosseguimento dos serviços não foi dissipado. Na ampla discussão de Fábio Batista (2004) p. 29, sobre a Gestão do Conhecimento no Setor Público, temos que:

A institucionalização da GCO significa mudar a cultura organizacional, a maneira de se trabalhar nas organizações. No caso das instituições públicas, a elaboração e implementação de uma política de GCO, com diretrizes e estratégias claramente definidas, poderá “massificar” e agilizar muito - em especial, em órgãos e entidades da administração direta e indireta - o processo de institucionalização. Essa política de gestão do conhecimento deve ser um dos fundamentos de uma nova política pública de gestão visando assegurar a melhoria da qualidade e o aumento da eficiência dos serviços públicos.

As desvantagens da retenção das informações também podem ser relacionadas com as desvantagens da centralização de decisões, visto que a centralização se confunde com esta prática no aspecto de restrição de ações a determinados indivíduos detentores do conhecimento necessário para interceder junto aos interessados e envolvidos no processo.

Quando se observa uma grande lentidão na forma com que os problemas na Administração Pública são resolvidos pode-se inferir que há entraves na comunicação que não deixam com que os processos fluam mais rapidamente, ou seja, se a comunicação não é eficaz a informação não chegará ao local certo na hora certa para a tomada de decisão. Isso pode estar relacionado à como a informação é localizada por que:

Há duas abordagens básicas que as pessoas utilizam para localizar a informação que necessitam para fazer seus trabalhos. A primeira, é uma busca ativa na qual as pessoas procuram por um conjunto específico de informação direta ou indiretamente - por exemplo - , designando a tarefa para outra pessoa, como um bibliotecário-pesquisador. A segunda abordagem é uma busca passiva , que consiste, geralmente, no anúncio de uma necessidade de informação para todo o departamento, toda a comunidade ou toda a organização e , então, espera para que as respostas fluam de volta para o solicitante. (BUKOWITZ, 2002, p.50)

Nas empresas que fazem gestão do conhecimento, localizar uma informação de forma passiva pode levar mais tempo do que se a busca for feita de forma ativa, isto porque na maioria das vezes as informações já estão disponíveis nos manuais da empresa, nos comunicados internos e/ou sistemas integrados de gestão.

2.3 GCO: Solução ou ferramenta?

A Gestão do Conhecimento pode ser utilizada para reduzir os impactos da retenção de informações em um ambiente de mudanças na Administração Pública e reflete o que Peter Drucker (2000), ressalta quando fala que “as empresas, principalmente as grandes, tem pouca escolha, senão a de se converter em organizações baseadas em informações”.

O conhecimento é descrito pela sociedade na atualidade como o mais importante recurso das organizações. O grande desafio do mundo moderno é administrar o conhecimento de forma eficiente, trazendo assim benefícios para a sociedade. De acordo com Drucker (1999), o conhecimento é a mola propulsora do desenvolvimento econômico, sua aplicação na cadeia de valor da produção é diretamente proporcional para o sucesso do empreendimento.

Para Stewart (1998), o conhecimento em sentido estrito é mais valioso e poderoso do que os outros recursos organizacionais, daí a máxima “quem tem conhecimento tem poder”. O valor de mercado das empresas no mundo hoje, normalmente é mensurado ou avaliado, em função de seus ativos intangíveis, ou seja, capital intelectual ou conhecimento aportado do que de seus ativos contábeis ou patrimônio.

Segundo Drucker (1999), conhecimento é uma produção intangível de propriedade de alguém, de fácil mobilidade pelo indivíduo, podendo assim ser transportável, ao contrário do que acontece com os produtos tangíveis de difícil locomoção, como, por exemplo, terra e capital.

“Conhecimento é uma mistura fluida de experiência condensada, valores, informação contextual e insight experimentado, a qual proporciona uma estrutura para a avaliação e incorporação de novas experiências e informações. Ele tem origem e é aplicado na mente dos conhecedores” (DAVENPORT e PRUSAK, 2003, p.6)

Gestão do conhecimento é uma área da administração científica que envolve a integração da gestão de pessoas, infraestrutura, processos organizacionais e outros recursos da administração que de forma integrada realizam o processo de conhecimento e aprendizagem na organização. Os autores Nonaka e Takeuchi (1997)

ressaltam a importância na gestão do conhecimento dos processos de socialização, internalização, externalização e combinação.

3 | PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para realizar a análise da Gestão do Conhecimento foram estudadas duas empresas públicas, aqui rotuladas de empresa X e empresa Y de áreas de atuação diferentes das quais estavam estruturando políticas de gestão do conhecimento. A empresa X da Administração Pública Indireta com atuação junto ao Ministério das Comunicações e a empresa Y da Administração Pública Indireta com atuação junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Na construção do trabalho foi necessária a adoção do método de pesquisa exploratória já que as organizações públicas estudadas tratam-se de organizações as quais se necessitava de um conhecimento sobre as rotinas de trabalho e das iniciativas de GC.

Em relação à coleta de informações foram preenchidos formulários junto aos colaboradores das instituições com perguntas fechadas para verificar os pontos em que a Gestão do Conhecimento (GC) ajudaria na redução da retenção de informações em cenários de mudança organizacional e também a observação sistemática dos processos da administração pública. Como os cenários de mudança organizacional podem se mostrar de diversos tipos foi escolhido por conveniência o cenário de mudança por meio de saída voluntária programada de colaboradores, ou seja, quando os colaboradores pedem demissão em razão de uma data de saída prevista e também em ausências temporárias como a ausência em razão de férias.

4 | RESULTADOS E DISCUSSÃO

Verificou-se no setor administrativo da empresa pública “X” que a detenção de conhecimento de alguns colaboradores que estavam se aposentando não podiam ser transmitidos de imediato para os funcionários novos que estavam os substituindo por causa da gama de informações que a experiência vos trouxe, junto com o domínio da técnica operacional, que não podia ser formalizado instantaneamente. Isso gerou um acúmulo nos trabalhos que foram repassados por eles, porque os que ficaram substituindo, ainda não tinham chegado a velocidade de percepção e execução dos que realizavam o trabalho há anos.

Sendo assim, a observação dos processos administrativos revelou que os aspectos negativos da retenção das informações na Administração Pública geraram os seguintes problemas:

- a) Atendimento público deficiente, deixando o serviço público, travado por

- causa da concentração de informações de processos em poucas pessoas;
- b) A dependência de decisões por uma minoria detentora do conhecimento;
- c) A redução do poder de barganha do empregador sobre aspectos comportamentais;
- d) O risco de paralisação das atividades por ausência do colaborador;
- e) A falta de visão sistêmica sobre o impacto das atividades centralizadas sobre os serviços;
- f) O retrocesso ou retrabalho aos processos que já deveriam ter sido normatizados, caso haja impossibilidade de formalização futura;

Mesmo com a falta de uma política corporativa formal e disponível a todos, algumas práticas de gestão do conhecimento na empresa “X” foram realizadas por gestores de forma setorizada o que reduziu os impactos da retenção do conhecimento após a saída de colaboradores por meio de desligamento voluntário. Nestes setores o processo de registro de informações foi baseado na catalogação de práticas de gestão dos colaboradores que iam sair de maneira que os seus procedimentos tinham suas etapas descritas em arquivos eletrônicos nos servidores da empresa com acesso restrito a cada setor.

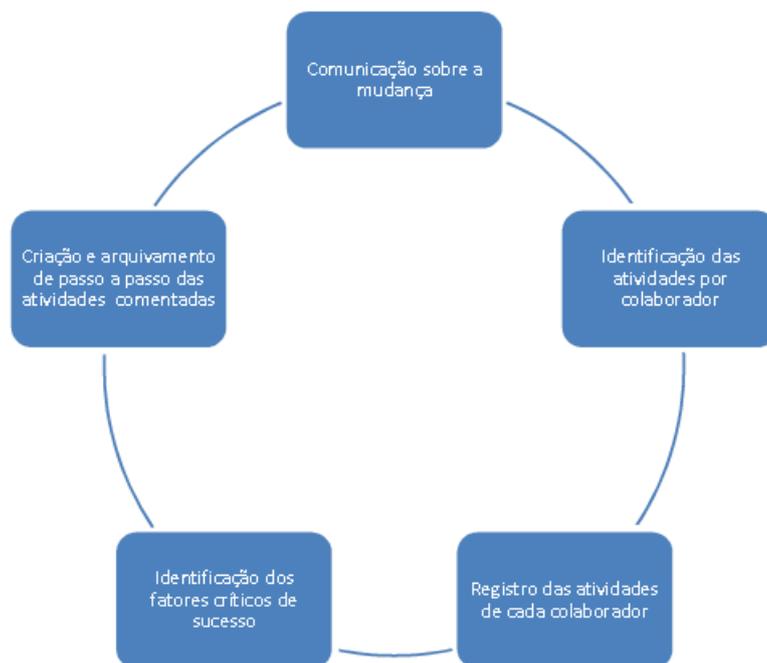


Figura 1. Ciclo de Externalização do Conhecimento na Empresa X

Fonte: Elaborado pelo autor baseado na coleta de dados (2015)

Já em relação à empresa “Y” em termos corporativos a organização da GC encontrava-se em um estágio bem avançado, contudo o que se percebeu é que essa estruturação se encontrava em um nível estratégico e ainda não se percebia o desdobramento da GC para os níveis táticos e operacionais muito em razão da

empresa em questão ter um modelo de estrutura descentralizada ao qual permite uma autonomia de cada Unidade fora do ambiente da Sede.

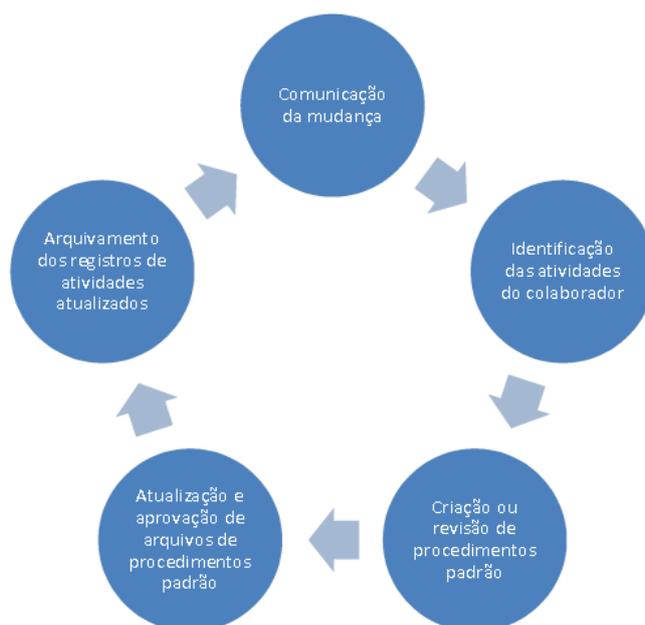


Figura 2. Ciclo de Combinação do Conhecimento na Empresa Y

Fonte: Elaborado pelo autor baseado na coleta de dados (2015)

Dessa forma, a presença de práticas de Gestão do Conhecimento se deve muito em razão das decisões dos gestores da Unidade, ou seja, não há uma cobrança da Sede para a realização de práticas de GC definidas no nível estratégico. Nesse sentido, percebeu-se também uma maneira setORIZADA de se fazer GC nas Unidades da empresa Y.

5 | CONCLUSÕES

As empresas estudadas mostraram em seus projetos, potenciais e estágios de Gestão do Conhecimento distintos, contudo suas práticas de implantação demonstraram uma tendência de adotar atividades de GC de maneira setORIZADA sem uma integração e por muitas vezes uma tendência de não atender prontamente os desdobramentos do modelo a nível estratégico.

A melhor forma de transformar os conhecimentos em normas e procedimentos sem ferir a legalidade dos atos seria a adoção de práticas já quase consolidadas de GC em outras organizações de mesma característica. Isso porque em uma empresa pública existem processos ou atividades que são determinadas por lei e impede que se hajam outras formas de realização daquelas ações.

Apesar da falha na condução das iniciativas em Gestão de Conhecimento em empresas públicas da administração indireta em estágios iniciais de organização destas práticas, existem práticas positivas na Gestão do Conhecimento na Administração

Pública nas esferas municipal, estadual e federal, sendo as principais federais citadas a seguir conforme estudo de Batista (2004b): Banco do Brasil, Banco Central do Brasil, Caixa Econômica Federal, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Serviço de Processamento de Dados (Serpro), e Petróleo Brasileiro (Petrobras).

Um ponto importante que a publicação de Batista (2012) traz muitas contribuições para a Gestão do Conhecimento na Administração Pública. Portanto, mesmo que não haja um projeto elaborado de Gestão de Conhecimento ou até mesmo a divulgação da Gestão do Conhecimento na organização é preciso que algumas atitudes relativas a essa prática comecem a ser tomadas nas instituições da Administração Pública Indireta para que o princípio da Continuidade do Serviço Público, disposto no Direito Administrativo, possua sentido aplicado no que se refere a maioria das organizações públicas.

REFERÊNCIAS

BATISTA, Fábio F. Gestão do conhecimento no setor público: Fatores Críticos. In _____. Gestão estratégica da informação e do conhecimento na câmara dos deputados: ciclo de palestras e recomendações. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2004a.

_____. **Governo que aprende:** gestão do conhecimento em organizações do executivo federal. 2004b.

_____. **Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira:** como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão. 2012.

BUKOWITZ, Wendi R; WILLIAMS, Ruth L. Manual de gestão do conhecimento: ferramentas e técnicas que criam valor para a empresa. Porto Alegre: Bookman, 2002. 399p.

DAVENPORT, T. H.; PRUSAK, L. Conhecimento empresarial: como as organizações gerenciam o seu capital intelectual. Rio de Janeiro: Campus, 2003. 256p

DRUCKER, Peter F. Administrando em Tempos de Grandes Mudanças. São Paulo: Pioneira, 1999. 232p.

_____. O advento da nova organização. In _____. Gestão do Conhecimento: Harvard Business Review. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

KLEIN, David A. A gestão estratégica do capital intelectual: recursos para a economia baseada em conhecimento. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1998. 360 p.

NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hirotaka. **Criação de Conhecimento na Empresa.** Rio de Janeiro: Elsevier, 1997. 358 p.

SANTIAGO, José R. Satiro. Gestão do conhecimento: a chave para o sucesso empresarial. São Paulo: Novatec, 2004.

STEWART, T. Capital intelectual: a nova vantagem competitiva das empresas. Rio de Janeiro: Campus, 1998. 237p.

A ADMINISTRAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES ESCOLARES A PARTIR DA GESTÃO INTEGRADA DA ESCOLA (GIDE): UM ESTUDO EM UNIDADE ESCOLAR PÚBLICA NA REGIÃO SUL FLUMINENSE

Ellen Oliveira de Menezes

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Seropédica – Rio de Janeiro

Janaína Machado Simões

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Departamento de Administração e Turismo
Nova Iguaçu – Rio de Janeiro

RESUMO: As políticas públicas educacionais constituem o marco legal e traçam diretrizes para a administração escolar. Assim, em 2011, a Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro propôs a implantação do modelo da Gestão Integrada da Escola (GIDE), que buscava o acompanhamento da gestão e o atingimento de metas estabelecidas em cada unidade escolar. Diante dos desafios em torno desse processo, esta pesquisa possui como objetivo analisar a administração de uma unidade escolar pública do estado do Rio de Janeiro, a partir da adoção do modelo de Gestão Integrada da Escola (GIDE). Para isso, a fundamentação teórica contempla, em um contexto amplo, a administração das organizações escolares, concepções de gestão escolar e principais políticas públicas educacionais. Por meio da análise de conteúdo dos dados coletados, foi possível verificar que, na organização escolar estudada, a administração a partir da GIDE tem como dimensões centrais

as vertentes administrativa e pedagógica e é caracterizada pela mediação de um Agente de Acompanhamento de Gestão Escolar.

PALAVRAS-CHAVE: organizações escolares; gestão escolar; políticas públicas educacionais.

ABSTRAT: Public educational policies constitute the legal framework and lay out guidelines for school administration. Thus, in 2011, the State Department of Education of Rio de Janeiro proposed the implementation of the Integrated School Management (GIDE) model, which sought to monitor the management and achievement of goals established in each school unit. Given the challenges surrounding this process, this research aims to analyze the administration of a public school in the state of Rio de Janeiro, based on the adoption of the Integrated School Management (GIDE) model. For this, the theoretical foundation contemplates, in a broad context, the administration of the school organizations, conceptions of school management and main educational public policies. Through the content analysis of the collected data, it was possible to verify that, in the studied school organization, the administration from the GIDE has as central dimensions the administrative and pedagogical aspects and is characterized by the mediation of a Monitoring Agent of School Management.

KEYWORDS: school organizations; school

management; educational public policies.

1 | INTRODUÇÃO

As últimas décadas trouxeram mudanças nos diferentes campos do conhecimento, os quais se intensificaram nos períodos recentes, influenciando as organizações públicas e privadas. A escola, seja no passado ou na contemporaneidade, teve de enfrentar, além dessas mudanças, problemas com a evasão dos educandos no sistema de ensino regular e/ou com as altas taxas de reprovação. De fato, sempre foi difícil identificar com precisão o motivo que levava os alunos a abandonarem a escola.

Segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), o rendimento dos estudantes é composto por três taxas: aprovação, reprovação e abandono. Embora esse índice tenha sido reduzido em 2011, ele ainda indica a necessidade de maior atenção à qualidade do ensino e da aprendizagem. Surge, então, o estabelecimento de metas, por meio de políticas públicas educacionais estabelecidas às unidades escolares, que são estimuladas para o atingimento de metas específicas.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) representa a aceção do novo modelo, pois propõe mensurar e qualificar os níveis de ensino do país. A LDBEN estabelece, no seu Art. 9º, Inciso VI, a obrigatoriedade da União na incumbência de assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar nas modalidades: Fundamental, Médio e Superior, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino.

Em 2007, o Governo Federal, representado pelo MEC (Ministério da Educação) e pelo INEP, criou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Esta ação representa a iniciativa pioneira no país, de reunir em um só indicador, dois conceitos qualitativos da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. Ainda, conforme o INEP, este permite traçar metas de qualidade educacional para os sistemas de ensino. O Instituto afirma ainda que o IDEB também é importante, por ser uma diretriz em prol da qualidade da educação.

Nesse sentido, as organizações escolares estão subordinadas às secretarias de educação, responsáveis por traçar diretrizes e objetivos. No Estado do Rio de Janeiro, a SEEDUC (Secretaria de Estado de Educação), em consonância com os novos modelos de gestão educacional, tem como objetivo, adquirir, além do conhecimento, a compreensão de suas dinâmicas organizacionais.

A posição desfavorável do IDEB no *ranking* nacional acarretou mudanças consideráveis na rede de ensino do Estado do Rio de Janeiro. Esse fato ocorreu em 2009, quando obteve, no Ensino Médio, o 26º lugar no *ranking* dos estados. Como ação contrária ao desempenho insuficiente, a SEEDUC apresentou em 2011, seu Planejamento Estratégico, enfatizando as diversas mudanças estruturais, no ensino e no cotidiano escolar. Como consequência destaca-se a criação de um indicador

estadual denominado IDERJ (Índice de Desenvolvimento Escolar do Estado do Rio de Janeiro) que visava ao acompanhamento e avaliação do processo ensino/aprendizagem nas unidades escolares da rede.

Nas últimas décadas, várias políticas públicas educacionais foram instituídas, tendo como enfoque a gestão pautada nos resultados. Dentre elas, destaca-se a Gestão Integrada da Escola (GIDE), implementada pela SEEDUC em suas Unidades Escolares a partir de 2011. De acordo com o referido modelo de gestão, em suas diretrizes, as metas estabelecidas pela Secretaria foram projetadas para os três níveis de ensino no período de 2011 – 2013. O intuito era atender o objetivo de posicionar o Estado do Rio de Janeiro entre os cinco primeiros no *ranking* do IDEB, com a proposição de melhoria na qualidade de ensino no Estado. Diante disso, a presente pesquisa possui como objetivo geral analisar a administração de uma unidade escolar pública do estado do Rio de Janeiro, a partir da adoção do modelo de Gestão Integrada da Escola (GIDE).

2 | REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Administração das Organizações Escolares

Ao conceituar organização escolar, Lück (2011) afirma que esta não é somente um lugar no qual, currículos são desenvolvidos, questões técnicas administrativas e pedagógicas são propostas e um conjunto de espaços onde aulas são ministradas. Paro (2007) corrobora que a função da escola sintetiza a formação do cidadão em sua dupla dimensão: individual e social. O autor argumenta que a primeira dimensão exige do homem se assumir como sujeito autônomo e crítico; a segunda dimensão assume a necessidade de convivência livre entre os sujeitos individuais e coletivos.

Mafra (2003) conclui que as instituições escolares são organizações estruturalmente complexas. Mafra (2003) destaca que, é observado nas décadas de 1980 e 1990, o entendimento de que as instituições escolares não podem ser analisadas fora do contexto temporal e do lugar onde atuam. A autora prossegue afirmando que, se as organizações escolares cumprem, por um lado, funções sociais determinadas, elas igualmente se modificam independentemente dessas determinações. Isto porque são moldadas e construídas pela história sociocultural e profissional de seus personagens, de suas vivências, de suas realizações, de seus sonhos e de suas possibilidades.

No Brasil, ao realizar uma retrospectiva sobre a instituição escolar, partindo do período colonial, o sistema educacional era realizado pelos jesuítas, pois inexistia uma política educacional estatal (TEIXEIRA, 1976; FREITAG, 1986). De acordo com Freitag (1986), no final do Império e começo da República, configuram-se os traços embrionários de uma política educacional estatal, pois esta é fruto do próprio fortalecimento do Estado, sob a forma da sociedade política. Dado que, até então era realizada exclusivamente no âmbito da Igreja.

Todavia, já anos iniciais do período republicano, o ensino primário, organizou-se de forma precária, tornando inviável a sua transformação em um sistema de ensino sólido e complexo (CHAVES, 2002; FREITAG, 1986). Assim, segundo Chaves (2002), primordialmente, esse ensino se caracterizava por um tipo de escola que se organizou por meio de um único professor e uma única classe, sem as mínimas condições para desenvolverem um ensino adequado.

Em um período posterior, esse tipo de estabelecimento, ainda sob a responsabilidade do Estado, agrupou-se com outras, o que constituiu uma das mais importantes inovações pedagógicas do final do século XIX: o grupo escolar (CHAVES, 2002). Teixeira (1976) e Chaves (2002) afirmam que a escola passou a adquirir um papel social e cultural, propiciando a formulação das bases do que ficou conhecido como a educação integral. Durante o período de 1922 a 1935, o Rio de Janeiro, então Distrito Federal do país, por intermédio de seus diretores de instrução pública, desenvolveu um conjunto de medidas pedagógicas que objetivaram a consolidação de todo o sistema educacional, estendendo-se à escola secundária e ao estudo universitário (CHAVES, 2002).

Esse período foi um marco histórico para as organizações escolares, pois desta estrutura, fundamentou-se toda a organização que se conhece hoje das escolas. Também nesse período, com a promulgação da Constituição de 1934, implanta-se a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário (FREITAG, 1986). A implantação das inovações pedagógicas, conforme afirma Chaves (2002), foi pautada pelas diretrizes da Escola Nova. Nesta perspectiva é possível constatar que as organizações escolares foram amadurecendo no decorrer das décadas, todavia, a educação brasileira ainda apresenta um longo percurso em seu sistema educacional.

Por fim, é importante realizar uma última consideração sobre a análise e a avaliação administrativa e pedagógica das organizações escolares. No início da década de 1980, foram iniciadas, pelo Estado, as experiências de avaliação em larga escala e, ao final desta, foi implantado um sistema nacional de avaliação, com vistas à modernização do setor educacional (COELHO, 2008).

Segundo Libâneo, Oliveira e Toschi (2012), avaliar é diferente de medir. Segundo os autores, medida refere-se à aferição, expressa em notas, conceitos; porém avaliar reflete determinada concepção de educação, do papel do professor e do que é conhecimento. Desta forma, ao abordar a avaliação, são necessários dados de oferta educacional, acesso aos sistemas de ensino, modalidades de ensino, fluxo dos alunos ao longo da trajetória escolar e desempenho escolar (ALVES; FRANCO, 2008).

No Brasil, de acordo com Alves e Franco (2008), os dados têm sido coletados por diferentes órgãos oficiais, em consonância com a atual Constituição Federal e a Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN – Lei nº 9394/96), cabendo à União a tarefa de coletar, analisar e disseminar informações sobre educação. Nesta perspectiva, os instrumentos de avaliação nacional em curso na política educacional brasileira visam, especificamente, à realização de avaliações de diagnóstico - em

larga escala por meio de testes padronizados e questionários socioeconômicos - da qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012).

2.2 Concepções de Organização e de Gestão Escolar

De acordo com Dourado (2007, p. 924), “a gestão educacional [...] tem escopo mais amplo do que a mera aplicação dos métodos, técnicas e princípios da administração empresarial, devido à sua especificidade e aos fins a serem alcançados”. Lück (2009) também argumenta sobre a gestão escolar:

Gestão escolar é o ato de gerir a dinâmica cultural da escola, afinado com as diretrizes e políticas educacionais públicas para a implementação de seu projeto político-pedagógico e comprometido com os princípios da democracia e com os métodos que organizem e criem condições para um ambiente educacional autônomo (soluções próprias, no âmbito de suas competências), de participação e compartilhamento (tomada de decisões conjunta e efetivação de resultados) e autocontrole (acompanhamento e avaliação com retorno de informações) (LÜCK, 2009, p. 24)

Nessa perspectiva, a organização e os processos de gestão assumem posturas diferenciadas, seguindo a realidade de cada organização escolar, e suas finalidades sociais e políticas da educação em relação à sociedade e à formação dos alunos (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012).

Assim, com base nos estudos existentes no Brasil sobre a organização e gestão escolar, enumeram-se, esquematicamente, quatro concepções de organização e gestão escolar. Estas refletem diferentes posições políticas e pareceres acerca do papel das pessoas na sociedade, a saber: a técnico-científica (ou funcionalista), a autogestionária, a democrático-participativa e a interpretativa (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012). Conforme os autores, tais concepções possibilitam uma análise da estrutura e dinâmica organizacional de cada unidade escolar.

Ainda sobre a gestão, é importante salientar que toda a instituição escolar necessita de uma estrutura de organização interna, geralmente prevista no Regimento Escolar ou em legislação específica estadual ou municipal (LIBÂNEO, 2001). O autor informa que o termo *estrutura* conota o sentido de ordenamento e disposição das funções que asseguram o funcionamento de um todo, no caso, a escola. Libâneo (2001) afirma que essa estrutura é comumente representada por Conselho de Escola, Direção, Setor Técnico-Administrativo, Setor Pedagógico e Corpo Docente.

Além disso, cabe destacar que cada escola possui sua peculiaridade, sua realidade, e como tal, seu Projeto Político Pedagógico (PPP) deve estar em consonância com as questões relevantes daquela comunidade escolar, construído em um contexto interdisciplinar entre seus membros. Conforme Nogueira (2009), o PPP de uma organização escolar, normalmente é constituído de “análise do ambiente e do contexto em que a instituição está inserida; definição de visão, missão e valores;

estabelecimento de metas e objetivos” (NOGUEIRA, 2009, p. 18-19). Assim, ele corrobora a ideia do quanto é importante a elaboração do PPP, pois representa uma autonomia nas organizações escolares.

No cenário educacional brasileiro, constitucionalmente, existe a possibilidade de atuarem diferentes concepções pedagógicas. Sendo assim, coexistem concepções liberais e progressistas de educação, que por sua vez influenciam na administração, organização e gestão escolar. Assim, o papel de gestor se caracteriza pela complexa tarefa de fomentar, incentivar e gerenciar os mecanismos de desenvolvimento organizacional, sem deixar de considerar as atividades relacionadas ao ensino (BARBOSA et al., 2017). Essas concepções requerem assim uma postura renovada do gestor escolar.

3 | METODOLOGIA

A presente pesquisa possui caráter qualitativo (MINAYO, 2009) e tem como unidade de análise (VIEIRA, 2004) uma escola estadual localizada no município de Pinheiral – RJ. No ano de 2014 a unidade escolar foi contemplada com o programa Dupla Escola, sendo Escola Experimental de Educação Integral 1ª Geração. Para operacionalização do estudo foi realizada uma pesquisa de campo por meio de pesquisa documental e entrevistas.

Sobre a pesquisa documental, o presente estudo recorreu a diversos documentos. Através das informações contidas nas fontes mencionadas foi possível descrever os dados históricos da Secretaria de Educação e conseqüentemente da Unidade Escolar. Já o processo de entrevista foi realizado em três etapas. A primeira, compreendeu a introdução da entrevista, informando: (a) o objetivo da realização da pesquisa; (b) a assinatura do Termo de Consentimento; (c) a garantia do sigilo das informações fornecidas na gravação; (d) a possibilidade do envio das transcrições das entrevistas, caso fosse interesse do entrevistado; (e) a caracterização do entrevistado. No segundo momento, as perguntas foram realizadas de acordo com as categorias pré-estabelecidas. E o último momento foi destinado ao entrevistado, realizar comentários finais referente ao assunto abordado.

Dentre os sujeitos da pesquisa foram selecionados servidores da rede pública estadual de ensino (RJ), lotados na Unidade Escolar pertencente ao município de Pinheiral, membros de equipe da Diretoria Regional do Médio Paraíba e membros de equipe da sede SEEDUC, totalizando assim 13 entrevistas. Para a análise de dados foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, visando a interpretação dos dados empíricos e a articulação dos mesmos com a teoria que fundamentou a proposta de pesquisa.

4 | APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

As informações utilizadas na análise da organização escolar foram obtidas a partir dos dados oficiais do INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), da Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC), e do Projeto Político Pedagógico (PPP) da Unidade Escolar. Esta pesquisa documental, agregada às entrevistas realizadas, tiveram como resultado o alcance do objetivo elaborado: analisar como ocorre a administração de uma organização escolar a partir da Gestão Integrada da Escola (GIDE).

4.1 Caracterização da Unidade Escolar

A Unidade Escolar está situada no município de Pinheiral, componente da microrregião Médio Paraíba e localizado na mesorregião Sul Fluminense do Estado do Rio de Janeiro. Para compor o histórico da Unidade Escolar, a pesquisa documental baseou-se no Projeto Político Pedagógico (PPP) reformulado em 2011. A Unidade Escolar foi construída em 1988, com o ato de criação Resolução nº 11.029 de 03/03/1988, publicado em 04/03/1988. Foi entregue à população no mesmo ano, porém começou efetivamente suas atividades em 1989, atendendo em horário integral o Ensino Fundamental 1ª Fase (EF I) até o ano de 1997. Todavia, em 1998 com a municipalização, ampliou o atendimento à Educação Infantil e à Educação de Jovens e Adultos (EJA) assim permaneceu até o ano de 2000, retornando para a esfera administrativa estadual em 2001. Tendo como enfoque o cumprimento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDBEN), a partir de 2002, a Unidade Escolar passou a atender somente o Ensino Fundamental 2ª Fase (EF II) e o Ensino Médio (EM), modificando assim, toda sua estrutura.

Conforme o PPP (2011), com essa nova reformulação e nova gestão, a Unidade Escolar apresentava sérios problemas gerenciais, pois estava com o prédio depredado, tinha problemas financeiros, poucos professores e funcionários e contava com grande rejeição da escola pela comunidade. Assim, a primeira ação da gestora foi eleger a AAE (Associação de Apoio à Escola) e elaborar um planejamento estratégico, com metas a curto, médio e longo prazos com o propósito de resgate da imagem organizacional e melhoria do processo educacional. Aspectos que Silva (2012) já indicava como centrais.

A Unidade Escolar apresentou nos últimos anos um desempenho satisfatório, porém mesmo com os resultados em ascensão, os mesmos ainda não foram suficientes para que a escola se tornasse elegível à bonificação, de acordo com as metas estabelecidas, conforme será apresentado adiante. De acordo com os dados históricos apresentados dos resultados da Unidade Escolar, as avaliações externas - principalmente o IDEB, foram relevantes para que a Unidade Escolar recebesse alguns prêmios relacionados à sua gestão organizacional.

4.2 Gestão Integrada da Escola (GIDE)

Em 2009, o INEP apresentou os resultados do IDEB e o Estado do Rio de Janeiro obteve a pontuação de 2,8 no Ensino Médio, ficando com o 26º lugar no *ranking* dos estados, o que representou o penúltimo lugar, ficando apenas à frente do estado do Piauí, que obteve a pontuação de 2,7, assumindo o último lugar. Diante de tal resultado, a SEEDUC apresentou, em 2011, o seu Planejamento Estratégico, tendo como principal parceria o INDG (Instituto de Desenvolvimento Gerencial), estabelecendo diversas mudanças estruturais no ensino, na gestão e no cotidiano escolar.

A implementação da Gestão Integrada da Escola está inserida nas vertentes do Planejamento Estratégico da SEEDUC. Ela foi criada oficialmente em 2005, durante o Projeto desenvolvido pelo Instituto de Desenvolvimento Gerencial, no Estado do Ceará. Conforme o modelo de gestão (GIDE), seguindo-se suas diretrizes e, em virtude do atingimento das metas estabelecidas pela SEEDUC, obtém-se, como consequência, a bonificação pelos resultados exitosos verificados. De acordo com a Secretaria, as metas foram projetadas para os três níveis de ensino para o período de 2011 a 2013, com o intuito de atender o objetivo de posicionar o Estado do Rio de Janeiro entre os cinco primeiros no *ranking* do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), ratificando, assim, a proposição de melhorar a qualidade do ensino no Estado.

Com base no planejamento estratégico realizado pela SEEDUC, mudanças estruturais ocorreram, como a criação de Diretorias Regionais Pedagógicas e Administrativas, em substituição às Coordenadorias Regionais. Destaca-se também, conforme Decreto nº. 42.793 de 06/01/2011, publicado em Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, a criação de um indicador estadual denominado IDERJ (Índice de Desenvolvimento Escolar do Estado do Rio de Janeiro) que, semelhante ao IDEB, visa ao acompanhamento do processo ensino aprendizagem nas unidades escolares da rede. No entanto, este possui características próprias que o diferem do indicador federal, como a periodicidade, que é anual, e a simulação, que se dá ao longo dos bimestres. Portanto, o monitoramento é constante, possibilitando ações corretivas, caso a meta bimestral não seja alcançada, pois o objetivo é atingir a meta anual.

O IDERJ possui um perfil diagnóstico para a qualidade escolar e se baseia em dois critérios: o Indicador de Fluxo Escolar (IF) e o Indicador de Desempenho (ID). O IF (Indicador de Fluxo Escolar) considera as taxas de aprovação de todas as séries de um mesmo nível de ensino. O ID é medido a partir do percentual de alunos da última série de um nível de ensino, que obtiveram notas em exames de avaliação externa, o SAERJ (Sistema de Avaliação da Educação do Estado do Rio de Janeiro), nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática.

Segundo Godoy e Murici (2009), o objetivo do Sistema GIDE é melhorar significativamente os indicadores da atividade fim da escola, tendo como referência as metas do IDEB, ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio) e do indicador da GIDE, o

IFC/RS (Índice de Formação de Cidadania e Responsabilidade Social).

Logo, segundo um dos entrevistados a GIDE:

“é isso, [...] é gerir as variáveis que impactam o resultado de uma escola. [...] tem um conceito planejamento clássico, né, de você se organizar, de identificar o problema, planejar ações e depois medir. É um ciclo constante de acompanhamento. (E-1)

A GIDE apresenta as seguintes etapas sequenciais (Figura 1):

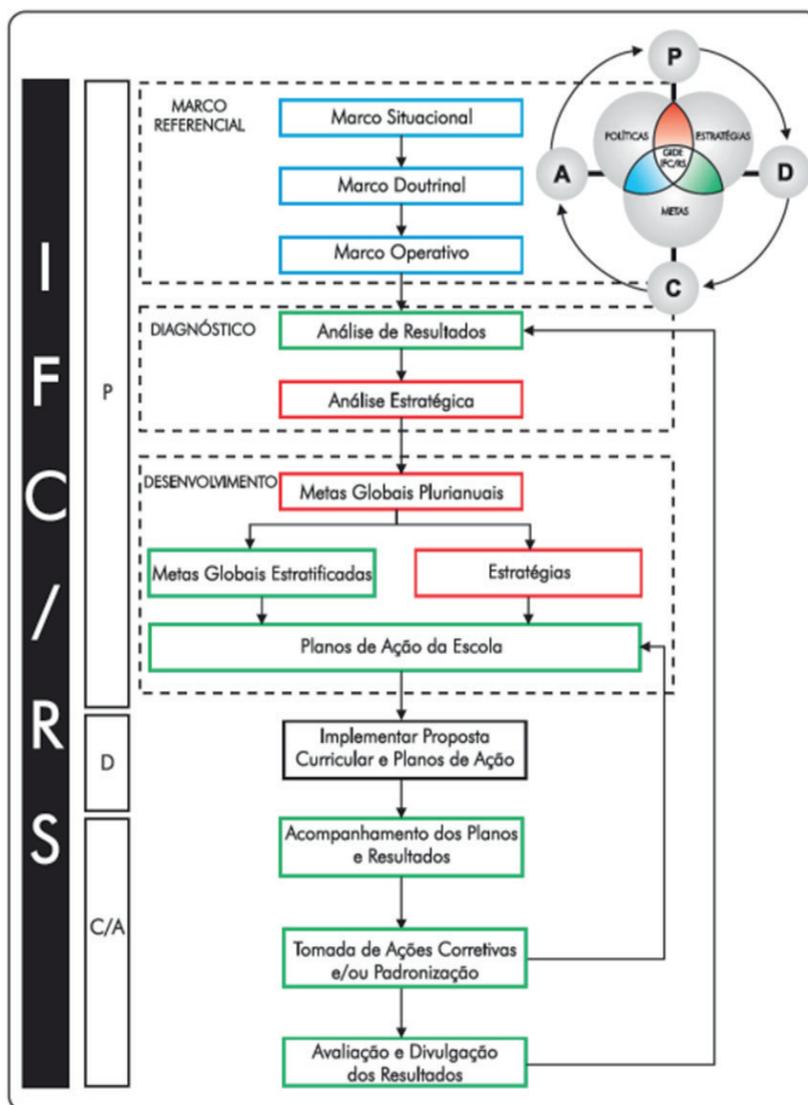


Figura 1 - Fluxo detalhado da GIDE

Fonte: GODOY e MURICY, 2009

Assim, a GIDE possui um fluxo próprio, que, conforme Godoy e Murici (2009), atua como diretriz para melhorar os resultados do processo ensino-aprendizagem de forma sistêmica.

4.3 Gestão Educacional

Na presente pesquisa, a organização escolar, seguindo a perspectiva de Lück (2011), possui representatividade além de sua estrutura física e recursos financeiros.

Também está inserida a elaboração e desenvolvimento de currículos e propostas pedagógicas. Assim, a gestão educacional foi categorizada em duas subcategorias, a gestão educacional administrativa e a gestão educacional pedagógica, as quais exercem total influência sobre a configuração da organização escolar.

4.4 Gestão Educacional Administrativa

Nesta seção serão apresentados os principais aspectos sobre as concepções de organização e gestão educacional administrativa – aspectos destacados por Libâneo, Oliveira e Toschi (2012). Inicialmente, as organizações escolares apresentavam um perfil predominantemente pedagógico, porém, mudanças têm ocorrido na gestão dessas organizações. É possível citar a implementação da GIDE como fator determinante para que a gestão administrativa tenha sua evidência no cotidiano das organizações escolares. Tais aspectos são evidenciados na fala de um entrevistado sobre sua visão da GIDE:

A GIDE nasce a partir do diagnóstico. Você tem um problema gigantesco, que se traduzia no resultado ínfimo, e nós tínhamos que entender esse resultado ruim. Fomos investigar, e vimos que nós tínhamos que organizar várias ações pra corrigir os problemas. Só que a rede, você está falando de uma rede de 1289 escolas, a ressonância de qualquer organização desse porte, ela não é homogeneia. (E-1)

Alguns entrevistados relataram que com a GIDE, ficou em evidência a articulação entre a atividade de direção e a participação das pessoas da escola e das que se relacionam com ela. Essa representa uma das características da gestão democrática-participativa de acordo com Libâneo, Oliveira e Toschi (2012). Conforme relatado por um entrevistado, a GIDE impacta na forma de organizar a escola:

Eu acho que objetivo da GIDE é a melhora da escola. [...] A GIDE, de certa forma, ela veio dar uma organização para a escola, dar um instrumento, precisa fazer isso, precisa ter cuidado com isso, precisa cuidar desse lado, que às vezes passava despercebido pela direção, às vezes a direção foca em uma coisa e esquece o outro lado. (E-13)

Sobre a atuação do Agente de Acompanhamento de Gestão Escolar (AAGE), responsável pela implementação, acompanhamento, monitoramento e divulgação dos resultados, os entrevistados ressaltaram a função do AAGE para a gestão:

Aí o que nós pensamos: “quem é que vai levar o planejamento estratégico pra rede?”, “quem é que vai implantar tudo isso que foi planejado?”, “quem é que vai acompanhar?” [...] . Aí nós pensamos em uma figura, de um profissional que tivesse essas características que a gente buscava. Que características são essas? Preferencialmente que ele fosse servidor, professor, ele conhece a linguagem, conhece o campo, já esteve lá, milita, já conhece esse metiê, fosse aberto pra novas ideias, porque isso muda um pouco aquele conceito antigo de que educação se

Os entrevistados relatam que para o alcance das metas estabelecidas, o acompanhamento, o monitoramento das ações é importante. Nesse sentido, as ações que a GIDE preconiza, conforme Godoy e Murici (2009), estão também ligadas ao controle, pois uma vez que esses procedimentos são possíveis de previsão, é possível verificar se a escola estaria no caminho certo, objetivando as metas. Esse aspecto é ressaltado na fala do entrevistado a seguir:

Principais prioridades da SEEDUC hoje é gestão, gestão, monitoramento, é... tem como a meta o primeiro lugar do IDEB, [...]. A gente tem investido muito, a sede tem investido muito em gestão, né, e o acompanhamento dessa gestão e, para isso, ela tem uma série de fatores, inclusive atores que acompanham essa gestão, que dão suporte pra essa gestão, né, pra que a gente consiga não alcançar meta pela meta, mas a meta na qualidade que ela merece, né, na qualidade da educação básica que ela merece, né. (E-3)

No que diz respeito à qualidade da gestão das organizações escolares, fator importante conforme descreve Dourado (2007), é possível perceber que a qualidade do ensino oferecido pela a unidade escolar – relacionada no modelo à questão do desempenho - ainda é um aspecto relevante. Mesmo que em um primeiro momento, possa haver a impressão de que se trata de um fator pedagógico, na verdade, a qualidade do ensino, é – para os entrevistados - o principal objetivo das organizações escolares:

A SEEDUC hoje, as principais prioridades estão relacionadas aos nossos desempenhos, né, os desempenhos das nossas escolas, dos nossos alunos. Nós estamos trabalhando para que nós cheguemos à excelência em educação, essa é a proposta principal da Secretaria hoje. (E-4)

As organizações apresentam diversos desafios em sua gestão. Porém, nas organizações escolares, esses desafios são potencializados, conforme propõe Mafra (2003), tendo em vista a complexidade apresentada por estas organizações. Assim, ao serem questionados sobre os principais desafios da gestão, os entrevistados destacaram a complexidade de operacionalizar – de forma efetiva – o modelo de gestão na escola:

Neste momento, a gente considera como principal desafio da gestão a implementação efetiva da GIDE. A gente acredita ser o modelo de gestão, o modelo. Mas, nós ainda temos dificuldades de alguns gestores, se realmente compreenderem o sentido do que é gerir de forma integrada. [...] mas a gente considera ainda um ponto que nós ainda temos que nos debruçar e dar maior importância é a formação, garantir a formação permanente dos atores envolvidos nesse processo, que são gestores, coordenadores pedagógicos e professores. (E-5)

Por fim, cabe ressaltar que em 2014, com a divulgação dos resultados referente ao IDEB no período de 2013, o Estado do Rio de Janeiro alcançou o 4º lugar no *ranking* nacional, alcançando a meta estabelecida *a priori*. Em 2015, ocorreram as avaliações externas para mensurar o IDEB do país, os entes federados e os municípios. O resultado divulgado em 2016, sobre o referido ano avaliado, no Estado do Rio de Janeiro representou uma queda no *ranking* nacional, declinando para o 5º lugar. Seguindo a frequência bianual da avaliação, 2017 foi ano de avaliações, entretanto os resultados só serão divulgados no final de 2018.

Com a análise dos depoimentos e retornando ao referencial teórico, verifica-se a GIDE como um modelo de gestão, de certa forma, legitimado por todos os entrevistados. A maioria reconhece que este apresenta maior organização que nas gestões anteriores. Mesmo com algumas resistências, este fator (organização da gestão) possui reconhecimento unânime. Além disso, foi destacado pelas falas dos entrevistados que o AAGE (Agente de Acompanhamento de Gestão Escolar) é o principal responsável pela implantação, acompanhamento e divulgação dos resultados da GIDE na Unidade Escolar.

4.5 Gestão Educacional Pedagógica

No âmbito da gestão educacional pedagógica, o principal pilar é o Projeto Político Pedagógico, seguindo a perspectiva defendida por Gadotti (2002), no qual, a Unidade Escolar fundamenta todos os seus princípios pedagógicos, e evidentemente, as políticas públicas educacionais abordam questões ligadas à gestão pedagógica.

Conforme o Planejamento Estratégico, implantado em 2011, a GIDE engloba todos os setores internos da organização escolar. Da mesma forma, o modelo possui como método o planejamento, execução, checagem e avaliação das ações elaboradas, de acordo com Godoy e Murici (2009). Sobre o processo ensino aprendizagem, estes são os principais relatos sobre a GIDE os entrevistados destacaram a importância do acompanhamento:

[...] Porque a GIDE é fundamental, mais uma vez reforçando, não só para a implantação de uma metodologia, mas se a gente inicia uma implementação e não acompanha, ela morre, ela deixa de existir. Então, a GIDE, ela faz exatamente uma coisa que nós erramos a vida inteira, acompanhar processos de gestão escolar e pela falta de processo de gestão escolar, nós tínhamos aquele vício do passado e que hoje nós estamos minimizando demais esse... aqueles vícios do passado. (E-6)

Assim, as entrevistas enfatizam a importância da GIDE na organização escolar, sua metodologia e seus resultados. Outro fator relacionado a ela e, que ficou destacado com o depoimento dos entrevistados, foi o acompanhamento e o alinhamento das ações, pois, para alguns, este é um ponto muito importante para a concretização dos planos, em consonância com os estudos de Libâneo, Oliveira e Toschi (2012). O trecho a seguir indica a tensão – de certa forma controlada – entre os aspectos gerenciais

ligados ao controle do trabalho e os pedagógicos:

Eu acho que está relacionado, diretamente, a partir do momento que houve uma organização, uma organização das escolas, por meio da GIDE, o trabalho, que nem eu falei, o trabalho foi monitorado, os dados foram coletados e foram até mostrados para os professores para eles perceberem o que que eles tinham que fazer, tomar as atitudes necessárias para ter um rendimento melhor e através desses dados, acho que ficou tudo mais organizado, apesar de ter muita crítica, muita coisa que as pessoas, os professores reclamam, eu acho que o trabalho ficou organizado (E-12)

Durante a análise das entrevistas, verificou-se que os entrevistados afirmavam a importância do acompanhamento e do alinhamento das ações planejadas. Para eles, o tempo também foi otimizado, o que favorece várias demandas:

Que ele (o gestor) otimize o tempo para que seus professores e seus alunos apresentem realmente os resultados e a partir dos resultados, quais são seus problemas e a escola pense em ações. A escola precisa ser proativa, ou seja, esses resultados são os resultados que nós alcançamos até então, e apesar da dificuldade, nós como comunidade, precisamos ter ações efetivas. . (E-5)

Outro fator também descrito pelos entrevistados foi a atratividade das aulas realizadas pelos professores. Esta é uma variável que é mensurada no modelo. Assim, os gestores também ficam atentos com o desenvolvimento das aulas que os professores realizam:

Mas quando veio a GIDE que ela mostrou para nós aonde que eram as nossas fraquezas, aonde a gente estava acertando. Qual foi o dia dentro da escola que a gente parou para pensar? 'Isso está errado, isso está certo', a gente nunca pensou nisso. A gente dava aula e ia embora para casa. Hoje não, hoje a gente tem um... 'Poxa, onde que está falhando', a gente tem um cuidado com a escola, até mesmo com o ambiente da escola. (E-12)

As avaliações externas, estudadas por Alves e Franco (2008), Coelho (2008), Libâneo, Oliveira e Toschi (2012), são aspectos centrais na gestão educacional pedagógica. Os gestores, juntamente com os professores, precisam ter conhecimento desses indicadores, pois estes também agregam o desempenho da unidade escolar para o atingimento da meta estabelecida, conforme ilustra a fala a seguir:

Os resultados, eles foram previstos, todas as metas nascem a partir de uma data de corte de 2009. Você tinha que ter uma base passada, uma base de dados passados pra projetar o seu futuro. Como Estado do Rio, ele já tinha uma avaliação externa que é o Sistema SAERJ, nós adotamos esse histórico passado pra projetar o futuro. Essas metas, elas foram programadas de acordo com o esforço que nós tínhamos de fazer pra chegar onde nós queríamos. (E-1)

Foi possível confirmar que em 2009, a partir do resultado em penúltimo lugar

(26º posição) no *ranking* do IDEB no Ensino Médio, a meta estabelecida foi estar entre os cinco primeiros lugares no ano de 2014. Assim, é possível verificar que a Gestão Integrada da Escola, conforme Godoy e Murici (2009) tem o reconhecimento unânime dos entrevistados como o atual modelo de gestão. E isso é evidenciado tanto no âmbito administrativo quanto no pedagógico. Ou seja, o termo *gestão integrada* faz jus – na visão dos entrevistados – à sua proposta inicial. Com a GIDE é elaborada a árvore de indicadores, contempla assim as dimensões: dimensão resultados, dimensão ensino-aprendizagem, dimensão ambiental, aspectos destacados por Godoy e Murici (2009).

Sobre a gestão da escola, em conformidade com as discussões de Libâneo, Oliveira e Toschi (2012), a equipe da Unidade Escolar identifica-a como descentralizada. Todavia, foi identificado que um dos principais desafios da gestão é o lidar com pessoas, seja de forma individualizada ou coletiva. Foi enfatizado também que o desafio do gestor educacional, assim como já destacava Dourado (2007), é conciliar questões administrativas, principalmente o setor financeiro com as questões pedagógicas.

Sobre a gestão pedagógica, ressalta-se que o professor é o elemento principal, aspecto discutido por Libâneo (2001). Os planejamentos das ações ocorrem em reuniões específicas, denominadas como *Ponto de Controle* na Diretoria Regional, e como *Atividades Pedagógicas Complementares (APC)* na Unidade Escolar, onde são determinadas as estratégias para a execução dos planos estabelecidos.

Já as avaliações externas, que na rede estadual são denominadas de Saerjinho (avaliação bimestral) e SAERJ (avaliação anual), juntamente com a gestão do fluxo escolar, determinam os resultados educacionais, objetivando o alcance das metas elaboradas para as Unidades de Ensino. Tais aspectos são elementos que aparecem nos estudos Coelho (2008) e Alves e Franco (2008).

Também relatado anteriormente, os depoimentos dos entrevistados indicam que o sistema da rede estadual de educação está mais organizado do que em gestões anteriores recentes. Isso também se aplica ao setor pedagógico. Desta forma, o AAGE (Agente de Acompanhamento de Gestão Escolar) é o principal responsável em introduzir e acompanhar a GIDE na Unidade Escolar. Formata a ligação com a Secretaria o Comitê GIDE e, quinzenalmente, apresenta demandas e/ou resultados obtidos da rede e/ou da Unidade Escolar.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme apresentado ao longo do artigo, o modelo da Gestão Integrada da Escola (GIDE) é caracterizado por três fases de implantação, sendo estas: planejamento, execução e verificação. A administração de uma organização escolar a partir da GIDE ocorre pela mediação dos Agentes de Acompanhamento de Gestão Escolar (AAGEs). Tais atores, com o conhecimento teórico e metodológico da GIDE, implementam, acompanham, orientam e divulgam as ações e resultados para que as

organizações escolares apresentem um desempenho satisfatório na esfera educacional e, conseqüentemente, consigam atingir a meta estabelecida pela Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC).

O resultado insatisfatório do IDEB em 2009 causou um impacto em toda rede estadual de ensino. Como consequência, foi elaborado um processo de planejamento estratégico, visando a melhoria da qualidade de ensino do Estado. A GIDE compõe uma das vertentes desse planejamento. Ela foi idealizada por uma consultoria. Foi possível perceber na pesquisa, conforme as falas dos entrevistados, a existência de discurso uniforme ao identificar a GIDE como o atual modelo de gestão escolar. Assim, os entrevistados indicaram que o formato gerencial adotado apresenta uma organização maior do que anteriores, e que isto favorece – na visão deles - o processo administrativo e pedagógico da unidade educacional estudada.

Ressalta-se que o equilíbrio entre as vertentes administrativa e pedagógica é um dos principais desafios na operacionalização do modelo no contexto educacional. A articulação destas dimensões ultrapassa a questão da eficiência e eficácia. A tendência de priorizar a dimensão pedagógica e negligenciar a dimensão administrativa pode resultar em transtornos e prejuízos advindos do não atendimento das demandas administrativas e financeiras. Em contraponto, a tendência de preferir a dimensão administrativa e descuidar da dimensão pedagógica, pode fazer com que a organização não cumpra com seu propósito institucional, deixando de atender as demandas dos processos de ensino-aprendizagem dos educandos, descaracterizando assim a essência da unidade escolar.

Todavia, desde março de 2016, diante de um contexto de crise financeira no RJ, outras questões passaram a interferir no processo da GIDE, ocorrendo greves e ocupações de algumas unidades escolares por alunos. Vários acordos foram feitos e ressalta-se que modificações importantes foram definidas, desde o período de realização da pesquisa. A bonificação que estava atrelada ao atingimento das metas, não está em vigor desde o ano de 2016. E neste mesmo ano foi realizada a última aplicação do SAERJ como avaliação externa estadual. Os AAGEs continuam realizando o acompanhamento da gestão das organizações escolares, contudo houve reformulação deste, apresentando-se de forma mais abrangente. Outra reivindicação colocada pelos professores no período da greve, em 2016, foi a realização do Processo Consultivo para Gestores Escolares. Cabe destacar que os diretores, para assumirem o cargo, precisam ser aprovados em uma formação chancelada por uma organização externa. Essa formação é realizada por formadores internos da própria Secretaria de Educação.

Atualmente, no Estado do Rio de Janeiro, há a expansão da Educação Integral como modelo educacional. Isso não representa, necessariamente, educação em *tempo* integral. Nesta perspectiva, há flexibilidade dos currículos e grades curriculares para atender a demanda implantada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Básica. Assim, neste contexto, há algumas parcerias com empresas privadas e organizações

civis, tais como o Instituto Ayrton Senna e a Oi Futuro, como exemplos.

Por fim, cabe destacar que exige-se da gestão escolar, quando da implementação de política de reforma educacional, conhecimentos e saberes específicos voltados aos processos de tomada de decisão e à gestão escolar participativa. Nesse sentido, a administração envolve negociação e conquista de espaço por parte dos atores do contexto escolar, especialmente, para o enfrentamento das resistências e desafios. Trata-se de certa forma, de um esforço coletivo que se traduz na prática cotidiana a ser construída e reconstruída dentro e fora da escola. Assim, sugere-se realização de pesquisas no âmbito estratégico na Secretaria de Educação, como Subsecretarias e/ou Superintendências, para conhecimento da gênese das propostas elaboradas para as políticas públicas educacionais.

REFERÊNCIAS

ALVES, Maria Tereza G.; FRANCO, Creso. A pesquisa em eficácia escolar no Brasil: Evidências sobre o efeito das escolas e fatores associados à eficácia escolar. In: BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco (orgs). **Pesquisa em Eficácia Escolar: origem e trajetórias**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

BARBOSA, M. A. C. (et al.). O papel de gestor: Percepções de professores-gestores de uma Universidade Federal Brasileira. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, Arizona (EUA), v. 25, n. 12. p. 1-41, Fev. 2017.

CHAVES, Miriam W. Educação integral: uma proposta de inovação pedagógica na administração escolar de Anísio Teixeira no Rio de Janeiro dos anos 30. In: CAVALIERE, A. M. V. e COELHO, L. M. C. C (Orgs). **Educação Brasileira e(m) Tempo Integral**. Petrópolis: VOZES, 2002.

COELHO, Maria Inês de Matos. Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios. **Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.** Rio de Janeiro, v. 16, n. 59, p. 229-258, abr./jun. 2008.

DOURADO, Luiz Fernando. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação Soc.** Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 921 – 946, out., 2007.

FREITAG, Bárbara. **Escola, Estado & Sociedade**. 4 ed. São Paulo: Moraes, 1986.

GADOTTI, Moacir. Projeto político-pedagógico da escola: fundamentos para sua realização. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José E (orgs.). **Autonomia da Escola: princípios e propostas**. 5. ed. Guia da Escola Cidadã. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2002.

GODOY, Maria Helena Pádua Coelho de. MURICI, Izabela Lanna. **Gestão Integrada da Escola**. Nova Lima: INDG Tecnologia e Serviços Ltda., 2009.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e Gestão da Escola - teoria e prática**. 4ª ed. Goiânia: Alternativa, 2001.

LIBÂNEO, José C.; OLIVEIRA, João F. de; TOSCHI, Mirza S. **Educação Escolar: políticas, estrutura e organização**. 10 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

LÜCK, Heloísa. **Dimensões de Gestão Escolar e suas Competências**. Curitiba: Editora Positivo, 2009.

LÜCK, Heloísa. **Gestão da Cultura e do Clima Organizacional da Escola**. 2. ed. Série Cadernos de

Gestão. Petrópolis: Vozes, 2011.

MAFRA, Leila de A. A sociologia dos estabelecimentos escolares. In: ZAGO, Nadir; CARVALHO, Marília P.; VILELA, Rita A. T. (orgs.). **Itinerários de Pesquisa: Perspectivas Qualitativas em Sociologia da Educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

MINAYO, M. C. S. O Desafio da Pesquisa Social. In: DESLANDES, S. F.; GOMES, R; MINAYO, M. C. S. (Org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 28 ed. Petrópolis: Vozes, p. 09–29, 2009.

NOGUEIRA, Nilbo R. **Projeto Político-Pedagógico (PPP): guia prático para construção participativa**. São Paulo: Érica, 2009.

PARO, Vitor H. **Gestão Escolar, Democracia e Qualidade do Ensino**. São Paulo: Ática, 2007.

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO (RJ). **Acompanhamento de resultados**, 2011. Disponível em: <[http://download.rj.gov.br/documentos/10112/553225/DLFE-37307 .pdf](http://download.rj.gov.br/documentos/10112/553225/DLFE-37307.pdf)/ Informativo_AcompanhamentodeResultados.pdf>.

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO RIO DE JANEIRO (SEEDUC). **Sistema de Avaliação da Educação do Estado do Rio de Janeiro**. Site institucional. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/seeduc/exibeconteudo?article-id=843535>>.

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO (RJ). **Conhecendo o Planejamento Estratégico da SEEDUC**, 2011. Disponível em: <<http://download.rj.gov.br/documentos/10112/553225/DLFE-37303.pdf/PlanejamentoEstrategico.pdf>>.

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO. **IDEB 2013: Análise técnica da rede estadual do Rio de Janeiro**. Nota Técnica 004/2014. Assessoria de Planejamento e Gestão Núcleo de Pesquisa e Governança, 2014.

SILVA, Lincoln Tavares. **Sentidos da relação escola-comunidade: permanências e potencialidades**. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Nacional, 1976.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Debora Moraes. **Pesquisa qualitativa em administração**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2004.

A EFICIÊNCIA DOS MUNICÍPIOS DO VALE DO JEQUITINHONHA EM RELAÇÃO A DOIS OBJETIVOS DO PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO DE MINAS GERAIS

Fillipe Maciel Euclides

Universidade Federal de Viçosa

Viçosa – Minas Gerais;

RESUMO: O presente trabalho, a partir de dois objetivos gerais - universalização do atendimento escolar e melhoria na qualidade do ensino - constantes no Plano Decenal de Educação de Minas Gerais, buscou realizar uma análise sobre a eficiência educacional nos municípios do Vale do Jequitinhonha – MG, em 2011. Optou-se por utilizar a metodologia da Análise Envoltória de Dados (DEA) em dois modelos - estendidos com dois estágios simultâneos - para se averiguar a eficiência referente aos objetivos supracitados. Sobre a universalização do atendimento, observou-se que os municípios produziram resultados coerentes com os insumos disponibilizados pelo poder público. A baixa eficiência de escala observada mostra que um novo aporte de recursos deveria ser feito. Na qualidade da educação, observou-se, entretanto, uma baixa eficiência técnica. Assim, é necessário que se reveja as práticas pedagógicas e administrativas adotadas por esses municípios, para que se maximizem os resultados possíveis.

PALAVRAS-CHAVE: Política Educacional; Avaliação de Eficiência; PDEMG.

ABSTRACT: The present work, based on two

general objectives - universalization of school attendance and improvement in the quality of education - contained in the Ten Year Plan of Education of Minas Gerais, sought to carry out an analysis on educational efficiency in the municipalities of the Vale do Jequitinhonha - MG, in 2011. It was decided to use the Data Envelopment Analysis (DEA) methodology in two models - extended with two simultaneous stages - to verify the efficiency related to the aforementioned objectives. Regarding the universalization of the service, it was observed that the municipalities produced results consistent with the inputs made available by the public power. The observed low efficiency of scale shows that a fresh supply of resources should be made. In the quality of education, however, there was a low technical efficiency. Thus, it is necessary to review the pedagogical and administrative practices adopted by these municipalities, in order to maximize the possible results.

KEYWORDS: Educational politics; Evaluation of Efficiency; PDEMG.

1 | INTRODUÇÃO

A importância da educação para um país é uma discussão pacificada. Estudos relacionam a educação ao aumento da produtividade, do crescimento econômico, do progresso

tecnológico e do desenvolvimento social (BRESSER-PEREIRA, 2008; LINS, 2011). Como direito fundamental da pessoa humana, a educação é garantida por lei na figura do artigo 6º da Constituição Federal de 1988. Além disso, a cidadania só é legitimada quando exercida, e esse exercício somente se verifica por meio de uma preparação social que se inicia na escola. A educação, portanto, é a base para qualquer estado democrático de direito.

É justamente por isso que se exige do Estado uma organização capaz de oferecer aos seus cidadãos sistemas educacionais universalizados e de excelente qualidade. Nesse sentido, surgem instrumentos legais como o artigo 214 da Constituição Federal, que determina a criação de um Plano Nacional de Educação de duração plurianual, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, de dezembro de 1996, que estabelece à União a necessidade de se encaminhar um plano ao Congresso Nacional, com duração de dez anos, contendo as diretrizes e metas para todos os níveis e modalidades de ensino.

Por força desses dois instrumentos legais, em janeiro de 2001, o congresso nacional aprovou a lei nº 10.172, cuja finalidade foi criar o primeiro Plano Nacional de Educação no país, na vigência da atual Constituição. Em seu artigo segundo, a lei determina a obrigatoriedade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios elaborarem e submeterem à apreciação do Poder Legislativo correspondente a proposta de um plano decenal de educação próprio.

Desse modo, a partir de 2005, em Minas Gerais, a Secretaria de Educação coordenou um processo de mobilização que culminou na realização do Primeiro Congresso Mineiro de Educação para se discutir o tema. Após alguns anos de ponderações e várias emendas parlamentares, a lei 19481 de 12/01/2011, contendo o primeiro Plano Decenal de Educação do Estado - PDEMG, para o período compreendido de 2011 a 2020, foi aprovada (PDEMG, 2011).

O plano é dividido em dois anexos principais. O anexo I refere-se aos níveis de ensino, metas e ações estratégicas para as bases da educação no estado. O anexo II apresenta o contexto educacional nacional e mineiro, os princípios e diretrizes, os objetivos e as deliberações sobre o diálogo entre as redes e a democratização da gestão. O PDEMG apresenta como objetivos gerais: I- Erradicação do analfabetismo; II- Universalização do atendimento escolar; III- Melhoria da qualidade do ensino; IV- Formação para o trabalho; e V- Promoção humanística, científica e tecnológica.

A escassez na dotação de recursos públicos torna a avaliação de políticas públicas, tais como o PDEMG, imprescindível para a eficiência estatal (FREY, 2000). Deste modo, além de se avaliar os produtos pretendidos por essas diretrizes e a aplicação eficiente de recursos, é preciso que se conheça as singularidades de cada região a qual essa política pública será implementada, como forma de maximizar os resultados propostos a partir das especificidades regionais.

Minas Gerais, um estado dividido em 12 mesorregiões, constituído por 853 municípios, apresenta níveis de desenvolvimento bastante heterogêneos, tanto em

termos econômicos, quanto sociais. Em 2010, por exemplo, a região do Vale do Jequitinhonha foi responsável por apenas 1,2% do Produto Interno Bruto estadual, sendo detentora também dos menores indicadores relacionados ao PIB per capita e IDH no estado (IBGE, 2010).

Grassetti, Gori e Bellio (2003) pontuam que a análise de eficiência, considerando as características regionais, permite indicar a capacidade potencial de desempenho para cada setor e organização, o que resulta em metas diferenciadas de desempenho. Essa análise ainda permitiria revelar ineficiências institucionais específicas, de forma a ajudar a identificar o porquê das mesmas.

Diante desse cenário, e tendo como base o potencial de transformação que a educação promove em qualquer localidade, o presente estudo buscou realizar uma análise sobre a eficiência educacional nos municípios de Minas Gerais, em 2011, a partir de dois objetivos gerais constantes no Plano Decenal de Educação do Estado, são eles: universalização do atendimento escolar e melhoria na qualidade do ensino.

Para tanto, optou-se por utilizar a metodologia da Análise Envoltória de Dados (DEA) em dois modelos - estendidos com dois estágios simultâneos - para se averiguar a eficiência referente aos objetivos supracitados. O primeiro modelo avaliará a eficiência dos municípios da referida região em relação à universalização do atendimento escolar. O segundo modelo avaliará a eficiência municipal em relação à qualidade do ensino, possibilitando, portanto, uma análise tanto quantitativa quanto qualitativa da educação na região do Vale do Jequitinhonha.

Espera-se que os resultados alcançados possam ser usados para balizar futuras decisões por parte de analistas, gestores e executores dessa política pública, utilizando os municípios mais eficientes do Vale do Jequitinhonha como fonte de *benchmark* para aqueles menos eficientes, de forma a melhorar os índices de educação na região mais pobre de Minas Gerais. E, em relação ao campo da avaliação, há a contribuição incremental ao conhecimento, o que reforça reforçando a importância de se avaliarem as ações do governo – e, particularmente, do PDEMG – com destaque para a consolidação da técnica DEA como ferramenta de análise na gestão pública.

O artigo encontra-se estruturado, além dessa introdução, em outras quatro partes: uma dedicada a apresentar elementos conceituais e práticos da avaliação de políticas públicas e a eficiência no setor público; outra com os procedimentos metodológico; resultados e suas discussões; e, ao final, conclusões gerais.

2 | REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico que sustenta o problema em análise está associado às teorias de políticas públicas e processo de avaliação.

Os programas públicos são desdobramentos de diretrizes mais amplas que podem ser planejadas pelas administrações públicas em suas três esferas de poder.

Os Planos Decenais de Educação, em especial, são uma destas ações, de iniciativa dos governos federal e estadual, e que se configuram, desde seu surgimento, como sendo o principal eixo de atuação governamental diante da problemática educacional do país.

Nestes termos, o PDEMG refere-se àquilo que o governo escolheu fazer (DYE, 2002), consistindo-se numa decisão formal que foi tomada com o propósito de minimizar um problema politicamente definido como coletivo (SUBIRATS et al., 2008): a precariedade da educação – traduzida pela baixa qualidade e acesso. A intervenção é orientada para modificar a condição de grupos específicos que, se supõe, originaram o problema comunitário a se resolver (SUBIRATS et al., 2008). E, por isso, esta política pública apresenta como finalidade: universalizar o atendimento escolar e melhorar a qualidade do ensino.

Para distinguir os desdobramentos do conjunto de ações do PDEMG na sociedade, Smith e Larimer (2009) destacam a importância da *policy analysis*, ou seja, a análise de políticas públicas. A expressão “análise”, em consonância a Kraft e Furlong (2007, p.9 – tradução própria), “significa desconstruir um objeto de estudo”, isto é, “reduzi-lo a seus elementos básicos para entendê-lo melhor”. A *policy analysis*, em virtude disso, pode ser entendida como o exame dos componentes de uma política pública, do seu processo ou de ambos, com a finalidade de estudar as causas e consequências das decisões políticas (KRAFT; FURLONG, 2007). E, complementando com a perspectiva de Dye (2002, p. 4), esta apreciação visa a identificar o que os governos fazem, por que fazem e que diferença (se houver) isso faz para, ao final, responder: “o que se pode aprender com a análise de políticas?”.

Dentre as múltiplas abordagens para realizar a análise de políticas e dos programas sociais, optou-se pela avaliação (*evaluation*), entendendo-a como um específico estágio do ciclo de desenvolvimento das políticas públicas (*Policy Cycle*). Ao demarcar esta particular etapa, buscou-se proceder à medição sistemática dos resultados do PDEMG, em relação ao seu desempenho, tendo em vista os objetivos predeterminados, como forma de contribuir para o aprimoramento das ações públicas (ROSSI, LIPSEY; FREEMAN, 2004). Partindo dessa premissa, ao se avaliar os resultados da Política, considerando-se seu desempenho, abre-se a possibilidade de adoção do critério de eficiência como balizador das análises.

A avaliação de eficiência, segundo Rossi, Lipsey e Freeman (2004), corresponde ao estudo a respeito dos custos dos programas em comparação com os valores monetários dos seus benefícios ou à sua eficácia em relação às mudanças provocadas nas condições sociais que aborda. Em outras palavras, trata-se da relação entre custo e benefício da atividade, por meio da qual se busca a minimização dos custos totais para uma quantidade de produto, ou a maximização do produto para o gasto total previamente fixado (COHEN; FRANCO, 2008).

Avaliar a eficiência não se restringe ao cálculo das medidas de empresas, indústrias ou cooperativas. Pode-se analisá-la em qualquer sistema ou organização

que transforme um conjunto de *inputs* (entradas) em um conjunto de *outputs* (saídas) (FERREIRA; GOMES, 2009). Portanto, a administração pública, na figura da União ou dos estados e municípios, podem ser sistemas-alvo de investigação, ao representarem possíveis entidades que recebem insumos do Programa e que irão transformá-los nos produtos planejados. Essas organizações são chamadas de *Decision Making Units* (DMUs) ou Unidades Tomadoras de Decisões.

Tendo como base o estudo seminal de Farrel (1957) e os trabalhos de Belloni (2000) e Ferreira e Gomes (2009), a eficiência pode ser dividida em dois tipos: a produtiva e a alocativa. A primeira pode ser decomposta em técnica e de escala (Quadro 1).

Tipos e Definições de Eficiência	
<p>Produtiva: “se refere à habilidade de evitar desperdícios produzindo tantos resultados quanto os recursos utilizados permitem ou utilizando o mínimo de recursos possível para aquela produção” (BELLONI, 2000, p.18). Medir a eficiência produtiva de um sistema é importante para as teorias econômicas e, também, para os decisores políticos (FARREL, 1957).</p>	<p>Técnica: “reflete a habilidade de uma firma obter a máxima produção a partir de um conjunto dado de insumos” (FERREIRA; GOMES, 2009, p.53).</p>
	<p>Escala: “resulta do nível de produção máxima (...) mais adequado em razão da tecnologia adotada” (FERREIRA; GOMES, 2009, p.122), associando-se às “variações da produtividade decorrentes de mudanças na escala de operação” (BELLONI, 2000, p.18).</p>
<p>Alocativa: “habilidade de combinar recursos e resultados em proporções ótimas dados os preços vigentes” (BELLONI, 2000, p.18).</p>	

Quadro 1. Tipos de eficiência.

Fonte: Farrel (1957); Belloni (2000) e Ferreira e Gomes (2009).

A análise de eficiência nas políticas públicas brasileiras tem sido objeto de estudo de diversos artigos, principalmente, após os anos 2000. A partir desse período, a importância da avaliação atinge maior reconhecimento no Brasil. O governo federal tem desenvolvido mecanismos para se avaliarem seus programas e projetos (CUNHA, 2006) – como a iniciativa do MPOG, que institui o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais –, ao mesmo tempo em que a academia dissemina trabalhos e ferramentas para fomentar os debates.

Além disso, destaca-se a inclusão do princípio da eficiência dentre aqueles que são os norteadores da ação governamental – por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Os propósitos por trás do estabelecimento desta nova diretriz na gestão pública nacional iam ao encontro da viabilização do modelo de administração gerencial, da atuação direcionada para resultados e do cumprimento de metas de desempenho, com o intuito mais amplo de otimização das políticas (ABRÚCIO, 2007).

Via de regra, as pesquisas objetivam avaliar a aplicação de recursos públicos em específicos programas e/ou políticas em amplas áreas de atuação do governo, como a da saúde (VARELA et al., 2012; FRAGA et al., 2017) e da educação (BELLONI, 2000; MOREIRA et al. 2011). Identificaram-se, também, trabalhos que fizeram a análise combinando diferentes domínios de ação governamental, tais como em Costa

et al. (2015) que estudaram a eficiência na alocação do recurso público no que tange à promoção do desenvolvimento socioeconômico, compilando dados para saúde, educação, emprego e renda. Todos os referidos trabalhos fizeram uso da técnica conhecida como Análise Envoltória dos Dados (*Data Envelopment Analysis – DEA*), reunindo distintos insumos e produtos conforme as orientações e intenções das pesquisas. A mensuração da eficiência técnica é a mais recorrente nas investigações.

No que diz respeito à educação, foco do estudo, observou-se a baixa produção de artigos científicos nacionais que estudassem os efeitos dos Planos Decenais de Educação. Pesquisa realizada na *Scopus* sobre a aplicação de recursos públicos relacionados a estes Planos Educacionais, revelou a escassez de investigações com esta perspectiva, o que abre a oportunidade para se empreenderem novos estudos acerca da temática.

Delineado o campo referencial do estudo, na próxima seção serão descritos os procedimentos necessários para a operacionalização da pesquisa.

3 | METODOLOGIA

Como forma de analisar os dois diferentes objetivos propostos, o presente trabalho estimou, a partir da Análise Envoltória de Dados – DEA, dois diferentes modelos.

O primeiro modelo, que teve como objetivo a universalização do atendimento, utilizou como insumos os gastos *per capita* educacionais por município e os esforços orçamentários em atividades de educação; enquanto que a taxa de frequência dos estudantes no ensino fundamental e no ensino médio foram utilizadas como produto. Essas escolhas foram determinadas como forma de identificar quais cidades alcançaram, eficientemente, o aumento em suas taxas de matrícula, fator fundamental para a expansão educacional.

O segundo modelo, que procurou analisar a qualidade da educação, utilizou como insumos os gastos *per capita* educacionais por município, o esforço orçamentário municipal em educação, a taxa de estudantes que frequentam o ensino fundamental na idade adequada e a taxa de estudantes que frequentam o ensino médio na idade adequada. Como produto, o modelo usou o índice de qualidade geral da educação – indicador criado pelo PROEB - Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica de Minas Gerais.

A escolha do objeto de análise, a mesorregião do Vale do Jequitinhonha, se deu tendo em vista a possibilidade de transformação que a educação promove em uma região reconhecida pelos seus baixos indicadores sociais.

Essa mesorregião, formada pela união de 51 municípios, agrupados em cinco microrregiões, possui, por um lado, a riqueza destacada pelas potencialidades do subsolo, além de seu patrimônio histórico e cultural, referência para Minas Gerais e para o Brasil. Por outro lado, a região é reconhecida pela extrema pobreza em

que vive grande parte de sua população. Seus municípios, notoriamente, apresentam problemas nas áreas de saúde, saneamento e educação.

A Análise Envoltória de Dados, também denominada Teoria da Fronteira, é uma técnica não paramétrica que se utiliza da programação linear para medir a eficiência das Unidades Tomadoras de Decisão (DMU). Uma DMU pode ser qualquer organização que transforme um conjunto de entradas (inputs) em um conjunto de saídas (outputs) (FERREIRA; GOMES, 2009).

De acordo com Casa Nova (2002), a DEA é caracterizada como uma curva de eficiência (ou de máxima produtividade) a partir da relação ótima entre insumos e produto. Essa curva é definida como fronteira de eficiência, em que as DMUs consideradas eficientes se situam nessa curva e as ineficientes abaixo dela.

Há duas possibilidades de modelagem na DEA: o Modelo de Retornos Constantes à Escala, denominado CCR, sigla essa constituída pelos iniciais de seus criadores Charnes, Cooper e Rhodes (1978), e o Modelo de Retornos Variáveis à Escala, ou BCC, composição essa devido às iniciais de Banker, Charnes e Cooper (1984). Segundo Drumond et al. (2011), o modelo CCR baseia-se em uma função de produção linear. Sendo assim, quando se aumentam os insumos há aumento proporcional nos produtos. Já no modelo BCC tem-se que um aumento no input é capaz de prover acréscimo não proporcional, ou até mesmo um decréscimo, no output.

Gomes e Baptista (2004) afirmam que se uma DMU é eficiente no modelo CCR, então é eficiente também no modelo BCC, uma vez que a medida de eficiência técnica obtida no modelo com retornos constantes é composta pela medida de eficiência técnica no modelo com retornos variáveis, que aborda a eficiência técnica pura e a eficiência de escala.

A eficiência técnica pura diz respeito a utilização ou não de insumos excessivos ou produção aquém de *outputs*. Já a eficiência de escala define se a escala de produção está correta, uma vez que uma DMU pode ser tecnicamente eficiente, mas pode não estar operando em uma escala ótima de produção.

As avaliações das medidas de eficiência variam através de duas orientações: (1) orientação insumo e (2) orientação produto. Os modelos com orientação produto procuram medir o volume de produção máxima possível tendo em vista uma quantidade fixa de insumos. Já a orientação insumo, procura minimizar a utilização de insumos no processo produtivo, mantendo-se o mesmo nível de produção (FERREIRA; GOMES, 2009).

Gomes e Baptista (2004) salientam que, apesar de a Análise Envoltória de Dados possuir limitações, como a não possibilidade de se comparar resultados obtidos entre estudos diferentes, uma vez que o modelo analisa somente a eficiência relativa das DMUs e não a absoluta, e ainda por ser uma metodologia de grande sensibilidade a observações externas, ela permanece sendo considerada mais vantajosa que as demais medidas tradicionais de eficiência. A possibilidade de o modelo trabalhar com diversas variáveis e de se estabelecer medidas eficientes que recomendem as

alterações a serem feitas para que se melhore as DMUs ineficientes justifica a opção pelo modelo.

Empregou-se no presente trabalho o modelo DEA com dois estágios simultâneos, visto que se pretendeu estimar as eficiências das DMU's, os parâmetros de peso e as folgas de forma simultânea. Por meio das folgas é possível observar o quanto que uma DMU ineficiente deveria ser modificada para que se tornasse eficiente, ou seja, o quanto ela deveria aumentar ou diminuir dos seus insumos e dos seus produtos para ganhar eficiência. Os municípios eficientes mostram, por conseguinte, valores de folga igual a zero.

Em relação à orientação do modelo, optou-se pela orientação produto, uma vez que seu objetivo é avaliar o produto potencial que pode ser alcançado por cada município do Vale do Jequitinhonha, mantendo a mesma quantidade de insumos atualmente disponibilizados. Esta análise permitirá aos gestores públicos avaliar, no atual contexto, quais serão as necessidades de cada município a partir das suas especificidades.

A seguir, encontra-se o modelo matemático representado pela equação 1, no qual os dois estágios acontecem simultaneamente:

Sujeito a:

$$\begin{aligned}
 & \text{MAX}_{\phi, \lambda, O_s, I_s} \phi \\
 & -\phi y_i + Y\lambda - O_s = 0 \\
 & x_i - X\lambda - I_s = 0 \\
 & N_1' \lambda = 1 \\
 & \lambda, I_s, O_s \geq 0
 \end{aligned} \tag{1}$$

em que ϕ é um escalar cujo valor está entre 1 e infinito, sendo que a eficiência técnica (θ) da DMU é obtida pela razão $1/\phi$; I_s os parâmetros de peso, cujos valores são calculados de forma a obter a solução ótima; y_i os produtos; x_i os insumos; I_s as folgas do insumo; e O_s as folgas do produto.

As variáveis utilizadas neste estudo se referem ao ano de 2011 e foram obtidas junto ao Índice Mineiro de Responsabilidade Social -IMRS. O IMRS é uma ferramenta de gestão para os administradores públicos criado pela Fundação Joao Pinheiro (FJP) com o intuito de oferecer ao governo estadual e aos municípios do Estado contribuições para o planejamento das políticas públicas e a alocação de recursos financeiros, materiais e humanos. O Índice fornece, para todos os 853 municípios mineiros, mais de 500 indicadores nas áreas de educação, finanças municipais, saúde, meio ambiente e habitação, esporte e turismo, renda e emprego, segurança pública, assistência social e cultura.

As variáveis utilizadas, organizadas pelo IMRS, tiveram como fonte: a) Gastos em educação e esforço orçamentário em educação – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais; b) População dos Municípios – Centro de Estatística e Informação/ FJP;

c) Índices relacionados à qualidade da educação – PROEB, Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica de Minas Gerais; d) Taxas de frequência da pré-escola, do ensino fundamental e do ensino médio – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP)/MEC.

4 | RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados encontrados estão dispostos conforme o objetivo do PDEMG analisado. Primeiramente são apresentados os resultados em relação à universalização do atendimento nos municípios do Vale do Jequitinhonha e, em seguida, os resultados que dizem respeito à melhoria da qualidade do ensino.

A Tabela 1 apresenta as faixas percentuais de desempenho bem como os resultados das eficiências técnica e escalar de cada município.

Eficiência Técnica			Eficiência Escalar		
Faixas:	Nº de DMUs	Percentual	Faixas:	Nº de DMUs	Percentual
Entre 40 a 49,9%	0	0%	Entre 40 a 49,9%	1	1,96%
Entre 50 a 59,9%	0	0%	Entre 50 a 59,9%	8	15,69%
Entre 60 a 69,9%	0	0%	Entre 60 a 69,9%	12	23,53%
Entre 70 a 79,9%	0	0%	Entre 70 a 79,9%	10	19,61%
Entre 80 a 89,9%	7	13,73%	Entre 80 a 89,9%	8	15,69%
Entre 90 a 100%	44	86,27%	Entre 90 a 100%	12	23,53%

Tabela 1: Desempenho Municipal em relação à Universalização do Atendimento

Fonte: Dados da Pesquisa (2015).

A Tabela 1 mostra a discrepância nos resultados encontrados entre os dois tipos de eficiência calculados: a técnica e a de escala. Tendo como base a eficiência técnica, observa-se que 86,27% dos 51 municípios do Vale do Jequitinhonha apresentaram altos índices de eficiência, sendo eles registrados entre 90 a 100% de eficiência. Por outro lado, em relação à eficiência escalar, 60,79% dos municípios têm eficiências escalares registradas até 79,9%.

Em face desses dados, observa-se que, a partir da alta eficiência técnica encontrada, os municípios produzem resultados (taxas de frequência educacional) coerentes com os insumos (gastos per capita e esforço orçamentário) disponibilizados pelo poder público. Complementarmente, a baixa eficiência de escala observada mostra que um novo aporte de recursos deveria ser feito, pois tecnicamente os municípios são eficientes quando se analisa a universalização do atendimento escolar, no entanto sua escala de investimento ainda está aquém do ideal.

Outra ferramenta disponibilizada pela análise envoltória de dados, além das eficiências relativas, são os *benchmarks* sugeridos, tendo em vista as especificidades de cada cidade. Esse processo leva em consideração o fato de que os municípios

ineficientes podem espelhar-se em outros eficientes a fim de analisar suas práticas e projetos pedagógicos e administrativos visando melhorias. As DMUs, que servem de referências, são chamadas de *benchmarks*.

A Tabela 2 apresenta as cinco cidades com maior eficiência relativa; o número de vezes que essas cinco cidades foram citadas como fonte de benchmark; as cinco cidades com menor eficiência relativa; e quais as cidades que seriam *benchmarks* para elas.

Nºda DMU	DMU	Eficiência Técnica	Eficiência de Escala	Benchmark	Nº vezes em que foi Benchmark
Os Cinco Municípios Mais Eficientes					
16	Diamantina	100%	100%	-----	33
21	Gouveia	100%	100%	-----	1
41	Presidente Kubitschek	100%	100%	-----	37
44	Salto da Divisa	100%	100%	-----	0
51	Virgem da Lapa	100%	100%	-----	2
Os Cinco Municípios Menos Eficientes					
40	Ponto dos Volantes	93,2%	49,40%	41 – 31 – 16	0
34	Minas Novas	89,5%	52,80%	33 – 41	0
9	Caraí	84,90%	55,60%	41 – 33	0
37	Padre Paraíso	90,20%	56,30%	16 – 33 – 41	0
17	Divisópolis	90,80%	57,60%	41 – 16 – 33	0

Tabela 2: Benchmark nos 5 municípios mais e menos eficientes

Fonte: Dados da Pesquisa (2015).

Dentre as 51 cidades existentes no Vale do Jequitinhonha, apenas cinco foram caracterizadas como eficientes, tanto do ponto de vista técnico quanto escalar. Em relação a essas cidades, destacam-se os municípios de Diamantina e de Presidente Kubitschek, fontes de *benchmark* respectivamente para trinta e três e trinta e sete cidades, respectivamente. O alto número de cidades que poderiam se basear nessas duas traduz o sucesso desses municípios quanto à universalização do atendimento escolar, sendo importante a disseminação de suas políticas e práticas pedagógicas a outros municípios da região.

Os cinco municípios menos eficientes desta mesorregião apresentaram altas taxas de eficiência técnica e grandes dificuldades quanto à eficiência escalar. Esses resultados corroboram com a necessidade de ampliação dos insumos, uma vez que tecnicamente eles são eficientes. As cidades repetidamente sugeridas como referência para esses municípios foram: 16 – Diamantina; 31 – Leme do Prado; 33 – Medina; e 41 – Presidente Kubitschek.

Como resultado do segundo modelo, que analisou as eficiências relativas municipais sobre a qualidade do ensino, observa-se a Tabela 3, a qual apresenta, a partir de faixas percentuais de desempenho, as eficiências técnicas e de escala calculadas pela análise envoltória de dados.

Eficiência Técnica			Eficiência Escalar		
Faixas:	Nº de DMUs	Percentual	Faixas:	Nº de DMUs	Percentual
Entre 40 a 49,9%	0	0%	Entre 40 a 49,9%	0	0%
Entre 50 a 59,9%	2	3,92%	Entre 50 a 59,9%	0	0%
Entre 60 a 69,9%	4	7,84%	Entre 60 a 69,9%	0	0%
Entre 70 a 79,9%	15	29,41%	Entre 70 a 79,9%	2	3,92%
Entre 80 a 89,9%	13	25,49%	Entre 80 a 89,9%	2	3,92%
Entre 90 a 100%	17	33,33%	Entre 90 a 100%	47	92,16%

Tabela 3: Desempenho Municipal em relação à Melhoria da Qualidade

Fonte: Dados da Pesquisa (2015).

Diferentemente do modelo 1, no qual a eficiência técnica exibiu bons níveis e a eficiência escalar registrou baixo desempenho, o modelo 2 apresenta 92,16% das cidades dessa mesorregião com eficiência escalar entre 90 e 100%, mostrando que a situação verificada no modelo 1 não se repetiu nessa segunda análise.

O que se observa agora é que 41,17% dos municípios analisados demonstraram níveis de eficiência técnica até 79,9%, considerado um baixo resultado. Isso equivale a dizer que a necessidade mais importante, quando se analisa o objetivo de melhoria da qualidade da educação, é rever as práticas pedagógicas e administrativas adotadas por esses municípios, para que se maximizem os resultados possíveis e a eficiência técnica seja alcançada.

É importante ressaltar que a análise envoltória de dados reflete a eficiência relativa das DMUs, isto é, um município pode ser considerado eficiente em seu ambiente de comparação, mas essa realidade pode ser bem diferente quando se altera essa base. Assim, as eficiências encontradas na região menos desenvolvida de Minas Gerais, o Vale do Jequitinhonha, podem ainda ser menores que as observadas, uma vez que reconhecidamente analisou-se a região com piores índices educacionais.

Sobre os municípios fonte de *benchmarks* e aqueles que podem se basear na experiência de outros na referida região, observa-se na Tabela 4 as cinco cidades com maior eficiência relativa; o número de vezes que essas cinco cidades foram citadas como fonte de benchmark; as cinco cidades com menor eficiência relativa; e as cidades que seriam *benchmarks* para elas.

Nºda DMU	DMU	Eficiência Técnica	Eficiência de Escala	Benchmark	Nº vezes em que foi Benchmark
Os Cinco Municípios Mais Eficientes					
18	Felício dos Santos	100%	100%	-----	37
8	Capelinha	100%	100%	-----	17
19	Felisburgo	100%	100%	-----	17
6	Berilo	100%	100%	-----	8
2	Angelândia	100%	100%	-----	6
Os Cinco Municípios Menos Eficientes					
40	Ponto dos Volantes	52,90%	96,40%	18	0
45	Santa Maria do Salto	54,70%	97,20%	8 – 18	0
48	Senador Modestino Gonçalves	60,90%	98,10%	18	0
25	Jacinto	61,20%	99,80%	18 – 28	0
47	Mata Verde	63,40%	99,20%	28 – 18	0

Tabela 4: Benchmark nos 5 municípios mais e menos eficientes

Fonte: Dados da Pesquisa (2015).

Dentre as 51 cidades analisadas, sete foram elencadas como eficientes tanto do ponto de vista técnico quanto escalar em relação à qualidade da educação. São elas: Felício dos Santos, Capelinha, Felisburgo, Berilo, Angelândia, Jequitinhonha e Virgem da Lapa. Quanto a essas sete cidades, as mais citadas como fonte de *benchmark* foram: Felício dos Santos (37 vezes citada), Capelinha (17 vezes citada), Felisburgo (17 vezes citada), Berilo (8 vezes recomendada) e Angelândia (6 vezes citada).

Sobre os cinco municípios menos eficientes, observa-se, novamente, a cidade de Ponto dos Volantes como a mais ineficiente do Vale do Jequitinhonha no tocante à qualidade da educação. As outras quatro mostraram altos resultados em eficiência escalar, mas baixos índices na eficiência técnica, revelando a necessidade de rever seus planejamentos e práticas educacionais vigentes.

5 | CONCLUSÃO

A educação, reconhecidamente, é um ponto basilar para o desenvolvimento das sociedades. Como forma de institucionalizar políticas educacionais de longo prazo, diversos instrumentos legais, dentre eles os planos decenais de educação, foram criados pelo estado brasileiro, a fim de aumentar a eficiência estatal e a conseguinte qualidade da educação.

Diante desse contexto, à luz de dois objetivos (universalização do atendimento e melhoria na qualidade da educação) constantes no primeiro Plano Decenal de Educação do Estado de Minas Gerais, PDEMG, para o período de 2011-2020, o presente estudo analisou a eficiência educacional desta política pública, no ano de 2011, na região

menos desenvolvida do estado de Minas Gerais, o Vale do Jequitinhonha.

Na perspectiva da universalização do atendimento, os resultados encontrados permitem concluir que há um bom aproveitamento dos insumos disponibilizados pelos agentes públicos quando se busca a maximização desse objetivo, visto que as 51 cidades do Vale do Jequitinhonha mostraram altas taxas de eficiência técnica sobre a universalização do atendimento. Por outro lado, verificou-se a existência de baixos índices de eficiência escalar, o que sinaliza que para o PDEMG ser eficiente nesse quesito, é necessário que se aumente os gastos disponibilizados a esses municípios para que se alcance melhores resultados.

Sobre a qualidade da educação, segundo objetivo analisado do PDEMG, os resultados mostraram uma alta eficiência escalar nas referidas cidades. Isso significa que a escala de insumos está apropriada, tendo em vista o produto designado. Entretanto, a eficiência técnica alcançada pelos municípios diminuiu, demonstrando a dificuldade compartilhada pelas cidades em transformar os insumos disponibilizados em qualidade da educação. Nesse sentido, uma ampliação dos insumos ofertados apenas amenizaria o problema, visto que a qualidade técnica dos insumos não é alta. Assim, o mais adequado seria que o PDEMG adotasse dimensões que abarquem a capacitação dos gestores e professores, que melhorem as condições de ensino e remuneração profissional, remodelando o modelo vigente como forma de melhorar a capacidade técnica dos municípios e a consequente qualidade da educação.

Por fim, ressalta-se que a análise envoltória de dados é uma ferramenta metodológica que analisa a eficiência relativa das DMUs elencadas, não analisando valores absolutos entre diferentes estudos. Fatos este que deve ser observado tendo em vista que se trata da região com os piores indicadores sociais do estado de Minas Gerais, o que significa dizer que uma DMU considerada eficiente nesse contexto, não necessariamente o será quando comparada a outras localidades com melhores índices de desenvolvimento social.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, F. L. **Trajétoria recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.** Revista de Administração Pública, v.41, Número especial, p. 67-86, 2007.

BANKER, R. D.; CHARNES, A.; COOPER, W. W. **Some models for estimating technical scale inefficiencies in Data Envelopment Analysis.** Management Science, v.30, n.9, p.1078-1092, 1984.

BELLONI, J. A. **Uma Metodologia de Avaliação da Eficiência Produtiva de Universidades Federais Brasileiras.** 246f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

BRASIL, Presidência da República. **Lei Nº 10.172, de 9 de Janeiro De 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: 2001.

_____ **Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: 2006.

_____ **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em <[http:// www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acessado em: 12 de Out. 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Crescimento e desenvolvimento econômico.** Notas para uso em curso de desenvolvimento econômico na Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Versão de junho de 2008.

CASA NOVA, S.P.C. **Utilização da análise por envoltória de dados (DEA) na análise de demonstrações contábeis.** Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

CHARNES, A.; COOPER, W. W.; RHODES, E. **Measuring the efficiency of decision-making units.** European Journal of Operational Research, v. 2, p.429-444, 1978.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais.** Petrópolis: Vozes, 2008.

COSTA, C. C. M.; FERREIRA, M. A. M.; BRAGA, M. J.; ABRANTES, L. A. **Fatores associados à eficiência na alocação de recursos públicos à luz do modelo de regressão quantílica.** Revista de Administração Pública, v. 49, n. 5, p. 319-1347, 2015.

CUNHA, C. G. S. D. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais:** tendências recentes e experiências no Brasil. Secretaria de Coordenação e Planejamento/RS. 2006.

DRUMOND, A. M.; SILVEIRA, S. F. R.; RODRIGUES, A. C.; LAGE, M. L. C. **Análise do Desempenho do Programa Lares Habitação Popular do Estado de Minas Gerais.** In: Encontro da ANPAD, 2011, Anais... Rio de Janeiro. XXXV Encontro da ANPAD, 2011.

DYE, T. R. **Understanding Public Policy.** Prentice Hall, 2002.

FARREL, M.J. **The measurement of productive efficiency.** Journal of the Royal Statistical Society, series A, part III, p. 253-290, 1957.

FERREIRA, C. M. C.; GOMES; A. P. **Introdução à análise envoltória de dados: teoria, modelos e aplicações.** Viçosa: Editora UFV, 2009.

FRAGA, T. L.; RAMOS, P.; COSTA, R. A.; GOMES, A. P. **Gestão dos recursos do sistema Único de Saúde na Bahia: uma Análise Considerando a Influência dos Ciclos Eleitorais no Índice de Eficiência Municipal.** Gestão & Regionalidade, v. 33, n. 97, p. 154-169, 2017.

GOMES, A. P.; BAPTISTA, A. J. M. dos S. **Análise envoltória de dados: conceitos e modelo básicos.** In: SANTOS, M. L. dos; VIEIRA, W. da C. (Orgs.). Métodos quantitativos em Economia. Viçosa: Editora UFV, 2004.

GRASSETTI, L., GORI, E., BELLIO, R. **Efficiency Estimation of Hospital Services: a Survey and Multilevel Developments.** Disponível em: <http://www.dms.unina.it/si_s2003/Lavori/vittadini/grassetti.pdf>. Acesso em: 29 set. 2016.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Estatísticas. **Censo 2010.** Disponível em: <[http:// www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: set. de 2015.

KRAFT, M. E.; FURLONG, S. R. **Public policy: politics, analysis, and alternatives.** CQ Press, 2007.

LINS, L. M. **Educação, qualificação, produtividade e crescimento econômico: a harmonia**

colocada em questão. In: 2ª Conferência do Desenvolvimento - IPEA/CODE, 2011, Brasília. Anais do 1º Circuito de Debates Acadêmicos - CODE/IPEA, 2011, 2011.

MINAS GERAIS. Governo de Estado. Lei 19.481 de 12 de janeiro de 2011. Institui o Plano Decenal de Educação do Estado. Belo Horizonte: 2011.

MOREIRA, N. P.; CUNHA, N. R. S.; FERREIRA, M. A. M.; SILVEIRA, S. F. R. **Fatores determinantes da eficiência dos programas de pós-graduação acadêmicos em Administração**, Contabilidade e Turismo. Avaliação, v.16, n.1, p.201-230, 2011.

ROSSI, P. H.; LIPSEY, M.W.; FREEMAN, H. E. **Evaluation: a systematic approach.** 7. ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 2004.

SMITH, K. B.; LARIMER, C. W. **The Public Policy Theory Primer.** Boulder, CO, Westview Press, 2009

SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; VARONE, F. **Análisis y gestión de políticas públicas.** Barcelona, Espanha: Ariel, 2008.

VARELA, P. S.; MARTINS, G. de A.; FAVERO, L. P. L. **Desempenho dos municípios paulistas: uma avaliação de eficiência da atenção básica à saúde.** Revista de Administração, v. 47, n. 4, p. 624-637, 2012.

EFEITOS DA EDUCAÇÃO SOBRE A RENDA: DISPARIDADES REGIONAIS

Kalu Soraia Schwaab

Universidade Federal de Santa Maria, PPGA
Santa Maria - RS

Paulo Sergio Ceretta

Universidade Federal de Santa Maria, PPGA
Santa Maria - RS

Vanessa Rabelo Dutra

Universidade Federal de Santa Maria, PPGA
Santa Maria - RS

RESUMO: Este estudo tem como objetivo analisar os efeitos da educação sobre os rendimentos médios da população brasileira, verificando possíveis desigualdades de renda nas cinco regiões geográficas do país. Este estudo diferencia-se, tendo a intenção de analisar a relação das variáveis para cada região do Brasil, controlando efeitos de gênero, raça e setor de atuação por meio de *dummies* em regressões OLS. Os resultados encontrados destacam a importância da educação para a melhoria de renda média dos trabalhadores, porém percebe-se desigualdade de rendimentos conforme a região, gênero, cor/raça e setor de atuação profissional, identificando-se a presença de discriminação, tanto racial, quanto de gênero no mercado de trabalho brasileiro. As principais contribuições teóricas são pertinentes à gestão de pessoas, diante da carência de estudos neste tema.

As contribuições práticas destacadas são direcionadas aos empresários, como subsídios para contratação de pessoas, especificamente na seleção, gestão de competências e remuneração, ainda há contribuições de caráter econômico-social, podendo os resultados deste estudo servirem de subsídio para formulação de políticas públicas visando a redução de desigualdades.

PALAVRAS-CHAVE: Renda. Educação. Desigualdades.

ABSTRACT: Our study aims to analyze the effects of education on the average earnings of the Brazilian population, verifying possible earnings inequalities in the five geographic regions. Our study is different, with the intention of analyzing the relationship of the variables for each region of Brazil, controlling effects of gender, race and sector of activity through dummies in OLS regressions. Our results found highlight the importance of education for the improvement of the average income of the workers, but inequality of income according to the region, gender, race and professional activity sector can be perceived, identifying the presence of discrimination racial, of gender in the Brazilian labor market. Our main theoretical contributions are relevant to people management, given the lack of studies on this topic. Practical contributions are directed to

companies and businessmen, such as subsidies for hiring people, in the selection, management of skills and remuneration, there are still social contributions, and the results of this study can serve as a subsidy for the formulation of public policies aimed at reducing inequalities.

KEYWORDS: Earnings. Education. Inequalities.

1 | INTRODUÇÃO

Na última década o Brasil experimentou mudanças socioeconômicas, advindas de transformações no mercado de trabalho e no campo econômico de uma forma geral. Considerando o período de 2004 até 2014, alguns indicadores sociais demonstraram mudanças positivas, como por exemplo a queda de 9,49% no indicador de desigualdade, avanços no índice de Gini, assim como a redução da população na linha de pobreza em torno de 22% e o aumento do PIB *per capita* em 59% (WORLD BANK, 2014).

Concomitante a essas mudanças, no Brasil houve um aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho, passando de aproximadamente 36% em 1987 para 44% em 2016 (BRASIL, 2016). Os trabalhadores autodeclarados não-brancos (pretos, pardos, amarelos e indígenas) também vem aumentando sua parcela no mercado de trabalho, tornando-se maioria da força de trabalho desde 2003 (WORLD BANK, 2011). No entanto, as desigualdades de renda continuam presentes em diversos países (OECD, 2012). No Brasil, embora estudos apontem para uma redução nessa desigualdade (MENEZES-FILHO; FERNANDES; PICCHETTI, 2007), há ainda muito que se avançar neste quesito.

A distribuição de renda, resultante de um longo vetor de rendas, é determinada por uma grande variedade de causas e fatores - individuais, familiares e institucionais - sendo, portanto, de complexa determinação. Suas causas em qualquer sociedade são variadas, à vista disso, vêm sendo, ao longo do tempo, investigadas por uma série de pesquisadores (BLINDER, 1973; OAXACA, 1973; OAXACA; RANSON, 1994; LANG, LEHMANN; YEON, 2012; SALARDI, 2014; JERRIM; MACMILLAN, 2015).

Evidências empíricas sugerem que a educação é a variável de maior poder explicativo para a desigualdade brasileira (LEITE, 2005; SALARDI, 2014). Os efeitos da educação sobre a renda e, em especial, a estimação dos diferenciais de rendimentos associados à escolaridade, têm sido abordados em estudos empíricos realizados nas últimas décadas, como os de Raftery, A. E.; Hout (1992), Leite (2005) e Hout (2012).

Embora retornos positivos à educação tenham sido constantemente observados nos estudos empíricos em todos os níveis de escolaridade (HUSSEY, 2012; MERTENS; RÖBKEN, 2013), a questão sobre quais os mecanismos causais subjacentes a estes retornos e a magnitude de cada um deles ainda está em debate na academia. As teorias que têm predominado com explicações prevaletentes são a do capital humano (BECKER, 1962) e capital cultural (BOURDIEU, 2007).

Os estudos sobre distribuição de renda encontrados na literatura abordam temáticas de segregação ocupacional, de gênero e de raça, considerando, geralmente, brancos e não-brancos. Podem-se citar alguns estudos envolvendo desigualdade de renda considerando diferentes regiões de países ou continentes, destacando-se, por exemplo, pesquisas realizadas na União Européia (RODRIGUEZ-POSE; TSELIOS, 2009), Rússia (GLUSCHENKO, 2011) e Estados Unidos (HOOVER; YAYA, 2010).

Diante do exposto, tem-se nesta pesquisa como objetivo geral **analisar os efeitos da educação sobre os rendimentos médios da população brasileira, verificando possíveis desigualdades de rendimentos nas cinco regiões geográficas do país.** Neste estudo, entende-se por educação o grau de escolaridade, ou seja, a educação formal do indivíduo. Este estudo diferencia-se dos demais, pois tem a intenção de analisar a relação das variáveis para cada região do Brasil, controlando efeitos de gênero, raça e setor de atuação.

Este artigo está organizado em mais três seções além desta introdução. Na próxima seção apresenta-se uma revisão teórica com estudos sobre desigualdade de rendimentos desenvolvidos no Brasil e em outros países. Na terceira, detalham-se os dados e método utilizados no estudo. Na quarta seção, demonstram-se os resultados obtidos em duas etapas, na primeira, apresentam-se as desigualdades de renda, e na segunda, retornos à educação. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

2 | REFERENCIAL TEÓRICO

No âmbito da análise econômica, a equação minceriana de determinação de salários é a base de uma enorme literatura em economia empírica sobre renda. O modelo salarial de Jacob Mincer (1974) é o arcabouço utilizado para estimar retornos a educação, retornos à qualidade da educação, retornos à experiência, entre outros. As equações salariais consideram, geralmente, que a educação e a experiência, dentre outros fatores, têm efeitos positivos sobre a renda dos indivíduos.

Além dos fatores observáveis, os salários dependem de fatores não observáveis, relevantes. Partindo do pressuposto que, mesmo que dois indivíduos possuam as mesmas características observáveis, uma diferença em seus rendimentos pode ser determinada em função da diversidade dos atributos não observáveis existentes como, por exemplo, esforço, dedicação, carisma, e ainda, questões culturais, como a discriminação.

Na prática, o retorno à educação pode ser entendido como o preço que o mercado de trabalho, regido pelas leis de oferta e demanda, determina para o atributo educação. Referente a distribuição de renda, deve-se distinguir o impacto da educação sobre essa distribuição de rendimentos em termos de mudanças na composição educacional e em termos da mudança nos retornos da educação. Na literatura relativa a decomposições micro econométricas (OAXACA, 1973; BLINDER,

1973) e de simulações contra factuais (DINARDO; FORTIN; LEMIEUX, 1996; FIRPO; FORTIN; LEMIEUX, 2009), esses efeitos são tradicionalmente tratados como efeito composição e efeito estrutura salarial. O primeiro refere-se ao efeito de variações na composição da força de trabalho, com base na distribuição de características dos trabalhadores. O segundo decorre de mudanças na estrutura salarial, em função de alterações nas taxas de retornos que remuneram os atributos dos trabalhadores e diferentes postos de trabalho.

A relação entre educação e distribuição de rendimentos é ainda ambígua no Brasil, possuindo considerável relevância acadêmica e política. Autores como Blom, Holm-Nielsen e Verner (2001) encontraram evidências de que a redução média dos retornos educacionais tem um impacto no sentido de reduzir a desigualdade salarial, porém a redução foi parcialmente compensada por aumentos específicos dos retornos do ensino superior.

Bouguignon, Ferreira e Lustig (2005), ao avaliarem o efeito de mudanças microeconômicas sobre a dinâmica da desigualdade de renda, encontraram evidências empíricas comprovando que a elevação da escolaridade média pode ser um fator que contribui para aumentos na desigualdade em países da América Latina e Ásia. Estes autores denotaram esse fenômeno como o “paradoxo do progresso”. Sobre o chamado paradoxo do progresso, este é relacionado ao efeito adverso da educação sobre a desigualdade ao comportamento convexo dos retornos educacionais. Alejo (2012) aponta além da hipótese de convexidade, o postulado de heterogeneidade dos retornos educacionais para a relação entre educação e desigualdades salariais.

A desigualdade de rendimentos está presente em diversos países (OECD, 2012), conseqüentemente, ao longo do tempo têm sido desenvolvidos muitos estudos neste tema ao redor do mundo (BLINDER, 1973; OAXACA, 1973; OAXACA; RANSON, 1994; LANG, LEHMANN; YEON, 2012; SALARDI, 2014; JERRIM; MACMILLAN, 2015).

Jerrim e Macmillan (2015) investigaram o papel mediador potencial da escolaridade na relação entre desigualdade de renda e mobilidade intergeracional utilizando o conjunto de dados do Programa para Avaliação Internacional de Competências de Adultos (PIAAC), pesquisa desenvolvida em 2011, que fornece informações internacionalmente comparáveis sobre o nível de escolaridade e os resultados do mercado de trabalho de 23 países. Os autores encontraram que a desigualdade de renda está associada a vários componentes-chave do processo de transmissão intergeracional, incluindo o acesso ao ensino superior, os retornos financeiros da educação e o efeito residual da educação dos pais sobre os ganhos do mercado de trabalho.

Os resultados de Jerrim e Macmillan (2015) estão de acordo com os modelos teóricos, no que diz respeito a realização educacional ser um fator importante da relação entre mobilidade intergeracional e desigualdade de renda. Os autores concluem que o acesso desigual aos recursos financeiros desempenha um papel central na transmissão intergeracional de vantagens ou desvantagens. De acordo com os autores,

os países de alta desigualdade têm mais investimento privado na educação e menos investimento público. Os autores enfatizam ainda mais a importância do papel dos recursos públicos na transmissão de vantagem em países com maior desigualdade. Os referidos autores também observaram que os retornos salariais são particularmente elevados nos Estados Unidos, onde graduados em nível superior ganham, em média, o dobro dos que possuem ensino médio.

Douglas e Steinberger (2015) estudaram as desigualdades salariais referente a orientação sexual em quatro grupos raciais e étnicos (asiático, preto, hispânico e branco) a partir do Censo dos EUA do ano de 2000. Usando a decomposição Oaxaca–Blinder para análise, os autores exploraram se grupos de minorias raciais experimentam o mesmo padrão de diferenças salariais dos de diferente orientação sexual, considerando suas contrapartes brancas, e como as diferenças salariais de orientação racial e sexual interagem sobre a distribuição dos salários. Os resultados indicam que para os homens homossexuais há uma penalidade combinada inexplicada maior que a soma de seus diferenciais individuais inexplicáveis de raça e orientação sexual. As lésbicas da minoria racial, no entanto, ganham salários mais elevados do que o que sugere a soma de suas análises de orientação racial e sexual.

Rodriguez-Pose e Tselios (2009) em seu estudo empírico dos determinantes da desigualdade de renda das regiões da União Européia, utilizando o conjunto de dados em painel da Comunidade Européia para 102 regiões, ao longo do período 1995 a 2000, analisaram como as mudanças microeconômicas na distribuição de capital humano afetam a desigualdade de renda para a população como um todo e para os trabalhadores. Os autores realizaram diferentes análises de dados de painéis estáticos e dinâmicos, os quais revelam que a relação entre renda *per capita* e desigualdade de renda, bem como entre capital humano e desigualdade de renda, é positiva.

Os altos coeficientes de desigualdade no nível de escolaridade também estão associados à maior desigualdade de renda. Os resultados de Rodriguez-Pose e Tselios (2009) sobre escolaridade são robustos às mudanças na definição de distribuição de renda e podem ser interpretados como um sinal da capacidade de resposta do mercado de trabalho da União Europeia às diferenças de qualificações e habilidades. Os resultados do estudo desses autores indicam que o envelhecimento da população, a participação feminina na força de trabalho, a urbanização, a agricultura e a indústria estão negativamente associados à desigualdade de rendas. Ademais, Rodriguez-Pose e Tselios (2009) observaram que a desigualdade de renda é menor nos estados socialdemocratas, nas áreas protestantes e nas regiões com estruturas familiares nórdicas.

Em pesquisa realizada nos Estados Unidos, Hoover e Yaya (2010), analisam a renda pessoal e familiar dividida nas quatro regiões do país, considerando raça ou etnia, escolaridade e idade. Consistentemente para a renda familiar e pessoal e em todas as regiões do país, a renda média dos brancos foi maior que a dos negros e hispânicos, e mais próxima da média nacional. Além disso, para todos os grupos

raciais e étnicos, a renda média foi maior para a região Oeste e Nordeste, e a mais baixa para o Sul e Centro-Oeste.

Hoover e Yaya (2010) encontraram evidências estatísticas de que a desigualdade de renda não é uniforme em todas as regiões. A desigualdade é maior no Sul do que qualquer outra região. Neste estudo, o coeficiente estimado para a escolaridade é negativo, o que significa que a desigualdade de renda cai quando aumentam os níveis de educação. Com relação a idade média, essa variável teve um impacto negativo consistentemente significativo na desigualdade de renda para os indivíduos considerados brancos. Dado que as pessoas brancas tiveram o maior nível médio de idade, os resultados apresentados são consistentes com o conceito de mudança de renda em vários pontos do ciclo da vida. No entanto, este resultado não foi encontrado para negros ou hispânicos. Os autores destacam a importância demonstrada no estudo de que a construção de políticas não somente deve ter foco em grupos de raça ou etnia, mas também em desigualdades regionais nos Estados Unidos.

Salardi (2014) realizou uma análise da evolução da segregação ocupacional de gênero e de raça no Brasil, no período de 1987 a 2006, utilizando dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Os resultados apontam três principais descobertas, primeiro que a segregação de gênero é sempre maior que a segregação racial, mas a última tem sido mais persistente ao longo do tempo. Em segundo lugar, a segregação diminuiu principalmente no mercado de trabalho formal, do que no informal. Em terceiro lugar, esse declínio foi impulsionado principalmente por mudanças de gênero e raça na composição das ocupações de trabalho.

Por meio da revisão teórica, considera-se inquestionável que a educação influencia a renda de qualquer nação, porém em que nível e como ocorre a valorização da escolaridade, ainda carece de maiores investigações, principalmente considerando as diferenças regionais.

3 | PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste estudo utilizaram-se os microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2014, extraídos diretamente do *website* do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O banco de dados inicial possuía 362.627 casos. Selecionaram-se para a análise apenas as informações dos sujeitos ocupados e economicamente ativos na semana de referência da realização da pesquisa, ficando a amostra composta por 162.196 casos.

A partir de uma verificação dos dados, decidiu-se realizar a exclusão de alguns casos, porque diante do tamanho da amostra e da magnitude da renda esses casos causariam um viés nos resultados. Desta forma, foram excluídos: a) tempo de estudo superior a 16 anos = 454 casos; b) Renda inferior a R\$ 80,00 = 1.078 casos; c) Renda superior a R\$ 29.000 = 3.023 casos; d) Cor/Raça Amarela = 660 casos; e e) Cor/Raça

Indígena = 616 casos. Após esse refinamento, a amostra final ficou composta por 156.365 casos.

O Quadro 01 apresenta as variáveis utilizadas na pesquisa. Como variável explicativa da produtividade do trabalhador (renda média) destaca-se a educação, medida em anos de estudo, e a idade como tempo de experiência acumulada ao longo da vida. Algumas variáveis *dummies* são utilizadas neste estudo de maneira a controlar outros fatores que, apesar de serem não produtivos, também afetam a renda do trabalhador, a destacar: a região geográfica de residência (Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-oeste), gênero (masculino e feminino), auto declaração de cor/raça (preta, parda ou branca) e setor de atuação (público e privado).

Variável	Descrição
Renda média	Renda mensal do trabalho principal
Educação	Anos de estudo do trabalhador
Idade	Idade do trabalhador
D_Norte	1 se o trabalhador reside na região Norte do Brasil e 0, caso contrário.
D_Nordeste	1 se o trabalhador reside na região Nordeste do Brasil e 0, caso contrário.
D_Sudeste	1 se o trabalhador reside na região Sudeste do Brasil e 0, caso contrário.
D_Sul	1 se o trabalhador reside na região Sul do Brasil e 0, caso contrário.
D_Centro	1 se o trabalhador reside na região Centro-oeste do Brasil e 0, caso contrário.
D_Masc	1 se o trabalhador é do gênero masculino e 0, caso contrário.
D_Preta	1 se o trabalhador é autodeclarado de cor/raça preto e 0, caso contrário.
D_Parda	1 se o trabalhador é autodeclarado de cor/raça parda e 0, caso contrário.
D_Branca*	1 se o trabalhador é autodeclarado de cor/raça branca e 0, caso contrário.
D_Público	1 se o trabalhador pertence ao setor público e 0, caso contrário.

Quadro 01: Descrição das variáveis

Fonte: Elaborado pelos autores.

* Adota-se neste estudo, raça/cor branca, preta, parda, amarela e indígena, conforme nomenclaturas utilizadas na PNAD.

A figura 01 detalha como a amostra de 156.365 casos está distribuída nas diversas regiões do país. O Norte é representado por 22.396 casos, o Nordeste por 40.397 casos, o Centro-Oeste por 18.088 casos, o Sudeste por 48.620 casos e o Sul por 26.854 casos.

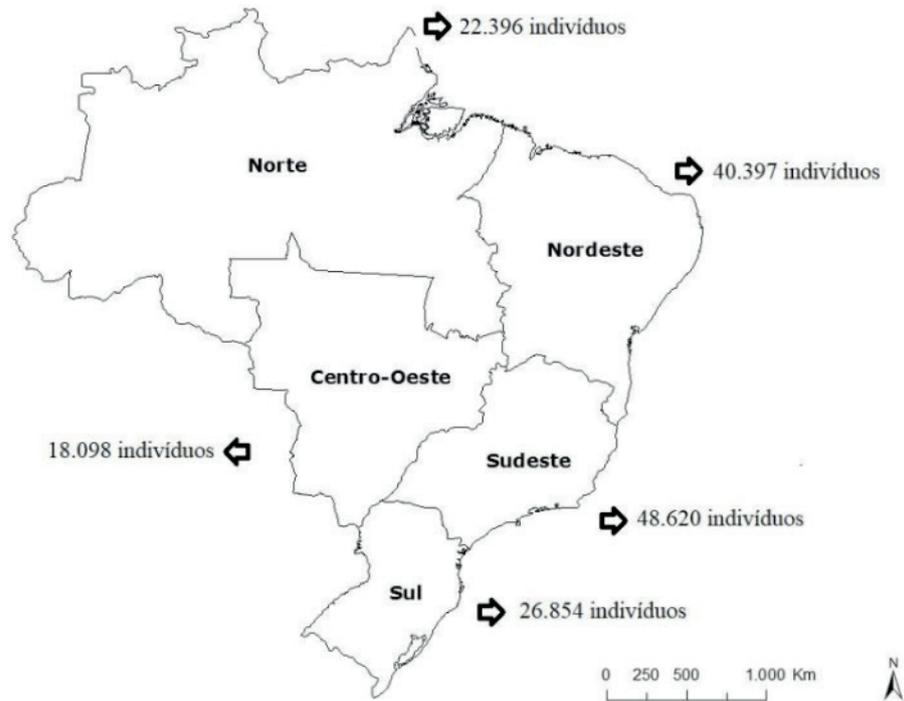


Figura 01: Mapa com Amostra por Regiões Geográficas do Brasil.

Fonte: Adaptado do IBGE.

Os determinantes salariais vêm sendo estudados há mais de quatro décadas pelos pesquisadores, tendo como base a equação de rendimentos de Mincer (1974), escrita como na equação [1]:

$$\ln W_i = \alpha + \beta_i X_i + \mu_i \quad [1]$$

onde W_i é a renda média do trabalhador i , α é uma constante, β é um vetor de parâmetros associados a um vetor de variáveis explicativas, x , além do termo de erro, μ , que contém também características não observáveis. Segundo Mincer (1974) a função de salários pode ser ajustada para ganhos monetários ou para *logs* (registros) de ganhos, utilizando, neste último caso a função logarítmica da renda. Observa-se que, neste estudo, adota-se a renda em valores monetários, com o propósito de verificar as diferenças em moeda vigente (Real - R\$). Nesse sentido, o diferencial médio das rendas entre as cinco regiões geográficas do Brasil poderá ser analisado a partir da inclusão de variáveis *dummies* referentes a estes grupos.

Para verificar o impacto da região na renda, as *dummies*, equação [2] foram estabelecidas para as regiões Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-oeste do Brasil, a fim de verificar a existência de diferenças regionais, devido a grande dimensão do país, desta forma:

$D_1 = 1$ para indivíduos do Norte e $D_1 = 0$ para outros casos;

$D_2 = 1$ para indivíduos do Nordeste e $D_2 = 0$ para outros casos;

$D_3 = 1$ para indivíduos do Sudeste e $D_3 = 0$ para outros casos;

$D_4 = 1$ para indivíduos do Sul e $D_4 = 0$ para outros casos;

$D_5 = 1$ para indivíduos do Centro-Oeste e $D_5 = 0$ para outros casos.

$$\text{Renda} = \beta_1 D_1 \text{Norte} + \beta_2 D_2 \text{Nordeste} + \beta_3 D_3 \text{Sudeste} + \beta_4 D_4 \text{Sul} + \beta_5 D_5 \text{Centro} + \varepsilon \quad [2]$$

A partir das médias regionais de renda encontradas, a equação de regressão *Ordinary Least Squares* (OLS) [2] foi reestimada subtraindo-se a variável *dummies* da região de maior renda (ex. Centro-Oeste). Dessa forma, os coeficientes β_i identificará as diferenças de renda entre região de maior renda (Centro-Oeste) com as demais regiões, conforme equação [3].

$$\text{Renda} = \alpha + \beta_1 D_1 \text{Norte} + \beta_2 D_2 \text{Nordeste} + \beta_3 D_3 \text{Sudeste} + \beta_4 D_4 \text{Sul} + \varepsilon \quad [3]$$

O processamento de regressão com variáveis *dummies* também foi adotado para identificar a renda média e a diferença de renda entre gêneros (masculino e feminino) segregado por raça (preta, parda e branca).

Objetivando quantificar a influência da educação sobre a renda do indivíduo foi aplicada a equação de regressão expressa por [4].

$$\text{Renda}_R = +\beta_1 \text{Educ} + \beta_2 \text{Idade} + \beta_3 D_1 \text{Masc} + \beta_4 D_2 \text{Parda} + \beta_5 D_3 \text{Preta} + \beta_6 D_4 \text{Pub} + \varepsilon \quad [4]$$

Sendo que, em [4]:

β_1 = identifica o impacto da educação;

β_2 = identifica o impacto da idade;

β_3 = controla o efeito do gênero;

β_4 = controla o efeito da raça preta;

β_5 = controla o efeito da raça parda;

β_6 = controla o efeito do funcionário público.

Na equação [4] R será uma das cinco regiões, sendo que, são estimadas cinco equações, uma para cada região geográfica do Brasil (Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-oeste). Para a estimação das equações de desigualdade de renda e retornos à educação foi utilizado o Software R.

4 | ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A discussão dos resultados está dividida em duas etapas: (i) desigualdade de renda e (ii) impactos da educação.

4.1 Desigualdade de Renda

A primeira análise empírica realizada neste estudo consistiu na estimação de equações de rendimento médio para verificação de diferenças de médias de renda

entre as regiões brasileiras e de desigualdade de renda entre raças e entre gêneros, realizadas por meio de regressões OLS, para o ano de 2014.

Verifica-se na Tabela 01 a existência de diferença regional na distribuição de renda, onde a maior renda mensal média pertence à população da região Centro-oeste do país (R\$ 2.045,05) e a menor, à população do nordeste brasileiro (R\$ 1.216,55), tendo uma diferença de renda de R\$ 828,50 entre os indivíduos dessas regiões. Na sequência, a segunda maior renda média pertence à região Sul, sendo de R\$ 1.920,53, seguida pela da região Sudeste, de R\$ 1.870,88, e pela região Norte de R\$ 1.414,15, destaca-se que todas as diferenças encontradas são significantes estatisticamente (p-valor 0,000).

Embora essas regiões pertençam a Federação Brasileira, fica evidente que existe uma significativa discriminação regional relativa de renda entre as regiões do país. Tais achados também são evidenciados em outros estudos como no de Hoover e Yaya (2010), que ao analisar as diferenças nas regiões dos Estados Unidos, os autores também verificaram essas particularidades, porém em menores proporções do que as brasileiras. Assim como, no estudo realizado por Rodriguez-Pose e Tselios (2009), que diferenças regionais também foram encontradas na União Europeia.

	Renda Média	Diferença de renda	Erro padrão	t-teste	p-valor
Por Região					
D_Norte	1414,15	-630,90	20,57	-30,68	0,000
D_Nordeste	1216,55	-828,50	18,41	-45,01	0,000
D_Sudeste	1870,88	-174,17	17,92	-9,72	0,000
D_Sul	1920,53	-124,52	19,79	-6,29	0,000
D_Centro	2045,05				
Por Raça/Gênero Feminino					
D_Preta	1070,63	-726,07	24,25	-29,95	0,000
D_Parda	1119,72	-676,98	14,50	-46,68	0,000
D_Branca	1796,70				
Por Raça/Gênero Masculino					
D_Preta	1438,15	-920,09	25,30	-36,37	0,000
D_Parda	1461,43	-896,80	15,50	-57,86	0,000
D_Branca	2358,23				

Tabela 01. Renda média e diferenças de renda (Região e Raça/Gênero)

Fonte: Resultados da pesquisa.

Nota-se ainda, desigualdade de renda referente à raça e gênero, demonstrando fortemente a presença de discriminação no mercado de trabalho. Sendo que, os trabalhadores do gênero masculino, autodeclarados pretos, recebem em média R\$

920,09 a menos do que os autodeclarados brancos; bem como, os autodeclarados pardos, que recebem em média R\$ 896,80 a menos que os brancos.

Para as trabalhadoras do gênero feminino as diferenças na renda são menores em relação a raça, uma vez que as autodeclaradas pretas recebem, em média R\$ 726,07 a menos, e as pardas, R\$ 676,98, do que as brancas. Esses resultados são semelhantes aos encontrados nos Estados Unidos, onde homens negros tendem a ganhar menos do que seus homólogos brancos, havendo também diferenças menores entre as rendas médias das mulheres negras e brancas (ALTONJI; BLANK, 1999; COUCH; DALY, 2002; FRYER, 2011).

A diferença é percebida também entre os gêneros, já que pessoas de mesma raça apresentam rendimentos diferentes dependendo do gênero, uma vez que a renda média dos trabalhadores do gênero masculino e brancos é maior do que as do gênero feminino e brancas, por exemplo. De uma maneira geral, verifica-se que pessoas do gênero masculino e de raça branca, auferem um rendimento maior do que quaisquer outras raças masculinas e do que quaisquer raças do gênero feminino.

As desigualdades de gênero e de raça têm sido observadas ao longo do tempo em muitos países, estando os resultados observados semelhantes aos de Oaxaca (1963), Fryer (2011) e Salardi (2014). No Brasil, porém, Salardi (2014) verificou, utilizando dados da PNAD no período de 1987 a 2006, que a segregação de gênero foi sempre maior que a segregação racial, mas a racial tem sido mais persistente ao longo do tempo. Salardi (2014) destaca ainda que a segregação racial é menor em termos absolutos, mas tem ocorrido pouquíssimo progresso ao longo do tempo, não podendo ser facilmente explicada pelas diferenças nas preferências como as de gênero, que possuem profissões historicamente exercidas pelo gênero masculino, por exemplo.

4.2 Impactos da Educação

Na segunda etapa da análise são realizadas as regressões de rendimentos que incluem entre as variáveis explicativas os anos de escolaridade dos indivíduos, idade e *dummies* de gênero, raça e setor funcional. Consideram-se nas estimações que a influência do nível educacional do indivíduo sobre o rendimento médio salarial no mercado de trabalho pode ser representada tanto por mudanças no intercepto, quanto por diferenças nos retornos à educação. Ou seja, um ano adicional de estudo pode ter um impacto diferente sobre os rendimentos do indivíduo dependendo da região do país. Alguns efeitos são captados por variáveis *dummies* para o gênero, raça e setor de atuação profissional. W

Variáveis	Valores em Reais entre as Regiões do Brasil				
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Educ	140,29	145,50	219,73	210,42	217,15
Idade	28,11	27,83	38,34	39,33	41,48
D ₁ Masc	608,09	572,25	796,74	832,62	935,15
D ₂ Preta	-370,95	-311,93	-498,19	-369,15	-497,61
D ₃ Parda	-366,25	-260,25	-430,72	-264,09	-451,89
D ₄ Publico	825,15	772,07	553,80	669,69	1777,04
Constante	-1.181,93	-1.410,38	-2.208,84	-2.256,67	-2.208,59
R ²	0,21	0,20	0,23	0,21	0,26
R ² Adj.	0,21	0,20	0,23	0,21	0,26
Obs.	22.396	40.397	48.620	26.854	18.098

Tabela 02. Impactos da educação sobre a renda controlando os efeitos da idade, sexo, raça e setor.

Fonte: Resultados da pesquisa.

Observações: i) todos os coeficientes são significativos, p-valor<0,01; ii) D₄Publico identifica 13.005 funcionários públicos.

Os resultados observados na Tabela 02 indicam que um ano a mais de estudo origina incremento na renda média mensal. Esses resultados são afins aos encontrados previamente na literatura (LEITE, 2005; SALARDI, 2014), tendo como diferencial o fato de que o impacto da educação varia dependendo da região do Brasil.

Desta forma, um ano a mais de estudo para as pessoas da região Sudeste apresenta maiores retornos à renda, isto é, um ano a mais de estudo impacta em um aumento médio de R\$ 219,73 na renda média mensal do trabalhador. Os retornos observados a sequência são para as regiões Centro-oeste e Sul, as quais, um ano a mais de estudo impactam no aumento médio de R\$ 217,15 e R\$ 210,42, respectivamente. Assim como, para a população das regiões Nordeste e Norte, um ano a mais de estudo trará um retorno na renda média de R\$ 145,50 e R\$ 140,29, respectivamente. Em consonância com outros estudos, o nível de escolaridade é um importante fator explicativo da desigualdade de renda. Jerrim e Macmillan (2015) destacam como fator chave o acesso ao ensino superior, como sendo importante para a mobilidade social intergeracional.

Os resultados induzem a algumas reflexões, como por exemplo, na medida em que a renda é uma função crescente do nível educacional, quanto maior for a desigualdade educacional, maior será a desigualdade de renda. Importante também, observar a questão da valoração pelo mercado de trabalho da educação em cada região, pois quanto mais sensível for a remuneração à variável educação, maior será a desigualdade refletida na distribuição de renda nesta região, conforme houver a desigualdade educacional. Nos estudos de Alejo, Gabrielli e Sosa-Escudero (2014) os efeitos da educação sobre a distribuição de rendimentos do trabalho dependem de

como as mudanças na escolaridade se traduzem em mudanças na distribuição desses rendimentos. Os autores afirmam que, dependem, esses efeitos, não só da evolução da escolaridade, mas também da distribuição inicial de educação e do comportamento dos retornos da educação.

Com relação a variável idade, observa-se que a experiência de vida no mercado de trabalho também é remunerada, sendo as regiões do Centro-oeste, Sul e Sudeste as que mais valorizam a experiência do indivíduo, pois um ano a mais de idade impacta em R\$ 41,48, R\$ 39,33 e R\$ 38,34 a mais na renda média mensal, respectivamente, nessas regiões. Enquanto que, o impacto de um ano a mais de idade aumenta em R\$ 28,11 e R\$ 27,83 nas regiões do Norte e Nordeste. Este resultado foi encontrado de forma semelhante nos Estados Unidos no estudo de Hoover e Yaya (2010), tendo efeito consistentemente significativo apenas para indivíduos brancos, os autores destacam que os resultados são consistentes com o conceito de mudança de renda em vários pontos do ciclo de vida. Aditivos a estes resultados são os encontrados na União Europeia, nos estudos de Rodriguez-Pose e Tselios (2009), onde o envelhecimento da população foi associado negativamente à desigualdade de rendas.

Ao observar os resultados para as variáveis de controle de Gênero e Cor/raça, verifica-se novamente a presença de discriminação e desigualdade de rendimentos no país como um todo, estando semelhantes aos resultados encontrados na literatura geral (OAXACA, 1963; FRYER, 2011; SALARDI, 2014). O gênero masculino é mais bem remunerado do que o gênero feminino, destacando-se a região Centro-oeste com a maior diferença, sendo de R\$ 935,15 a mais na renda, pelo simples fato de pertencer ao gênero masculino.

Com relação à Cor ou raça, os indivíduos autodeclarados pretos ou pardos recebem renda menor do que os autodeclarados brancos, neste caso, destacam-se as regiões com as maiores diferenças de renda, a Sudeste, com diferença de R\$ 498,19 para pretos e R\$ 430,72 para pardos, e a Centro-oeste, com R\$ 497,61 para pretos e R\$ 451,89 para pardos.

As diferenças encontradas poderiam ser explicadas, possivelmente, pela educação ser mais bem remunerada nessas regiões do que nas demais. Esta suposição induz a inclinação de que indivíduos brancos teriam maior nível de escolaridade do que os pretos e pardos, o que acarretaria em suas maiores rendas. Os dados do INEP (2016), confirmam, indicando que referente as matrículas em cursos de nível superior, 36% são brancos, 22% são pardos e 5 % negros.

No entanto, segundo dados do Censo da Educação Superior de 2015, do percentual médio de concluintes 61% são mulheres e apenas 39% são homens, neste caso, a discriminação de gênero é maior, vencendo o impacto educacional, vindo a confirmar os achados de Salardi (2014). Quanto aos setores privado e público, percebe-se que, independente da região do Brasil, no setor público a remuneração é superior do que no setor privado. Sendo a região Centro-oeste a que apresenta maior gap de rendimentos para o setor público, com a renda em média em R\$ 1.777,04 a mais do

que a do setor privado, seguida pela região Norte (R\$ 825,15), Nordeste (R\$ 772,07), Sul (R\$ 669,69) e Sudeste (R\$ 553,80).

Quanto a este resultado, algumas características nacionais devem ser explanadas. O setor público difere do privado por possuir características particulares, como a forma de ingresso por concurso público, que seleciona o melhor candidato por meio de avaliação de seus conhecimentos, levando à seleção de indivíduos com maiores níveis de escolaridade. O setor público atrai estes indivíduos com maior nível educacional, pois possui vantagens, como as regras estatutárias de estabilidade no emprego (BRASIL, 1990). Os cargos públicos possuem planos de carreira, que incentivam os trabalhadores a se qualificarem por meio do estudo, com prêmios de incremento na renda, o que incentiva estes indivíduos a cursarem graduação e pós-graduação, por exemplo, elevando ainda mais o gap salarial.

Destaca-se que na região centro-oeste encontra-se o Distrito Federal, o qual concentra cargos públicos de níveis mais elevados e com maiores salários médios do que em outras regiões, dentre os pertencentes da amostra analisada, como os cargos de Procuradores e Advogados da União. Diante desta investigação, nota-se que a renda do brasileiro tem influência de diferentes variáveis observáveis e não-observáveis, requerendo maiores investigações neste sentido.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Teve-se neste estudo o objetivo geral de analisar os efeitos da educação sobre os rendimentos médios da população brasileira, verificando possíveis desigualdades de rendimentos nas cinco regiões geográficas do país. Para isso, utilizaram-se dados da PNAD realizada em 2014.

Por meio dos resultados, constata-se a importância da educação para a melhoria dos rendimentos médios dos trabalhadores em geral, porém percebe-se desigualdade de rendimentos conforme a região, gênero, cor/raça e setor de atuação profissional, identificando-se a presença de discriminação, tanto racial, quanto de gênero no mercado de trabalho brasileiro. Embora estudos afirmem redução no gap salarial da discriminação entre raças no Brasil (SALARDI, 2014), os resultados aqui encontrados indicam que há ainda a presença de disparidade de renda entre raças. Outros trabalhos mostram a persistência da discriminação salarial entre raças em outros países, como México e Estados Unidos (MORA, 2008; DOUGLAS; STEINBERGER, 2015).

A discriminação por raças e de gênero percebida neste estudo complementa os achados de Salardi (2014), requerendo atenção, substancialmente maior do que tem sido dada historicamente no Brasil, por parte dos políticos e legisladores. Portanto, os resultados deste estudo têm implicações políticas, ao esclarecer, além destes aspectos, os diferentes impactos da educação entre as regiões do país sobre a desigualdade de renda. Eles demonstram que melhorar a qualidade, e o acesso à

educação, de um modo geral, proporcionam melhores rendimentos, que podem ter o efeito desejado sobre a desigualdade de renda. Adicionalmente, esses achados podem ser considerados para minimizar as disparidades entre as regiões do país e para a construção de políticas públicas que deem conta de mitigar essas disparidades.

Os resultados vão ao encontro de Rodriguez-Pose e Tselios (2009), indicando que o rendimento e a desigualdade educacional estão ligados, destacando a capacidade de resposta do mercado de trabalho brasileiro às diferenças de qualificações. Destaca-se que uma distribuição educacional mais igualitária poderá ajudar a melhorar as oportunidades econômicas e os rendimentos dos mais desfavorecidos.

Por fim, as principais contribuições teóricas são pertinentes à gestão de pessoas, pois há carência de estudos abordando este tema. As contribuições práticas podem ser direcionadas às empresas, como subsídios para contratação de trabalhadores, especificamente na seleção, gestão de competências e remuneração. Há ainda contribuições de cunho econômico-social, podendo os resultados deste estudo servirem de subsídio para formulação de políticas públicas visando a redução de desigualdades. Considerando os resultados desta investigação, de que a renda do brasileiro tem influência de diferentes vertentes, de variáveis observáveis e não-observáveis, sugere-se uma análise longitudinal com os dados da PNAD, ampliando o número de variáveis explicativas.

REFERENCIAS

ALEJO, J. **Educación y Desigualdad: una metodología de descomposición basada en dos interpretaciones de la ecuación de Mincer.** Evidencia para Argentina. XLVII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política. Anais... Trelew, Argentina, 2012.

ALEJO, J., GABRIELLI, M. F., & SOSA-ESCUADERO, W. **The Distributive Effects of Education: An Unconditional Quantile Regression Approach.** Revista de AnalisisEconomico, v. 29, n. 1, 2014.

ALTONJI, J. G., & REBECCA M. B. **“Race and Gender in the Labor Market.”** In Handbook of Labor Economics, v. 3, edit OrleyAshenfelter and David Card, p. 3143–3259. Amsterdam: Elsevier. 1999.

BECKER, G. **Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis.** Journal of Political Economy, v. 70, n. 5, p. 9–49, 1962.

BLINDER, A. S. **Wage discrimination: reduced form and structural estimates.** Journal of Human Resources, p. 436–455, 1973.

BLOM, A., HOLM-NIELSEN, L., & VERNER, D. **Education, earnings, and inequality in Brazil, 1982-1998: implications for education policy.** Peabody journal of education, v. 76, p.180-221, 2001.

BOURDIEU, P. **Escritos de Educação: Pierre Bourdieu.** Petrópolis: Vozes. 2007.

BOURGUIGNON, F., FERREIRA, F. H.G., & LUSTIG, N. **The microeconomics of income distribution dynamics in East Asia and Latin America.** Washington, D.C.: Oxford University Press and the World Bank, 2005.

BRASIL. IBGE. Pesquisa por amostra de domicílios contínua trimestral, 2016. Disponível em: <<https://>

sidra.ibge.gov.br> Acesso em: 27 nov. 2017.

BRASIL. Lei Federal nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília. 1990.

COUCH, K & DALY M. C. “**Black–White Wage Inequality in the 1990s: A Decade of Progress.**” *Economic Inquiry*, v. 40, n. 1, p. 31–41, 2002.

DINARDO, J., FORTIN, N. M., & LEMIEUX, T. **Labor market institutions and the distribution of wages, 1973-1992: A Semiparametric Approach.** *Econometrica*, v. 64, n. 5, p. 1001-1044, 1996.

DOUGLAS, J. H. & STEINBERGER, M. D. **The Sexual Orientation Wage Gap for Racial Minorities. Industrial Relations.** *A Journal of Economy and Society*, v. 54, n.1, p. 59–108, 2015.

FIRPO, S., FORTIN, N., & LEMIEUX, T. **Unconditional Quantile Regressions.** *Econometrica*. v. 77, n. 3, p. 953–973, 2009.

FRYER R. G. JR. “**Racial Inequality in the 21st Century: The Declining Significance of Discrimination.**” *Handbook of Labor Economics*, v. 4, p. 855–971, 2011.

GLUSCHENKO, K. P. **Studies on Income Inequality among Russian Regions.** *Regional Research of Russia*, v. 1, n. 4, p. 319–330, 2011.

HOOVER, G. A. & YAYA, M. E. **Racial/Ethnic Differences in Income Inequality Across US Regions.** *Rev Black Polit Econ*, v. 37, p. 79–114, 2010.

HOUT, M. **Social and economic returns to college education in the United States.** *Annual Review of Sociology*, v. 38, p. 379–400, 2012.

HUSSEY, A. **Human capital augmentation versus the signaling value of MBA education.** *EconomicsofEducationReview*, v. 31, n. 4, p. 442–451, 2012.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Sinopse Estatística da Educação Superior 2015. Brasília: Inep. 2016. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>> Acesso em: 16 jul. 2017.

JERRIM, J., MACMILLAN, L. **GGC: Is Education the Key? Social Forces**, v. 94, n. 2, p. 505–53, 2015.

LANG, K., LEHMANN, J., & YEON, K. **Racial discrimination in the labor market: Theory and empirics.** *Journal of Economic Literature*, v. 50, n. 4, p. 959–1006, 2012.

LEITE, P. G. **Race discrimination or inequality of opportunities: The Brazilian case.** *Ibero AmericaInstitute for Econ. Research (IAI) DiscussionPapers*. 2005.

MENEZES-FILHO, N.; FERNANDES, R.; & PICCHETTI, P. **Educação e queda recente da desigualdade no Brasil.** In: Barros, R. P.; Foguel, M. N.; Ulyseia, G. (orgs). *Desigualdade de Renda no Brasil: Uma Análise da Queda Recente*. Brasília: Ipea, v. 2, 2007.

MERTENS, A. & RÖBKEN, H. **Does a doctoral degree pay off? An empirical analysis of rates of return of German doctorate holders.** *Higher Education*, v. 66, n. 2, p. 217–231, 2013.

MINCER, J. **Schooling, experience and earnings.** Columbia University Press. 1974.

MORA, R. **A nonparametric decomposition of the Mexican American average wage gap.** *Journal*

of Applied Econometrics, v. 23, n. 4, p. 463–485, 2008.

OAXACA, R. L., & RANSOM, M. R. **On discrimination and the decomposition of wage differentials**. Journal of Econometrics, v. 61, n. 1, p. 5–21, 1994.

OAXACA, R. **Male-female wage differentials in urban labor markets**. International Economic Review, p. 693–709, 1973.

OECD. **“Growing Income Inequality in OECD Countries: What Drives It and How Can Policy Tackle It?”** OECD Forum on Tackling Inequality. 2012. Disponível em: <<http://www.oecd.org/els/socialpoliciesanddata/47723414.pdf>> Acesso em: 15 jul. 2017.

RAFTERY, A. E.; HOUT, M. **“Maximally Maintained Inequality: Educational Stratification in Ireland”**. Sociology of Education, v. 65, p. 41–62, doi:10.2307/2112784, 1993.

RODRÍGUEZ-POSE, A. & TSELIOS, V. **Education and income inequality in the regions of the european union**. Journal of Regional Science, v. 49, n. 3, p. 411–437, 2009.

SALARDI, P. **The Evolution of Gender and Racial Occupational Segregation Across Formal and Non-Formal Labor Markets in Brazil, 1987 to 2006**. The Review of Income and Wealth, v. 62, n. 1, p. S68–S89, 2014.

WORLD BANK. “World Development Indicator 2011” World Bank, Washington DC. 2011. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/data-catalog>> Acesso em: 10 ago. 2017.

WORLD BANK. “World Development Indicator 2014” World Bank, Washington DC. 2014. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/data-catalog>> Acesso em: 10 ago. 2017.

O PAPEL DA GESTÃO PÚBLICA PARA O AUMENTO DA EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA

Cláudio André Gondim Nogueira

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE)
Fortaleza – Ceará

Sérgio Henrique Arruda Cavalcante Forte

Universidade de Fortaleza (UNIFOR) – Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) e Centro de Comunicação e Gestão (CCG).
Fortaleza – Ceará

RESUMO: Apesar de todas as políticas implementadas e das transformações econômicas, sociais e institucionais experimentadas recentemente, o problema da pobreza ainda persiste no País (mesmo que de forma desigual entre as suas diferentes áreas geográficas). Então, diante desse quadro, esse artigo procurou fornecer elementos para responder, ao nível teórico, a seguinte questão de pesquisa: como trazer maior efetividade às ações públicas de combate à pobreza? Para tanto, tratou-se de questões referentes à pobreza e à gestão pública, efetuando uma conexão entre essas duas temáticas ao nível estratégico, o que culminou em um *framework* que sintetiza essa discussão, mostrando como a orientação para resultados transformadores nas políticas de combate à pobreza pode ser dinamizada pela gestão. Assim, considerando

a busca pela efetividade como o princípio orientador do redirecionamento das políticas de combate à pobreza, evidenciou-se que esse é um processo bastante complexo e desafiador com vários aspectos e questões a se considerar. No caso, dado o aspecto multifacetado da pobreza, o governo, em seus vários níveis, precisa aperfeiçoar continuamente a sua capacidade organizacional, isto é, precisa dinamizar as suas atividades de planejamento, gestão, monitoramento e avaliação, de forma a ter elementos para poder proporcionar uma resposta à altura do desafio existente. Ademais, deve incorporar de forma ativa a participação e a colaboração da sociedade e dos diversos *stakeholders*.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão Pública. Políticas Públicas. Pobreza. Efetividade.

ABSTRACT: Despite all the policies implemented and the economic, social and institutional transformations recently experienced, the problem of poverty still persists in the Country (even though unequally between its different geographic areas). Then, in view of this picture, this article sought to provide elements to answer, at the theoretical level, the following research question: how to bring greater effectiveness to public actions to combat poverty? In order to do so, it dealt with issues related to poverty and public

management, making a connection between these two issues at the strategic level, which culminated in a framework that synthesizes this discussion, showing how the orientation for transformative results in policies to combat poverty can be streamlined by management. Thus, considering the search for effectiveness as the guiding principle of the redirection of policies to combat poverty, it was evident that this is a very complex and challenging process with several aspects and issues to consider. In this case, given the multifaceted aspect of poverty, the government, at its various levels, needs to continuously improve its organizational capacity, that is, it needs to streamline its activities of planning, management, monitoring and evaluation, in order to have elements to respond to the existing challenge. In addition, it has to actively incorporate the participation and collaboration of society and the diverse stakeholders.

KEYWORDS: Public Management. Public Policies. Poverty. Effectiveness.

1 | INTRODUÇÃO

Em última instância, é possível considerar que o principal objetivo perseguido pela grande maioria das sociedades é o desenvolvimento sustentável. Considerando essa perspectiva e suas três dimensões básicas (econômica, social e ambiental), a busca pela elevação dos níveis de bem-estar e da habilidade de se levar uma vida digna por todos os indivíduos de uma sociedade passa a ser uma das questões fundamentais da atualidade (ELKINGTON, 2008; RAY, 1998; WCED, 1987).

Ray (1998, p. 8) argumenta que

Quando falamos de uma sociedade desenvolvida, nós visualizamos em nossas mentes uma sociedade em que as pessoas estão bem alimentadas e bem vestidas, possuem acesso a uma ampla variedade de bens e serviços, têm o luxo de algum lazer e entretenimento, e vivem em um ambiente saudável.

Obviamente, o desenvolvimento sustentável não se restringe exclusivamente ao bem-estar material dos indivíduos, mas conforme o autor acima enfatizou, este seria um dos requisitos mínimos para alcançá-lo, focando de forma mais específica nas suas dimensões econômica e social. Ademais, deve-se considerar que seria esperada uma relação entre o bem-estar físico de uma sociedade com os seus níveis de pobreza e desnutrição, de expectativa de vida e de mortalidade infantil, de acesso à água e ao saneamento, das suas condições de ensino e aprendizagem, e de outros indicadores econômicos e sociais que descrevem de forma mais específica as várias nuances relacionadas à qualidade de vida (AZEVEDO; BURLANDY, 2010; RAY, 1998; ROCHA, 2006).

Assim, considerando essa visão mais restrita de desenvolvimento sustentável, um indivíduo poderia ser considerado como pobre se não atingisse esse patamar mínimo de qualidade material de vida (AZEVEDO; BURLANDY, 2010; HOLANDA; ROSA, 2004a; ROCHA, 2006; THORBECKE, 2007).

Mais especificamente, de acordo com Holanda e Rosa (2004a, p. 4),

pobres são aquelas pessoas que não dispõem de meios para atender às suas necessidades básicas. Assim, está associada ao fato de certos indivíduos não possuírem renda e/ou patrimônio suficientes para lhes dar acesso a bens e serviços (inclusive sociais) em níveis considerados adequados, de acordo com o padrão de consumo vigente numa sociedade.

Nesse contexto, é importante ressaltar que a questão da pobreza vem ganhando mais importância recentemente, principalmente devido ao estado de baixo crescimento da economia mundial após 2008. O avanço do desemprego, a queda dos investimentos, as expectativas desfavoráveis, a desaceleração do crescimento da produtividade, bem como o aumento da desigualdade em vários países, são aspectos que repercutem significativamente sobre os índices de pobreza e que afetam a qualidade de vida das pessoas (OCDE, 2016).

De fato, apesar de todas as políticas implementadas e das transformações econômicas, sociais e institucionais experimentadas nos últimos anos, a pobreza ainda persiste no Brasil (mesmo que de forma desigual entre as suas diferentes áreas geográficas, em detrimento principalmente aos estados relativamente menos desenvolvidos) e, com isso, uma parte da população ainda convive com a falta de acesso a bens e serviços que são essenciais a uma vida digna e à sua inclusão plena na sociedade (PERO; CRUZ, 2015; NOGUEIRA, 2016; RAMOS, 2015).

Então, diante desse quadro, surge o questionamento acerca do que pode ser feito para que a pobreza possa ser combatida de maneira mais efetiva, tal que o problema possa ser mitigado em uma perspectiva de médio e longo prazo. Devido à grande complexidade envolvida na temática em discussão, admite-se que vários caminhos podem ser vislumbrados. Entretanto, no presente artigo, parte-se da ideia central de que a gestão pública pode ser fundamental nesse contexto, pois, ao se buscar de forma criteriosa o aumento da eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas será possível encontrar soluções mais adequadas e duradouras para as mazelas que uma parte significativa da população brasileira ainda enfrenta, possibilitando que esses indivíduos e suas famílias consigam definitivamente se libertar do círculo vicioso de pobreza e desigualdade a que estão presos.

Essa discussão é bastante pertinente, pois, nos últimos anos, o Governo Federal assim com vários estados do Brasil tais como Minas Gerais, São Paulo, Ceará, Bahia e outros, vêm buscando modernizar a sua gestão de forma a torná-la mais dinâmica e inovadora e atender melhor às necessidades dos cidadãos (HOLANDA et al., 2006; MACROPLAN, 2016; NOGUEIRA; PONTES, 2013).

A lógica para essa reformulação da gestão pública baseia-se no fato que, no atual contexto, as informações são mais bem difundidas e os cidadãos têm mais consciência de seus direitos. Assim, o governo e as demais instituições públicas são pressionados a oferecer bens e serviços que realmente atendam aos seus anseios e que efetivamente melhorem a sua qualidade de vida (CATELLI; SANTOS, 2004;

HOLANDA; ROSA, 2004b; MACROPLAN, 2016; MEDEIROS; ROSA; NOGUEIRA, 2008; MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004; MEDEIROS, 2010; NOGUEIRA; PONTES, 2013).

Então, uma vez que a sociedade passa a cobrar por mais resultados na execução das políticas públicas e fiscaliza com mais intensidade as ações do governo, não há outra saída além de conceber o cidadão como o foco das iniciativas e adotar critérios mais claros para a alocação de recursos, buscando um maior diálogo com a sociedade e oferecendo transparência e controle social (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011; HOLANDA; ROSA, 2004b; MACROPLAN, 2016; MEDEIROS et al., 2008; MEDEIROS, 2010; NOGUEIRA; PONTES, 2013).

Portanto, esse artigo procura fornecer elementos para responder, ao nível teórico, a seguinte questão de pesquisa: como trazer maior efetividade às ações públicas de combate à pobreza? Para tanto, além de uma discussão acerca de questões referentes à pobreza e à gestão pública, pretende-se com esse ensaio fazer uma conexão entre essas duas temáticas ao nível estratégico, o que culminará com o detalhamento dos elementos de um *framework* proposto por Macroplan (2016), adaptado de TCU (2010), que sintetizará essa discussão, mostrando como a orientação para resultados transformadores nas políticas de combate à pobreza pode ser dinamizada pela gestão, na perspectiva do Brasil.

2 | PERSPECTIVAS RECENTES DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL

Ao longo dos últimos anos, várias mudanças vêm ocorrendo no âmbito da gestão pública tanto no Brasil, com a paulatina transformação de um modelo tradicional para um modelo de gestão voltado para a busca de resultados de longo prazo (CATELLI; SANTOS, 2004; HOLANDA; ROSA, 2004B; MACROPLAN, 2016; MEDEIROS et al., 2008; MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004; NOGUEIRA; PONTES, 2013).

Macroplan (2016) indica que a orientação para resultados constitui-se no foco da chamada Nova Gestão Pública (NGP) e, também, o seu aspecto unificador como paradigma de gestão pública, uma vez que as experiências da NGP verificadas pelo mundo mostraram-se bastante diversas, mas com esse ponto em comum. Ademais, esse aspecto representou uma mudança relevante em relação ao paradigma da administração burocrática, pois, passou a enfatizar o alcance de resultados finalísticos ou transformadores (resultados de interesse do cidadão) ao invés de centrar esforços nos meios (procedimentos, recursos e insumos) que são necessários para gerar produtos e serviços.

Conforme Catelli e Santos (2004), Holanda e Rosa (2004b), Medeiros et al. (2008), Macroplan (2016), Nogueira e Pontes (2013), e Trosa (2001), a NGP, também chamada de Gestão Pública voltada para Resultados (GPR), apresenta-se como uma solução para os problemas da burocracia. No caso, prioriza-se a eficiência da administração,

o aumento da qualidade dos serviços e a redução dos custos. Busca-se desenvolver uma cultura gerencial nas organizações, com ênfase nos resultados, passando a ver os cidadãos com outros olhos, tornando-se peça essencial para o correto desempenho da atividade pública, por ser considerado seu principal beneficiário.

Argumenta-se, também, que a NGP se constitui em um avanço, mas sem romper em definitivo com a administração burocrática. Na verdade, a NGP apoia-se na burocracia, conservando seus preceitos básicos, tais como meritocracia, avaliação de desempenho, sistema de remuneração estruturado etc. A diferença reside na maneira como é feito o controle, concentrando-se nos resultados e não nos processos. Procura-se, também, garantir maior autonomia aos servidores para atingir os resultados. Tenta-se tornar as organizações públicas mais orgânicas e menos hierarquizadas (ANGELIS, 2015; CATELLI; SANTOS, 2004; HOLANDA; ROSA, 2004b; MACROPLAN, 2016; MEDEIROS et al., 2008; MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004; NOGUEIRA; PONTES, 2013).

Então, na perspectiva de se delinear aspectos comuns às diversas experiências nacionais e internacionais que são orientadas para a obtenção de resultados transformadores, Macroplan (2016) propõe o Quadro 1, no qual são estabelecidos princípios e diretrizes da NGP.

É importante salientar que a NGP não ficou isenta de questionamentos. As críticas mais ferrenhas a esse modelo residem no fato do gerencialismo puro não considerar valores como equidade e justiça. Pollitt (1990 apud SOARES; CONCEIÇÃO; FARIAS FILHO, 2004, p. 4), apesar de reconhecer os avanços do gerencialismo, o classifica como neotaylorismo. Segundo esse autor, a administração gerencialista seria voltada à busca da produtividade e baseado no modelo de gestão privada, que não considera as especificidades do setor público nos processos de avaliação de desempenho. Já Abrúcio (1997 apud SOARES; CONCEIÇÃO; FARIAS FILHO, 2004, p. 4), diz que uma das maiores limitações desse modelo tem sido a dificuldade de descentralizar o processo decisório e aumentar a participação dos funcionários e da sociedade.

Princípios	Diretrizes
1. Foco no público-alvo claro e inequívoco	Orientar a administração pública para o cidadão/público-alvo.
	Resgatar a esfera pública como instrumento do exercício da cidadania.
2. Orientação para resultados	Adotar visão sistêmica e de longo prazo.
	Obter alinhamento entre recursos alocados e resultados.
	Ter seletividade nas ações e na alocação de recursos críticos.
	Dar atenção à singularidade e a complexidade das situações concretas.
3. Flexibilidade administrativa	Agir em tempo hábil.
	Estar de prontidão, estimular o empreendedorismo e a proximidade da ação gerencial.
	Obter compromissos e responsabilização.
	Descentralizar a gestão e trabalhar em rede.

4. Valorização e comprometimento profissional	Ter métodos de gestão de pessoas modernos e orientados para resultados.
	Estimular a inovação com foco na geração de valor para a sociedade.
	Reforçar o espírito público.
5. Controle Social	Trabalhar para e com a sociedade.
	Ter transparência nas ações e nas prestações de contas

Quadro 1: Princípios e diretrizes da Nova Gestão Pública (NGP)

Fonte: Macroplan (2016, p. 24).

Carneiro e Menicucci (2011), por sua vez, consideram que a NGP compreende conteúdos variados e mutáveis ao longo do tempo, que não foram difundidos uniformemente pelo mundo, gerando resultados diversos. Adicionalmente, a despeito da existência de certos ganhos em termos de desempenho gerencial, não há evidências conclusivas acerca da existência de incrementos efetivos de produtividade e a melhorias na qualidade dos serviços públicos provisionados.

Já Medeiros et al. (2008) advertem que, ao serem utilizados mecanismos da iniciativa privada, não se deve esquecer da essência do papel do Estado, nem privilegiar a NGP como fim, ao ponto de negligenciar as atividades-meios e os processos. Ademais, deve-se lidar com a possibilidade de descontinuidade do processo de implantação do modelo, pois, quando mudam os governantes, há a tendência de alteração de algumas orientações.

Ademais, conforme Carneiro e Menicucci (2011, p. 66), é importante considerar que

(...) as propostas alternativas de reforma contemporâneas enfatizam a necessidade de ampliação dos instrumentos democráticos, tanto no sistema político de forma mais geral, quanto no âmbito da gestão pública. Isto se justifica quer pela necessidade de criar sinergias mais fortes entre Estado e sociedade como forma de enfrentar os desafios complexos da atualidade, quer pela necessidade de construir, de forma partilhada entre governo e sociedade, objetivos coletivos e redistributivos. Ao se traduzirem na oferta de serviços que ampliem a capacidade das pessoas, estes objetivos se constituem tanto em meios quanto em fins do desenvolvimento, tal como identificado em teorias do desenvolvimento contemporâneas.

Macroplan (2006) considera que, apesar da NGP apresentar pontos positivos tais como orientar as ações para resultados de interesse dos cidadãos; procurar flexibilizar, agilizar e aumentar a eficiência das ações por meio da introdução de modelos e instrumentos inspirados na iniciativa privada; e reduzir as funções do Estado por meio de transferências, descentralizações e terceirizações, esse paradigma apresenta algumas deficiências importantes como a fragmentação da administração e atividades públicas; a perda de perspectiva da complexidade e conectividade dos desafios públicos, a exagerada confiança na aplicabilidade dos modelos e práticas provenientes da iniciativa privada, e a desatenção aos valores e natureza da administração pública.

Em virtude de suas limitações e inconsistências, no final do Século XX e início do Século XXI surgem as bases para um novo paradigma da gestão pública, chamado de Paradigma da Governança Pública, que apresenta correlação com outras abordagens tais como o Novo Serviço Público (NSP) ou o modelo societal de gestão pública (ANGELIS, 2015; CARNEIRO; MENICUCCI, 2011; DIAS; CARIO, 2012; MACROPLAN, 2016; MOREIRA; ALVES, 2009; PARADELA; COSTA, 2013; PAULA, 2005).

De acordo com Macroplan (2016), o novo paradigma traz inovações importantes no sentido de enfatizar a intersectorialidade e a transversalidade das ações públicas; de estimular uma melhor direção, coordenação e colaboração na administração; de promover os valores públicos e a ética; de manter a orientação para o desempenho dos serviços públicos; e de dar a devida atenção à complexidade dos problemas públicos.

Em conformidade com Angelis (2015, p. 35), tem-se que

Do modelo atual (NGP) para o proposto (NSP) trocamos competição por colaboração e gerência isolada por liderança compartilhada; passamos da visão unitária e de curto prazo para uma visão coletiva e de longo prazo; e amadurecemos do investimento extremo na tecnologia para a contribuição do conhecimento coletivo para um resultado efetivo e sustentável.

Entretanto, apesar dos relevantes avanços propostos pelo Paradigma da Governança Pública, Macroplan (2016) alerta que essa é uma abordagem ainda recente, e que ainda há pouca experiência e avaliação de sua atuação prática, uma vez que as aplicações são diversificadas e sem padronização, além de que o seu ferramental pode ser considerado incipiente e pouco consolidado.

Então, a despeito da discussão sobre qual modelo específico pode ser considerado mais hegemônico e preparado para dar melhores respostas aos problemas da sociedade, as modernas administrações não podem perder o foco nos resultados transformadores, aqueles que são alcançados em uma perspectiva de longo prazo, diretamente ligados à busca por maiores níveis de efetividade das políticas públicas, e contemplados tanto pela NGP como pelo Paradigma da Governança Pública (e abordagens correlatas).

A Figura 1 apresenta um diagrama que mostra como se dá o processo em direção à obtenção de resultados transformadores.

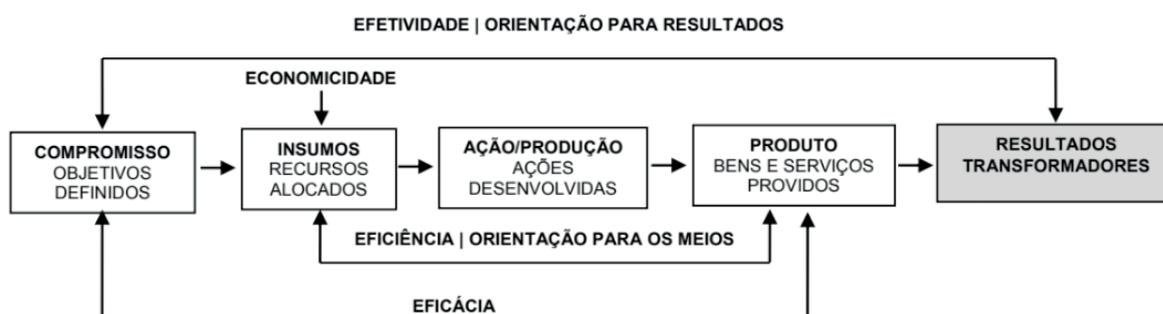


Figura 1. Diagrama de orientação de insumos, ações e produtos para resultados transformadores

No caso, a orientação de insumos, ações e produtos, que culmina no alcance dos referidos resultados, o que está intrinsecamente ligada ao conceito de efetividade, isto é, “com os benefícios obtidos pelos cidadãos em decorrência da entrega do produto, em outras palavras, estabelece uma correspondência entre os objetivos e os resultados” (HOLANDA; ROSA, 2004b, p. 30).

Essa visão é corroborada por TCU (2010, p. 12), uma vez que

A efetividade diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo. (...) Trata-se de verificar a ocorrência de mudanças na população-alvo que se poderia razoavelmente atribuir às ações do programa avaliado. (...) O exame da efetividade ou avaliação de impacto requer tratamento metodológico específico que busca estabelecer a relação de causalidade entre as variáveis do programa e os efeitos observados, comparando-os com uma estimativa do que aconteceria caso o programa não existisse.

É importante salientar, também, que a efetividade das políticas públicas passa também por satisfazer outros princípios importantes como os de economicidade (minimização de custos associados à consecução de uma atividade, sem comprometer a qualidade), eficiência (otimização da utilização de recursos para a geração de produtos) e eficácia (alcance de metas programadas para os produtos, independentemente dos custos implicados), uma vez que, conforme a Figura 1, o alcance dos resultados transformadores depende da inter-relação entre compromissos, insumos, ações e produtos (HOLANDA; ROSA, 2004b; MACROPLAN, 2016; TCU, 2010).

3 | O PAPEL DA GESTÃO PÚBLICA NO COMBATE À POBREZA

Tomando-se como ponto de partida o *framework* apresentado na Figura 1 e considerando a problemática relacionada à pobreza ilustrada anteriormente, procura-se efetuar, conforme havia sido proposta antes, uma abordagem integradora dessas questões ao nível estratégico, mostrando como a gestão pública pode auxiliar na busca por maiores níveis de efetividade das políticas públicas de combate à pobreza.

É importante salientar que a discussão adiante procura ter como ênfase a busca por resultados transformadores, como preconizam os paradigmas mais recentes de gestão. Com isso, as discussões efetuadas procuram ter como perspectiva os elementos chaves de cada um. Mais especificamente, procura-se, por um lado, manter a perspectiva da utilização racional dos recursos disponíveis, a busca de soluções inovadoras dos problemas e a relevância do papel das atividades de monitoramento e avaliação, que são elementos fundamentais para a Nova Gestão Pública e, também, considerar as instâncias participativas e colaborativas, e o foco nos cidadãos e em seus anseios, que são traços marcantes do Paradigma da Governança Pública (e

abordagens correlatas).

3.1 Adaptação e detalhamento do *framework*

Com base na discussão anterior é possível detalhar o *framework*, conforme o Quadro 2.

O primeiro elemento do quadro diz respeito ao compromisso que o governo deve assumir com a sociedade. No caso, cogita-se que, pensando em uma perspectiva de médio e longo prazo, devem ser definidos os objetivos e as metas para a redução da pobreza. Um aspecto importante a se considerar é que eles devem ser factíveis, i.e., devem ser designados levando-se em consideração a real capacidade do governo em lidar com a questão, dados os recursos disponíveis (HOLANDA; ROSA, 2004b). Vale ressaltar que a ênfase dada é no tratamento dos aspectos estruturais que causam a pobreza, mas sem desprezar fatores conjunturais que afetam o problema.

Argumenta-se, também, que o compromisso da política de redução da pobreza poderá ser mais realista e ajustado às reais necessidades da população-alvo se for determinado com a participação da sociedade, de ONGs, da iniciativa privada e, eventualmente, de agentes financiadores internacionais. Esta dimensão participativa é relevante, conforme enfatizam as novas abordagens referentes à administração pública discutidas antes (ANGELIS, 2015; CARNEIRO; MENICUCCI, 2011; DIAS; CARIO, 2012; HOLANDA; ROSA, 2004b; MACROPLAN, 2016; MOREIRA; ALVES, 2009; PARADELA; COSTA, 2013).

Mais especificamente, a sociedade pode contribuir nos processos participativos proporcionados pelos governos, como na elaboração dos planos plurianuais, por exemplo (NOGUEIRA; PONTES, 2013), indicando quais são suas reais necessidades e anseios, e demonstrando o que esperam das intervenções públicas. As novas abordagens também contemplam a participação popular via *sites* governamentais (ouvidorias) e até nas redes sociais. Os governos também podem contar com os conhecimentos e com a *expertise* que organizações não-governamentais, empresas (no âmbito de suas iniciativas de gestão socioambiental) e organismos internacionais possuem, para poder dimensionar os problemas existentes relacionados à pobreza.

Compromisso	Insumos	Ação/ Produção	Produto	Resultados Transformadores
-------------	---------	----------------	---------	----------------------------

<p>- Estabelecimento de metas factíveis de redução da pobreza, com perspectiva de médio e longo prazo, considerando as características de cada localidade e contando com ampla participação da sociedade, dos governos, da iniciativa privada, e de agentes financeiros internacionais.</p>	<p>- Recursos físicos materiais e humanos dos governos em suas três esferas (federal, estadual e municipal).</p> <p>- Recursos físicos materiais e humanos decorrentes do envolvimento da iniciativa privada, ONGs e a da sociedade civil.</p> <p>- Recursos financeiros provenientes de agentes financeiros internacionais (Banco Mundial, BID etc.).</p>	<p>- Coordenação centralizada dos recursos disponíveis e das intervenções.</p> <p>- Definição do foco das iniciativas, efetuando um diagnóstico das condições existentes e definindo corretamente a população-alvo.</p> <p>- Análise da possibilidade de integração de ações e intervenções buscando otimizar os efeitos intersetoriais e transversais potencialmente existentes.</p> <p>- Implementação de um sistema integrado de monitoramento e avaliação das intervenções, procurando evitar a pulverização e a duplicação de ações, corrigir problemas operacionais e de gestão, eleger e disseminar boas práticas, e promover o controle social.</p>	<p>- Política integrada de combate à pobreza implementada, realizando intervenções específicas em duas vertentes básicas: crescimento econômico e redução das desigualdades.</p>	<p><u>Médio Prazo:</u></p> <p>- Crescimento econômico equilibrado e inclusivo.</p> <p>- Redução da desigualdade de renda, com a melhoria das condições de vida das pessoas mais carentes.</p> <p><u>Longo Prazo:</u></p> <p>- Redução consistente e permanente da proporção de pobres.</p>
---	--	---	--	--

Quadro 2: *Framework* de resultados transformadores adaptado à questão da pobreza

Fonte: Elaboração própria.

Ademais, os objetivos e metas podem ser diferenciados do ponto de vista geográfico, levando em conta as diferenças relevantes entre os estados e, também, entre os municípios brasileiros, pois, no contexto da administração pública moderna, voltada para resultados transformadores, as intervenções não podem ser genéricas e deve-se evitar a pulverização das iniciativas e dos recursos (BARRETO et al., 2014; MEDEIROS; PINHO NETO, 2012; NOGUEIRA; FORTE, 2016; OCDE, 2016; OLIVEIRA; MIRO; BARRETO, 2013).

Com isso, espera-se que as necessidades daqueles cidadãos que fazem parte do que foi denominado de “núcleo duro da pobreza” sejam realmente consideradas, para que as iniciativas e intervenções possam, de uma vez por todas, ser delineadas ou ajustadas de forma a alcançar esses indivíduos e, então, transformar verdadeiramente suas realidades, haja vista as limitações que as políticas ora em curso têm nesse sentido.

O segundo elemento do quadro se refere aos insumos, i.e., aos recursos

que estão disponíveis para a implementação de uma política efetiva de combate à pobreza. Diante dos avanços recentes propostos no âmbito da administração pública, aos recursos físicos materiais e humanos dos governos podem ser agregados aos da iniciativa privada, de ONGs e a da sociedade civil quando esses atores participam ativamente do processo. Adicionalmente, se houver o envolvimento de agências internacionais (e.g., Banco Mundial), esses recursos também podem ser considerados.

Já as ações aqui consideradas têm como inspiração básica o artigo de Oliveira, Miro e Barreto (2013), que definem quatro princípios para uma estratégia de combate à pobreza, quais sejam: (i) coordenação centralizada dos programas sociais; (ii) focalização das ações nas famílias pobres; (iii) integração dos programas existentes; e (iv) construção de um sistema de monitoramento e avaliação. É importante salientar que os referidos autores determinaram esses elementos na perspectiva do Ceará. Entretanto, eles são gerais o suficiente, de tal forma que também podem ser pensados no contexto de outros estados, de municípios e até do Governo Federal.

A perspectiva de elaboração de um Plano Estadual de Combate à Pobreza e de aprofundamento da capacidade gerencial do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP) do Estado do Ceará (SEPLAG, 2015a, 2015b), também, pode ser tomada como uma forte inspiração para as ações aqui contempladas. Isto se dá, pois, o Ceará pode ser considerado um caso interessante e potencialmente representativo no contexto brasileiro, pois, é um Estado que apresenta uma das piores situações relativas em termos da proporção de pobres e que vem, ao longo dos últimos anos, mesmo que com alguma descontinuidade, buscando consolidar um modelo de gestão pública com ênfase no alcance de resultados e na participação da sociedade (HOLANDA et al., 2006; MACROPLAN, 2016; MEDEIROS, 2010; MEDEIROS et al., 2008; NOGUEIRA; PONTES, 2013).

Dessa forma, tem-se que a primeira ação seria a de centralizar a coordenação dos recursos disponíveis e das intervenções, de forma a se ter uma perspectiva unificada acerca do problema e de como combater suas causas e consequências (OLIVEIRA; MIRO; BARRETO, 2013). Essa ação também tem rebatimento nas demais.

Mais especificamente, com um controle central será mais fácil focalizar melhor a população-alvo (priorizando os extremamente pobres e que têm sido menos beneficiados pelas políticas em curso) e as iniciativas por meio de, por exemplo, um sistema de um banco de dados georeferenciado com áreas e pessoas beneficiadas e, também, um sistema informatizado de acompanhamento unificado dos projetos, que possa ser compatibilizado com o Cadastro Único do Governo Federal, como se pretende implantar no Ceará (OLIVEIRA; MIRO; BARRETO, 2013; SEPLAG, 2015a, 2015b).

Uma estrutura centralizada de controle pode também facilitar significativamente a integração de ações e intervenções buscando otimizar os efeitos intersetoriais e transversais potencialmente existentes. No caso, a intersetorialidade diz respeito à articulação de saberes e experiências em diferentes perspectivas com o objetivo de

alcançar resultados integrados em situações complexas, como é o caso da pobreza, que também possibilita a abertura de novos canais para a governança colaborativa e com participação da sociedade. Já transversalidade consiste em reunir e articular diferentes setores ensejando a participação de múltiplos atores, e mantendo relações de interdependência, reciprocidade e colaboração entre eles (AVELINO; SANTOS, 2014; FERNANDES; CASTRO; MARON, 2013; MACROPLAN, 2016; OLIVEIRA; MIRO; BARRETO, 2013; QUINHÕES; FAVA, 2010; SOUZA, 2015).

Por último, faz-se necessária a implementação de um sistema integrado de monitoramento e avaliação das intervenções que: (i) evite a pulverização e a duplicação de ações, i.e., para que seja mantido o foco e a integração adequada das ações; (ii) possibilite a correção problemas operacionais e de gestão, e.g., atrasos na execução de obras, falta de pessoal qualificado, atrasos de repasses financeiros, etc.; (iii) eleja e dissemine boas práticas, o que pode ser feito especificamente com a avaliação continuada dos resultados das iniciativas e também com avaliações *ex-ante* para a seleção de projetos; e (iv) promova o controle social, i.e., que permita que a sociedade, por meio, da transparência de dados e informações acerca das iniciativas adotadas e dos recursos despendidos possa estar ciente dos avanços e dificuldades existentes e participar mais ativamente no processo (HOLANDA; ROSA, 2004b; MACROPLAN, 2016; NOGUEIRA; PONTES, 2013; OLIVEIRA; MIRO; BARRETO, 2013).

A conjunção dessas ações pode culminar na implementação de uma política integrada de combate à pobreza, que potencialmente pode gerar os resultados transformadores desejados pelo governo e a sociedade, beneficiando justamente aqueles que mais precisam.

Mais especificamente, com base no chamado Triângulo Pobreza-Crescimento-Desigualdade, proposto por Bourguignon (2003, 2004) e que é compatível com a visão mais objetiva e operacional da pobreza utilizada nesse estudo, pode-se argumentar que essa política integrada incorporaria duas vertentes básicas: o crescimento econômico e a redução das desigualdades.

No caso, o crescimento econômico aconteceria em decorrência da elevação dos estoques de capital físico e humano, do desenvolvimento tecnológico e da geração de conhecimentos, e também do fortalecimento das instituições, o que *a priori* teria a capacidade de beneficiar toda a sociedade, inclusive os mais pobres. Entretanto, isso nem sempre ocorre, pois, os frutos advindos desse processo podem ficar concentrados em alguns grupos da sociedade. Isso tende a acontecer exatamente onde há maiores níveis de desigualdade (de renda). Assim, para que a pobreza seja reduzida, esse crescimento precisa ser inclusivo, i.e., pró-pobre. Isso significa na prática que, em lugares em que os níveis de concentração de renda são elevados, como no Brasil (incluindo estados e municípios), o processo de crescimento só será mais efetivo na redução da pobreza se vier acompanhado de melhorias na distribuição de renda (ASSIS; MEDEIROS; NOGUEIRA, 2015; BARRETO, 2005; BOURGUIGNON, 2003, 2004; MARINHO; ARAÚJO, 2012; NOGUEIRA; FORTE, 2016; RAY, 1998; ZAMAN;

KHILJI, 2013).

Logo, se a redução da pobreza está diretamente ligada basicamente ao crescimento econômico e à melhoria da distribuição de renda, então, as intervenções públicas devem ser desenhadas e implementadas como parte de uma estratégia no sentido de estimular esses efeitos. E, para tanto, faz-se necessário conhecer os canais que os potencializam o que, por sua vez, depende das ações que foram previamente discutidas.

Assim, se essa política for bem sucedida, é possível esperar que a localidade em que ela é implementada apresente, no médio prazo, um processo de crescimento econômico equilibrado e inclusivo e, também, uma melhor distribuição da renda, o poderia ser acompanhado pela melhoria das condições de vida das pessoas mais carentes. A conjunção desses dois aspectos levaria, portanto, a realização do objetivo de longo prazo da política que seria a redução consistente e permanente da proporção de pobres.

E, então, como a gestão poderia dinamizar ainda mais esse processo? Conforme foi pleiteado antes, nas administrações em que os resultados transformadores são o cerne das iniciativas públicas, o papel fundamental a ser exercido pela gestão se dá por meio da promoção de maiores níveis de eficiência, economicidade, eficácia e efetividade das políticas públicas. Assim, nas subseções seguintes faz-se uma breve análise de como isso pode ocorrer no *framework* proposto.

3.2 Insumos e a questão da economicidade

No âmbito de uma política integrada de combate à pobreza, a questão da economicidade estaria basicamente ligada à gestão adequada dos recursos financeiros disponíveis pelo governo. Trata-se, portanto, da busca pela redução dos custos relacionados às ações a serem desempenhadas, mantendo-se os padrões de qualidade desejados. Para tanto, os governos podem ser levados a rever suas práticas gerenciais, melhorar o seu processo de compras e aprimorar os seus sistemas de gerenciamento (CATELLI; SANTOS, 2004; HOLANDA; ROSA, 2004b; MACROPLAN, 2016; TCU, 2010; TROSA, 2001).

3.3 Relação entre insumos e produtos, e a questão da eficiência

Os ganhos de eficiência podem ser obtidos no âmbito da política de combate à pobreza quando esta consegue atingir seus objetivos de estimular o crescimento econômico e promover a redução das desigualdades minimizando os recursos financeiros, materiais e humanos utilizados ou, dados esses recursos, promovendo ações que vão beneficiar o maior número de pessoas possível (mas, com foco nos mais pobres). Trata-se, portanto, de aperfeiçoar os mecanismos e critérios de alocação e controle de recursos e, ao mesmo tempo, dar autonomia e responsabilidades aos gestores, evitando desperdícios e retrabalho (CATELLI; SANTOS, 2004; HOLANDA;

ROSA, 2004b; MACROPLAN, 2016; TCU, 2010; TROSA, 2001).

Vale salientar que, as parcerias com ONGs, empresas e com órgãos como o Banco Mundial podem ser importantes nesse contexto, pois, seus conhecimentos e experiências podem ajudar na melhor utilização de recursos disponíveis diante das necessidades apresentadas pelo público-alvo da política.

3.4 Relação entre compromissos e produtos, e a questão da eficácia

No âmbito de uma política integrada de combate à pobreza implementada e em operação, a questão da eficácia estaria relacionada à capacidade que a gestão pública tem para cumprir metas específicas e imediatas de atendimento à população-alvo ou de produção de bens (e.g., infraestrutura) de acordo com o que foi comprometido e planejado, para especificamente poder estimular o processo de crescimento econômico e de redução das desigualdades. Ademais, tendo em mente os resultados esperados, o governo deve identificar e gerenciar os riscos envolvidos no alcance dessas metas (HOLANDA; ROSA, 2004b; MACROPLAN, 2016; TCU, 2010).

Nesse sentido, vale reforçar a ligação com os produtos (bens e serviços gerados pela política) com os compromissos acordados, pois, foi nessa fase inicial em que foram definidos os objetivos e metas a serem atingidos que, por sua vez, dependem do conhecimento aprofundado do problema, e de suas causas e consequências. Assim, as metas devem ser realistas, como foi enfatizado antes, para que a análise da eficácia, i.e., a avaliação do progresso em direção aos resultados por meio de indicadores de desempenho apropriados, seja realista e sem equívocos (HOLANDA; ROSA, 2004b; TCU, 2010).

3.5 Resultados transformadores e a questão da efetividade

Como foi mencionado anteriormente, a efetividade, no contexto das políticas públicas, está ligada às relevantes transformações ocorridas na sociedade em decorrência das intervenções efetuadas (HOLANDA; ROSA, 2004b; TCU, 2010). Assim, uma política de combate à pobreza, nos moldes aqui delineados, será efetiva quando ela consegue, no médio prazo, promover o crescimento econômico equilibrado (sem grandes oscilações ao longo do tempo) e inclusivo (beneficiando a sociedade como um todo) e, também, quando consegue equacionar graves problemas distributivos, para que no longo prazo aqueles menos favorecidos possam vir a superar o círculo vicioso da pobreza ao qual estão presos de forma definitiva (i.e., que consigam satisfazer suas necessidades básicas pelos seus próprios meios). Mais uma vez, enfatiza-se a preocupação em lidar com os aspectos estruturais da pobreza, mas sem desconsiderar efeitos decorrentes da conjuntura econômica que podem afetar os mais necessitados.

A efetividade desse tipo de política, assim como no critério da eficácia, está fortemente relacionada com os compromissos assumidos perante a sociedade. Assim, o correto dimensionamento do problema, assim como os objetivos e metas

de resultados acordados com a sociedade proporcionam o tamanho do desafio que o setor público, em parceria com outras partes interessadas, tem para solucionar por meio de suas iniciativas e ações.

Maiores níveis de efetividade também são decorrentes de todo o fluxo de insumos, ações e produtos voltados para os resultados transformadores, o que também inclui lidar com as questões relacionadas à economicidade, eficiência e eficácia. Deve, ainda, buscar continuamente aumentar o conhecimento através de lições aprendidas e integrá-las nos processos de tomada de decisão.

Em resumo, os governos devem buscar o aperfeiçoamento contínuo de sua gestão e elementos relacionados (o que se pode chamar de capacidade organizacional), para poderem dar respostas adequadas aos anseios da sociedade diante da complexidade de problemas socioeconômicos importantes, como é o caso da pobreza. Uma ilustração disso pode ser feita com a ajuda da Figura 2.

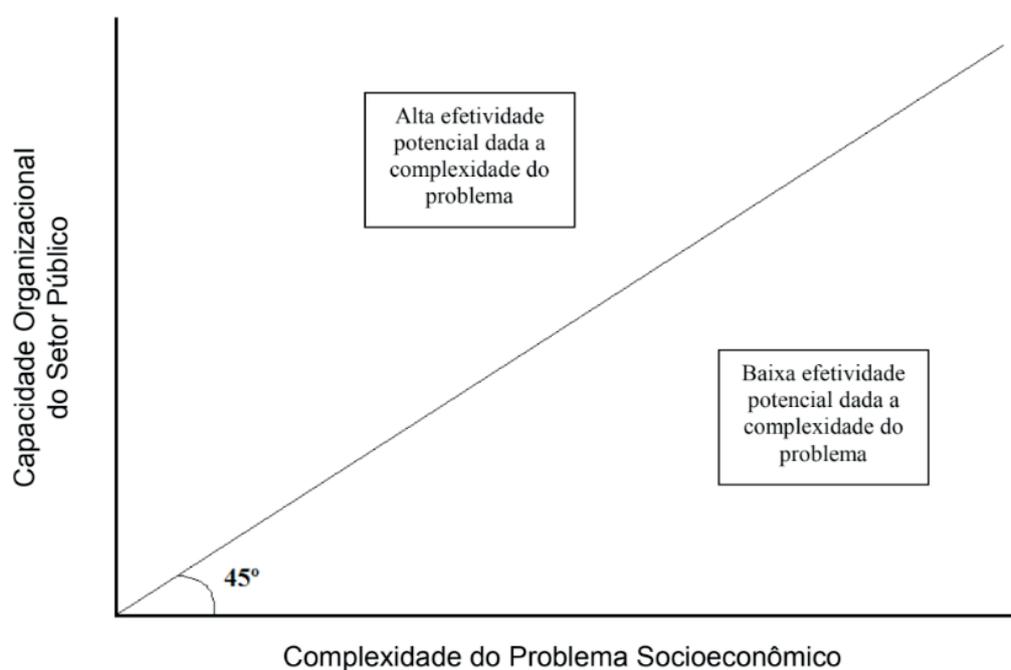


Figura 2: Capacidade organizacional vs. complexidade do problema, e a relação com a obtenção de resultados transformadores (efetividade)

Fonte: Elaboração própria.

Como a figura ilustra, há basicamente duas áreas a considerar tomando-se como referência uma linha de 45° (com inclinação igual a 1), cujos pontos indicam uma proporcionalidade entre complexidade do problema e capacidade organizacional.

Dessa forma, a área superior à linha de 45°, por exemplo, ilustra uma região em que a efetividade potencial é elevada, dada a dimensão do problema socioeconômico existente. Assim, caso o problema tenha um baixo nível de complexidade, mesmo um governo pouco preparado para lidar com ele (i.e., um governo com baixa capacidade organizacional) poderá ser bem sucedido em sua solução. É por isso que na Figura 2 um problema menos complexo está ligado a um amplo potencial de sucesso.

Por outro lado, se o problema é muito complexo e apresenta uma série

relevante de questões e nuances, como é o caso da pobreza no Brasil e em seus estados e municípios, então, o governo precisa exibir elevados níveis de capacidade organizacional para poder apresentar elevados níveis de efetividade em suas políticas, pois, caso contrário estará na área abaixo da linha de 45°, indicando que o problema não terá uma solução adequada e tenderá a perdurar.

4 | CONCLUSÃO

Este trabalho procurou integrar os avanços que vêm ocorrendo no âmbito da gestão pública, no sentido de serem obtidos resultados transformadores, com a questão da pobreza no Brasil que, apesar dos avanços obtidos ao longo dos últimos anos, ainda se mostra como um problema importante, principalmente em suas regiões e estados menos desenvolvidos do País.

Considerando a busca pela efetividade como o princípio orientador do redirecionamento das políticas de combate à pobreza evidenciou-se, ao nível teórico, que esse é um processo bastante complexo e desafiador com vários aspectos e questões a se considerar. No caso, dado o aspecto multifacetado da pobreza, o governo, em seus vários níveis, precisa desenvolver continuamente o que foi chamado de capacidade organizacional, isto é, precisa dinamizar as suas atividades de planejamento, gestão, monitoramento e avaliação, de forma a ter elementos para poder proporcionar uma resposta à altura do desafio existente.

Para tanto, deve deixar de ser rígido, lento e focado apenas nos produtos como tendem a ser aqueles que ainda apresentam grande aderência ao modelo burocrático tradicional. Ao invés disso, deve ser proativo e ter uma orientação de sua gestão para a obtenção de resultados, contemplando as características apresentadas no Quadro 1, mas também incorporando a participação e a colaboração da sociedade e demais *stakeholders* como preconizam as abordagens mais modernas da administração pública.

Adicionalmente, de acordo com o *framework* proposto e das discussões que dele decorrem, tem-se uma visão integrada de todos os aspectos relevantes para se obter resultados efetivos no combate à pobreza. Então, cada governo deve avaliar como se encontra cada um desses elementos para, quando for necessário, propor mudanças ou aprimoramentos.

Mais especificamente, considerando-se a Figura 2, é possível avaliar o nível de complexidade do problema socioeconômico enfrentado e, principalmente, a capacidade organizacional do governo para lidar com o problema, de forma a se dimensionar a janela de oportunidade existente e, quando ela for pequena, propor modificações e ajustes relevantes.

Principalmente no contexto em que a capacidade organizacional do setor público for baixa, estudos e pesquisas adicionais podem ser importantes para que as políticas

de combate à pobreza possam se tornar mais relevantes para a sociedade.

Então, sugere-se a realização de estudos teórico-empíricos para que evidências sejam obtidas visando fundamentar de maneira rigorosa os caminhos a tomar. Neste sentido, podem ser feitas, por exemplo, análises sobre o nível de participação e integração da sociedade no âmbito das políticas públicas e quais são os mecanismos utilizados nesse contexto; podem ser efetuadas investigações sobre a utilização dos recursos e a eficiência e a economicidade em sua utilização; podem ser conduzidas pesquisas que podem auxiliar no monitoramento e na avaliação de programas e projetos; podem ser feitas pesquisas para se verificar o nível de integração das intervenções e para avaliar os seus efeitos intersetoriais e transversais, etc.

REFERÊNCIAS

- ANGELIS, C. T. A emergência da reforma do estado brasileiro: a governança compartilhada e o modelo do novo serviço público. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 45, p. 13-46, jul./dez. 2015.
- ASSIS, D. N. C.; MEDEIROS, C. N.; NOGUEIRA, C. A. G. Extrema pobreza infantil, desigualdade e crescimento nos municípios cearenses. In: ENCONTRO ECONOMIA DO CEARÁ EM DEBATE, 11. 2015, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: IPECE, 2015.
- AVELINO, D. P.; SANTOS, J. C. O desafio do Fórum Interconselhos na consolidação das estruturas participativas de segundo nível. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 7., 2014, Brasília. **Anais...** Brasília: CONSAD, mar. 2014.
- AZEVEDO, D. C.; BURLANDY, L. Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 201-209, jul./dez. 2010.
- BARRETO, F. A. F. D. **Crescimento econômico, pobreza e desigualdade de renda**: o que sabemos sobre eles? Fortaleza: LEP/CAEN/UFC, 2005. (Ensaio sobre Pobreza n. 1).
- BARRETO, F. A. F. D. et al. Comentários gerais e estratégias para o desenvolvimento social do Ceará. In: BARRETO, F. A. F. D.; MENEZES, A. S. B. (Orgs.) **Desenvolvimento econômico do Ceará**: evidências recentes e reflexões. Fortaleza: IPECE, 2014. p. 392-402.
- BOURGUIGNON, F. The growth elasticity of poverty reduction: explaining heterogeneity across countries and time periods. In: EICHER, T.; TURNOVSKY, S. (Eds.) **Inequality and growth**: theory and policy implications. Cambridge: The MIT Press, 2003. p. 3-26.
- _____. **The poverty-growth-inequality triangle**. Washington, DC: The World Bank, 2004.
- CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. G. **Gestão pública no século XXI**: as reformas pendentes. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, dez. 2011. (Texto para Discussão, n. 1686).
- CATELLI, A.; SANTOS, E. S. Mensurando a criação de valor na gestão pública. **Revista de Administração Pública**, v. 38, n. 3, p. 423-449, 2004.
- DIAS, T.; CARIO, S. A. F. Governança Pública: um ensaio da gênese do movimento que coloca o Estado voltado para a perspectiva paraeconômica de desenvolvimento. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO (EnAPG), 5. 2012, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2012.
- ELKINGTON, J. Triple bottom line. In: RUSSO, M. V. **Environmental Management**: readings and cases. 2.ed. Thousand Oaks (CA): Sage, 2008. p. 49-66.
- FERNANDES, A.; CASTRO, C.; MARON, J. Desafios para implementação de políticas públicas: intersectorialidade e regionalização. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6. Brasília, 2013. **Anais...** Brasília: CONSAD, 2013.

HOLANDA, M. C.; ROSA, A. L. T. **Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP)**. Fortaleza: IPECE, 2004a. (Nota técnica n. 4).

_____. **Gestão pública por resultados na perspectiva do Estado do Ceará**. Fortaleza: IPECE, 2004b. (Nota Técnica n. 11).

HOLANDA, M. C. et al. O modelo aplicado de gestão pública por resultados (GPR) no Estado do Ceará. In: HOLANDA, M. C. (Org.) **Ceará: a prática de uma gestão pública por resultados**. Fortaleza: IPECE, 2006, p. 55-76.

MACROPLAN. **Levantamento de práticas de Gestão Pública para Resultados – Benchmarking GpR**. Fortaleza, mar. 2016. Disponível em: <http://www.seplag.ce.gov.br/images/stories/Planejamento/Gestao-Publica-por-Resultado/2016%20%20Projeto%20GPR/Levantamento%20de%20pr%C3%A1ticas%20de%20Gest%C3%A3o%20P%C3%ABlica%20para%20Resultados%20%E2%80%93%20Benchmarking%20GpR.pdf> Consulta em: 15 jul. 2016.

MARINHO, E.; ARAÚJO, J. **Crescimento econômico e concentração de renda: seus efeitos na pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro / Niterói: BNDES/ANPEC, 2012 (Working Paper n. 24).

MEDEIROS, A. C. C. GPR no Ceará: prática de gestão em busca de resultados. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3. Brasília (DF), 2010. **Anais...** Brasília: CONSAD, 2010.

MEDEIROS, A. C. C.; ROSA, A. L. T.; NOGUEIRA, C. A. G. Gestão pública por resultados: uma análise comparativa entre os modelos do Ceará e do Canadá. In: ENCONTRO ECONOMIA DO CEARÁ EM DEBATE, 4. Fortaleza (CE), 2008. **Anais...** Fortaleza: IPECE, 2008.

MEDEIROS, C. N.; PINHO NETO, V. R. Mapeamento da extrema pobreza no estado do Ceará. In: BARRETO, F.A.D.; MENEZES, A. S. B.; ALBUQUERQUE, E. L. S.; SOUSA, F. J.; GONÇALVES, L. C. (Orgs.). **Economia do Ceará em Debate 2011**. Fortaleza: IPECE, 2012. p. 167-190.

MOREIRA, J. M.; ALVES, A. A. Gestão pública: entre a visão clássica da Administração Pública e o novo paradigma da Governação Pública. **Revista Enfoques**, v. 7, n. 11, p. 11-36, 2009.

MOTTA, F. C. P.; BRESSER-PEREIRA, L. C. **Introdução à organização burocrática**. 2.ed. rev. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

Nogueira, C. A. G. **Evolução da pobreza no Brasil e em seus estados e municípios no período 1991-2010**. Fortaleza: IPECE, 2016. (Informe n. 100).

NOGUEIRA, C. A. G.; FORTE, S. H. A. C. Desafios no direcionamento e na priorização das intervenções das políticas de combate à pobreza nos municípios cearenses. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA (EnAPG), 7., 2016, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2016.

NOGUEIRA, C. A. G.; PONTES, P. A. **Planejamento e gestão governamental na esfera estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs - ESTADO DO CEARÁ**. Brasília: IPEA, 2013. (Relatório de pesquisa).

OCDE. **The productivity-inclusiveness nexus**. Paris, 2016. Disponível em: <https://www.oecd.org/global-forum-productivity/library/The-Productivity-Inclusiveness-Nexus-Preliminary.pdf> Consulta em: 15 out. 2016.

OLIVEIRA, J. L.; MIRO, V. H.; BARRETO, F. A. F. D. **Princípios para uma estratégia eficiente de combate à pobreza no estado do Ceará**. Fortaleza: IPECE, 2013. (Nota Técnica n. 53).

PARADELA, V.; COSTA, M. M. **Modelagem de organizações públicas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013. 112 p.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. 204 p.

PERO, V.; CRUZ, G. F. A queda da pobreza no Brasil: mudanças no perfil e nos determinantes na entrada do 2º milênio. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 43., 2015, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: ANPEC, 2015.

- QUINHÕES, T. A.; FAVA, V. M. D. Intersectorialidade e transversalidade: a estratégia dos programas complementares do Bolsa Família. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n. 1, p. 67-96, jan./mar. 2010.
- RAMOS, C. A. A queda da pobreza e da concentração de renda no Brasil - "à la recherche" da teoria perdida. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 25, n. 3, p. 599-620, set./dez. 2015.
- RAY, D. **Development Economics**. Princeton: Princeton University Press, 1998. 848 p.
- ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** 3.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 244 p.
- SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO CEARÁ (SEPLAG). **Prestação de contas e relatório de desempenho do Fundo Estadual de Combate à Pobreza**. Fortaleza, 2015a. Disponível em: <http://fecop.seplag.ce.gov.br/images/stories/servicos/Relatorios%20de%20Desempenho%20de%20Gestao/2015/Relatorio%20da%20Gestao%201%20Semestre/Relatorio%20de%20Desempenho%20da%20Gestao%202015.1%20-%20Vol%20I.pdf> Consulta em: 15 ago. 2016.
- _____. **Propostas iniciais para o Plano Estadual de Combate à Pobreza**. Fortaleza, 2015b. Disponível em: <http://fecop.seplag.ce.gov.br/images/stories/servicos/arquivos%20diversos/2015/Propostas%20Iniciais%20para%20o%20Plano%20Estadual%20de%20Combate%20a%20Pobreza.pptx> Consulta em: 15 ago. 2016.
- SOARES, A. V.; CONCEIÇÃO, J. S.; FARIAS FILHO, M. C. As mudanças na administração pública no contexto de reformas institucionais dos estados nacionais: a experiência do Estado do Pará (1991-2002). **Adcontar**, Belém, v. 5, n.1, p. 15-34, jun. 2004.
- SOUZA, W. F. Intersectorialidade e transversalidade em políticas públicas para as juventudes no Brasil. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 8. Lima, 2015. **Anais...** Lima: ALACIP, 2015.
- THORBECKE, E. Multidimensional poverty: conceptual and measurement issues. In: KAKWANI, N.; SILBER, J. (Eds.) **The many dimensions of poverty**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007. p. 3-19.
- TROSA, S. **Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete**. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 2001. 320 p.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Manual de auditoria operacional**. 3.ed. Brasília: Tribunal de Contas da União, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.
- WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (WCED). **Our common future**. New York: Oxford University Press, 1987.
- ZAMAN, K.; KHILJI, B. A. The relationship between growth–inequality–poverty triangle and pro-poor growth policies in Pakistan: the twin disappointments. **Economic Modelling**, v. 30, p. 375–393, 2013.

COMÉRCIO INTERNACIONAL DOS ESTADOS BRASILEIROS: QUÃO DIFERENTES SÃO SEUS EFEITOS SOBRE O CRESCIMENTO ECONÔMICO

Fillipe Maciel Euclides

Universidade Federal de Viçosa
Viçosa – Minas Gerais

Fernanda Maria de Almeida

Universidade Federal de Viçosa
Viçosa – Minas Gerais

Fernanda Aparecida Silva

Universidade Federal de Viçosa
Viçosa – Minas Gerais

RESUMO: O presente estudo teve por objetivo identificar os efeitos médios que o comércio internacional possui sobre a renda dos Estados brasileiros e, ainda, observar para quais unidades federativas este comércio possuiu maiores efeitos sobre a renda, entre 1999 e 2009. As variações nas rendas dos estados foram explicadas a partir de variáveis como abertura comercial, gastos do governo, taxa de analfabetismo e nível de investimentos. Além disso, foram usadas variáveis específicas para captar as variações nos efeitos do referido comércio sobre a renda de cada uma das 27 Unidades da Federação. Utilizou-se como método de estimação, na equação com dados em painel, o Método de Mínimos Quadrados em Dois Estágios, como forma de captar o efeito dinâmico da renda, além de tratar da endogeneidade inerente às variáveis em

estudo. Os resultados comprovam o caráter dinâmico da renda e os efeitos positivos do comércio internacional sobre a renda dos estados. De forma específica, verificou-se que a abertura comercial teve efeitos assimétricos, beneficiando prioritariamente os estados detentores dos maiores PIBs. Desse modo, conclui-se que apesar de o comércio internacional ser, de forma geral, fator relevante para o crescimento da renda média das unidades federativas brasileiras, o aumento da abertura comercial e da integração internacional podem gerar efeitos assimétricos sobre os estados, de forma a contribuir para economias ainda mais divergentes.

PALAVRAS-CHAVE: Comércio internacional, renda, dados em painel.

ABSTRACT: This study aimed to identify the average effects that international trade has on the income of the Brazilian states and also to identify the states for which trade liberalization has greater impacts on income between 1999 and 2009. For this, we used a model to explain variations in income from the states of variables such as trade openness, government spending, literacy rate and level of investment. In addition, we used specific variables to capture changes in the effects of such trade on the income of each of the 27 states. Therefore, it was used as

the estimation method, for the equation with panel data, the least squares method Two Stage, so as to capture the dynamic effect of income, and address the endogeneity inherent variables. The results showed the dynamic character of income and, as expected, the positive effects of international trade on income states. Specifically, the results also showed that trade liberalization benefited over the states with the largest GDPs. Thus, it is concluded that the lowest-income states are only will benefit from such trade from the moment you get higher economic growth internally.

KEYWORDS: International trade, income, panel data.

1 | INTRODUÇÃO

O cientificismo dos últimos séculos resultou em um desenvolvimento comercial que pouquíssimos poderiam prever. A tomada de decisão à luz da racionalidade instrumental proporcionou que humanidade evoluísse da energia oriunda do carvão à energia proveniente do átomo. Especificamente, nos últimos cinquenta anos, com o advento dos novos meios de comunicação e transporte, o mundo se transformou em uma verdadeira aldeia global e o comércio internacional assumiu proporções determinantes.

Apesar da reconhecida importância do comércio internacional nos dias atuais, diversos autores, desde os primeiros passos das ciências econômicas, identificam o comércio entre as nações como um dos alicerces para o desenvolvimento econômico. Economistas clássicos como Smith e Ricardo, e mais recentemente Heckscher - Ohlin, acreditam que os países, ao se particularizem na fabricação de bens aos quais detêm vantagens comparativas, promovem ganhos de escala em suas economias, de forma a impactar positivamente o seu produto interno bruto (PIB). Ainda para essa vertente, a abertura comercial, através da comercialização de bens com alto teor tecnológico, resultaria também na propagação da inovação e do conhecimento (KRUGMAN; OBSTFELD, 2010; GROSSMAN; HELPMAN, 1990, 1991).

O argumento tradicional em defesa do livre comércio, derivado dessa concepção da economia clássica, é baseado, assim, nos ganhos pela especialização e troca. A especialização permitiria que cada indivíduo possa usufruir de um padrão de vida bem maior do que se tivesse que fabricar todos os bens sozinho, além de possibilitar acesso a um sortimento infinitamente maior de bens e serviços. O comércio entre as nações seria somente uma ampliação dessa divisão de trabalho. E é essa divisão social a responsável pelo aumento da produtividade, que por sua vez seria um importante fator do desenvolvimento das sociedades (KRUGMAN; OBSTFELD, 2010).

Para um segundo grupo de pesquisadores, porém, o comércio internacional produz uma assimetria de resultados – podendo até prejudicar determinadas economias – que varia de acordo com as especificidades de cada país (ARRUDA et al., 2013). Nesse sentido, se uma determinada economia se particularizar na produção de bens de menor valor agregado, em detrimento a produtos de maior complexidade,

é possível que a balança comercial deste país seja deficitária, afetando negativamente seu crescimento (GROSSMAN; HELPMAN, 1990, 1991).

Dentre outras considerações destes e outros estudos da área, observa-se que, em geral, as explicações teóricas a respeito do comércio internacional são baseadas em seu próprio tempo e devem ser interpretadas em seu contexto histórico. Isto significa que, para determinado país ou mesmo estado, certo arcabouço teórico poderia explicar um fluxo de comércio particular em determinado momento, contudo, com as diversas alterações ao longo do tempo nos processos de industrialização, acumulação de capital, inovações tecnológicas e de crescimento das empresas é provável que haja variações no poder explicativo dessas teorias.

Os estudos empíricos realizados no Brasil sobre os efeitos da abertura comercial na economia dos estados brasileiros não diferem da multiplicidade de resultados observados no contexto internacional. Enquanto Magalhães et al. (2007), ao analisar o efeito líquido do comércio internacional no crescimento econômico dos estados brasileiros, entre 1989 a 2002, identificaram impactos positivos da abertura comercial e do tamanho – em termos de PIB e população - sobre o crescimento econômico (ARRUDA et al., 2013). Por outro lado, Arruda et al. (2013) observaram que a abertura comercial resultou em um efeito negativo e estatisticamente significativo sobre a renda per capita dos estados brasileiros, os autores demonstraram ainda que aumento de 1% no grau de abertura comercial do país derivaria em uma redução de 0.07% no produto interno dos estados.

Ao observar a crescente importância do comércio internacional em um contexto de globalização e perceber a possibilidade de diferentes efeitos desse comércio a partir das especificidades de cada país, o presente trabalho busca responder, considerando o período de 1999 a 2009, como o comércio internacional afetou o crescimento do nível de renda das unidades federativas em um país emergente e heterogêneo como o Brasil, como essa variação ocorreu nos estados e de que modo esses efeitos se diferenciam de acordo com cada unidade em questão.

Para responder estes objetivos e averiguar tais efeitos, o presente estudo utilizará, a partir do método de Mínimos Quadrados em Dois Estágios, de modelos dinâmicos para dados em painel, os quais levam em consideração em suas estimativas o caráter endógeno existente entre as variáveis do modelo.

A justificativa desse estudo deriva das poucas pesquisas presentes na literatura nacional acerca dos efeitos do comércio internacional sobre a renda dos estados brasileiros, bem como da falta de informações a respeito das unidades federativas que mais se beneficiam com a abertura comercial do país. Adicionalmente, essa análise permite ampliar o debate acerca do tema possibilitando a orientação de políticas públicas para cada estado, como por exemplo, políticas de incentivo a expansão de sistemas produtivos voltados ao comércio internacional. Essa discussão se torna relevante pois, sendo positivos os efeitos das transações internacionais sobre o crescimento econômico dos estados, a ampliação do comércio possibilita a maior geração de

empregos, a adoção de novas tecnologias e, conseqüentemente, a elevação da renda da população.

2 | REVISÃO DE LITERATURA

Diferentes estudos analisaram os efeitos da abertura comercial sobre a renda dos países. Referências na área, Greenaway, Morgan e Wright (2001) concluíram que o comércio internacional é um dos principais meios que fomenta o crescimento econômico, e que a abertura comercial deve ser acompanhada por políticas econômicas que possibilitem maior êxito no desenvolvimento de certas regiões. Em contrapartida, Rodriguez e Rodrik (2000) acreditam que a abertura comercial pode não se mostrar determinante para crescimento econômico dos países, porém, para tais autores, as barreiras comerciais desempenham de forma contundente um papel negativo sobre a renda.

Lee (2010) investigou em que grau as características tecnológicas das exportações afetam o crescimento econômico de 71 países selecionados no período de 1970 a 2004. Os resultados demonstraram que as economias tendem a crescer mais quando há especialização na exportação de produtos de alto valor agregado. Byrge e Pakko (2006) mostraram a relação entre políticas comerciais de abertura externa e crescimento econômico, e concluíram que países com maior liberalização ao comércio internacional apresentaram taxas de crescimento econômico cerca de 0,7 pontos percentuais acima que países aos quais restringiram sua inserção externa.

É interessante observar que mesmo com as incertezas a respeito dos diferentes resultados que a abertura comercial provoca nos países, chama a atenção o otimismo sobre a liberalização do comércio internacional, difundido por órgãos como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Uma possível explicação, apontada por Rodrik (1999), é que essa defesa do livre comércio se deve, em parte, pelo acanhado crescimento econômico proporcionado pelas políticas de substituição de importações, observado em diversos países. Portanto, é possível que esse liberalismo externo, difundido atualmente, esteja sendo tão superestimado, quanto às políticas de substituição de importações foram no passado (ARRUDA, et al., 2013).

Sobre as principais pesquisas sobre a abertura comercial em âmbito nacional, Koshiyama (2008), ao avaliar a ligação entre a abertura internacional e crescimento no Brasil sobre o período de 1947 a 2006, verificou que o crescimento da economia brasileira é, em geral, liderado pelas exportações (*export-led growth*); e no âmbito regional, os resultados observados apontam para que as exportações e o crescimento dos estados brasileiros demonstram uma associação de causalidade bidirecional. Já Sarquis (2011) analisou as conexões entre comércio internacional e crescimento econômico brasileiro, concluindo que os benefícios de crescimento do país e sua inserção comercial dependem não só de políticas estruturais, educacionais,

tecnológicas, comerciais e industriais, mas também de políticas macroeconômicas e financeiras, domésticas e externas, capazes de garantir condições competitivas no comércio externo.

Por fim, Arruda et al. (2013) analisaram se a abertura comercial brasileira resultou em crescimento da renda de seus estados ou se esta foi gerada por outros fatores já difundidos na literatura, como o capital físico e humano. Os autores verificaram também, se os efeitos do comércio sobre o crescimento econômico são diferentes ao considerar os aspectos regionais. Os resultados evidenciaram que a abertura comercial impactou negativamente o nível de renda per capita das unidades de federação do Brasil. Entretanto, Almeida e Gomes (2013), ao analisarem os efeitos do comércio internacional no desempenho econômico dos estados brasileiros, empregando o modelo de dados em painel dinâmico com o método de momentos generalizados (GMM), confirmaram os efeitos positivos do comércio internacional sobre o desempenho econômico. Ademais, verificaram que 44% das unidades federativas apresentaram desempenho econômico acima da média durante o período de análise, 1995 a 2010.

3 | METODOLOGIA

Para determinar os efeitos ou as influências que a abertura comercial tem sobre a renda dos estados brasileiros, entre 1999 a 2009, destacando-se os aspectos regionais, estimou-se uma regressão de dados em painel, que tem como modelo geral a seguinte equação:

$$Y_{it} = \alpha_i + X_{it}\beta + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

em que Y_{it} indica a renda do respectivo estado; α_i refere-se é um componente fixo que capta a heterogeneidade entre as unidades de análise; X_{it} é um vetor de variáveis explicativas nas quais encontram-se: abertura comercial de cada estado i no ano t , representada pela soma das exportações e das importações; gastos do governo do estado i no ano t ; taxa de analfabetismo em relação ao tamanho da população; despesas com investimento; e, ε_{it} , que refere-se ao termo de erro aleatório. Além disso, foram incluídas variáveis *dummies* (*dummies* de inclinação) para captar o impacto da abertura comercial sobre a renda de cada estado em específico.

A equação (1) foi estimada pelo método de Mínimos Quadrados em Dois Estágios e, com isso, leva em consideração nas estimativas o caráter endógeno existente entre as variáveis do modelo.

No que se refere à fonte dos dados, as variáveis PIB, gastos do governo e população foram obtidas no IBGE (2012). A abertura comercial (soma das exportações e importações) foi obtida no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC (2012), a taxa de analfabetismo no IPEA (2012) e as despesas com investimentos no Ministério da Fazenda-Tesouro Nacional (2012).

4 | RESULTADOS

Neste item realiza-se a descrição dos resultados acerca dos efeitos do comércio internacional sobre a renda dos estados brasileiros. Primeiramente são mostradas as estatísticas descritivas das variáveis usadas no modelo e, posteriormente, apresentados e discutidos o modelo estimado.

Para avaliar o impacto da abertura comercial e os potenciais efeitos assimétricos do comércio internacional sobre a renda das diferentes unidades federativas brasileiras, foram coletadas informações anuais em nível estadual, considerando o período entre 1999 a 2009 para os 26 estados e Distrito Federal. A Tabela 1 reporta as estatísticas descritivas das variáveis PIB, abertura comercial, população, gastos do governo, taxa de analfabetismo e despesa com investimento.

Variáveis	Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo
<i>PIB em Milhões de R\$</i>	74.462,02	141.638,4	1.569,6	1.084.354,00
<i>Abertura Comercial em Milhões de R\$</i>	15.189,44	30.977,73	3,69	227.585,30
<i>População em milhões</i>	6,67	7,95	0,27	41,66
<i>Gastos do Governo em Milhões de R\$</i>	8.423,45	14.009,97	324,78	112.195,6
<i>Taxa de Analfabetismo %</i>	13,92	7,74	2,82	33,39
<i>Despesa com Investimento em Milhões de R\$</i>	899,55	1.471,78	34,14	15.198,12

Tabela 1: Estatísticas descritivas das variáveis usadas no modelo de análise

Fonte: Dados da pesquisa (2012).

Em relação à estatística variável PIB, observa-se a disparidade existente entre os PIBs estaduais brasileiros no desvio padrão da variável, mensurado em 141,638 bilhões de reais. Com média de 74,462 bilhões de reais por PIB federativo, o maior valor é verificado no estado de São Paulo em 2009, avaliado em 1,084 trilhão de reais, e o menor montante em Roraima, no ano de 1999, com cerca de 1,529 bilhão de reais.

Sobre a abertura comercial, em que se soma as importações mais exportações de cada estado, destacam-se o estado de São Paulo detentor da maior abertura comercial avaliada em 227,685 bilhões de reais no ano 2008, e o estado do Acre que registrou em 1999, 3,69 bilhões de reais, o menor do período. A média da abertura comercial é de 15,189 bilhões de reais e seu desvio padrão foi avaliado em 30,977 bilhões de reais – demonstrando a variabilidade dos dados entre as unidades federativas.

A variável população apresenta média de 6,670 milhões de habitantes por estado considerando os 11 anos analisados. Seu menor valor foi registrado em Roraima em

1999, com cerca de 270 mil habitantes, e seu maior valor ocorreu no estado de São Paulo em 2007, com cerca de 41,66 milhões de habitantes.

Sobre os gastos do governo, observa-se, em média, um gasto de cerca de 8,423 bilhões de reais por estado. O gasto mínimo registrado foi de 324,78 milhões no estado de Roraima em 1999 e o maior gasto ocorreu no estado do Paraná em 2009 avaliado em 112,195 bilhões de reais. O desvio padrão foi de 14 bilhões de reais, 66% maior que a média da variável, o que mostra a discrepância entre os dados analisados.

Em relação à taxa de analfabetismo, tem-se a média das taxas entre os estados brasileiros em torno de 13,92%, sendo o estado do Amapá aquele com a menor taxa avaliada, em 2,82% no ano de 2009, e a maior taxa observada em Alagoas, avaliada em 33,39% no ano de 2000.

Sobre despesas com investimento, a variável apresenta uma média de 899,55 milhões de reais por estado. Seu valor mínimo de 34,14 milhões foi registrado no estado do Piauí em 2000, e seu valor máximo de 15,198 bilhões de reais foi observado em São Paulo no ano de 2009. O desvio padrão foi quantificado em 1,471 bilhões de reais, 63% maior que a média observada, corroborando a alta variabilidade dos dados.

No que se refere aos resultados das estimativas da equação proposta para identificar os efeitos do comércio internacional sobre a renda dos estados, além dos efeitos das outras variáveis determinantes em questão, tem-se na Tabela 2 os coeficientes estimados, os erros-padrão e as respectivas significâncias estatísticas, além de uma medida de qualidade de ajuste do modelo (estatística F).

Variáveis	Coefficientes estimados
<i>Renda defasada (-1)</i>	0,594 (0,049)***
<i>Abertura Comercial</i>	0,322 (0,097) ***
<i>Gastos do Governo</i>	-0,021 (0,346)ns
<i>Taxa de Analfabetismo/ população</i>	1,319 (1,369)ns
<i>Despesa com Investimento</i>	0,264 (0,042) ***
Nº Obs.	297
Estatística F	4266,73

Tabela 2: Resultados do modelo estimado

Fonte: Dados da pesquisa (2012).

Os valores entre parênteses são os erros-padrão estimados e *, **, *** correspondem significância estatística em níveis de 10%, 5% e 1%, respectivamente; ns indica ausência de significância estatística.

As estimativas feitas pelo método de Mínimos Quadrados em Dois Estágios, cujas variáveis explicativas defasadas foram utilizadas como instrumentos, mostram, mediante a estatística F, que o modelo tem boa qualidade de ajustamento.

Na análise individual, observa-se que apenas as variáveis gastos dos governos estaduais e analfabetismo em relação à população não foram estatisticamente relevantes para explicar as variações nas rendas dos estados. Como estes coeficientes apontam efeitos médios que consideram todos os estados de forma conjunta, apesar da ausência de significância estatística de tais variáveis, é possível que, para algum estado, as mesmas possam afetar a renda, que é desigual ao longo do tempo para os estados.

Quanto à variável que representa a renda defasada, PIB defasado, foi possível confirmar o caráter dinâmico da renda para os estados como um todo. Conforme o esperado, a renda média dos estados aumenta em função de aumentos passados na mesma, ou seja, cada aumento de 1% na renda corrente pode contribuir para o aumento da renda do período subsequente, em média, em 0,59%. Dessa forma, o crescimento econômico de determinado estado no presente está relacionado com uma maior possibilidade do crescimento do produto interno bruto se manter no futuro, confirmando a existência de uma dinâmica de renda na economia. De forma similar, Arruda et al. (2013) verificaram que um aumento de 1% na renda per capita do período anterior, ocasionou um aumento de 0,8% na renda per capita dos estados brasileiros no período seguinte.

No que se refere ao comércio internacional, representado aqui pela soma das importações com as exportações de cada estado em cada período de tempo, pode-se inferir que tal comércio, de modo geral, foi benéfico aos estados brasileiros. Em média, aumentos de 1% na abertura comercial de cada estado, *ceteris paribus*, resulta em um incremento médio de 0,32% na renda destes. Este resultado foi corroborado por Barbosa (2007), que ao analisar o período de 1996 a 2005, constatou que as exportações como um todo contribuíram com 0,35% para o crescimento econômico dos estados brasileiros.

Por fim, a outra variável que se mostrou significativa para explicar as variações médias no crescimento das rendas dos estados brasileiros foi aquela que compreende as despesas estaduais com investimentos. Tais investimentos estão ligados às despesas com capital, ou seja, gastos com execução de obras, aquisição de imóveis, instalações, equipamentos e material permanente. Assim, conforme esperado, os investimentos, por contribuírem com a geração de emprego e com o setor produtivo e vendas, contribuem para a renda dos estados de tal forma que, para cada aumento de 1% nessas despesas, as rendas estaduais aumentam, em média, em 0,26%. Segundo a Divino e Silva Júnior (2012), as despesas de capital podem impactar positivamente o crescimento econômico por representarem gastos com planejamento e execução de obras. Todavia, os autores ressaltam que a relação positiva entre investimento e renda depende fundamentalmente da eficácia dos órgãos governamentais e da qualidade

das instituições.

Para captar o efeito da abertura comercial na renda de cada estado em específico, utilizou-se uma *dummy* multiplicativa para cada unidade federativa, de modo a identificar o quanto esse comércio cresceu em sua renda individual. Assim, na Tabela 3 são apresentados os coeficientes calculados com o incremento daquele da abertura comercial sobre as rendas estaduais, bem como o ranking dos estados de acordo com o maior impacto do referido comércio para a renda. Ressalta-se que, a cada 1% de aumento na abertura comercial, *ceteris paribus*, acrescenta-se os respectivos coeficientes sobre cada renda estadual.

Colocação dos Estados com Maior Impacto da Abertura Comercial	Percentual de Acréscimo na renda, considerando 1% de aumento em sua Abertura Comercial	Posição do Estado na colocação dos maiores PIBs Estaduais no ano de 2009
1º Rio Grande do Sul	0,158	4º
2º São Paulo	0,156	1º
3º Santa Catarina	0,154	8º
4º Piauí	0,153	23º
5º Paraná	0,139	5º
6º Minas Gerais	0,138	3º
7º Paraíba	0,132	18º
8º Bahia	0,117	6º
9º Mato Grosso	0,113	14º
10º Goiás	0,089	9º
11º Rio de Janeiro	0,080	2º
12º Pará	0,067	13º
13º Rondônia	0,063	21º
14º Rio Grande do Norte	0,052	19º
15º Mato Grosso do Sul	0,045	17º
16º Sergipe	0,044	22º
17º Tocantins	0,001	24º
18º Amapá	-0,023	25º
19º Acre	-0,034	26º
20º Roraima	-0,102	27º
21º Alagoas	Ns	20º
21º Ceará	Ns	12º
21º Pernambuco	Ns	10º
21º Maranhão	Ns	16º
21º Amazonas	Ns	15º
21º Espírito Santo	Ns	11º
21º Distrito Federal	Ns	7º

Tabela 3: Classificação dos Estados com Maior Impacto da Abertura Comercial Sobre Suas Respectivas Rendas

Fonte: Dados da pesquisa.

ns indica ausência de significância estatística do coeficiente individual da *dummy* inclinação.

Ao se contrastar o primeiro ranking a respeito dos Estados que apresentam maiores impactos positivos da abertura comercial sobre sua renda, e o segundo ranking com os maiores PIBs estaduais no ano de 2009, observa-se que os seis primeiros colocados dos Estados com maior influência da abertura comercial sobre a renda (com exceção do Piauí) estão presentes nas oito primeiras posições dos Estados com maiores PIBs do país, corroborando-se assim a perspectiva teórica em que regiões com maiores rendas são mais afetadas positivamente pela abertura comercial a partir do crescimento da produtividade e da difusão tecnológica.

Por outro lado, destaca-se que os únicos três estados que têm suas rendas negativamente condicionadas à abertura comercial são justamente aqueles com os três menores PIBs do país. Observa-se, que a cada 1% de aumento da abertura comercial nos estados do Amapá, Acre e Roraima, suas respectivas rendas caem em 0,023%, 0,034% e 0,102%. Este resultado coaduna com diversas pesquisas como Herzer (2011), Kim e Lin (2009), Dowrick e Golley (2004), Grossman e Helpman (1990, 1991), as quais apontam que a abertura comercial proporciona um impacto assimétrico em localidades menos desenvolvidas, uma vez que essas economias tendem a se particularizar em produtos de menor valor agregado, de modo afetar negativamente suas condições de troca.

Por fim, em 17 das 27 Unidades da Federação Brasileira, o comércio internacional comprovadamente aumenta a renda do respectivo Estado. Para seis estados, o comércio internacional específico não altera os efeitos médios da abertura comercial sobre a renda, quais sejam: Alagoas, Ceará, Pernambuco, Maranhão, Amazonas, Distrito Federal e Espírito Santo.

5 | CONCLUSÃO

O presente trabalho avaliou de que forma o comércio internacional afetou o crescimento do nível de renda dos Estados brasileiros entre os anos de 1999 a 2009. Ademais, quantificou os efeitos dessa abertura sobre cada Unidade Federativa (UF) e averiguou os efeitos de diferentes variáveis ligadas ao desenvolvimento na renda das UFs.

No que diz respeito as variáveis analisadas, a Renda Defasada foi aquela que apresentou o maior coeficiente positivo (e significativo) em relação às demais, observando-se ainda que as despesas com investimento também foram capazes de contribuir para acréscimos nas rendas dos Estados brasileiros. Todavia, os gastos dos governos e o grau de analfabetismo em relação ao tamanho da população não foram estatisticamente importantes para explicar as variações na renda.

Em relação a abertura comercial, observou-se uma influência positiva, estatisticamente significativa, acerca de seu impacto sobre a renda dos estados. Portanto, os resultados encontrados conduzem a conclusão de que as transações

internacionais desempenham papel relevante na determinação da renda dos estados brasileiros, uma vez que, com o maior nível de comércio externo pode-se ter, em geral, maior demanda por mão de obra, insumos e serviços, e em consequência maior crescimento econômico. Outro ponto a ser destacado é que o crescimento da economia mundial nos últimos quinze anos, em que se observou o aumento das exportações brasileiras foi responsável, em parte, pela contribuição positiva do comércio para promover a renda das unidades de federação (AEB, 2012).

Ao se contrastar o efeito da abertura comercial para cada Estado em específico da Federação, conclui-se que a abertura comercial se mostrou ainda mais benéfica aos Estados detentores dos maiores PIBs do país. Em contrapartida, os três estados com menores PIBs registraram diminuição em suas rendas como consequência da abertura comercial, de forma a confirmar a prerrogativa de que regiões mais desenvolvidas usufruem mais significativamente da abertura comercial a partir do crescimento da produtividade e da difusão tecnológica.

Esses resultados permitem a conclusão de que, apesar de o comércio internacional ser, de forma geral, fator relevante para o crescimento da renda média das unidades federativas brasileiras, observa-se a existência de um limiar de rendimento ao qual, de acordo com o estágio de desenvolvimento das unidades federativas, a abertura comercial apresenta resultados mais ou menos significativos para os estados. Isso implica em dizer que o aumento da abertura comercial e da integração internacional podem gerar efeitos assimétricos sobre os estados, de forma a contribuir para economias ainda mais divergentes.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, F.M; GOMES, M.F.M. Comércio internacional do agronegócio e seus efeitos sobre o crescimento econômico dos Estados do Brasil. 51º Congresso da Sober, Belém, PA, 2013.

ARRUDA et. al. Efeitos Assimétricos da Abertura Comercial Sobre o Nível de Renda dos Estados Brasileiros, ANPEC, Revista Economia Maio/Agosto, 2013.

AEB, ASSOCIAÇÃO DO COMERCIO EXTERIOR BRASILEIRO. Radiografia Do Comércio Exterior Brasileiro: Passado, Presente e Futuro, 2012.

BARBOSA, E. Exportações estaduais e crescimento econômico no Brasil: 1996 a 2005. Dissertação (mestrado) apresentada à coordenação do Programa de Pós-Graduação em Economia, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS.2007.

BYRGE, J.A.; PAKKO, M.R. Freedom, Trade and Growth. Economic Trends, Federal Reserve Board of Saint-Louis, 2006.

DIVINO, J. A.; SILVA JUNIOR, R. L. S. Composição dos Gastos Públicos e Crescimento Econômico dos Municípios Brasileiro. Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia (ANPEC), v. 13, p. 507-528, 2012.

DOWRICK, S.; GOLLEY, J. Trade Openness and Growth: Who Benefits? Oxford Review of Economic Police, v. 20, n. 1, p. 38-56, 2004.

GREENAWAY, D.; MORGAN, W.; WRIGHT, P. Trade Liberalization and Growth in Developing Countries. *Journal of Development Economics*, v. 67, n. 1, p. 229-244, 2002.

GROSSMAN, G.; HELPMAN, E. **Comparative advantage and long-run growth**. *American Economic Review*. v. 80, n.4, p.796-815, 1990.

GROSSMAN, G. M.; HELPMAN, E. Innovation and growth in the global economy. *Cambridge*, v. 35, p. 517-526, 1991.

Herzer, D. Cross-country heterogeneity and the trade-income. Paper provided by Ibero-America Institute for Economic Research in its series relationship Ibero America Institute for Econ. Research (IAI) Discussion Papers, n. 209, 2011.

IBGE - **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Estatísticas**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: jul. de 2015.

KIM, D, H. e LIN, S, C. **Trade and Growth at Different Stages of Economic Development**. *The Journal of Development Studies*, v. 45, n. 8, p. 1211-1224, 2009.

KOSHIYAMA, D. B. **Crescimento econômico e comércio exterior: teorias e evidências empíricas para o Brasil**. Dissertação (mestrado) apresentada à coordenação do Programa de Pós-Graduação em Economia, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS.2008. 124p.

KRUGMAN, Paul R.; OBSTFELD, Maurice. **Economia Internacional: Teoria e Política**. 5 ed. São Paulo: Makron, 2010.

LEE, J. **Export specialization and economic growth around the world**. *Economics Systems*, v.35, p. 45-63, 2010.

MAGALHAES, et al. **Abertura Comercial, Crescimento Econômico e Tamanho dos estados: Evidências para o Brasil**. In: Anais do XXXV Encontro Nacional de Economia – ANPEC, 2007.

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior -MDIC. Estatísticas. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br>>. Acesso em: jul. de 2015.

Ministério da Fazenda – Tesouro Nacional. Estatísticas. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: jul. de 2015.

RODRIGUEZ, F.; RODRIK, D. **Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence**. NBER Macroeconomic Annual 2000, Cambridge, MA, 2000.

RODRIK, D. **The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work**. Overseas Development Council, Washington, DC, 1999.

ROMER, P. M. **Increasing Returns and Long-Run Growth**. *The Journal of Political Economy*, v.95, n. 5, p. 1002-1037, 1986.

SARQUIS, S. J. B., (2011). **Comércio internacional e crescimento econômico no Brasil**. Fundação Alexandre Gusmão. Ministério das Relações Exteriores, Brasília.

SOBRE O ORGANIZADOR

Clayton Robson Moreira da Silva - Professor Efetivo do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI), atuando no eixo de Gestão e Negócios. Doutorando em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Mestre em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Possui MBA em Gestão em Finanças, Controladoria e Auditoria pelo Centro Universitário INTA (UNINTA). Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA). Atua como revisor de artigos científicos em periódicos e eventos nacionais e internacionais. Desenvolve pesquisas nas áreas de Administração Pública; Controladoria; Gestão Ambiental e Sustentabilidade; Gestão Organizacional; e Pesquisa e Ensino em Administração e Contabilidade.

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-7247-174-9

