

Sônia Maria Medeiros de Menezes  
Maria de Lourdes Melo  
Mônica Maria Barbosa Gueiros  
Taciana de Barros Jerônimo  
Jorge Luís dos Santos  
**ORGANIZADORES**

# **GESTÃO UNIVERSITÁRIA E CONHECIMENTO CIENTÍFICO**

III Simpósio de Produção Acadêmica  
de Servidores Técnico-Administrativos  
em Educação da UFPE

VOLUME  
5

  
Editora  
UFPE



# **Gestão Universitária e Conhecimento Científico**

III Simpósio de Produção Acadêmica  
de Servidores Técnico-Administrativos  
em Educação da UFPE

Sônia Maria Medeiros de Menezes  
Maria de Lourdes Melo  
Mônica Maria Barbosa Gueiros  
Taciana de Barros Jerônimo  
Jorge Luís dos Santos  
ORGANIZADORES

# **Gestão Universitária e Conhecimento Científico**

III Simpósio de Produção Acadêmica  
de Servidores Técnico-Administrativos  
em Educação da UFPE

VOLUME 5

  
**Editora  
UFPE**  
RECIFE  
2019

## Universidade Federal de Pernambuco

Reitor: Anísio Brasileiro de Freitas Dourado

Vice-Reitora: Florisbela de Arruda Camara e Siqueira Campos

Diretor da Editora: Lourival Holanda

Vice-Diretor da Editora: Diogo Cesar Fernandes

EDITORA ASSOCIADA À



## Comissão Editorial

Presidente: Lourival Holanda

Editor Chefe: Eduardo Cesar Maia

*Titulares:* Alberto Galvão de Moura Filho, Allene Carvalho Lage, Anjolina Grisi de Oliveira, Dilma Tavares Luciano, Eliane Maria Monteiro da Fonte, Emanuel Souto da Mota Silveira, Flávio Henrique Albert Brayner, Luciana Grassano de Gouvêa Melo, Otacílio Antunes de Santana, Rosa Maria Cortês de Lima e Sonia Souza Melo Cavalcanti de Albuquerque.

*Suplentes:* Charles Ulises de Montreuil Carmona, Edigleide Maria Figueiroa Barretto, Ester Calland de Souza Rosa, Felipe Pimentel Lopes de Melo, Gorki Mariano, Luiz Gonçalves de Freitas, Madalena de Fátima Pekala Zaccara, Mário de Faria Carvalho, Sérgio Francisco Serafim Monteiro da Silva, Silvia Helena Lima Schwanborn e Tereza Cristina Tarragó Souza Rodrigues.

Catálogo na fonte:

Bibliotecária Kalina Ligia França da Silva, CRB4-1408

---

G393      Gestão universitária e conhecimento científico [recurso eletrônico] : III Simpósio de Produção Acadêmica de Servidores Técnico-Administrativos em Educação da UFPE / organizadores : Sônia Maria Medeiros de Menezes... [et. al.]. – Recife : Ed. UFPE, 2019.

Esta publicação é uma continuação do projeto da PROGEPE/UFPE, iniciado no I Simpósio (25-26/10/12), com a publicação dos volumes 1 e 2, e na sequência, o II Simpósio (20-21/11/2013), com a publicação dos volumes 3 e 4 (2018).

Vários autores.

Inclui referências.

ISBN      978-85-4151-159-9      (v.5 : online)

1. Universidade Federal de Pernambuco – Servidores públicos. 2. Capital intelectual. 3. Gestão do conhecimento. 4. Capacitação de empregados. I. Menezes, Sônia Maria Medeiros de (Org.). II. Simpósio de produção acadêmica de servidores técnico-administrativos em educação da UFPE (3. : 2019 out. 09 : Recife, PE).

658.4038 CDD (23.ed.)

UFPE (BC2019-084)

---

Todos os direitos reservados à



Rua Acadêmico Hélio Ramos, 20, Várzea

Recife, PE | CEP: 50.740-530

Fone: (81) 2126.8397 | Fax: (81) 2126.8395

www.ufpe.br/edufpe | livraria@edufpe.com.br

## Um bom tipo de pesquisa, uma pesquisa necessária

Os indicadores nacionais e internacionais comprovam que o Brasil, cada vez mais, investe no binômio pesquisa/sociedade, embora perdue a ineficiência das leis de proteção ao patrimônio público, que, por ter sido pensado sempre como *social*, despreza as iniciativas individuais, sempre realizadas com muito esforço. Dito de outra maneira, como tornar a ciência brasileira um bem público com reais incentivos à carreira do cientista? Eis por que na atualidade este é, sem dúvida, um ser múltiplo. Porém, se limbo não existe mais, perdurando a crença coletiva no céu e inferno, há de se pensar, com urgência, sobre os direitos e obrigações do docente-pesquisador; do docente-pesquisador-discente; do discente-pesquisador-docente. Esse binômio e essas tríades há muito foram superados. Eis que se consolidam outros perfis: *técnico-pesquisador*; *técnico-docente-pesquisador*.

Sobre isto tratam estes volumes 3 e 4 da coleção. Resultados de pesquisas oriundas de mestrados, doutorados e especializações. Resultados do II Simpósio de Produção Acadêmica de Servidores Técnico-Administrativos em Educação da UFPE. Interação entre técnicos e docentes, entre técnicos, docentes e discentes. Gente da gente que investe horas roubadas do seu lazer, *do não sei lá como faço, porque não consigo parar para pensar bem*, para dedicar-se às pesquisas de como otimizar a UFPE e o Brasil, cá visto como um universo dentro de tantos universos.

Enquanto organizadoras, aqui expressamos nossa profunda gratidão pela harmonia e pela gentileza durante todo o processo de elaboração destes volumes, onde se soma um vai e vem de correções sobrepostas e de infinitos *e-mails* trocados entre organizadoras, autores

e revisor, tão sempre correto, cá a redundância se faz necessária sobre a pessoa de Flávio Gonzalez.

O desejo da Progepe, certamente, é o de todos. Publicar individualmente todas as pesquisas. Assim feito, teríamos todos um bom cenário de como pensamos e fazemos a UFPE; dos nossos prognósticos, nem sempre animadores, mas de começos de como fazer melhor, sempre.

Aqui fica registrado nosso agradecimento especial ao reitorado do Professor Doutor Anísio Brasileiro, pela constante discussão e rumos da Progepe, outrora dirigida como um desafio surpreendente por Lenita Amaral, digamos assim, porque condensadora de tantos desafios institucionais e pessoais; poderíamos dizer, sem reserva, um lócus desaguador. Agradecemos igualmente à atual Pró-Reitora, Sônia Maria Medeiros de Menezes, pelo firme compromisso em dar continuidade a esta iniciativa.

Publicados os volumes 1, 2, 3 e 4, estamos nos preparando para as edições seguintes, porque a escolha foi feita: temos técnicos pensantes e elaboradores de conhecimentos aplicados que podem servir de substratos às nossas escolhas enquanto instituição para melhorarmos nossos trabalhos em direção a uma UFPE e sociedade mais transparentes, mais igualitárias, mais justas, mais belas.

Nossa gratidão, respeito e parceria.

**Sylvana Brandão**

**Lenita Almeida Amaral**

**Silvia Marise Araújo Lopes**

*Organizadoras*

## Prefácio

Essas linhas introdutórias nos trazem grandes reflexões de como queremos que a Universidade Federal de Pernambuco vá desenvolver as suas pesquisas e implementar os resultados encontrados e as metodologias propostas pelos autores que são os seus próprios servidores. O trabalho final do III Simpósio de Produção Acadêmica dos Servidores TAEs da UFPE, que está formatado como E-book, fruto de esforço mútuo e coletivo de todos os que fazem parte da pluralidade de visões, crenças, conhecimento para a elevação da Universidade. A busca pela excelência na gestão tem sido o objetivo gerencial de todos, como forma de inovar, de aperfeiçoar a aplicação de recursos para obter melhores resultados e atender bem as demandas dos alunos e da sociedade.

Desta forma, é preciso entender como as organizações públicas podem ter mais eficácia e eficiência em sua gestão. Nesse sentido, a pesquisa científica torna-se necessária, pois destaca a importância dos instrumentos normativos, gerenciais e de governança nos diferentes níveis da administração, como ocorreu nos estudos realizados pelos TAES da Universidade Federal de Pernambuco.

Este E-book apresenta vários trabalhos, tais como o “entendimento dos fatores de motivação no trabalho que implicam no ato de remoção dos técnico-administrativos em educação da UFPE. Outros trabalhos tiveram foco no estudo da profissionalização dos servidores técnicos administrativos; do comprometimento organizacional de servidores públicos integrantes do quadro funcional. As competências empreendedoras individuais, existentes

em administradores públicos que gerenciam a Pró-Reitoria para Assuntos Acadêmicos (PROACAD). Também foram analisadas: a introdução das práticas de governança, as relações estabelecidas entre instituições internas e externas à universidade, envolvidas no desenvolvimento de pesquisas na área da saúde, a criação da Pró-reitoria de Comunicação, Informação e Tecnologia da Informação – PROCIT e da adoção do Sistema de Informação Gerencial (SIGProj); as políticas estocagem de papel A4 da universidade, as políticas de abastecimento do almoxarifado e a distribuição dos medicamentos Antirretrovirais (ARV) do programa HIV/AIDS em relação às dimensões da qualidade em serviços logísticos de um hospital público, bem como as modalidades de convênios firmados entre os órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta sob à luz do Modelo de Excelência em Gestão Pública; a aplicação da Lei Federal Nº 12.587/2012, da Política Nacional de Mobilidade Urbana - PNMU (BRASIL, 2012); análise da extinção de cargos imposta pela Lei nº 9.262/2018; o impacto do uso do microcrédito pelos servidores e pensionistas da UFPE. Outros trabalhos descrevem a trajetória das reformas administrativas instituídas no Brasil e sobre os movimentos sindicais, resgatando em seu histórico seus principais acontecimentos. Também foi analisado o grau de similaridade dos elementos do sistema de controle interno à luz do modelo do Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). Outro estudo se dedicou a estudar a manutenção do imobiliário da universidade.”

Nesse sentido, reconhecemos que sem método, metodologia, normas, processos, ferramentas, experiência e compromisso não há desenvolvimento e não há inovação. Inovar é uma atividade complexa relacionada com a descoberta pela experimentação, pela inquietação de uma resposta a um problema ou situação crítica, pela curiosidade do pesquisador...

Enfim, esperamos que cada um de nós seja mais curioso, tenha a capacidade e a motivação de questionar o status quo, de sair de sua zona de conforto e de fazer perguntas para, descobrir novas respostas!

**Comissão Organizadora**

Sônia Maria Medeiros de Menezes  
Maria de Lourdes Melo  
Mônica Maria Barbosa Gueiros  
Taciana de Barros Jerônimo  
Jorge Luís dos Santos

**Equipe de Apoio**

Emerson Hugo  
Marcia Valéria  
Joel Gomes  
Emanuele Noberto

**Revisão**

Maria Rosalva dos Santos

**Equipe de Bolsistas**

Andressa Sibely dos Santos Bandim  
Erick Raphael Pereira do Nascimento Costa  
Keyla Thaís Novais Santos

**Agradecimento especial a Equipe da Editora Universitária da UFPE**

# **Competências Empreendedoras no Serviço Público: um estudo sobre a Pró-Reitoria para Assuntos Acadêmicos (PROACAD) da Universidade Federal de Pernambuco**

Clodoaldo de Lima Curado <sup>1</sup>

## **RESUMO**

A presente pesquisa refere-se ao estudo das competências empreendedoras individuais, existentes em administradores públicos, que gerenciam a Pró-Reitoria para Assuntos Acadêmicos (PROACAD) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Buscou-se na teoria sobre empreendedorismo o constructo das competências. Esta investigação teve base teórica nos estudos de Paiva Junior, Leão e Mello (2003), que foram fundamentados na pesquisa realizada por Man e Lau (2000), que identificaram as competências empreendedoras: Oportunidade, Relacionamento, Conceituais, Administrativas, Estratégicas. Uma outra competência foi identificada nos trabalhos de Paiva Junior, Leão e Mello (2003), a qual também foi objeto de estudo: a competência Trabalho/Vida Pessoal. Foi elaborado um estudo de caso com uma natureza qualitativa e a coleta de dados consistiu em cinco entrevistas semiestruturadas, realizadas com os administradores que assumem o cargo de direção na Pró-Reitoria. Os dados foram analisados baseando-se na técnica de análise de conteúdo. Foi observado a importância de um aprofundamento teórico-empírico sobre estudos

<sup>1</sup> Mestre em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste e graduado em Economia

relacionados às estruturas da atividade empreendedora no âmbito das instituições públicas. Assim como a necessidade da ruptura com as antigas estruturas burocráticas, uma vez que estas são responsáveis pelo engessamento da máquina pública, podendo inibir o desenvolvimento de algumas competências empreendedoras.

**Palavras-chave:** Empreendedorismo. Competências Empreendedoras. Setor Público. Organizações Públicas.

## 1 INTRODUÇÃO

Atualmente, a administração pública tem passado por várias mudanças, na busca por modelos que sejam mais eficientes na gestão das organizações, onde o alcance de metas, está sendo, cada vez mais, fundamental para o atendimento aos anseios da sociedade moderna. Um bom exemplo destas mudanças, na forma de gerir, seriam as diversas reformas do Estado, que foram iniciadas pelo Governo Federal em 1994 (REZENDE, 2002).

Nessa dinâmica, o termo empreendedorismo vem sendo largamente aplicado nas atividades do setor público. Dessa forma, as organizações públicas podem estimular o espírito empreendedor em seu funcionalismo, em que o escopo passa a ser a agilidade e eficiência na realização das atividades. Mesmo com a existência de particularidades, dentro do tempo-espaço de uma determinada realidade, a ação empreendedora parece ser motivada por algumas competências individuais e associadas a posturas específicas, que contribuem para a compreensão de atributos que geram respostas de valor na interação entre sujeito e objeto, gerando uma combinação entre as competências individuais e a ação empreendedora, e levando à criação do conceito de competências empreendedoras.

As competências empreendedoras apresentadas por Paiva Júnior (2005) são as competências gerenciais, relacionadas com a dimensão gerencial e administrativa; as competências de relacionamento; as

competências conceituais; as competências estratégicas; as competências de comprometimento; e por fim, as competências de equilíbrio entre trabalho e vida pessoal. Diante da necessidade da modernização e da profissionalização da gestão pública e dos servidores, e dos avanços e mudanças realizados na Pró-Reitoria para Assuntos Acadêmicos (PROACAD), da Universidade Federal de Pernambuco, na intenção de melhorar a qualidade nos serviços oferecidos à sociedade, destaca-se como problema desta pesquisa a seguinte questão: *Existem competências empreendedoras no comportamento dos administradores públicos, responsáveis pela gestão da Pró-Reitoria para Assuntos Acadêmicos (PROACAD), da Universidade Federal de Pernambuco - UFPE?*

Para responder a esta pergunta, o objetivo geral deste trabalho é: investigar as competências empreendedoras, presentes no comportamento de administradores públicos, que gerenciam a Pró-Reitoria para Assuntos Acadêmicos, da Universidade Federal de Pernambuco. E, os objetivos específicos são:

- aprofundar o estudo de perspectivas teóricas que sejam relevantes para o entendimento e análise do tema, sobretudo as competências empreendedoras e sua relevância na gestão da Pró-Reitoria Para Assuntos Acadêmicos da UFPE;
- examinar a perspectiva dos gestores desta instituição pública de ensino superior, quanto à presença de características empreendedoras no gerenciamento da organização em que atuam.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Com o propósito de fundamentar teoricamente esta pesquisa, esta seção apresenta os aspectos que compõem o empreendedorismo; as características e o perfil empreendedor; O Setor Público e o Servidor; o empreendedorismo no setor público; competência; e competências empreendedoras as suas subdivisões.

## 2.1 O Empreendedorismo e o Empreendedor

O termo empreendedorismo vem trazendo teorias atuais, que cada vez mais, contribuem para análises e pesquisas detalhadas sobre o assunto. Sendo originário da economia, recebeu grandes contribuições da psicologia e da sociologia, mas ainda existe uma unificação das teorias, o que resulta em uma considerável concorrência entre esses campos no que se refere a definições e construções teóricas (SOUSA, 2009).

Empreender é saber gerir seus negócios em um ciclo de vida prolongado, obter retorno de seus investimentos. O termo empreendedor, que tem origem francesa (*entrepreneur*), significa aquele que adota riscos e começa algo novo. Para começar algo novo é importante, que seja gerido por um empreendedor com perfil desafiador e que tenha conhecimentos científicos de administração, como: planejar, organizar, dirigir e controlar todas as atividades relacionadas direta ou indiretamente com o negócio. (SANDRONI, 2002).

### 2.1.1 A Ação Empreendedora

Os estudos de Boava e Macedo (2009) consideram a ação empreendedora, como a força motriz do empreendedorismo, pelo fato de impulsionar e fazer o empreendedor agir, gerando consequências econômicas, sociais política e culturais.

## 2.2 O Setor Público e o Servidor

O setor público possui algumas características próprias conforme RODRIGUES, 2009. Para o autor o setor público possui peculiaridades, relacionadas à história, ao funcionamento e ao contexto onde está inserido, devendo ser consideradas quando se for comentar sobre comportamento de pessoas nas organizações.

O servidor também pode ser chamado de funcionário público, pelo fato de ocupar uma função de interesse público, que “é o que o funcionário deve fazer em sua instituição” (LEME, 2006). As chamadas “funções públicas” são atribuições que são estabelecidas conforme os

objetivos da organização, sendo elas, vinculadas a um cargo público (OLIVEIRA, 2008).

### 2.3 O Empreendedorismo no Setor Público

Existe uma corrente de estudos, que direciona as suas abordagens para um campo onde o empreendedorismo e o setor público se combinam. Um exemplo é o argumento utilizado por Carbone (2000), afirmando que o homem público valoriza um comportamento de junção de interesses, mediação e apaziguamento de conflitos e de aparentar o que não é, contrastando com os atributos como: empreendedorismo, capacidade de inovação, ousadia e conhecimento técnico.

### 2.4 Concepções sobre Competências

O termo competências, teve o início do seu uso, marcado pelo artigo *Testing for Competence rather than Intelligence*, que foi publicado em 1973, por David McClelland, e criticava a utilização dos testes de inteligência em processos seletivos, em algumas organizações e escolas nos Estados Unidos. O autor apontava que a pretensão dos testes, era mensurar determinado fator de inteligência nos participantes, o que gerava grande nível de abstração e pouca ligação direta com a profissão (ANDRADE; CKAGNAZAROFF, 2014).

### 2.5 Competências Empreendedoras

A combinação entre as competências e ações empreendedoras dos indivíduos, levou à criação do conceito de competência empreendedora, que é definido por Snell e Lau (1994), como corpo de conhecimento, área ou habilidade, qualidades pessoais ou características, atitudes ou visões, motivações ou direcionamentos que, de diferentes maneiras, podem trazer contribuições para o pensamento ou ação efetiva do negócio.

Segundo Man e Lau (2000), a competitividade no âmbito das micro e pequenas empresas (MPE), é influenciada pelas competências

do empreendedor. Partindo deste pressuposto, estes autores realizaram diversos estudos empíricos, no período entre 1993 e 1999, que resultaram em uma categorização de competências empreendedoras.

Com base nesses estudos Mello; Leão e Paiva Junior (2006), a partir de uma pesquisa realizada com os dirigentes de empresas de alta tecnologia, também categorizaram essas competências em áreas distintas de comportamento, quais sejam: de oportunidade, de relacionamento, conceituais, administrativas, estratégicas, de comprometimento e de equilíbrio/trabalho vida pessoal. As quais, serão apresentadas a seguir:

### 2.5.1 Competências de Oportunidade

Essa capacidade de imaginar o ambiente que antecede e auxilia o processo de decisão. Segundo Filion (1999), os empreendedores têm visões e imaginação sobre o objetivo a ser perseguido e os caminhos necessários para realizá-lo.

### 2.5.2 Competências de Relacionamento

As competências de relacionamento consistem na habilidade de construir, manter e usar redes de relacionamentos, trabalhar em confiança, e estabelecer parcerias com *stakeholders* (clientes, fornecedores, funcionários, membros da família, parceiros, companheiros de trabalho e associações). As competências de relacionamento podem ser plicadas a funcionários, para mediação de seus conflitos e para parceiros na tomada de decisão (MAN e LAU, 2000).

### 2.5.3 Competências Conceituais

Estas competências dizem respeito às capacidades de avaliar situações de risco que surgem em decorrência de suas ações em qualquer ambiente, ou seja, o empreendedor tende a correr riscos (DORNELAS, 2008); e à capacidade de perceber situações por ângulos diferentes. Assim, a inovação permite a diferenciação e integra a dimensão conceitual da competência empreendedora.

#### **2.5.4 Competências Administrativas**

Envolvem a eficiente alocação de talentos humanos, recursos físicos, financeiros e tecnológicos. Para tanto é preciso que o empreendedor possa administrar o empreendimento e seus funcionários (MAN e LAU, 2000).

#### **2.5.5 Competências Estratégicas**

Conforme relatam Paiva Junior, Leão e Mello (2003), as competências referentes ao direcionamento da organização, na escolha e implementação das estratégicas. Os empreendedores eficazes, viabilizam e planejam os panoramas e objetivos de longo, e de médio prazo alcançáveis e realistas.

#### **2.5.6 Competências de Comprometimento**

As competências de comprometimento é a habilidade de manter a dedicação do dirigente ao negócio, sobretudo em circunstâncias adversas. Tal compromisso pode ser definido pelo trabalho árduo e pelo desejo de alcançar objetivos de longo prazo. Ao lado disso, deve haver a capacidade de recomeçar a atividade empresarial, mesmo após falhar, ou a disposição de não abandonar o negócio no seu período de crescimento, mesmo em momentos de crise (MAN e LAU, 2000).

#### **2.5.7 Competências de Equilíbrio entre Trabalho/Vida Pessoal**

A competência de equilíbrio/trabalho vida pessoal admite o equilíbrio entre o trabalho e a vida pessoal dos gestores. Os gestores reconhecem, e apoiam os seus colaboradores, no sentido de que eles cumpram papéis fora de seu ambiente de trabalho (PAIVA JÚNIOR; LEÃO; MELLO, 2003).

### **3 METODOLOGIA**

Em uma investigação científica, é necessária a definição clara de

um método para coletar e sistematizar dados de forma a apresentar uma visão, seja para explicar, descrever ou entender a realidade. Tendo em vista que esta pesquisa visa investigar as competências empreendedoras dos administradores públicos, que gerenciam a Pró-Reitoria para Assuntos Acadêmicos (PROACAD), da Universidade Federal de Pernambuco, optou-se por realizar uma pesquisa descritiva, a partir de uma abordagem qualitativa e exploratória, utilizando o estudo de caso para confrontar a teoria com a prática.

O estudo de caso vem sempre sendo utilizado nas áreas de Administração Pública e de Organizações; podendo ser um método único ou múltiplo, tendo a unidade de análise com um ou mais indivíduos, grupos, organizações, eventos, países ou regiões (ROESCH, 1999).

Segundo os argumentos metodológicos de Yin (2010), a pesquisa qualitativa atende, de maneira satisfatória, às questões da pesquisa que contém “como” e “por que”. Tendo como unidade analisada a Universidade Federal de Pernambuco, aumentou-se o escopo da possibilidade de respostas à pergunta central desta investigação, pois se trata de uma instituição pública que vem gerando e apresentando benefícios coletivos no âmbito social. Tal estratégia de investigação vem sendo utilizada em situações que envolvem: política, ciência política e administração pública; assim como nas pesquisas em que são estudados os aspectos contemporâneos, mas que não se manipulam comportamentos relevantes.

Segundo com (MINAYO, 2008, p. 21), a pesquisa qualitativa “trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes”. A autora também relata que “nas ciências sociais, a pesquisa qualitativa se preocupa com um nível de realidade que não pode ser quantificado”.

A pesquisa teve cunho exploratório, considerando que há pouco conhecimento acumulado e sistematizado sobre o desenvolvimento de competências do indivíduo empreendedor inserido no setor público. Segundo Gil (1999), a pesquisa exploratória tem o propósito de proporcionar visão geral acerca de determinado fato, inclusive quando

esse é pouco explorado.

Esta pesquisa foi realizada de maneira empírica, para analisar de forma abrangente a existência de competências dos administradores públicos, que gerenciam a Pró-Reitoria para Assuntos Acadêmicos (PROACAD), da Universidade Federal de Pernambuco e quais as predominantes, observando que são participantes de uma autarquia pública federal e considerando as particularidades do serviço público.

Buscou-se identificar as competências empreendedoras existentes, em gestores públicos, visto que há uma série de peculiaridades existentes no serviço público. A pesquisa foi direcionada com a finalidade de demonstrar quais as competências empreendedoras, predominam em administradores do âmbito público, tendo em vista a questão das necessidades e exigências advindas da arena pública.

Os sujeitos da pesquisa foram os administradores públicos, que gerenciam a Pró-Reitoria para Assuntos Acadêmicos (PROACAD), da Universidade Federal de Pernambuco.

O processo de inserção dos casos, foi realizado utilizando-se do critério dos administradores que são responsáveis diretos pela administração da Pró-Reitoria e que interferem diretamente nas principais decisões do órgão estudado. Foram escolhidos como sujeitos da pesquisa os diretores e a pró-reitora, considerando que são peças chave na condução e nas tomadas de decisão no órgão.

O presente estudo contemplou a realização de cinco entrevistas com os administradores públicos, selecionados conforme especificado no critério de inserção dos casos.

A pesquisa teve bases teóricas nos estudos realizados por Man e Lau (2000), onde identificaram seis competências nos empreendedores, mais a competência de trabalho/vida pessoal, detectada nos trabalhos realizados por Paiva Júnior, Leão e Mello (2003). Foi realizada de acordo com o foco temático em estudo: competências empreendedoras existentes em gestores públicos, que administram a PROACAD.

As respostas das entrevistas foram transcritas e codificadas, sendo procedido duas revisões antes da codificação, para diminuir a margem de

erro. A codificação foi feita tendo como referência o mapa de codificação.

Foi utilizado para a análise de dados o método de análise de conteúdo, que é usado para analisar cada expressão de uma pessoa ou grupo entrevistado. Realiza-se por meio da leitura de cada pessoa entrevistada e através da interpretação do conteúdo, de acordo com a codificação definida para análise (FREITAS; MOSCAROLA, 2000). Buscou-se identificar, através das respostas dos entrevistados, quais as competências empreendedoras estão presentes nos administradores públicos da instituição estudada.

Através do mapa de codificação, foram verificados os códigos e comparados às respostas dos entrevistados, e, dessa forma, tentou-se identificar cada competência, uma por uma, que pudessem estar presentes nas falas dos administradores. Logo após, os códigos das competências encontradas, foram separados e contados, de cada administrador, fazendo uma mensuração e um cálculo percentual da aparição de cada competência, obtendo um total percentual, e uma divisão deste total entre os códigos.

As entrevistas foram realizadas pelo autor da pesquisa com o objetivo de garantir a validação dos dados. O entrevistado, ao ser abordado, foi informado sobre os objetivos e a metodologia a ser adotada na pesquisa.

## **4 RESULTADOS**

O propósito desta seção é discutir os resultados coletados com os entrevistados, visando cumprir os objetivos propostos no trabalho, bem como, expor os resultados organizados em categorias com suas respectivas análises fundamentadas no referencial teórico. Algumas siglas foram adotadas para identificar as falas de alguns entrevistados, como: A.6.2, A2.14...

Com relação às frequências e incidências percentuais das características que foram pesquisadas sobre as competências individuais dos administradores públicos entrevistados, considerando as sete competências empreendedoras apresentadas, houve um maior destaque

para a competência de relacionamento com uma frequência de 26 e um percentual de 25,49% (Tabela 1), demonstrando que a construção, o desenvolvimento e a manutenção de relacionamentos pessoais e organizacionais são considerados relevantes, em uma instituição pública, voltada para a prestação de serviços aos usuários, como é o caso da Universidade Federal de Pernambuco.

Pode-se observar ainda neste estudo, que as competências de comprometimento apareceram de maneira elevada, com frequência de 25 respostas e percentual de 24,51%, visto que os respondentes trabalham mais de 8 horas por dia, em geral passando do horário final do expediente, o que pode denotar esforço e dedicação pessoal para executar as atividades organizacionais e atingir objetivos institucionais. Em geral, eles relataram que deixavam um pouco de lado a vida pessoal, para engajar-se com os objetivos da organização, conforme (FLEURY; FLEURY 2004).

Tabela 1 - Incidências competências empreendedoras identificadas

<b>Cód.</b>	<b>Dimensão da competência</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
11	Relacionamento	26	25,49
10	Oportunidade	0	0,00
13	Administrativas	17	16,67
12	Conceituais	17	16,67
14	Estratégicas	7	6,86
15	Comprometimento	25	24,51
16	Equilíbrio trabalho/vida pessoal	10	9,80
	<b>TOTAL</b>	<b>102</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Resultados das entrevistas. Elaborado pelo autor, 2015.

As competências administrativas e conceituais aparecem empatadas em terceiro lugar, com uma frequência 17 e um percentual de 16,67%, indicando que os respondentes deste estudo apresentam a

noção de administração e gerenciamento, demonstrando habilidades e conhecimento, ratificando as ideias defendidas por Resende (2000).

As competências de equilíbrio trabalho/vida pessoal, aparecem em um patamar de frequência menor que as apresentadas anteriormente, com uma frequência de 10 e 9,80% de percentual, sinalizando que esses gestores sacrificam, em certa parte, as suas vidas pessoais para se dedicarem às atividades da organização, deixando em segundo plano, atividades fora do ambiente de trabalho. Conforme o pensamento de Paiva Júnior, Leão e Mello (2003), de que o equilíbrio entre o trabalho e a vida pessoal é complementar, pois os indivíduos precisam cumprir papéis fora do seu ambiente profissional, tão importantes quanto dentro desse ambiente.

As competências estratégicas aparecem em uma frequência ainda menor, com 7 de frequência e um percentual de 6,86% das incidências, sugerindo que esses gestores não se utilizam de estratégias para gerar resultados futuros, trabalhando de forma a atender as demandas atuais. Já as competências de oportunidade não foram identificadas nesse estudo. Esta constatação pôde ser observada pelo fato de que o serviço público é regido por legislações que acabam engessando o processo de gestão nas organizações públicas.

#### 4.1.1 Competências de Relacionamento

A competência de relacionamento foi a que apresentou uma maior incidência, segundo as respostas dos entrevistados, em todas as suas dimensões. Os administradores da PROACAD demonstraram convicção de que na maioria dos casos, o relacionamento é uma das mais importantes formas de se conseguir os objetivos. Pois relacionar-se bem com as pessoas envolvidas em seu ambiente de trabalho, ajuda a resolver problemas e a atingir os seus objetivos institucionais.

A incidência de relações interorganizacionais remete às partes envolvidas, acordos de direitos e deveres que não podem ser totalmente especificados, nem controlados antes da total realização das atividades.

Esta dificuldade em antecipar, nos contratos, o comportamento futuro dos agentes ocasiona uma complexidade de coordenação aos processos cooperativos. Essas relações buscam a melhoria da capacidade das organizações em suas relações de interdependências, na intenção de melhorar a eficácia organizacional, conforme apontam Pereira, Visentini e Venturini (2006).

Percebeu-se que no desdobramento da competência de Relacionamento (Tabela 2), apesar do equilíbrio aparente, houve uma maior incidência das dimensões “utilizar-se dos relacionamentos” e colaboração. Os resultados motivados pelos agentes de uma organização, dependem da troca de conhecimentos e da integração de recursos por parte dos integrantes, que são acessados sob a forma de colaboração mútua.

A colaboração pode ser entendida como um processo através do qual as diferentes partes envolvidas em uma mesma situação crítica se envolvem e interagem usando divisões de papéis, normas e estruturas, através da ação transformadora e com objetivo a uma situação desejada.

Desta forma, “confiança” e “recorrer às relações pessoais” também foram sinalizadas pelos gestores, como dimensões da competência de relacionamento importantes. O compartilhamento associado à capacidade e disposição em cooperar são fatores que geram confiança, entendida como um elemento central nas relações de cooperação, que de certa maneira, faz com que os parceiros respeitem os compromissos assumidos com o coletivo. Isso mostra que o desenvolvimento e a manutenção de relacionamentos pessoais aparecem como importantes, demonstrando que esses gestores devem ter a habilidade de construir e manter redes de relacionamento (MAN; LAU, 2000).

Tabela 2 - Incidência das competências de relacionamento

Cód.	Unidade de análise	Freq.	%
111	Construir e manter redes de relacionamentos com <i>stakeholders</i>	2	7,69
112	Utilizar-se dos relacionamentos	6	23,07
113	Colaboração	5	19,23
114	Atingir estágio de maturidade	1	3,85
1121	Utilizar-se das redes de relacionamentos construídas com <i>stakeholders</i>	3	11,53
1122	Negociar com os parceiros de negócios	1	3,85
1123	Recorrer às relações pessoais	4	15,39
1131	Confiança	4	15,39
	TOTAL	26	100,00

Fonte: Elaborado pelo autor, 2015.

#### 4.1.2 Competências de Comprometimento

A competência de comprometimento demonstra que o empreendedor tem compromisso com o negócio em proporções semelhantes aos seus compromissos pessoais (MELLO; LEÃO; PAIVA JÚNIOR, 2006). Esse comprometimento foi evidenciado na Tabela 3, e foi percebido nas atitudes e práticas diárias desses gestores. Entende-se que esse compromisso é fator essencial para a efetividade das ações do grupo, como identificado no trecho retirado de uma das respostas da entrevista: “Eu vivo esta Pró-reitoria, assim como foi a COVEST quando eu estava lá. Isso aqui é muito desafiador, é para quem gosta de desafio e tem persistência e fôlego” (Entrevistado A2.6).

Tabela 3 - Incidência das competências de comprometimento

<b>Cód.</b>	<b>Unidade de análise</b>	<b>Freq.</b>	<b>%</b>
151	Comprometimento com o negócio	3	12
152	Comprometimento pessoal	2	8
1511	Manter o comprometimento em relação ao negócio	6	24
1513	Dedicar-se ao trabalho	4	16
1514	Comprometer-se com a equipe	3	12
1521	Comprometer-se com suas crenças e valores	3	12
1522	Comprometer-se com objetivos pessoais	3	12
1523	Recomeçar após fracassos	1	4
	<b>TOTAL</b>	<b>25</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaborado pelo autor, 2015

Percebeu-se nas práticas dos administradores, a dedicação ao negócio como característica mais expressiva, para alcançar os objetivos. Vale salientar que, neste estudo, “negócio” é considerado como organização, por se tratar de uma autarquia federal pública, sem fins de retornos financeiros, mas sim sociais. Eles dedicam-se integralmente à organização, conforme o pensamento de Dutra (2004), em que o comprometimento das pessoas em uma organização, contribui na geração de vantagens competitivas, ou seja, da melhoria contínua.

#### 4.1.3 Competências Administrativas

Em relação às competências administrativas, a Tabela 4 evidencia uma maior incidência da unidade de análise “alocar recursos eficientemente”, seguida pela unidade “planejar”.

Ter transparência na comunicação e liderança sobre a equipe, ficaram em terceiro lugar, pois além de explorar os recursos e as capacidades dispersas e especializadas, a rede precisa desenvolver mecanismos que possibilitem a integração eficiente do conhecimento gerado pelos diferentes agentes. A comunicação pode ser aprimorada através do investimento em sistemas de informação facilmente acessados por todos os participantes e que favoreça o aumento da capacidade de processar as informações.

Em organizações, a comunicação forma ciclos que produzem um

sistema compartilhado de crenças, explicações e valores, que podem formar um sentido comum apoiado em comunicações. Através dessa cultura, as pessoas adquirem identidade como membros da organização, que forma os seus limites com base em expectativas, confiança e lealdade (CAPRA, 2008).

As outras unidades de análise também foram citadas, porém em uma intensidade menor, que são: “delegar tarefas”, “gerenciar conflitos entre os empregados” e comunicar-se eficazmente interna e “externamente.” De acordo com Boog (1991), as competências administrativas é um conjunto de qualidades e características que os gestores precisam desenvolver para alcançar os resultados da organização.

Tabela 4 - Incidência das competências administrativas

Cód.	Unidade de análise	Freq.	%
131	Planejar	4	23,53
1321	Alocar recursos eficientemente	6	35,29
1331	Ter liderança sobre a equipe	2	11,77
1332	Gerenciar conflitos entre os empregados	1	5,88
1335	Delegar tarefas	1	5,88
1351	Comunicar-se eficazmente interna e externamente	1	5,88
13511	Transparência na comunicação	2	11,77
	<b>TOTAL</b>	<b>17</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Elaborado pelo autor, 2015

#### 4.1.3 Competências Conceituais

Em relação às competências conceituais, a Tabela 5 mostra que “pensar intuitivamente” foi uma competência bastante presente nesses gestores, o que revela a experiência e intuição desses administradores, que já possuem certo tempo no serviço público e na instituição. Conforme identificado neste trecho de uma das respostas dos entrevistados: “Então, quando você está com um problema aqui, pela experiência do que você já passou, pode-se ver para frente, para o lado; ou seja, abre-se a dimensão do que você viu. Eu acho que isso ajuda a

resolver” (Entrevistado A2.14).

Outra unidade de análise, que teve destaque entre as respostas dos gestores foi a de “ter automina”, o que é auxiliado pela experiência desses administradores, pois o conhecimento adquirido durante o tempo, associado ao aprendizado diário às qualificações, permitem o “agir de forma livre e manter o autocontrole”, identificado nesta dimensão da competência. Também foram identificadas, com menor frequência, as unidades de análise: “assumir riscos” e “lidar com riscos”. Segundo, Drucker (1987), empreender e inovar é saber gerenciar todos os riscos oriundos das ideias do empreendedor, inovação se baseia no potencial que da invenção em gerar receita.

Tabela 5 - Incidência das competências conceituais

Cód.	Unidade de análise	Freq.	%
123	Lidar com o risco	3	17,65
124	Ter vocação	1	5,88
125	Ter autonomia	4	23,53
1211	Pensar intuitivamente	6	35,29
1232	Assumir riscos	3	17,65
	TOTAL	17	100,00

Fonte: Elaborado pelo autor, 2015

## 5 CONCLUSÃO/RECOMENDAÇÕES

Discutir o empreendedorismo corporativo em uma instituição pública, significa deparar-se com desafios incomuns, pois trata-se de discutir a inovação em ambientes em que o “burocrático” ainda está presente na cultura organizacional. Em que o conservadorismo é acentuado. Contudo, empreender é dedicar-se totalmente ao negócio da organização, com disciplina e embasado em conhecimento e proatividade, buscando os seus objetivos, sejam pessoais ou profissionais.

Com resposta ao objetivo da presente pesquisa que foi investigar as competências empreendedoras presentes em gestores públicos, que administram a Pró-Reitoria Para Assunto Acadêmicos da UFPE.

Identificou-se que do grupo de competências apresentadas por Paiva Júnior, Souza Leão e Mello (2003), com base nos estudos de Man e Lau (2000), algumas competências como as de Relacionamento e Comprometimento, aparecem de maneira significativa nos administradores. Outra relevante competência identificada foi a competência Administrativa, junto com a Conceitual, que apresentaram significância nos quesitos relativos à comunicação, apresentados como fatores relevantes para o melhor aproveitamento dos recursos e coordenação das atividades do grupo.

Identificou-se, ainda, que outra competência, como as estratégicas, necessita de melhor compreensão e aprimoramento por parte dos gestores. Porém, em todos os grupos de análise foi reconhecida a necessidade de aprimoramento de algumas unidades de competências, em todas as dimensões. Esta evolução pode ser fator importante de impulso para o melhor aproveitamento do potencial profissional desses administradores.

Assim, recomenda-se a realização de um projeto que possibilite o mapeamento das competências individuais existentes, para que se favoreça o desenvolvimento, possibilitando seu melhor aproveitamento pela instituição. Em complemento a essa ação, é ainda necessário um mapeamento dos recursos disponíveis e potenciais, para que as possibilidades de aprimoramento sejam efetivamente concretizadas.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, C. R.; CKAGNAZAROFF, I. B. **Gestão por Competências no Setor Público?** O Caso dos Empreendedores Públicos do Governo de Minas Gerais. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD*, 38, 2014. Rio de Janeiro: EnANPAD, 2014.

BOAVA, D. L. T.; MACEDO, F. M. F. **Tales, o empreendedor**. Ouro Preto: EDUFOP, 2009.

BOOG, G.G. **O desafio da competência**. São Paulo: Best Seller, 1991.

CAPRA, Fritjof. Vivendo redes. *In*: DUARTE, Fábio; QUANDT, C.; SOUZA, Q. (Org.). **O tempo das redes**. São Paulo: Perspectiva, 2008.

CARBONE, P. P. Cultura organizacional do setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.3 4, n. 2, p.133-144, mar./abr. 2000.

DORNELAS, José Carlos Assis. **Empreendedorismo**: transformando ideias em negócios. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

DRUCKER, P. F. **Inovação e espírito empreendedor**: Práticas e princípios. Rio de Janeiro: Thompson Learning, 1987.

DUTRA, J.S. **Competências**: conceitos e instrumentos para a gestão de pessoas na empresa moderna. São Paulo: Atlas, 2004

FILION, L. J. Empreendedorismo: empreendedores e proprietários-gerentes de pequenos negócios. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 34, n. 2, p. 5-28, abr./jun. 1999.

FLEURY, A. C.; FLEURY, M. T. L. **Estratégias empresariais e formação de competências**: um quebra-cabeça caleidoscópico da indústria brasileira. São Paulo: Atlas, 2004.

FREITAS, H.; MOSCAROLA, J. **Análise de dados quantitativos e qualitativos**. Porto Alegre: Sagra Luzatto, 2000.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

LEME, R. **Avaliação de desempenho com foco em competência**: a base para a remuneração por competências. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2006.

MAN, T. W. Y.; LAU, T. Entrepreneurial competencies of SME owner/manager in the Hong Kong services sector: a qualitative analysis. **Journal of Enterprising Culture**, Department of Management, The Hong Kong Polytechnic University, Hong Kong, China, v. 8, n. 3, 235-254, 2000.

McCLELLAND, David C. **Testing for Competence rather than Intelligence**. American

Psychologist, p. 1-14, jan. 1973.

MELLO, S. C. B.; LEÃO, A. L. M. S.; PAIVA JR, F. G. Competências empreendedoras de dirigentes de empresas brasileiras de médio e grande porte que atuam em serviços da nova economia. **RAC – Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 10, n. 4, p. 47-69, out./dez. 2006.

MINAYO, C. de S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 11. ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

MUNCK, L.; MUNCK, M. G. M.; DE SOUZA, R. B. Avaliando modelos de competências a partir de um ciclo interligado de legitimação e validação qualitativa. **Revista Alcance**, Itajaí, v. 19, n. 4, p. 519-535, 2013.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Servidores públicos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

PAIVA JUNIOR, F.G de. O empreendedor e sua identidade cultural: em busca do desenvolvimento local. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 2005, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: EnANPAD, 2005.

PAIVA JUNIOR, F.G.; LEÃO, A.S.; MELLO, S.C.B. Competências empreendedoras

em comportamentos de dirigentes de êxito socialmente reconhecido. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – ENANPAD , 27., 2003, Atibaia, SP. **Anais [...]** Atibaia, 2003.

PEREIRA, B. A. D.; VISENTINI, M. S.; VENTURINI, J. C. Estruturação de relacionamentos Horizontais em Rede. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 2006,

Salvador. **Anais [...]** Salvador: EnANPAD, 2006.

RESENDE, Enio. **O livro das competências – desenvolvimento das competências: a melhor auto-ajuda para pessoas, organizações e sociedade**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2000.

REZENDE, F. C. Por que reformas administrativas falham? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. out. v. 17, n. 50. São Paulo: Associação Brasileira de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2002.

RODRIGUES, W. A. **Influência das metas e recompensas na motivação: um estudo no setor público mineiro.** 2009. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Fumec, Belo Horizonte, 2009.

ROESCH, S. M. A. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração.** São Paulo: Atlas, 1999.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo dicionário de economia.** 11. ed. São Paulo: Best Seller, 2002.

SNELL, R.; LAU, A. Exploring local competencies salient for expanding small business. **Journal Management Development.** Department of Business & Management, City Polytechnic of Hong Kong; Hong Kong, China v. 13, n. 4, 1994

SOUSA, J. L. de. Projeto resgate dos eventos socioculturais da Fundação Joaquim Nabuco: a estratégia de agregar valores institucionais. *In.*: ENCONTRO DE ESTUDOS EM ESTRATÉGIA DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 4., 2009, Recife, PE. 2009.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e método.** Tradução Ana Thorell. Revisão técnica Cláudio Damascena. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

# **Comprometimento Organizacional na Esfera Pública: reflexões sobre o fenômeno a partir da visão dos servidores de uma Universidade Federal**

Mariana de Brito Sassi<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Mônica Maria Barbosa Gueiros<sup>2</sup>

## **RESUMO**

O artigo teve como foco o estudo do comprometimento organizacional de servidores públicos integrantes do quadro funcional de uma Universidade Federal. Como objetivos específicos, a pesquisa propôs: identificar quais variáveis são antecedentes do comprometimento organizacional; verificar se existe diferença significativa de comprometimento entre servidores conforme tempo de serviço; e descrever a percepção dos servidores sobre comprometimento no âmbito do serviço público. A revisão de literatura fundamentou-se na compreensão do construto sobre comprometimento, seguida por explanações sobre as variáveis antecedentes, bem como as bases/dimensões do comprometimento e seu entendimento no âmbito do serviço público. O estudo foi quantitativo e utilizou questionários com perguntas fechadas e uma pergunta aberta. Os resultados apontaram um nível mediano de comprometimento de 52,46 pontos

---

1 Mestrado em Gestão Pública pela Universidade Federal de Pernambuco (2014). MBA em Gestão e Liderança Universitária pela Universidade Federal de Pernambuco (2012) e Graduação em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2005).

2 Doutorado em Administração pela Universidade Federal da Bahia (2007) e Mestrado em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco (1998). Graduação em Psicologia pela Universidade Federal de Pernambuco (1989).

dos respondentes deste estudo (numa escala que vai de 28 - fraco a 74 pontos - forte). Em relação às variáveis pessoais antecedentes, três foram consideradas significativas: escolaridade, tempo de serviço e exercício de função gratificada. Quanto à percepção dos servidores sobre comprometimento, foi possível observar que os respondentes o entendem como um fenômeno relacionado principalmente a variáveis pessoais e do trabalho, sendo o reconhecimento e valorização do servidor e os salários, benefícios e incentivos, as categorias mais citadas como preditoras do comprometimento. Quanto à natureza do vínculo do comprometimento, os achados revelaram predominância da base afetiva, ou seja, vínculo emocional do servidor com instituição. Para futuras pesquisas, sugere-se a ampliação dos casos estudados dentro da Universidade, além do monitoramento do comprometimento dos respondentes ao longo dos anos.

**Palavras-chave:** Comprometimento organizacional. Variáveis antecedentes. Servidores públicos.

## 1 INTRODUÇÃO

O atual cenário global traz novos desafios às sociedades e aos Estados nacionais, marcando uma fase de reorganização dos sistemas político e econômico. Como consequência desse fenômeno, impõe-se a reorganização dos Estados nacionais, de modo que possam fazer frente a esses desafios que marcam a conjuntura mundial. No âmbito da gestão pública, mais especificamente, essa questão leva à reforma do Estado, cujo ponto central é redefinir um novo Estado em um mundo globalizado (BRESSER PEREIRA; SPINK, 2007).

De acordo com Bresser Pereira e Spink (2007), para que haja uma administração pública moderna e eficiente é necessário superar os modelos burocráticos do passado, de forma a incorporar técnicas gerenciais que introduzam na cultura do serviço público as noções de qualidade, produtividade, resultados, responsabilidade dos funcionários, entre outras.

Nesse contexto de avanços e mudanças, o setor público e seus servidores passam a ser objetos de estudo surgindo temas como administração voltada para o alcance de resultados, descentralização, comprometimento, desempenho, incentivo à criatividade e à inovação. Esses temas, antes característicos das organizações privadas, são agora também encontrados no âmbito do serviço público.

Visando entender como essas mudanças e avanços da administração pública gerencial causam impacto no comportamento dos servidores e em seu comprometimento com uma organização pública, o presente artigo analisou o comprometimento dos servidores públicos em uma instituição pública brasileira, identificando quais variáveis antecedentes estão presentes no vínculo com a instituição. O estudo toma como base duas dimensões do comprometimento organizacional (afetiva e instrumental) propostas por Meyer e Allen (1991) e o modelo de Bastos *et al.* (2003).

Em função do exposto e observando a necessidade de se conhecer melhor o comportamento dos servidores públicos federais, em particular os técnico-administrativos que atuam em áreas estratégicas (Pró-Reitorias) da Universidade, esse artigo se propõe a responder a seguinte questão: **Quais as variáveis, dentro do grupo de características pessoais, são antecedentes do comprometimento organizacional no âmbito da instituição estudada?**

Como objetivo geral, tem-se: identificar quais variáveis, dentro do grupo de características pessoais, são antecedentes do comprometimento dos servidores públicos pesquisados. Os objetivos específicos são: identificar quais variáveis são antecedentes do comprometimento organizacional com base nos seguintes fatores: sexo, idade, escolaridade, tempo de serviço, exercício de função gratificada, unidade de lotação e cargo; verificar se existe diferença significativa de comprometimento entre servidores de acordo com o tempo de serviço, comparando servidores que têm entre 5 e 10 anos de serviço com servidores que têm mais de 20 anos na instituição; e descrever a percepção dos servidores sobre comprometimento organizacional.

Por meio desse artigo, será possível compreender como ocorre o comprometimento no âmbito da Universidade Federal pesquisada e, posteriormente, inclusive, o trabalho pode ser estendido aos demais Centros e Departamentos da instituição, visando ampliar o estudo e possibilitando uma maior compreensão acerca do fenômeno na Universidade. As reflexões sobre a percepção dos servidores acerca do comprometimento visam contribuir com as pesquisas acadêmicas e auxiliar a gestão de pessoas de uma instituição pública, fornecendo a partir dos resultados obtidos na pesquisa, dados sobre a satisfação do servidor com a organização, com o trabalho, com a chefia, entre outros.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

No senso comum, a expressão *comprometimento* é usada para denotar um vínculo ou uma forte ligação entre duas pessoas (COSTA, 2007). Porém, a tradição de pesquisa sobre comprometimento não tem conseguido precisar, claramente, o significado dessa expressão, visto que muitos estudos tratam de maneira imprecisa, ambígua e até redundante esse fenômeno. Com base nesses estudos, Bastos (1994) apresenta uma revisão conceitual da expressão comprometimento a partir da linguagem cotidiana, apresentando três vertentes conceituais mais comuns para essa expressão. A primeira aproxima o comprometimento de conceitos de compromisso e envolvimento. A segunda vertente apresenta o comprometimento como um estado de lealdade individual, sendo considerado algo mais duradouro, interagindo com sentimentos, desejos e intenções. E por último, o autor refere-se ao comprometimento como sendo um empecilho ou um prejuízo que ocorre a partir de certas condições que repercutem de maneira negativa nas atitudes do indivíduo.

De acordo com o Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa, Ferreira (2009) descreve o verbo comprometer como a ação ou o fato de comprometer-se, apresentando vários significados: fazer, assumir compromisso, obrigar por compromisso; implicar, envolver; dar como

garantia, empenhar; expor a perigo, arriscar e aventurar; por alguém em má situação; e assumir compromisso, responsabilidade. Essas definições são importantes para compreender os diversos sentidos que o termo apresenta na cultura brasileira.

Para esse estudo, foi adotado o conceito apresentado por Bastos (1994), que engloba significados comuns a várias definições existentes na literatura, as quais serão apresentadas mais adiante nesse capítulo. Para Bastos (1994), o comprometimento envolve a noção do desejo de permanecer, de continuar; o sentimento de orgulho por pertencer; a identificação, o apego, o envolvimento com objetivos e valores; exercer esforço e empenho em favor de.

Bastos (1994) foi escolhido por ser um autor e pesquisador brasileiro com diversas pesquisas na área do comprometimento organizacional, tendo desenvolvido, aplicado e validado novas escalas de mensuração. O autor atua com destaque (MEDEIROS *et al.*, 2003) em temas da área de Comportamento Organizacional, como comprometimento no trabalho, mudanças organizacionais, significado do trabalhar, cognições organizacionais, mapas cognitivos e redes sociais em contextos organizacionais brasileiros.

Em trabalho recente, Bastos *et al.* (2013) enriquecem o conceito de comprometimento ao apontar conteúdos centrais do ser comprometido, a saber: noção de engajamento; dedicação à organização; zelo pelo setor em que trabalha; respeito à hierarquia, às normas e aos procedimentos organizacionais; preocupação com o crescimento da organização; cumprimento do contrato de trabalho; zelo pela imagem da organização; e busca de crescimento pessoal e profissional junto à instituição. Os autores também citam ideias relacionadas à permanência e à troca como forma de expressão desse vínculo, a exemplo do desejo de ficar na organização ou permanecer nela apesar de outras oportunidades.

É possível observar que passados 19 anos (1994 – 2013) o conceito de comprometimento na visão de Bastos (1994), apesar de manter a ideia central, evoluiu, incluindo agora termos como dedicação, engajamento

e busca por crescimento profissional, e englobando outros aspectos que vão além do desejo de permanecer.

A pesquisa sobre comprometimento organizacional é fortemente caracterizada pela busca de variáveis antecedentes, que explicam níveis diferentes de comprometimento organizacional (MOWDAY; PORTER; STEERS, 1982; MATHIEU; ZAJAC, 1990; FINK, 1992; BASTOS, 1993 e 1994; MORAES *et al.* 1997; SÁ; LEMOINE, 1998 e 1999; BANDEIRA, MARQUES e VEIGA, 1999; COSTA, 2000; TAMAYO *et al.* 2001; SIQUEIRA; GOMIDE JÚNIOR, 2004) e tem sido realizada tentando reconhecer o conjunto de fatores antecedentes ou preditores, correlatos e consequentes que o compõe.

Para Costa (2000) e Medeiros *et al.* (2002), as variáveis antecedentes são, na sua maioria, compostas pelas características pessoais ou demográficas (idade, sexo, nível do cargo, tempo na organização, percepção de competências, habilidades, salário, tempo no cargo, facilidade de ingresso na organização, oportunidades de crescimento e aprendizagem); características do trabalho (desafio, caráter inovador do trabalho, grau de autonomia, *feedback*, relacionamento com o supervisor e o grupo, divisão do trabalho, estilo participativo, aceitação de sugestões) e características organizacionais (políticas de gestão, tamanho, centralização, formalização, comunicação organizacional e políticas de gestão de pessoas).

Seguindo a mesma linha, Mowday, Porter e Steers, (1982) consideram geralmente como variáveis antecedentes do comprometimento: características pessoais, características do trabalho, relações do grupo-líder, características organizacionais e características do papel (ambiguidade, conflito e sobrecarga).

Bastos *et al.* (2013) apontam uma lacuna no campo das pesquisas de antecedentes do comprometimento. Segundo os autores, embora o estudo tenha sido iniciado há mais de uma década, grande parte das pesquisas tem mantido o foco em sua relação direta, o que faz com que poucos modelos testem o impacto que diferentes variáveis antecedentes, em conjunto, geram sobre o comprometimento. Outro aspecto que vale ressaltar é o nível da análise dos estudos das características organizacionais. Em razão

disso, Bastos *et al.* (2013) destacam o fato dos pesquisadores levantarem a propriedade individual do comprometimento e de sua mensuração, de modo que não são avaliadas as características em si das organizações, mas a percepção dos trabalhadores a respeito. É possível, portanto, que mudanças em fatores organizacionais impactem antecedentes, como aspectos do trabalho, e assim, afetem o comprometimento do trabalhador, sem que este necessariamente perceba que houve um fator desencadeador no nível organizacional. Segundo esses autores, o exame aprofundado a partir do nível de análise organizacional poderá apresentar essas variáveis e o vínculo de comprometimento.

A evolução do estudo do comprometimento fez com que modelos multidimensionais, que visam descrever a presença de mais de um componente no comprometimento, começassem a ser considerados depois que alguns pesquisadores perceberam que os enfoques unidimensionais eram componentes presentes no vínculo psicológico entre indivíduo e organização. Para descrever a presença de mais de um componente no comprometimento, Meyer e Allen (1991) usam a expressão “componentes do comprometimento”, já que as relações empregado – organização refletem vários graus de cada um desses componentes.

De acordo com Medeiros (2003), as primeiras abordagens sobre comprometimento em componentes diferentes ocorreram com a distinção do vínculo psicológico de um indivíduo com a organização em três bases independentes: submissão ou envolvimento instrumental, motivado por recompensas extrínsecas; identificação ou envolvimento, baseado no desejo de afiliação; e internalização ou envolvimento, causado pela congruência entre os valores individuais e organizacionais.

O modelo de comprometimento proposto por Meyer e Allen (1991) é internacionalmente aceito e foi validado em várias culturas. Nesse modelo, os autores conceituam o comprometimento organizacional em três componentes: afetivo, instrumental e normativo, que estão descritos a seguir:

**O comprometimento afetivo** - é como um apego, como um envolvimento, em que há uma identificação com a organização. Segundo

Meyer e Allen (1991), empregados com um forte comprometimento afetivo permanecem na organização porque assim o desejam. Essa dimensão está ligada ao lado emocional, à identificação do empregado com a organização, fazendo com que ele deseje permanecer no emprego.

**O comprometimento instrumental** - os empregados permanecem por necessidade, ou seja, o comprometimento é percebido como um custo associado a deixar a organização. Esse componente é identificado no funcionário que permanece no emprego porque necessita, visto que os custos para deixá-lo seriam maiores que os custos de continuar trabalhando.

**O comprometimento normativo** – ocorre através da obrigação em permanecer na organização, ou seja, os empregados permanecem porque sentem que são obrigados. A característica desse tipo de comprometimento é o sentimento de obrigação por parte do empregado em continuar como membro da organização.

É pertinente observar que as dimensões desse construto (comprometimento afetivo, instrumental e normativo) devem ser entendidas como componentes do comprometimento e não como tipos de comprometimento. Essa observação reveste-se de importância, uma vez que as dimensões aludidas podem ser manifestadas de maneira isolada ou combinadamente. Se não o fosse, significaria dizer que tais componentes são mutuamente excludentes, o que não estaria em harmonia com o modelo estudado (MEYER; ALLEN, 1991; MEYER; ALLEN; SMITH, 1993; MEDEIROS, 2003; MOSCON; BASTOS; SOUZA, 2012). Um empregado, por exemplo, pode ter forte ligação sentimental com a organização, porém o componente normativo mostra-se fraco. Como também pode existir um alto nível de comprometimento afetivo e normativo com a presença de componentes instrumentais em menor escala.

Neste artigo foram utilizados os modelos multidimensionais do comprometimento organizacional estabelecidos por Meyer e Allen (1991) e Bastos *et al.* (2003), buscando identificar e analisar o componente (afetivo e instrumental) que prevalece na organização

estudada. A escolha dos modelos é baseada na importância e aceitação dos autores na área de comprometimento.

Os itens da base normativa não serão utilizados uma vez que estudos realizados por Cooper – Hakim e Viswesvaran (2005) e Meyer *et al.* (2002) apontam para uma sobreposição dessa base com a afetiva. O fato de uma identificação forte, que leva ao sentimento de obrigação, quase sempre está acompanhada de algum apego emocional, ressalta Bastos *et al.* (2013). Contudo, esse sentimento de obrigação pode vir acompanhado de um vínculo instrumental, no sentido de querer retribuir e preservar trocas consideradas satisfatórias.

Analisando o comprometimento no âmbito do serviço público, há consenso entre os diversos autores no que diz respeito às expectativas da sociedade em relação à prestação de serviços, pois mudanças como reserva de um percentual de cargos de comissão para servidores efetivos e de carreira; estágio probatório para o alcance da estabilidade por meio de resultados apurados em avaliação de desempenho; novos critérios para admissão, demissão e remuneração, ampliaram a permanência desses servidores, melhorando também seu desempenho (CASTRO, 2006; BRASIL, 2011).

Para Bresser Pereira (2008, p. 400), o caráter gerencial do modelo da administração pública proposto busca tornar “os servidores públicos mais autônomos e mais responsáveis: mais autônomos com relação a normas rígidas e supervisão direta, e mais responsáveis perante o núcleo estratégico do Estado e perante a sociedade”.

Campos *et al.* (2009) ressaltam ainda que estudos realizados apontam o componente afetivo do funcionário público como bastante presente, revelando o desejo de permanecer na organização e de contribuir para superação de dificuldades. Um dos motivos levantados pelo autor para um forte vínculo afetivo em instituições públicas é a estabilidade assegurada pela relação empregatícia e um contexto para o desenvolvimento de atividades de pesquisa e extensão, principalmente no caso das universidades. Também nas instituições públicas estudadas o ambiente de trabalho e a política salarial são elementos que

influenciam o comprometimento organizacional dos servidores, os quais são fatores relacionados ao componente de comprometimento instrumental (CAMPOS *et al.*, 2009).

Nesse sentido, Kasznar (1996) apresenta uma regra básica para o funcionamento saudável e produtivo de uma organização: é fundamental manter em seus quadros membros leais e comprometidos, pessoas que trarão novos projetos, ideias, propostas, serviços e negócios melhores. Esta é uma necessidade imperativa, um instrumento essencial para qualquer sucesso gerencial e organizacional, independentemente de tamanho, local ou atividade. A combinação entre burocratas (locais) e cosmopolitas pode levar a oportunidades de inovações e crescimento organizacionais bem-sucedidos. A questão do comprometimento de servidores públicos está intimamente ligada à postura individual do burocrata e ao seu papel na organização.

Considerando que o tema do comprometimento organizacional tem se colocado num espaço central do debate nacional e internacional sobre políticas públicas, cabe aqui uma análise articulada com a agenda de políticas públicas no Brasil.

De acordo com o Plano Plurianual 2012 - 2015 (PPA do Governo Federal), os temas gestão de pessoas e valorização do servidor público estão presentes no Programa Temático denominado Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública. Os Programas Temáticos retratam no PPA a agenda de governo organizada pelos temas das políticas públicas e orientam a ação governamental. São destacados dois objetivos pertinentes à gestão de pessoas: aperfeiçoar a gestão de pessoas na administração pública federal, orientada por competências e pela democratização das relações de trabalho, visando aumentar a capacidade do governo na implementação de políticas públicas; e ampliar a oferta de serviços públicos de excelência ao cidadão, às empresas e às demais organizações da sociedade, mediante a melhoria dos marcos legais, dos processos de trabalho e da tecnologia da informação (GOVERNO FEDERAL, 2014).

Acompanhando a agenda nacional, existe uma Pró - Reitoria responsável no âmbito da Universidade pesquisada por promover ações com foco na gestão de pessoas e na valorização do servidor alinhadas com o Programa estabelecido pelo Governo Federal. Dentre as ações dessa Pró-Reitoria, destacam-se: realização periódica de cursos de capacitação e qualificação para servidores; promoção de atividades laborais com foco em saúde e qualidade de vida (ginástica laboral, academia, corrida e caminhada da saúde, e eventos de integração); serviços de saúde voltados para o servidor (por meio do Núcleo de Atenção à Saúde do Servidor, com especialidades nas áreas médicas, odontológicas e nutrição).

Conforme pesquisado nos Relatórios de Gestão e no Planejamento anual da Universidade em questão, as ações promovidas parecem permear a esfera operacional, sem estar conectado com a questão estratégica e nem com os gestores. As atividades realizadas na área de gestão de pessoas estão basicamente voltadas para o servidor técnico – administrativo, ficando de lado os servidores que ocupam cargos de chefia e que fazem parte da gestão da Universidade como um todo. Um exemplo disso é o fato de não haverem cursos voltados para os gestores na instituição pesquisada. A meta do Governo Federal em aperfeiçoar a gestão de pessoas, orientada por competências e pela democratização das relações de trabalho, ainda parece distante no caso da instituição aqui pesquisada.

### **3 METODOLOGIA**

A pesquisa caracteriza-se como quantitativa e descritiva. Quanto à tipologia, o estudo se enquadra como quantitativo, que permite a mensuração de opiniões, reações, hábitos e atitudes em um universo, por meio de uma amostra que o represente estatisticamente (CERVO; BERVIAN; DA SILVA, 2007).

Quanto aos fins, a pesquisa é descritiva pois, expõe as características de determinada população do fenômeno estudado (VERGARA, 2009).

Quanto aos meios, a pesquisa é de campo, que é a investigação empírica realizada no local onde ocorre ou ocorreu um fenômeno ou que dispõe de elementos para explicá-los (VERGARA, 2009).

Neste estudo a unidade de análise foi uma instituição do setor público, Universidade Federal. O universo da pesquisa de campo foi o corpo de servidores técnico – administrativos da Universidade. Para tal, foi escolhido como objeto de estudo os servidores das 7 Pró-Reitorias. Como critérios foram levados em consideração a importância das Pró-Reitorias para o funcionamento da Universidade, uma vez que são unidades responsáveis por coordenar, planejar e supervisionar as atividades de ensino, pesquisa e extensão do Campus, sendo consideradas estratégicas para o desempenho institucional.

Para efeito deste estudo, optou-se por investigar apenas os funcionários com mais de 5 anos de tempo de serviço, visando, assim, obter maior segurança ao estudo, uma vez que, por conhecerem melhor a instituição, esses servidores podem manifestar, de forma mais equilibrada, seu vínculo de comprometimento com a Universidade. O levantamento dos dados referentes ao quantitativo de funcionários foi realizado em maio de 2014 por meio do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos do Governo Federal (SIAPE).

Dos 580 servidores das Pró-Reitorias, foram selecionados para participar da pesquisa 68 servidores uma vez que esses têm mais de 5 anos de tempo de serviço. O objetivo desse corte foi comparar o comprometimento de servidores que têm entre 5 a 10 anos de serviço com servidores que têm mais de 20 anos na Instituição, uma vez que estudos na área apontam para o nível de comprometimento maior de servidores que possuem mais tempo de serviço na instituição (LEITE, 2004; COSTA, 2007; MEDEIROS, 2003).

Para o cálculo da amostra, foi utilizada fórmula proposta por Cochran (1977) na qual é adotado um nível de confiança de 95%, e o erro amostral tolerável de 8%.

Do total de 580 servidores das Pró-Reitorias em análise, têm-se 498 dentro do perfil a ser estudado (pessoas com tempo de serviço entre 5

e 10 anos, e pessoas com mais de 20 anos de serviço). De acordo com o cálculo proposto, desses 498 (população) o tamanho da amostra foi de 72 pessoas (servidores entrevistados).

Como instrumento de coleta de dados, foi utilizado um questionário único com perguntas fechadas, as quais foram adaptadas dos modelos usados por Meyer e Allen (1991) e Bastos *et al.* (2003), complementadas por uma pergunta aberta. O questionário foi dividido em quatro partes: a primeira, com sete perguntas fechadas para identificar o perfil dos servidores. A segunda parte aferiu a intensidade do comprometimento do servidor dentro das dimensões afetivas e instrumentais propostas por Meyer e Allen (1991) por meio de 12 perguntas. A terceira parte do questionário foi baseada no Modelo de Bastos *et al.* (2003) e verificou a medida comportamental de comprometimento avaliando adicionalmente a natureza instrumental ou afetiva da relação do indivíduo com a organização. Essa escala é composta por 17 itens, cada um com uma justificativa. A quarta parte, e final, foi composta por uma única questão aberta, a qual indagou o servidor sobre sua opinião a respeito do que faz com que o servidor seja comprometido.

A aplicação dos questionários foi realizada durante os meses de agosto e setembro de 2014. Dos 72 questionários distribuídos, 68 foram preenchidos e devolvidos aos pesquisadores. Desses 68 questionários, apenas a parte 4 (contendo a questão de pesquisa aberta) deixou de ser respondida por 6 servidores pesquisados, totalizando 62 respostas válidas para a questão aberta, fato mencionado na análise de conteúdo que será apresentada no capítulo 4. As demais questões foram devidamente preenchidas.

Os questionários foram distribuídos pelos pesquisadores aleatoriamente, visando contemplar todas as Pró-Reitorias estudadas. A principal dificuldade encontrada na etapa de coleta de dados foi a resistência por parte de alguns servidores, principalmente os que tinham mais idade e mais tempo de serviço, em responder a pesquisa, gerando uma demora no preenchimento e devolução do instrumento de coleta, o que atrasou em alguns dias a conclusão dessa etapa da pesquisa.

Após a aplicação dos questionários, os dados coletados foram lançados em planilhas no *Microsoft Office Excel* a fim de identificar a frequência das respostas (etapa de tabulação).

Para implementar os procedimentos de análise estatística (cálculo de frequência das variáveis e fórmulas estatísticas) utilizou-se o pacote estatístico SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*).

Para análise das partes 1, 2 e 3 do questionário foram observadas as frequências de cada resposta. Na parte 1, foi traçado por meio de gráficos e tabelas, o perfil dos respondentes da pesquisa. Já na parte 2 e 3 do questionário, foi criado um indicador para avaliar o comprometimento organizacional baseado nas questões apresentadas, ou seja, a análise foi realizada com base na medida geral de comprometimento, calculada com base na soma dos escores das escalas. E posteriormente o comprometimento foi analisado de acordo com cada variável escolhida (gênero, idade, escolaridade, tempo de serviço, exercício de função gratificada, lotação e cargo) por meio do Teste de *Mann – Whitney*, que checou a significância da relação entre comprometimento e cada variável do estudo. Para análise das bases afetivas e instrumental, foi aplicado o Teste de *Wilcoxon*, que é um teste pareado utilizado para verificar a igualdade entre os *ranks* médios de dois grupos.

Para análise da questão aberta (parte 4), foi utilizada a análise de conteúdo, técnica para o tratamento de dados que visa identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema (VERGARA, 2005).

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os servidores participantes da pesquisa foram caracterizados de acordo com aspectos pessoais como sexo, idade, escolaridade, tempo de serviço, exercício de função gratificada, unidade de lotação e cargo.

Com base nos achados, a maioria dos servidores é do gênero feminino, correspondente a 67,65% dos entrevistados. Com relação à faixa etária, a maior parte dos servidores (66,18%) possui mais de 45 anos e na amostra em estudo não foram selecionados servidores pertencentes

a faixa etária de 18 a 25 anos.

Quanto à escolaridade, observa-se que a maioria dos servidores (83%) possui Curso de Especialização, entretanto, nenhum servidor selecionado na amostra possui doutorado. Com relação ao tempo de serviço, a média dos respondentes é de aproximadamente 20 anos e 3 meses. O desvio padrão do tempo de serviço é de aproximadamente 11 anos. O tempo mínimo de serviço entre os servidores é de 5 anos, em função do corte feito para a amostra, e o tempo máximo é de 42 anos. O tempo de serviço mais comum entre os servidores é de 6 anos.

Quanto à distribuição por lotação, das 7 Pró-Reitorias, a de Gestão de Pessoas obteve o maior número de servidores pesquisados (38,24%), fato que pode ser explicado em função de ser a Pró-Reitoria com o maior número de servidores (196). Portanto, a amostra selecionada representa a realidade da população do estudo. As Pró-Reitorias que tiveram menos entrevistados foram a de Extensão e a de Assuntos Estudantis ambas com 4,41% de servidores entrevistados. A Pró-Reitoria de Extensão, pela dificuldade de encontrar servidores disponíveis para participar (alguns alegavam falta de tempo e desinteresse pela pesquisa). Já a de Assuntos Estudantis, por ser a mais recente (em termos de tempo de existência), é a Pró-Reitoria com menos servidores no quadro funcional (apenas 28 servidores integram seu corpo funcional).

Sobre função gratificada, a maior parte dos servidores pesquisados (61,76%) exerce algum tipo de função. E por fim, quanto ao cargo, é possível observar que a maior parte dos entrevistados são assistentes administrativos (58,8%), seguido de técnicos em contabilidade (10,3%) e auxiliar em administração (8,8%). A menor parte dos entrevistados foram assistentes sociais, técnicos em assuntos educacionais e técnico em telecomunicações, representando cada cargo 1,5% do total de profissionais da amostra. Essa diferença é justificada com base no tamanho da população da Universidade estudada, uma vez que os assistentes em administração são maioria dentro do quadro de técnico-administrativos da instituição, sendo que dos 4.044 técnicos, 925 são assistentes em administração. Portanto, a amostra pesquisada reflete a realidade da população.

Para análise dos resultados referentes às variáveis antecedentes do comprometimento organizacional, inicialmente foram observadas as frequências de cada questão apresentada na parte 2 (Modelo de Meyer e Allen) do instrumento de coleta, mostrando que o comprometimento dos servidores parece ter como base o vínculo afetivo por meio da identificação com a instituição, o sentimento de apego e pertencimento, além do desejo de permanecer como membro da organização (MEYER; ALLEN, 1991).

O comprometimento médio dos servidores foi de 52,46 pontos, sendo considerado um comprometimento mediano, dentro da escala de fraco (28 pontos) a forte (74 pontos). O termo *mediano* foi usado para identificar o nível de comprometimento considerado médio se comparado ao nível fraco e forte, com 28 e 74 pontos, respectivamente. Esse nível de comprometimento considerado mediano contrariou uma das hipóteses levantadas no início da pesquisa, a qual afirmava que a intensidade do comprometimento organizacional dos servidores seria em geral alta/forte.

Analisando as variáveis antecedentes dentro do Modelo proposto por Meyer e Allen (1991), utilizado na parte 2 do instrumento de coleta, foi possível observar que apenas a **variável escolaridade** possui relevância quando se trata do comprometimento organizacional dos servidores. As variáveis sexo, idade, tempo de serviço, exercício de função gratificada, unidade de lotação e cargo, apesar de apresentarem discreta diferença nos resultados, não possuem significância quando analisadas estatisticamente.

Os achados contrariam alguns estudos, como o de Leite (2004), Costa (2007) e Medeiros (2003), nos quais foram encontradas relações relevantes das variáveis pessoais com o comprometimento, principalmente no que diz respeito ao tempo de serviço. O *locus* de investigação desses estudos, que não foram necessariamente Universidades Federais, pode justificar essa diferença.

Dentro do Modelo proposto por Bastos *et al.* (2003) a pesquisa identificou **o tempo de serviço e o exercício de função gratificada** como variáveis significantes para o estudo do comprometimento

organizacional no grupo pesquisado. Contrariando a literatura existente (LEITE, 2004; COSTA, 2007; MEDEIROS, 2003), os servidores com menos tempo de serviço obtiveram níveis de comprometimento superior aos servidores mais antigos na instituição. Já a variável exercício de função, confirmou o que dizem os estudos já realizados: servidores que exercem algum tipo de função são mais comprometidos que o grupo que não exercem. As variáveis sexo, idade, escolaridade, unidade de lotação e cargo não foram consideradas significativas na pesquisa.

Alguns achados foram contrários aos resultados obtidos com a escala de Meyer e Allen (1991): na idade, os servidores mais novos mostraram-se mais comprometidos que os mais velhos; na escolaridade, servidores com formação mais elevada (ensino superior ou mais) foram considerados mais comprometidos que os servidores com menor grau de formação (menor que o ensino superior); e no tempo de serviço, servidores com menor tempo de serviço são mais comprometidos que o grupo de servidores mais antigos.

Essa diferença pode estar relacionada à diferença das escalas, visto que a de Meyer e Allen (1991) mensura apenas a intensidade do comprometimento com base na opinião do servidor dentro de um contexto organizacional geral, enquanto a de Bastos *et al.* (2003) averigua o comprometimento (intensidade e natureza do vínculo) relacionado a opiniões e atitudes relacionadas ao dia a dia do servidor dentro da instituição, fazendo com que ele opine sobre várias situações corriqueiras de forma mais detalhada e cuidadosa. O lapso temporal entre a criação das duas escalas também pode explicar a diferença, uma vez que a escala de Bastos *et al.* (2003) foi elaborada com vistas a aprimorar os instrumentos existentes até então.

Para atender o objetivo da pesquisa de verificar se existe diferença significativa de comprometimento entre servidores que têm entre 5 e 10 anos de tempo de serviço e servidores com mais de 20 anos na instituição, foram realizadas análises que relacionaram os resultados obtidos com essa variável específica. Na primeira análise, conforme modelo de Meyer e Allen (1991), a variável tempo de serviço não foi considerada

significante para o estudo, apesar de haver diferença entre os grupos: servidores com tempo de serviço entre 5 e 10 anos mostraram-se menos comprometidos que os servidores com mais de 20 anos na instituição. Esse resultado vai de encontro à literatura existente que afirma que servidores mais antigos são mais comprometidos (LEITE, 2004; COSTA, 2007; MEDEIROS, 2003). Já a análise do modelo de Bastos *et al.* (2003) identificou a variável tempo de serviço como significativa para o estudo, porém, os resultados contrariam os achados da literatura: os servidores com menos tempo de serviço foram tidos como mais comprometidos que o grupo com mais de 20 anos.

Essa particularidade pode ser explicada pela constante renovação do seu quadro funcional, com a entrada de novos técnicos e o fortalecimento de programas de valorização do servidor, fatores motivadores e indutores do comprometimento (BASTOS *et al.*, 2013). Investimentos em infraestrutura e melhores condições de trabalho também podem ser consideradas como frequências desse fenômeno. Não que isso só seja percebido pelos servidores com menos tempo de serviço, mas servidores que já vivenciaram períodos turbulentos no serviço público (como escassez de recursos, períodos longos sem realização de concursos públicos, infraestrutura deficiente, ausência de plano de cargos e salários, entre outros), tendem a projetar essas dificuldades na instituição, refletindo negativamente no comprometimento organizacional, por exemplo. Os servidores que ingressaram na instituição mais recentemente, não possuem essas experiências passadas. O fato de grande parte dos servidores da amostra estarem perto de completar o tempo necessário para aposentadoria também pode ter influenciado no resultado desse estudo.

Quanto às bases do comprometimento organizacional, nas duas escalas mensuradas, foi identificada a predominância da base afetiva. Os resultados apontam que os servidores pesquisados possuem vínculo afetivo maior que o instrumental, ou seja, o que os liga à Universidade são fatores relacionados à cognição e afeto, havendo ligação afetiva, crença e aceitação dos valores organizacionais, identificação com os

objetivos institucionais e afiliação (BASTOS *et al.*, 2013). Acredita-se que esse grupo de servidores permanece na organização porque quer. Já o grupo menor de servidores ligados pela base instrumental, tendem a permanecer na organização devido a possíveis perdas de investimentos e a custos associados à sua saída, além da percepção de poucas alternativas no mercado de trabalho fora da Universidade. Esses servidores continuam na organização porque precisam, e além desse sentimento de necessidade, comportamentos como participação, empenho extra, melhor desempenho e produtividade caracterizam esse grupo de servidores comprometidos instrumentalmente com a organização (BASTOS *et al.*, 2013).

Para descrever a percepção dos servidores acerca do comprometimento organizacional, foi utilizada a análise de conteúdo das 62 respostas à questão aberta. Foram definidas 11 categorias com base nas palavras e expressões coletadas: reconhecimento e valorização do servidor; salários, benefícios e incentivos financeiros; gostar do que faz; condições de trabalho; escopo do trabalho; senso de responsabilidade; motivação; relações interpessoais; afinidade com a instituição; centralização; e valores e ética. O Quadro 1, a seguir, apresenta a distribuição das categorias e a frequência das respostas em ordem decrescente.

Quadro 1- Percepção dos servidores sobre comprometimento organizacional: categorias e frequências

<b>Categorias</b>	<b>Respondentes</b>	<b>Frequência</b>
Reconhecimento e valorização do servidor	10, 11, 14, 16, 21, 22, 23, 24, 28, 35, 38, 43, 44, 45, 47, 49, 55, 56, 59, 62, 66, 68	22
Salários, benefícios e incentivos financeiros	9, 12, 20, 25, 28, 31, 38, 39, 43, 44, 45, 49, 52, 55, 56	15
Gostar do que faz	2, 8, 15, 26, 32, 37, 44, 46, 51, 54, 57, 58, 65, 67	14
Condições de trabalho	1, 6, 8, 9, 21, 24, 39, 40, 43, 46, 47, 49, 52	13

Escopo do trabalho	10, 12, 24, 30, 31, 33, 48, 53, 63	9
Senso de responsabilidade	3, 9, 15, 19, 29, 40, 41, 57	8
Motivação	4, 18, 25, 31, 40, 64	6
Relações interpessoais	13, 20, 25, 33, 39, 49	6
Afinidade com a instituição	5, 7, 17, 18, 50	5
Centralização	22, 31	2
Valores/Ética	15	1

Fonte: Elaborado pelos autores, 2014.

Cabe ressaltar que de acordo com seu conteúdo, algumas respostas foram classificadas em mais de uma categoria. Isso ocorreu principalmente nos grupos de características pessoais e do trabalho (respostas que se encaixavam nesses dois grupos).

O Quadro 2, a seguir, mostra a divisão das categorias elencadas na análise com base nos grupos de características que formam as variáveis propostas por Bastos et al. (2013), além da natureza do vínculo (afetivo ou instrumental).

Quadro 2 – Síntese da percepção dos servidores sobre comprometimento organizacional: categorias, características e natureza

<b>Categorias</b>	<b>Características (grupo de variáveis)</b>	<b>Natureza do vínculo</b>
Reconhecimento e valorização do servidor	Pessoais	Afetivo
Salários, benefícios e incentivos financeiros	Trabalho	Instrumental
Gostar do que faz	Não se enquadra nas categorias relacionadas	Afetivo
Condições de trabalho	Trabalho	Instrumental

Escopo do trabalho	Trabalho	Instrumental
Senso de responsabilidade	Não se enquadra nas categorias relacionadas	Afetivo
Motivação	Não se enquadra nas categorias relacionadas	Afetivo
Relações interpessoais	Trabalho	Afetivo
Afinidade com a instituição	Não se enquadra nas categorias relacionadas	Afetivo
Centralização	Organização	Instrumental
Valores/Ética	Pessoais	Afetivo

Fonte: Elaborado pelos autores, 2014.

De acordo com a análise de conteúdo realizada foi possível observar que os servidores pesquisados percebem o comprometimento organizacional como um fenômeno que está relacionado principalmente a variáveis pessoais e do trabalho, sendo o reconhecimento e valorização do servidor e salários, benefícios e incentivos, as categorias mais citadas como preditoras do comprometimento no âmbito da Universidade pesquisada. Para esses servidores, essas categorias fazem com que o servidor seja comprometido. Também foram identificadas categorias que não se enquadraram nas variáveis existentes na literatura, como gostar do que faz, senso de responsabilidade, motivação e afinidade com a instituição, sugerindo possíveis estudos futuros para averiguar suas significâncias. E, por fim, foi identificada a natureza do vínculo do comprometimento com base nas respostas dadas, havendo predominância do comprometimento de base afetiva.

Concluindo a análise dos resultados, o Quadro 3, a seguir, apresenta a síntese dos resultados da pesquisa elaborado com base na revisão de literatura realizada ao longo do trabalho.

Quadro 3 – Síntese dos Resultados da Pesquisa

Descrição	Escala utilizada	
	Meyer e Allen (1991)	Bastos et al. (2003)
Intensidade do comprometimento organizacional	Mediano	Mediano
Variáveis pessoais significativas	Escolaridade	Tempo de serviço e exercício de função gratificada
Diferença de comprometimento entre servidores com tempo de serviço entre 5-10 anos e mais de 20 anos	Não foram encontradas diferenças significativas	Servidores com tempo de serviço entre 5-10 anos apresentaram comprometimento significativo superior ao grupo com mais de 20 anos
Variáveis identificadas na análise da questão aberta (parte 4)	Pessoais: reconhecimento e valorização do servidor; e valores/ética Trabalho: salários, benefícios e incentivos financeiros; condições de trabalho; escopo do trabalho; e relações interpessoais Organização: centralização	
Novas variáveis identificadas na parte 4 da pesquisa	Gostar do que faz; senso de responsabilidade; motivação; e afinidade com a instituição	

Fonte: Elaborado pelos autores, 2014.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo teve como foco o estudo do comprometimento organizacional, identificando quais variáveis dentro do grupo de características pessoais são antecedentes do comprometimento dos servidores técnico-administrativos e analisando o fenômeno a partir da percepção desses servidores públicos. Os achados revelam que há predominância do componente afetivo (vínculo emocional do indivíduo com a organização), seguido do componente instrumental (sentimento de necessidade). Os respondentes se mostraram comprometidos

por meio do apego, do vínculo emocional e da identificação com a Universidade, fatores característicos do componente afetivo. Quanto à intensidade do comprometimento foi constatado um nível mediano, não sendo considerado nem fraco, nem forte para ambas as escalas aplicadas. Do total de respondentes, 33% apresentou um nível de comprometimento entre 48 – 58 pontos (numa escala que vai de 28 – fraco a 74 pontos – forte). A média do comprometimento foi igual a 52,46 pontos.

Quanto às variáveis antecedentes, utilizando a escala proposta por Meyer e Allen (1991) os achados desse estudo constataram que a escolaridade teve significativa influência no comprometimento dos servidores (quanto maior a escolaridade, menor o nível de comprometimento). As demais variáveis não apresentaram relação com o fenômeno estudado.

Por sua vez, no que concerne ao estudo das variáveis com base no Modelo de Bastos *et al.* (2003), identificou-se significância nas variáveis tempo de serviço e exercício de função gratificada. De acordo com essa segunda escala, a escolaridade apresentou resultado contrário, ou seja, quanto maior o nível de formação do servidor, mais comprometido. O tempo de serviço também apresentou resultados opostos à literatura existente (e à escala de Meyer e Allen, 1991, inclusive), uma vez que servidores com tempo de serviço entre 5 -10 anos mostraram comprometimento superior ao grupo de servidores com mais de 20 anos analisados. A variável exercício de função gratificada também apresentou relevância significativa para o estudo, sendo considerada uma boa antecedente do comprometimento organizacional: servidores que exercem algum tipo de função apresentaram nível de comprometimento superior ao grupo de servidores que não exerciam função gratificada. Por apresentar um número maior de variáveis significativas se comparada à escala de Meyer e Allen (1991) e por unir no mesmo instrumento a mensuração da intensidade e da natureza dos vínculos, a escala proposta por Bastos *et al.* (2003) foi considerada adequada para esta pesquisa específica, inclusive podendo ser replicada

em estudos futuros como a escala principal do instrumento de coleta, sem a necessidade de estar aliada à outras escalas mais antigas.

Na análise da questão aberta, a qual indagou o servidor sobre os fatores que o fazem comprometido com a organização, foi possível constatar que os respondentes dessa pesquisa percebem o comprometimento organizacional como um fenômeno relacionado principalmente a variáveis pessoais e do trabalho, sendo o reconhecimento e valorização do servidor e os salários, benefícios e incentivos, as categorias mais citadas como preditoras do comprometimento no âmbito da instituição pesquisada. Para esses servidores, tais fatores estão diretamente ligados ao comprometimento. Ainda foram identificadas categorias que não se enquadraram nas variáveis existentes na literatura, como por exemplo: gostar do que faz, senso de responsabilidade, motivação e afinidade com a instituição sugerindo possíveis estudos futuros para averiguar suas significâncias. Quanto à natureza do vínculo do comprometimento, os achados revelaram predominância do comprometimento de base afetiva, acompanhando, dessa forma, os resultados encontrados na parte de questões fechadas, ou seja, tal qual os achados na escala de Meyer e Allen (1991) e Bastos *et al.* (2003), houve predominância do vínculo emocional, afetivo do servidor com instituição.

Como limitações desse estudo, a utilização do grupo de variáveis antecedentes pessoais na parte de questões fechadas pode ter restringido o campo de análise e entendimento sobre o fenômeno do comprometimento. Estudos futuros que contemplem também as características organizacionais e do trabalho podem apresentar variáveis de maior impacto no vínculo do servidor com a organização, uma vez que na questão aberta do instrumento de coleta, foram observadas outras variáveis que não as pessoais, além de variáveis que não foram enquadradas na literatura existente.

O recorte feito na população, separando servidores entre as duas faixas de tempo (5-10 anos e mais de 20 anos) ocasionou uma amostra com alta média de idade e de tempo de serviço, fatores que podem ter influenciado nos resultados do trabalho. Uma sugestão para trabalhos

futuros seria investigar além dos servidores técnico-administrativos, o seu superior imediato, os colegas de trabalho e os usuários dos serviços, com o intuito de se obter resultados mais próximos da realidade do comprometimento desses servidores.

Recomenda-se a partir dos achados deste artigo, que outros estudos abordem o comprometimento organizacional com base não apenas nas variáveis antecedentes, mas também nas frequências do comprometimento, buscando verificar e endossar o entendimento dessa dinâmica, ampliando a compreensão do comprometimento e seus fatores preditores e frequentes dentro da universidade pública.

Acredita-se que esse trabalho contribuiu para a ampliação do conhecimento do campo de estudo do comprometimento nas organizações públicas trazendo como reforço adicional, qual seja, a percepção dos servidores TAE's quanto aos fatores que o fazem comprometidos com a organização. Como sugestões para futuras pesquisas, aponta-se a ampliação dos casos estudados para os demais setores da Universidade, além do monitoramento do comprometimento dos servidores investigados ao longo dos anos.

Possivelmente, ampliando-se a pesquisa sobre essa temática, a Universidade pesquisada pode utilizar esse trabalho como forma de entender os fatores que levam os servidores a serem comprometidos e a partir daí, desenvolver programas que valorizem a carreira e o desenvolvimento profissional e pessoal de seus técnicos. Da mesma forma, se forem identificados níveis baixos de comprometimento, esse tipo de pesquisa pode ser utilizada com vistas a mudar esse cenário e diminuir, por exemplo, os índices de rotatividade e a insatisfação dos servidores com a organização, uma vez que não apenas os servidores comprometidos devem ser “trabalhados”. Estudar as causas do “não comprometimento” pode amenizar perdas no quadro funcional, melhorar índices de desempenho e promover mudanças no ambiente de trabalho.

## REFERÊNCIAS

BANDEIRA, M. L.; MARQUES, A. L.; VEIGA, R.T. Validando um instrumento de medidas de comprometimento: uma proposta empreendedora voltada para as dimensões acadêmica e empresarial. *In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD*, 23., 1999, Foz do Iguaçu. **Anais [...]**. Foz do Iguaçu, 1999.

BASTOS, A. V. B. Comportamento organizacional: um balanço dos resultados e desafios que cercam essa tradição de pesquisa. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 33, n. 3, p.52-64, maio 1993. Disponível em: [http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590\\_S0034-75901993000300005.pdf](http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75901993000300005.pdf). Acesso em: 04 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. **Comprometimento no trabalho**: a estrutura dos vínculos do trabalhador com a organização, a carreira e o sindicato. 1994. 313 f. Tese (Doutorado) - Universidade de Brasília, Brasília, 1994.

BASTOS, A. V. B.; MORAIS, J. H. M.; MENEZES, I. G.; RIOS, M. Comprometimento organizacional e validação de um novo instrumento de medida do construto. *In: CONGRESSO NORTE – NORDESTE DE PSICOLOGIA: construindo a psicologia brasileira – desafios da ciência e prática psicológica*, 3., 2003, João Pessoa. **Anais [...]**. João Pessoa, 2003.

BASTOS, A. V. B.; RODRIGUES, A. C. A.; MOSCON, D. C. B.; SILVA, E. E. C.; PINHO; A. P. M. Comprometimento organizacional: fundamentos para a gestão de pessoas. *In: BORGES, L. O.; MOURÃO, L. (Org.). O trabalho e as organizações: atuações a partir da Psicologia*. Porto Alegre: Artmed, 2013. Cap. 10. P. 279-310.

BRASIL. [Constituição [1988]]. Constituição da República Federativa do Brasil. *In: Vade Mecum*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRESSER PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 2008.

BRESSER PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. K. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

CAMPOS, J. G. F. de; TAVARES, B. P.; PRESTES, J.; LEITE, N.R.P. Comprometimento organizacional no setor público: estudo de caso de

uma faculdade da Universidade de São Paulo (USP). *In*: SEMINÁRIOS DE ADMINISTRAÇÃO, 7., 2009, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.ead.fea.usp.br/semead/12semead/resultado/>

trabalhosPDF/970.pdf. Acesso em: 25 jan. 2012.

CASTRO, R. B. de. Eficácia, eficiência e efetividade na Administração Pública. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 15., 2006, Salvador. **Anais [...]**. Salvador: ANPAD, 2006.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; DA SILVA, R. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

COCHRAN, W. G. **Técnicas de amostragem**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1977.

COOPER-HAKIM, A.; VISWESVARAN, C. The construct of work commitment: testing an integrative framework. **Psychological Bulletin**, v. 131, n. 2, p. 241-259, 2005.

COSTA, V. M. F. **As influências de um programa de participação nos resultados no comprometimento organizacional**: o caso de uma empresa gaúcha do ramo moveleiro. 2000. Dissertação (Mestrado em Administração) – Curso de Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

\_\_\_\_\_. **As bases afetiva e instrumental do comprometimento organizacional**: confrontando suas diferenças entre empresas e trabalhadores da agricultura irrigada do Pólo Juazeiro/Petrolina. 2007. 269 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 4. ed. Curitiba: Positivo, 2009. 2120p.

FINK, S.L. **High Commitment Workplaces**. New York: Quorum Books, 1992.

GOVERNO FEDERAL. **Plano Plurianual 2012 - 2015**: PPA Mais Brasil. 2014. Disponível em: <http://ppamaisbrasil.planejamento.gov.br/sitioPPA/paginas/aplicativo-inicio.xhtml#>. Acesso em: 25 out. 2014.

KASZNAR, I. K. A tipologia da motivação burocrática para administradores públicos de Marvick e os constructos de Downs, Gouldner, Tullock e outros. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 30, n. 6, p. 5 – 20, 1996. Bimestral.

LEITE, C. F. F. **Comprometimento Organizacional na Gestão Pública: um estudo de caso em uma Universidade Estadual**. 2004. 214 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Curso de Mestrado Acadêmico em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

MATHIEU, J. E.; ZAJAC, D. M. A review and meta-analysis of the antecedents, correlates, and consequences of organizational commitment. **Psychological Bulletin**, v. 108, n. 2, 171 – p. 194, 1990.

MEDEIROS, C. A. F.; ALBUQUERQUE, L. G.; MARQUES, G. M., SIQUEIRA, M. Comprometimento organizacional: o estado da arte da pesquisa no Brasil. *In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD*, 26., 2002, Salvador. **Anais [...]**. Salvador, 2002.

MEDEIROS, C.A.F.; ALBUQUERQUE, L. G.; MARQUES, G. M., SIQUEIRA, M. Comprometimento organizacional: o estado da arte da pesquisa no Brasil. **Revista de Administração Contemporânea**. [online]., v.7, n.4, p. 187-209. 2003. ISSN 1982-7849.

MEDEIROS, C.A.F. **Comprometimento organizacional: um estudo de suas relações com características organizacionais e desempenho nas empresas hoteleiras**. 2003. 166 f. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-05042004-105813/pt-br.php>.

usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-05042004-105813/pt-br.php. Acesso em: 09 jan. 2012.

MEYER, J. P.; ALLEN, N. J. A three-component conceptualization of organizational commitment. **Human Resource Management Review**. v. 1, p. 61-89, 1991.

MEYER, J. P.; ALLEN, N. J.; SMITH, C. A. Commitment to organizations and occupations: extension and test of a three-component conceptualization. **Journal of Applied Psychology**. v. 78, n. 4, p. 538-551, 1993.

MEYER, J. P. *et al.* Affective, continuance, and normative commitment to the

organization: a meta-analysis of antecedents, correlates, and consequences. **Journal of Vocational Behavior**, v.61, p. 20 – 52, 2002.

MORAES, L.F.R.; MARQUES, A.L.; KILIMNIK, Z.M.; PEREIRA, L.Z.; SANTOS, C.M.Q. Comprometimento organizacional: um estudo de caso comparativo em Universidades Federais mineiras. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 21., 1997, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro, ANPAD, 1997.

MOSCON, D. B.; BASTOS, A. V. B.; SOUZA, J. J. É possível integrar, em um mesmo conceito, os vínculos afetivo e instrumental? O olhar de gestores sobre o comprometimento com a organização. **Organização & Sociedade**, v.19, n.61, p. 357-373, abr./jun. 2012.

MOWDAY, R. T.; PORTER, L. W.; STEERS, R.M. **Employee-organization linkages – the psychology of commitment, absenteeism and turnover**. New York: Academic Press, 1982.

SÁ, M.A.D.; LEMOINE, C. O estilo da liderança como fator de comprometimento na empresa. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 22., 1998, Foz do Iguaçu. **Anais [...]**. Foz do Iguaçu, 1998.

SÁ, M.A.D.; LEMOINE, C. Em matéria de comprometimento na empresa, são os valores individuais que contam. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 23., 1999, Foz do Iguaçu. **Anais [...]**. Foz do Iguaçu, 1999.

SIQUEIRA, M. M. M.; GOMIDE JUNIOR, S. Vínculos do indivíduo com a organização e com o trabalho. *In*: ZANELLI, J.C.; BORGES-Andrade, J.E.; BASTOS, A.V.B. (org.) **Psicologia, Organizações e Trabalho**. Porto Alegre: Artemed, 2004.

Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos do Governo Federal (SIAPE). Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/>. Acesso em: 23 maio 2014.

TAMAYO, A.S.; VILAR, L.S.; ALBERNAZ, J.V.; RAMOS, J.L.; FERREIRA, N.P. **Prioridades Axiológicas e Comprometimento Organizacional**. Psicologia: teoria e pesquisa, 2001. v. 17. n. 1. p. 27-35.

VERGARA, S.C. **Métodos de pesquisa em administração.** São Paulo: Atlas, 2005.

\_\_\_\_\_. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 11. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

# **Práticas Inovadoras de Gestão Administrativas: a visão dos gestores de uma instituição federal de ensino superior à luz do modelo de excelência em gestão pública (MEGP)**

Jorge Luis dos Santos<sup>1</sup>  
Mônica Maria Barbosa Gueiros<sup>2</sup>

## **RESUMO**

A busca pela excelência na gestão tem sido o objetivo principal de praticamente todas as corporações empresariais ao redor do mundo, como forma de otimizar recursos, obter melhores resultados, atender bem os clientes, ou seja, estabelecer um círculo virtuoso onde todos se beneficiam. No poder público não pode ser diferente, o GESPÚBLICA incentivou as organizações públicas a adotarem modelos de gestão baseados na aprendizagem. Os modelos de gestão incentivam as organizações públicas a aprenderem a partir da reflexão de suas próprias práticas, contribuindo, assim, para a melhoria da gestão pública, de forma a torná-las mais eficazes em seus propósitos. Nesse sentido, este artigo procurou identificar à luz do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), quais práticas e gestão administrativa poderiam ser classificadas como inovadoras em uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) da região Nordeste, na visão dos seus gestores. Os dados foram processados no *software Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) e a análise dos resultados se deu por meio da estatística descritiva. Os achados da pesquisa revelam que a política de

capacitação e qualificação profissional é a principal prática de gerencial percebida pelos participantes da pesquisa e que “sistema de gerencial de informações”, “gestão por competências”, “reuniões sistematizadas” e “padronização dos processos” são as ações que necessitam serem desenvolvidas/melhoradas para uma maior aproximação aos preceitos do Modelo de excelência em Gestão Pública.

**Palavras-chave:** Práticas inovadoras de gestão administrativa. Modelo de excelência em gestão pública. Inovação gerencial.

## 1 INTRODUÇÃO

A administração pública torna-se um tema em discussão, cada vez mais presente, especialmente, considerando-se a evolução nas formas de gerir as instituições públicas. Diversas mudanças surgiram ao longo da história, fruto, muitas vezes, de alterações no comportamento da sociedade. Estas modificações aconteceram em quase todo mundo, quando o Estado, aos poucos, passou a ter uma atenção mais voltada ao cidadão, especialmente no último século, e ainda, fortemente sentido nas últimas décadas (ENKE; SOUZA; PEREIRA, 2014).

A reforma gerencial de 1995, também denominada por Administração Pública Gerencial, objetivou superar as disfunções da gestão pública burocrática e tornar o Estado Brasileiro eficiente por meio da inserção no universo estatal de valores e práticas da economia privada, como os conceitos de eficácia, criatividade, flexibilidade, foco no cliente e desempenho (BRESSER-PEREIRA, 2001).

De acordo com Bresser-Pereira (2000) a reforma gerencial do ano de 1995 tem como objetivo tornar o aparelho do estado mais eficiente, buscando ter um Estado ao mesmo tempo mais forte, mais capaz de fazer valer a lei e mais democrático, portanto melhor controlado pela sociedade. Para tanto, segundo o autor, a reforma gerencial do ano de 1995 atuou em três dimensões: uma institucional, outra cultural e uma terceira de gestão.

Nesse contexto, surgem alguns elementos que precisam ser ponderados e priorizados, também, nas instituições públicas de ensino superior, dentre eles o foco nos resultados; o papel da liderança; a gestão de pessoas; a competência gerencial, expressões guiam a gestão pública desde o final dos anos de 1990, quando da implantação da reforma gerencial na qual o agente público foi alçado ao posto de “gestor” e principal agente transformador da gestão pública. No entanto, como ponderam alguns autores, lacunas existem e caracterizam a necessidade de avanços sistemáticos, são eles: forte resistência à mudança; entraves burocráticos e hibridismo nas práticas cotidianas, mesmo depois de mais de 20 anos, da implantação da administração gerencial (MARRA e MELO, 2005; GARCIA; JUNQUILHO e SILVA, 2010; MELO; LOPES e RIBEIRO, 2013).

Tais elementos podem fortalecer a necessidade de utilização de modelos gerenciais testados e apropriados à gestão pública, como é o caso do Modelo de Excelência em Gestão Pública, como apoio o desenvolvimento e implantação de soluções que permitam um contínuo aperfeiçoamento dos sistemas de gestão das instituições públicas e de seus impactos junto aos cidadãos (BRASIL, 2014; FERREIRA, 2012).

Nesse contexto, este artigo tem como objetivo geral responder quais são as práticas de gestão administrativa da Universidade Federal de Pernambuco, na visão de um grupo de gestores, à luz do Modelo de Excelência em Gestão Pública. Os objetivos específicos são: analisar as práticas de gestão administrativa da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida na visão dos gestores da Universidade Federal de Pernambuco; o segundo objetivo específico desse estudo tem por finalidade identificar os critérios que podem classificar, como inovadoras, as práticas de gestão administrativa da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida (PROGEPE), sob a lente do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP).

Os critérios em análise são: governança; estratégia e planos; público-alvo; interesse público e cidadania; informação e conhecimento; pessoas; e processos, representam 7 dimensões do modelo que quando praticados de maneira sistemática, segundo Brasil (2009) são capazes de estimular e promover a melhoria continuada de processos gerenciais e de resultados aos órgãos e entidades públicos que deles se apropriem.

## **2 REVISÃO DA LITERATURA**

O referencial teórico desse estudo, para a temática da busca da excelência da qualidade nas práticas de gestão administrativa, estará pautado no Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), preconizado pelo Ministério do Planejamento, através do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA).

### **2.1. Administração Pública Gerencial: contribuição para a melhoria das práticas de gestão administrativa**

O setor público brasileiro passou por uma série de transformações ao longo dos últimos anos. Tomando como ponto de partida o início do século XX, é possível identificar quatro grandes reformas pelas quais passou a administração pública no Brasil (GARCIA; JUNQUILHO; SILVA, 2010).

Para Klering, Porsse e Guadagnin (2010), a disposição para “reformular administrativamente” o Estado brasileiro é antiga, estando presente desde a década de 30 do século passado, mas assumindo maior relevância em meados da década de 90, via institucionalização da Lei da Reforma do Estado Brasileiro.

Resgatando historicamente o processo da reforma do Estado brasileiro, Fadule Silva (2008) destacam quatro principais transformações da administração pública brasileira. Tais transformações iniciam-se com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1936, que visava promover uma máquina administrativa

nos padrões weberianos, baseada nas características de impessoalidade, formalidade e profissionalismo. Em seguida, tem-se a publicação do Decreto Lei nº 2000/67 durante o Regime Militar, constituindo-se na tentativa de adoção de um modelo gerencial na administração federal, fundamentando-se na descentralização político-administrativa. Posteriormente, com a promulgação da Constituição de 1988, são introduzidas mudanças tanto na estrutura administrativa (processo de descentralização da administração pública), como na dimensão política (construção da cidadania plena, inserindo a sociedade na formulação de políticas públicas e na gestão governamental). Por último, a reforma dos anos 90, que teve início no governo Collor e que foi consolidada nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, tinha como proposta a adoção de um modelo de administração pública gerencial (FADUL; SILVA, 2008).

A introdução do ideário gerencialista no aparelho do Estado teve início na Europa e Estados Unidos, nos governos de Margareth Thatcher e Ronald Reagan, conforme aponta Paes de Paula (2005). Em ambos os países, o movimento gerencialista é baseado na cultura do empreendedorismo, que é um reflexo do capitalismo flexível e se consolidou nas últimas décadas por meio da criação de um código de valores e condutas que orienta a organização das atividades de forma a garantir controle, eficiência e competitividade máximos (PAES DE PAULA, 2005).

No Brasil, esse movimento desenvolveu nos anos 1990 com o debate da reforma gerencial do Estado e desenvolvimento da administração pública gerencial com a apresentação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) em janeiro 1995, pelo ministro Bresser-Pereira.

Para Bresser-Pereira (2001), além de reorganizar o aparelho do Estado e fortalecer seu núcleo estratégico, a reforma devia transformar o modelo de administração pública vigente. Para tanto deveria atuar em duas dimensões estratégicas para a implementação da administração pública gerencial: a cultural e a gestão (PAES DE PAULA, 2005). No que

se refere à dimensão “cultural”, Bresser-Pereira apontou a necessidade de transformar a cultura burocrática do Estado em uma cultura gerencial. Já a dimensão “gestão” deveria ser explorada pelos administradores públicos, que colocariam em prática idéias e ferramentas de gestão utilizadas no setor privado, “criticamente” adaptadas ao setor público, tais como os programas de qualidade e a reengenharia organizacional (PAES DE PAULA, 2005; BRESSER-PEREIRA, 2001).

## 2.2 Modelo de Excelência em Gestão Pública

A compreensão de que um dos maiores desafios do setor público brasileiro é de natureza gerencial fez com que o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, instituído pelo Decreto 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, buscasse um modelo de excelência em gestão focado em resultados e orientado para o cidadão. Esse modelo auxilia as organizações públicas que estão em busca de transformação gerencial rumo à excelência da gestão. Ao mesmo tempo permite avaliações comparativas de desempenho entre organizações públicas brasileiras e estrangeiras e com empresas e demais organizações do setor privado (BRASIL, 2009).

Para contribuir com a evolução do modelo de gestão pública em direção à superação desafios, a Secretaria de Gestão Pública (SEGEP) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), em articulação com a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), Secretaria de Orçamento Federal (SOF), Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), publica o **Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP)**, referenciado nos valores e fundamentos consignados, especialmente, nas disposições da Constituição Federal Brasileira e no ordenamento legal, que orientam e delimitam as formas de funcionamento e organização da Administração Pública (BRASIL, 2014).

Para Ferreira (2009) a adoção de um Modelo de Excelência específico para a Gestão Pública tem como propósito considerar os

princípios, conceitos e linguagem que caracterizam a natureza pública das organizações e que impactam na sua gestão. Não se trata de fazer concessões para a administração pública, mas sim de entender, respeitar e considerar os principais aspectos inerentes à natureza pública das organizações e que as diferenciam das organizações da iniciativa privada, sem prejuízo do entendimento de que a administração pública tem que ser excelente e eficiente.

Este modelo de excelência em gestão, de padrão internacional, que expressa o entendimento vigente sobre o “estado da arte” da gestão contemporânea, é a representação de um sistema de gestão que visa aumentar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações executadas. É constituído por elementos integrados, que orientam a adoção de práticas de excelência em gestão com a finalidade de levar as organizações públicas brasileiras a padrões elevados de desempenho e de qualidade em gestão (BRASIL, 2014).

Nesse sentido, não há qualquer empecilho que inviabilize a gestão de excelência em um órgão/entidade pelo fato de ser público. A construção do modelo levou em consideração essas premissas, mantendo o alinhamento dos fundamentos. Respeitando a singularidade de da gestão pública de cada instituição. Há muita semelhança entre gestão pública e gestão privada, mas todas essas semelhanças recaem sobre aspectos pouco importantes, quando se trata de gestão pública de excelência (BRASIL, 2014).

O uso do Modelo permite que órgãos e entidades públicos possam identificar e atuar na implementação de ciclos contínuos de avaliação de seus sistemas de gestão, oportunizando o conhecimento das práticas, dos resultados atuais e seu alinhamento aos requisitos do MEGP, o que permite agregar valor às oportunidades de melhoria identificadas, incrementar e inovar nos pontos fortes. A manutenção cíclica do processo de avaliação assegura que os resultados da gestão se mantenham ao longo do tempo e se tornem efetivos (BRASIL, 2009).

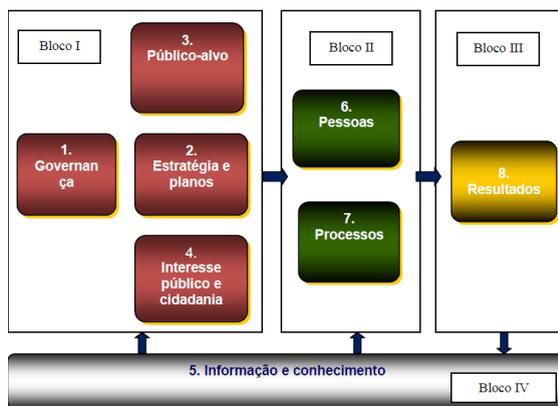
Os fundamentos da excelência são conceitos que definem o entendimento contemporâneo de uma gestão de excelência na

Administração Pública e que, orientados pelos princípios constitucionais, compõem a estrutura de sustentação do Modelo de Excelência Gestão Pública. Estes fundamentos devem expressar os conceitos vigentes do “estado da arte” da gestão contemporânea, sem, no entanto, perder de vista a essência da natureza pública das organizações.

Os fundamentos da gestão pública contemporânea que alicerçam o Modelo de Excelência Gestão Pública são: pensamento sistêmico, aprendizado organizacional, cultura de inovação, liderança e constância de propósitos, orientação por 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.

Com base nesses princípios e nos fundamentos da gestão contemporânea, foi definido o Modelo de Excelência em Gestão Pública que representa um sistema geral de gestão constituído de oito partes integradas e inter-atuantes que concorrem para a construção e condução de organizações pública de alto desempenho, conforme Lima (2009). Como pode ser visualizada na Figura 1.

Figura 1 - Representação do modelo de excelência em gestão pública



Fonte: Brasil Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2014).

Para tornar o Modelo objetivamente prático e permitir sua utilização no âmbito dos órgãos e entidades, as oito partes do Modelo (dimensões) foram transformadas em oito Critérios e passam a conter – cada Critério – um conjunto de requisitos. Tais requisitos permitem avaliar o grau de aderência do sistema de gestão de um órgão/entidade público ao Modelo de Referência da Gestão Pública. O conjunto de critérios (dimensões) de excelência constitui o Instrumento para Avaliação da Gestão Pública apresentado a seguir (BRASIL, 2014), são eles: governança; estratégia e planos; público alvo; interesse público e cidadania; gestão da informação; pessoas; processos; e resultados.

Cada critério é desdobrado em itens que representam as dimensões da gestão pelas quais cada critério deve ser avaliado. Por fim, os itens de cada critério se desdobram em requisitos de avaliação, chamados de alíneas.

### 3 MÉTODO

Quanto ao objetivo, a pesquisa possui caráter exploratório e descritivo, pois objetiva proporcionar maior proximidade do problema, o qual envolve as práticas de gestão administrativa de uma unidade organizacional da Universidade Federal de Pernambuco, bem como torná-la mais compreensível e descrever tal fenômeno, conforme pode ser observado no Quadro 1 (FARIAS FILHO; ARRUDA FILHO, 2013).

Quadro 1 - Resumo dos procedimentos metodológicos

<b>Quesitos para classificação</b>	<b>Classificação</b>
Natureza	Aplicada
Objetivo	Exploratório/Descritivo
Forma de Abordagem	Quantitativa
Procedimentos Técnicos	Estudo de Caso
Coleta de Dados	Questionário

Fonte: Prodanov e Freitas (2013). Adaptado pelo autor, 2016.

Para, Gil (2007) a pesquisa exploratória tem por objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vista

a torná-lo mais explícito. Nas pesquisas descritivas, os fatos são observados, registrados, analisados, classificados e interpretados, sem que o pesquisador interfira sobre eles, ou seja, os fenômenos do mundo físico e humano são estudados, mas não são manipulados pelo pesquisador (PRODANOV; FREITAS, 2013). Para Gil (2007), a pesquisa descritiva tem como objetivo principal a descrição das características de determinada população ou fenômeno, ou estabelecimento de relações entre variáveis.

Sob o ponto de vista da abordagem do problema trata-se uma pesquisa quantitativa. Significa traduzir em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las (PRODANOV; FREITAS, 2013).

Neste estudo a unidade de análise foi a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES), qual seja, a Universidade Federal de Pernambuco. A população que compôs essa pesquisa é formada pelos servidores técnico-administrativos e docentes, ocupantes de cargos de gestão na Universidade Federal de Pernambuco no período de 2011 a 2015.

A técnica de amostragem escolhida foi a não probabilística por seleção racional que, segundo Prodanov e Freitas (2013), constitui-se um tipo de amostragem de um subgrupo da população, considerado representativo tendo por base as informações disponíveis. A abordagem é não probabilística por abranger elementos da população escolhidos segundo critérios do pesquisador (BARBETTA, 2002).

Foram selecionados 36 gestores das unidades organizacionais da Universidade Federal de Pernambuco: 12 coordenadores administrativos dos centros acadêmicos; 7 coordenadores administrativos das Pró-Reitorias; 9 coordenadores administrativos dos órgãos suplementares; 7 coordenadores da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida; 1 Reitor.

A coleta de dados ocorreu por meio da aplicação de um questionário único com 53 perguntas fechadas baseadas nos processos gerenciais do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP). Pela natureza dos objetivos, acredita-se que o questionário seria a técnica

de coleta de dados que melhor se ajuste ao levantamento proposto. Para Prodanov e Freitas (2013), questionário é uma série ordenada de perguntas que devem ser respondidas por escrito pelo informante (respondente). [...] O questionário deve ser objetivo, limitado em extensão e estar acompanhado de instruções que expliquem a natureza da pesquisa ressaltando a importância e a necessidade das respostas, a fim de motivar o informante (PRODANOV; FREITAS, 2013). Neste estudo, o questionário identificará a percepção dos respondentes, por meio de uma escala *Likert*. Segundo Llaudadó (2015) a escala *Likert* permite medir as atitudes e conhecer o grau de conformidade do entrevistado com qualquer afirmação proposta, conforme Figura 2.

A coleta de dados teve início no dia quatro de abril de 2016 e término em três de maio do mesmo ano. De um total de 36 questionários distribuídos obteve-se 35 questionários respondidos, que representou 97,22% da amostra.

Figura 2 - Escala Likert utilizada no instrumento de coleta de dados

1	2			3			4			5
Não atende	Atende a estágios iniciais			Atende parcialmente			Atende quase plenamente			Atende plenamente
0%	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%

Fonte: Llaudadó (2013). Elaborado pelo autor, 2016.

Após a aplicação dos questionários os dados coletados na pesquisa foram lançados na planilha Excel 2010 e também na base de dados do sistema SPSS (*Statistical Package for Social Science*), versão 22.0. Nesta etapa buscou-se descrever as estatísticas descritivas desses dados: a média aritmética, a mediana e a moda dos percentuais encontrados na pesquisa.

No entanto, para atender o objetivo desta pesquisa na análise dos resultados obtidos optou-se em trabalhar com a moda, uma medida de posição que representou a resposta mais frequente. A Moda, na estatística descritiva é a medida de tendência central (ou medida de

posição) que representa o valor observado com mais frequência em um conjunto de dados (LEVIN, 2012).

Para análise das duas questões abertas, foi utilizada a ferramenta gráfica “nuvem de palavras”. Uma nuvem de palavras é um recurso gráfico (usado principalmente na internet) para descrever os termos mais frequentes de um determinado texto. O tamanho da fonte em que a palavra é apresentada é uma função da frequência da palavra no texto: palavras mais frequentes são desenhadas em fontes de tamanho maior, palavras menos frequentes são desenhadas em fontes de tamanho menor (DAVIES, 2015).

## 4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

A amostra desta pesquisa foi composta por 36 participantes, dos quais 34 foram considerados válidos, o que corresponde a 94,4% da amostra, conforme Tabela 1 a seguir:

Tabela 1 - Identificação das unidades organizacionais

Unidade organizacional	Respondentes		Não respondentes		Total
	Quantidade	Percentual	Quantidade	Percentual	
Centros Acadêmico	11	86	1*	14	12
Órgãos Suplementares	9	100	0	0	9
Pró-Reitorias	7	100	0	0	7
Progepe	6	86	1**	14	7
Reitor	1	100	0	0	1
Total	34	94,40	2	5,6	36

Fonte: Pesquisa direta, 2015. Elaborado pelo autor com dados da pesquisa.

\*Questionário respondido e desconsiderado por não atender ao critério de serviço na função gestora.

\*\*Questionário não respondido

Foi identificado nesta pesquisa que a maioria dos participantes pertence ao sexo feminino (52,9%). No tocante à faixa etária dos participantes, as maiores concentrações se situam nas faixa de 51 a 55 anos (26,5%) e mais de 56 anos (20,5%). Essa distribuição aponta que 47% dos participantes possuem idade superior a 51 anos.

Os dados deste estudo revelam, também, que 73,5% dos

respondentes exercem a função de coordenador administrativo e 58,8% estão na UFPE a mais de vinte anos e 58,9% estão na função de gestor entre dois e cinco anos. Quanto ao nível acadêmico dos participantes, os dados evidenciam que 91,2% dos respondentes possuem pós-graduação.

Em resposta ao primeiro objetivo específico desta pesquisa no quadro abaixo está disposta a visão consolidada dos gestores (Figura 3).

Figura 3 - Visão consolidada das respostas dos gestores

Critério	Critério 1 Governança	Critério 2 Estratégia e Planos	Critério 3 Público Alvo	Critério 4 Interesse Público e Cidadania	Critério 5 Informação e Conhecimento	Critério 6 Pessoas	Critério 7 Processos
Unidade Organizacional							
Auto-Avaliação PROGEPE							
Alta Direção							
Pró-Reitorias							
Órgãos Suplementares							
Centros Acadêmicos							
Gestores da PRO-GEPE							

Fonte: Pesquisa direta, 2015 (elaborado pelo autor).

### Legenda:

- Não atende
- Atende aos estágios iniciais
- Atende parcialmente
- Atende quase plenamente
- Atende plenamente

Os achados deste estudo conforme Figura 3 revelam que na percepção dos gestores da PROGEPE, as práticas de gestão, da pró-reitoria pesquisa no critério governança “atende plenamente” aos respondentes. A partir da nota máxima atribuída à PROGEPE, pelos seus subordinados, pode-se inferir que para esse grupo de gestores as práticas de gestão administrativa da PROGEPE atendem às dimensões de liderança e implementação dos processos finalísticos, como os preceitos do modelo MEGP.

Acerca dos critérios público-alvo; interesse público e cidadania; e pessoas, as práticas de gestão da PROGEPE “atendem quase plenamente” às expectativas dos gestores pesquisados. Nos critérios 2, 5 e 7, estratégia e planos, informação e conhecimento e processos, as respostas classificam como que “atende parcialmente”.

A baixa avaliação do critério Estratégias e Planos pode ser confirmado pelas respostas de alguns gestores à pergunta aberta, sobre quais práticas gerenciais a PROGEPE deveria adotar para melhoria da gestão administrativa, como segue:

“A PROGEPE precisa realizar reuniões de equipe para verificar os procedimentos que estão funcionando e o que pode ser melhorado - análises e sugestões” (Respondente 29).

E, também:

“Realizar reuniões sistemáticas para resoluções de problemas e sugestões práticas” (Respondente 34).

Para responder ao segundo objetivo específico deste estudo, serviram de suporte as duas perguntas abertas do questionário. O teor da questão 54 foi: “Você tem conhecimento de alguma(s) prática(s) gerencial introduzida(s) pela PROGEPE que tenha(m) contribuído para a melhoria da gestão e/ou das atividades administrativas?”. Cujas, respostas podem ser conferidas na Figura 4 abaixo.



Figura 4 - Nuvem de palavras das respostas à questão aberta de número 54

Fonte: Pesquisa direta, 2015. (elaborada pelo autor).

Nos achados desta pesquisa verificou-se que a principal prática gerencial desenvolvida pela PROGEPE, na visão dos gestores, foi a política de capacitação e qualificação profissional, seguida do processo de descentralização das gerências de compras, finanças e infra-estruturas dos Centros Acadêmicos.

Ainda em resposta ao segundo objetivo a questão aberta número 55: “Você teria alguma sugestão de prática gerencial que poderia ser implementada pela PROGEPE para a melhoria da gestão e/ou das atividades administrativas?”, temos na Figura 5, a representação gráfica das respostas dos participantes.

Nos resultados desta pesquisa, na visão dos gestores pesquisados, a PROGEPE necessita desenvolver/melhorar os seguintes processos gerenciais: sistema de gestão de informações; gestão por competências; prática de reuniões sistematizadas e padronização dos processos administrativos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo analisar as práticas de gestão administrativa da PROGEPE na visão dos gestores da UFPE sob a lente do Modelo de Excelência em Gestão Pública preconizado pelo GESPÚBLICA e, a partir dessa análise caracterizar as práticas de gestão e identificar pontos similaridade com os critérios do modelo.

De acordo com achados desta pesquisa pode-se inferir que as práticas de gestão administrativa da PROGEPE podem ser enquadradas como de satisfação mediana, na visão dos gestores respondentes. Os achados denotam, ainda, que para os seus subordinados (diretores e coordenados) a PROGEPE “atende plenamente no critério governança. No entanto, no outro extremo, para os gestores dos Centros Acadêmicos (Recife, Caruaru e Vitória) no critério interesse público e cidadania, as práticas de gestão administrativa, da pró-reitoria pesquisada situa-se como que “atende aos estágios iniciais”. Merecem destaque, ainda, às posições homogêneas dos gestores das Pró-Reitorias e dos Órgãos Suplementares, para todos os 7 critérios pesquisados, situando como que “atende quase plenamente” e “atende parcialmente”, respectivamente.

Acerca do **segundo objetivo** específico deste estudo, os achados apontaram que na visão dos gestores pesquisados a principal prática de gestão administrativa da PROGEPE é a política de capacitação e qualificação. Porém, esta ação, “não” pode ser considerada como uma ação inovadora à luz do modelo MEGP. Os resultados apontam, também, que para os respondentes a PROGEPE necessita desenvolver e/ou melhorar ações de monitoramento e controle de processos; implantação da gestão por competências; melhorias dos sistemas gerenciais de informações; e indicadores de gestão.

Desta forma, em resposta ao segundo objetivo específico, nos achados deste estudo, “não” se evidenciou nenhuma prática gerencial inovadora, haja vista que nas respostas dos gestores os principais processos gerenciais citados foram cursos de capacitação e pós-graduação sem um aprofundamento da questão, tais como: curso executados a partir de levantamentos de necessidades; ofertas de vagas em cursos de mestrado compatíveis com as necessidades institucionais, etc.

Nesse contexto, não foi possível classificar como inovadoras as práticas de gestão administrativa da PROGEPE, pois não foi constatado nas respostas dos participantes algum processo gerencial inédito ou mesmo incremental que pudesse assim ser classificado. Os principais processos gerenciais por eles citados foram: política de capacitação e

descentralização da gestão de processos, que se enquadram nos critérios “pessoas” e “estratégias e planos”, respectivamente.

Durante o desenvolvimento desse trabalho surgiram questionamentos que só poderão ser respondidos por meio de novas pesquisas. Entre os possíveis temas para pesquisas futuras, destacam-se: comparação das práticas de gestão administrativa com as demais Pró-Reitorias; verificação sobre o nível de conhecimento dos gestores da UFPE sobre o programa GESPÚBLICA; investigar sobre o retorno dos investimentos em capacitação e qualificação.

O resultado desta pesquisa poderá despertar para a possibilidade da utilização de modelos gestão como parâmetros avaliativos de melhoria contínua e suporte à busca da excelência na gestão. Uma vez que, a busca da melhoria dos processos gerenciais não pode prescindir do monitoramento e avaliação das ações em curso e dos seus resultados nas dimensões de eficiência, eficácia e efetividade permitindo, dessa forma estabelecer correções nos rumos de seus processos de trabalhos e finalísticos por intermédio de uma análise crítica de desempenho, como também propiciar a oportunidade de desenvolver estratégias de acompanhamento pela sociedade, que é destino final das ações da Administração Pública em todos os níveis.

## REFERÊNCIAS

BARBETTA, Pedro Alberto. **Estatística aplicada às ciências sociais**. 5.ed. Florianópolis: Ed. UFSC, 2002. cap. 3.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA. **Documento de Referência - Cadernos GESPÚBLICA**, Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF. **Instrumento para avaliação da gestão pública**, Brasília, 2014

BRESSER PEREIRA, L. C. Do estado patrimonial ao gerencial. *In*: PINHEIRO, WILHEIM E SACHS (org.), **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 7-26, jul./ago. 2000.

DAVIES, J. Crie Sua Nuvem de Palavras. Disponível em: <http://www.arede.inf.br/crie-a-sua-nuvem-de-palavras/>. Acesso em out. 2015.

ENKE, E. J. F. L.; SOUZA, I. M. de; PEREIRA, M. F. **O modelo de excelência em gestão pública e o critério definido como estratégias e planos: uma breve análise no âmbito das universidades federais**. Anais dos Colóquios Internacionais Sobre Gestão Universitária. XIV COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO, Santa Catarina 2014. UNIVERSITÁRIA, Santa Catarina, 2014.

FADUL, É. M. C.; SILVA, L. P. da. Retomando o debate sobre a reforma do Estado e a nova administração pública. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 32, 2008. Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

FARIAS FILHO, Milton Cordeiro; ARRUDA FILHO, Emílio J. M. **Planejamento da Pesquisa Científica**. São Paulo: Atlas, 2013.

FERREIRA, A. R. Modelo de excelência em gestão pública. **Revista Eixo. Brasília**, n. 1, v. 1, jan./jun. 2012.

GARCIA, E. da C.; JUNQUILHO, G. S.; SILVA, A. L. da S. A ação gerencial no serviço público: o hibridismo das práticas cotidianas . ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS DA ANPAD – ENEO, 4, Florianópolis, **Anais [...]**. Florianópolis, 2010.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo, Atlas, 2007.

KLERING, L. R.; PORSSE, M. de C. S; GUADAGNIN, L. A. Nonos caminhos da administração pública brasileira. **Revista Análise**. Porto Alegre, v. 21 n.1, p. 4-17, jan./jun. 2010.

LEVIN, Jack. **Estatística para ciências humanas**. 11. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2012.

LIMA, Paulo Daniel Barreto. Perfil contemporâneo da capacidade de gestão dos órgãos e entidades da administração pública brasileira. XIV CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 14, Salvador, BA. **Anais** [...]. Salvador, 27 - 30, out. 2009.

**LLAURADÓ, O. Escala likert:** o que é e como utilizá-la. s/d. Disponível em: <http://www.netquest.com/blog/br/escalalikert/>. Acesso em mai/2016.

MARRA, A. V.; MELO, M. C. O. L. A prática social de gerentes universitários em uma instituição pública. **Revista Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, jul./set. 2005.

MELO, M. C. O. L.; LOPES, A. L. M.; RIBEIRO, J. M. O cotidiano de gestores entre as estruturas acadêmica e administrativa de uma instituição de ensino superior federal de Minas Gerais. **Revista Organizações em Contexto**, São Bernardo do Campo/SP, v. 9, n. 17, p. 205-227, 2013.

PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE – Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n.1, p. 36-49, 2005.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico:** métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo/RS: Universidade FEEVALE, 2013.

# **Condicionantes e Resultados da Utilização de um Novo Sistema de Informações Gerenciais: um estudo da adoção do SIGProj na Extensão da UFPE**

Roberta Macedo Baudel<sup>1</sup>  
Bruno Campello de Sousa<sup>2</sup>

## **RESUMO**

O estudo propôs pesquisar aspectos decorrentes da adoção de um Sistema de Informação Gerencial (SIGProj) na Extensão da UFPE com

- 
- <sup>1</sup> Graduação em Fonoaudiologia pela UNICAP/PE (1993), formação técnica em Desenvolvimentos de Sistemas pelo SENAC/PE (2002), especialização em Tecnologias em Educação a Distância pela UNICID/SP (2011), mestrado em Administração pela UFPE (2016), com especialização em Gestão e Tecnologias Educacionais para a Prática em Saúde pela UNIVASF (em andamento). Tem sua trajetória profissional na Administração Pública com experiência na área de Gestão da Extensão Universitária. Ocupou a função de Chefe da Divisão de Programas e Projetos da Pró-Reitoria de Extensão e Cultura da UFPE, responsável de 2010 a 2018 pelo suporte técnico-administrativo do Sistema de Gestão de Projetos (SIGProj) na UFPE. Atualmente, ocupa a função de Chefe da Unidade de Atividades de Extensão do HC/EBSERH-UFPE, membro representante da Gerência de Ensino e Pesquisa na Comissão de Relações de Trabalho do HC/EBSERH-UFPE
  - <sup>2</sup> Graduação em Psicologia pela Universidade Federal de Pernambuco (1996), mestrado em Psicologia (Psicologia Cognitiva) pela Universidade Federal de Pernambuco (2000) e doutorado em Psicologia (Psicologia Cognitiva) pela Universidade Federal de Pernambuco (2004). É professor adjunto da Universidade Federal de Pernambuco, sendo docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Administração (PROPAD) da mesma instituição. Atualmente realiza pesquisas envolvendo as relações das tecnologias digitais com indivíduos e organizações, inovação e empreendedorismo, criminologia e policiamento, cognição, processos psicológicos e sociais, gestão de pessoas, psicologia da política, valores humanos, medicina e a aplicação de métodos estatísticos em qualquer contexto.

base na Teoria da Mediação Cognitiva (TMC) e Sociomaterialidade. Realizou-se questionário estruturado *online* para averiguar diferentes níveis de apropriação, suas implicações e impactos individuais e institucionais por meio de análise estatística descritiva e inferencial, auxiliada pela Teoria das Facetas. Resultados apontaram relevância nas características hiperculturais dos extensionistas na apropriação dessa ferramenta tecnológica além de identificar diferentes formas de apropriação associadas a diferentes práticas na dinâmica estudada, enfatizando-se a necessidade de melhores interações com a tecnologia digital.

**Palavras-chave:** Extensão Universitária. Inovações Gerenciais. Sistemas de Informação. Sociomaterialidade. Teoria da Mediação Cognitiva.

## 1 INTRODUÇÃO

As inovações gerenciais e tecnológicas tornaram-se estratégia frequente das organizações, no intuito de serem mais atrativas, acompanhando novas concepções e respondendo de maneira mais rápida e eficaz às demandas do ambiente interno e as exigências do ambiente externo. Por conta disso, estudos sobre a temática têm sido incentivados como forma de investigar as mudanças envolvidas nesse contexto.

Em específico, na Extensão Universitária, tem havido muitas transformações e desafios na busca de melhores maneiras de reorganização da gestão da informação em âmbito nacional, como forma de facilitar o desempenho das universidades quanto a esse pilar estratégico. E uma das propostas é o de melhorar a sistematização de seus dados, garantindo maior segurança, organização e padronização, e viabilizando uma avaliação e contabilização da produção extensionistas com qualidade.

Nessa conjuntura, o SIGProj, é uma proposta de tecnologia digital, com o foco em atender a demanda de registro, gestão e monitoramento

*online* de ações de extensão durante as fases de planejamento, execução e avaliação, com o objetivo principal de contribuir para democratizar todas as informações para a comunidade universitária e a sociedade, provendo transparência pública (BRASIL, 2014, site oficial).

Com o escopo de investigar sobre a adoção e implantação dessa ferramenta digital *online*, a presente pesquisa aborda sobre a interação das tecnologias, com indivíduos, grupos e organizações no contexto da Extensão Universitária da UFPE, analisando os mecanismos e os processos subjacentes à sua adoção e os resultados de sua apropriação, com os objetivos específicos de: averiguar o grau de apropriação do SIGProj pelos atores da Extensão Universitária da UFPE; aferir os efeitos de potenciais condicionantes da apropriação, uso e resultados do SIGProj na UFPE; avaliar os resultados do uso do SIGProj no que concerne à gestão extensionista na UFPE e esboçar um modelo científico dos mecanismos e processos envolvidos no fenômeno estudado à luz da perspectiva da Sociomaterialidade de Orlikowski e da Teoria da Mediação Cognitiva.

Através de pesquisa quantitativa com dados coletados de uma população de extensionistas da UFPE, buscou-se averiguar os diferentes níveis de apropriação do SIGProj, suas implicações e seus impactos individuais e institucionais, descrevendo elementos envolvidos nos resultados através de análises estatísticas descritivas e inferenciais auxiliadas pela Teoria das Facetas.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Neste capítulo será apresentado a fundamentação teórica da pesquisa que deu embasamento ao artigo, sendo demonstrada uma visão geral dos temas: Mudança Organizacional e Inovação, Sistemas de Informações, Sociomaterialidade, Teoria da Mediação Cognitiva e Universidades Federais Brasileiras. Serão abordados também subtemas a serem especificados no decorrer do artigo.

## 2.1 Mudança Organizacional e Inovação

A Mudança organizacional tem sido um enfoque importante relacionado ao tema de inovação. Contudo, possivelmente com determinados equívocos, alguns autores frequentemente se utilizam do conceito de inovação para explicar a ocorrência de mudanças organizacionais. Em seus estudos, Bruno-Faria (2003) esclarece que, inovação é o resultado das mudanças em elementos importantes de uma organização, visando a estabilidade de uma nova ideia ou novo elemento. O posicionamento adotado por King (1992 *apud* Bruno-Faria, 2003, p.121), é que na inovação deve haver intencionalidade (pretensão) do impacto não somente nas pessoas que a introduziram. E que, além disso, ela pode ou não produzir mudança, ao menos desafiando o *status quo*.

Ao realizar essa inter-relação, Bruno-Faria (2003) levantou a hipótese de ser a inovação a produtora de diferentes tipos de mudança organizacional, podendo ser tanto incremental como também radical. Além disso, ela pode acontecer em decorrência de uma inovação, fruto de fatores internos ou externos à organização (BRUNO-FARIA, 2003).

Klumb e Hoffmann (2013, p.21), por sua vez, destacam estudiosos que dão ênfase a aspectos importantes da inovação, a qual pode representar tanto uma criação interna (produção) como uma adoção externa, que pode ser relativa ou absoluta em termos de novidade.

Fernandez e Wise (2010) *apud* Brandão e Bruno-Faria 2013, p. 238, abordam esse aspecto da relatividade da inovação, os quais diferenciam as inovações “inventadas” das “adotadas”, em que:

O primeiro tipo de inovação envolve a invenção ou descoberta de processos, tecnologias ou produtos inteiramente novos. O segundo tipo consiste em processos, tecnologias e produtos adotados ou implementados pela primeira vez em uma organização, ou seja, são novos apenas para a organização focal, tendo sido inventados em outro lugar.

Então, pode-se considerar o SIGProj como uma inovação “adotada”

no contexto do serviço público, sendo uma tecnologia nova apenas para a organização focal, que é a UFPE, tendo sido gerada por outra instituição pública de ensino superior (a Universidade Federal do Mato Grosso do Sul - UFMS), destacando-se, assim, a diferença entre autoria e grau de novidade da inovação.

A inovação, mesmo sem uma sequência obrigatória, cumpre fases que podem abranger desde a geração, o desenvolvimento, a adoção, a implementação e até mesmo o abandono da nova ideia ou comportamento (KLUMB, 2013). Ao evidenciar os estudos de Damanpour e Schneider (2008), Klumb e Hoffmann (2013, p. 5) acreditam que as organizações inovam com intuito de melhorar ou de, ao menos, manter o seu nível de desempenho ou eficácia.

Baseando-se ainda nos estudos de Klumb (2013, p. 23), pode-se acrescentar que a inovação como processo pode apresentar o que ela classifica como dimensões. Dentre essas dimensões existem aquelas tratadas como condutores externos e internos. A título de exemplo e esclarecimento, Klumb (2013) especifica que as regulamentações ou alguma “inovação inventada em outro lugar” pode ser classificada como condutores externos e que, os recursos disponíveis podem ser tratados como condutores internos da inovação (KLUMB, 2013, p. 22).

No contexto da UFPE, poderia tomar como condutores externos da inovação, a criação do SIGProj, considerando-a como uma inovação inventada em outra IES e adotada pela UFPE desde 2010. Sendo assim, torna-se necessário, entender como essa adoção aconteceu no âmbito da UFPE e em específico na Extensão da UFPE, visto que ainda não se sabe, através de pesquisa, se houve mudanças ou inércia e manutenção do *status quo*.

### 2.1.1 A Inovação no Serviço Público

Ao esclarecer que a maioria das inovações no setor público é incremental, Klumb (2013, p. 36) indica haver “pequenas alterações ou adaptações dos serviços ou dos processos provocados pelos servidores

para melhorar o desempenho dos serviços prestados à sociedade”. E ao considerar a diversidade de modelos de Administração Pública, Klumb (2013); Klumb e Hoffman (2013) informam que existe a limitação ocasionada por aspectos burocráticos que ainda predominam nas organizações públicas bem como, resistências às mudanças, o que dificulta potenciais inovações.

Contudo, a adoção de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC's) pode representar rompimento da visão tradicional, trazendo não só melhoria na qualidade do serviço, mas acarretando processos de aprendizagem e aquisição de novas competências por parte de gestores, bem como, desenvolvimento de novas formas de relacionamento (FERREIRA *et al*, 2015, p.109-110).

## 2.2 Sistemas de Informações

O desenvolvimento de novas tecnologias da informação tem proporcionado melhores ferramentas de gestão, maior dinamismo, descentralização de atividades, maior agilidade das organizações (CAPPI, 2006). Para Amorim e Teles (2013), os sistemas permitem às organizações fluxos de tarefas e trabalho, com redução do tempo de execução e de erros.

Dentre os tipos de Sistemas de Apoio Gerencial (SAG), Lapolli (2003, p.34) conceitua Sistema de Informações Gerenciais (SIG) como sendo “um conjunto de sistemas de Informações interagindo e fornecendo informações a todos os níveis da organização”. Para O'Brien (2004), o Sistema de Informação Gerencial (SIG) disponibiliza aos gestores informações em formatos diversos (planilhas, gráficos, textos, relatórios periódicos, de exceção, por demanda, com consulta imediata) que viabilizam o processo decisório.

De acordo com Bio (2008), os processos decisórios são apoiados pela interação entre os sistemas de Informação, Social e de Gestão e que uma mudança em um deles configura uma mudança organizacional com aspectos comportamentais relevantes. Andrade (2000) ressalta

que, dentre os aspectos implícitos na adoção e implementação de novas tecnologias da informação, estaria a transformação nas operações cotidianas, e a mudança na maneira de pensar das pessoas.

### 2.3 A Sociomaterialidade

Sob a lente prática da Sociomaterialidade, Orlikowski (2000) e Feldman e Orlikowski (2011) têm como interesse compreender as formas de organizações contemporâneas que possuem uma variedade tecnológica em suas constituições. Preocupam-se em entender a realidade organizacional através de seu contexto processual, que envolve atores humanos e tecnológicos com ações e objetivos definidos.

Para Feldman e Orlikowski (2011) os aspectos materiais tecnológicos e sociais humanos são indissociáveis na prática e não podem ser vistos como esferas independentes da vida organizacional. As autoras, esclarecem que a Teoria da Estruturação de Giddens (1976, 1979, 1984) contribuiu para o entendimento das relações mútuas, consequentes e recursivas entre os seres humanos e as estruturas, em que as ações do homem recriam as estruturas, ao mesmo tempo em que são moldadas por elas dentro de um contexto específico. Ou seja, por um lado a tecnologia é criada e alterada pela ação humana, e por outro é objetivada e institucionalizada pela ação de repetição (recursividade). E ela só possui valor quando as pessoas a usam em suas práticas.

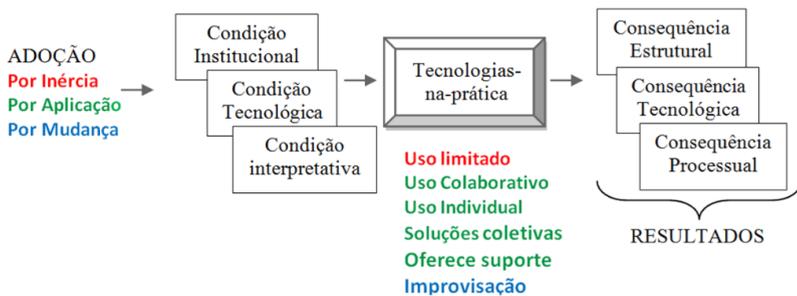
Em suas práticas na organização, os usuários estão em ajuste constante e recorrente com determinadas tecnologias, estabelecendo uma estrutura tecnológica constituída por interações e diariamente transformada em ação, o que acarreta resultados organizacionais. Essas são consideradas as ‘tecnologias-na-prática’, onde a recursividade é a palavra central para seu entendimento.

Outra perspectiva que influenciou a Sociomaterialidade foi a proposta por Bruno Latour ao abordar conceitos de Agências humanas e não-humanas. Também contrário ao dualismo, Latour (2001) *apud* Valadão; Andrade; Cordeiro Neto, 2014, p. 54 focaliza-se na mediação

ao considerar o social e o técnico numa perspectiva integrada e aparentemente em equilíbrio, com interesses combinados em um único objetivo composto. Não se trata apenas de uma fusão de interesses, mas da criação de um híbrido sociotécnico.

O estudo realizado por Orlikowski (2000), através de uma abordagem focada na prática, permite que o pesquisador e demais interessados compreendam sobre como diferentes grupos podem adotar, para um mesmo artefato tecnológico, diferentes estruturas tecnológicas (tecnologias-na-prática). Seus estudos reforçam que existe uma tendência das pessoas a adotarem as mesmas tecnologias ou tecnologias similares na prática ao longo do tempo. O Quadro 1, baseado nos estudos de Orlikowski (2000, p. 422), mostra esquematicamente como acontecem os diferentes tipos de adoção da tecnologia, influenciados por diferentes interesses e condições que geram formas diferentes de práticas no ambiente de trabalho e indicam suas consequências.

Quadro 1 -Tipos de adoção: condições, ações e consequências das tecnologias na prática.



Fonte: Adaptado de Orlikowski (2000, p. 422). Elaborado pelo autor, 2016

A partir do Quadro 1, compreende-se que pode haver diferentes tipos de adoção da tecnologia: A **Inércia** implica poucas condições e uso limitado da tecnologia, não evidenciando mudanças; a adoção por **Aplicação** oferece condições que permitem um uso colaborativo, individual, com soluções coletivas e suporte, acarretando algumas alterações consideráveis nos processos, tecnologia e melhoria do *status quo* estrutural. A adoção por **Mudança** propriamente dita, oferece boas condições e determina um uso de soluções alternativas na superação de dificuldades através de improvisações e sugestões inovadoras, com melhorias significativas nos processos, tecnologia e promovendo uma transformação no *status quo* estrutural.

Orlikowski (2000) sugere que o seu modelo proposto pode ser empregado para examinar como diferentes formas organizacionais engendram certos tipos de tecnologia, e como essas tecnologias, em uso, podem reforçar e transformar as configurações estruturais da organização ao longo do tempo. Dessa forma, a Sociomaterialidade retrata processos que dificultam ou favorecem a mudança. Ou seja, identifica forças que podem implicar desde uma inércia a uma alteração substancial no modo como as pessoas executam suas atividades no trabalho.

## 2.4 Teoria da Mediação Cognitiva

As tecnologias da informação e da comunicação têm proporcionado o surgimento de um novo conjunto de conhecimentos, valores e práticas socioculturais. De acordo com Souza (2004), para se compreender as mudanças produzidas na humanidade não é suficiente apenas conhecer as tecnologias e suas lógicas. É preciso entender como funciona a cognição do indivíduo humano.

A Teoria da Mediação Cognitiva (TMC) é uma teoria da inteligência que explica a cognição humana e oferece várias contribuições no sentido de compreender os impactos das tecnologias digitais sobre os indivíduos e grupos (SOUZA, 2004). Diversos tipos de mecanismos

externos de cognição disponíveis no ambiente podem ser usados pelos seres humanos como complementares ao seu processamento cerebral em diferentes formas: mediação psicofísica, mediação social, cultural ou mediação digital (hipercultural).

A hipercultura, pode ser considerada como uma etapa adicional da evolução cognitiva humana, que evidencia as recentes habilidades adquiridas, indicativas de mudanças socioculturais. De acordo com Souza (2004); Lima (2008); Souza *et al* (2012), pode-se elencar traços hiperculturais presentes nos indivíduos, tais como: domínio do uso da tecnologia da informação e de suas lógicas; maior nível geral de desempenho cognitivo, com lógicas matemático-científicas e representações visuais mais aguçadas; *Multitasking* (execução de várias tarefas ao mesmo tempo); demonstração de gestão eficaz da sobrecarga cognitiva; capacidade de lidar com grandes repositórios dinâmicos de saber.

## 2.5 As Universidades Federais Brasileiras

Ao analisarem a trajetória e a funcionalidade das universidades públicas brasileiras, Falqueto e Farias (2013) comentam sobre a resistência que essas instituições possuem quanto as mudanças. Da maneira como estão estruturadas são consideradas retardatárias quanto às transformações sociopolíticas, estratégias de ações e flexibilidade.

### 2.5.1 A Extensão Universitária

Nos últimos anos, a Extensão Universitária passou por modificações conceituais, em decorrência de sua institucionalização, avanços, discussões acadêmicas e, principalmente, por sua complexidade e atuação abrangente, transitando entre visões assistencialistas, acadêmicas e mercantilistas (JEZINE, 2006). Nesse percurso, diversas reflexões foram apresentadas e, dentre estas, a elaboração de seu conceito explanado no Plano Nacional de Extensão Universitária, publicado em 1999 pelo FORPROEX - Fórum Nacional de Pró-Reitores de Extensão

das universidades públicas brasileiras.

Em 2010, de acordo com Melo (2011, p. 68), o FORPROEX propôs uma reformulação em seu conceito, onde houve a inclusão do aspecto político, bem como, a compreensão de que a universidade faz parte da sociedade, atuando em caráter interativo com os demais setores, promovendo a interdisciplinaridade. Assim, a Extensão Universitária é conceituada atualmente como “um processo interdisciplinar educativo, cultural, científico e político que promove a interação transformadora entre a universidade e outros setores da sociedade”.

A Extensão Universitária vem vivenciando muitas transformações e firmando importantes marcos em sua trajetória. Contudo, ainda persiste entre seus desafios a busca de melhores maneiras de reorganizar a sua gestão da informação por meio de uma melhor sistematização de seus dados, garantindo maior segurança, organização e padronização, e viabilizando uma avaliação e contabilização da produção extensionistas com qualidade.

### ***2.5.1.1 A Sistematização dos dados da Extensão Universitária***

As exigências com relação à sistematização dos dados tornaram-se necessárias, inclusive como uma forma de oferecer indicadores confiáveis. Então, em 2003, algumas IES começaram a adotar o Sistema SIEXBRASIL, atendendo as orientações do INEP/MEC, que passou a requerer informações minuciosas referentes à produção extensionista.

O SIEXBRASIL era um aplicativo *web* que foi adaptado e atualizado do Sistema de Informação da Extensão da UFMG com o objetivo de padronizar, nacionalmente, a terminologia aplicada no registro de ações de extensão e criar um cadastro único da Extensão Universitária no Brasil (FORPROEX, 2007).

Contudo, esse sistema começou a demonstrar-se insuficiente, devido à grande quantidade de armazenamento de dados e problemas técnicos recorrentes, aliados à dificuldade em administrar as especificidades de cada universidade. Pelo aumento da demanda, tornou-se necessário um novo sistema (TERTO, 2013).

Em parceria como o FORPPROEX, a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), sob a coordenação do MEC, desenvolveu, entre 2006 e 2007, o SIGProj (PEREIRA, SCHENA, 2011, p. 3):

O SIGProj se originou do Sistema de Informação em Extensão Universitária (SIEX) desenvolvido em parceria do Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras (FORPROEX) e Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Seu foco principal é atender a demanda de registro, gestão, monitoramento e avaliação *online* de ações de extensão. (BRASIL, 2015, site oficial).

É importante destacar que o SIGProj é um *software* livre cuja consulta é aberta ao público em geral (PEREIRA, SCHENA, 2011) e sua utilização permite não apenas o armazenamento de informações e de formalização dos registros, mas também e, principalmente, é uma ferramenta de suporte à gestão da extensão.

### ***2.5.1.2 Adoção do SIGProj na Extensão da UFPE***

Em 2004, a Extensão da UFPE começou a adotar o SIEXBRASIL, realizando os registros das ações de extensão de todos os centros, departamentos, órgãos e núcleos da UFPE, através de formulário preenchido em papel, protocolado e enviado fisicamente à PROEXT (UFPE, 2009).

Em 2009, foi criado o Setor de Registro e Monitoramento, que centralizou o cadastramento de todos os registros das ações, como forma de facilitar e padronizar a contabilização da produção extensionista da UFPE. E, no mesmo ano, após o XXV Encontro Nacional de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras, a Pró-Reitoria de Extensão da UFPE resolveu optar pela adoção do **Sistema de Gestão da Informação SIGProj**, que já estava sendo utilizada por algumas IES desde 2007 e havia sido adotado pelo MEC. Até o primeiro semestre de 2010, os registros das ações de extensão da UFPE eram

realizados no Sistema SIEXBRASIL e, no segundo semestre de 2010, iniciou-se o uso do SIGProj (novo sistema de informação gerencial) pela equipe gestora, que posteriormente realizou orientações por telefone, e-mail, tutoriais e treinamento sistemático para a demanda de usuários do SIGProj. E em 2011, todas as ações estavam sendo registradas, analisadas, acompanhadas e contabilizadas *online* por meio do SIGProj (UFPE, 2011).

### **3 METODOLOGIA**

Neste capítulo serão apresentados os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa e sua caracterização, detalhando-se sobre a escolha dos métodos e das técnicas de análise dos dados coletados, bem como sua interpretação para o alcance dos objetivos propostos.

#### **3.1. Caracterização e Procedimentos**

Nesta pesquisa foi utilizada a técnica de método quantitativo, considerado apropriado “tanto para medir opiniões, atitudes e preferências como comportamentos” (MORESI, 2003, p.64). Foi uma pesquisa de campo porque, “como o próprio nome indica, tem a fonte de dados no próprio campo em que ocorrem os fenômenos” (TOZONI-REIS, 2009, p. 28). A pesquisa foi descritiva, como também explicativa, devido à necessidade em esclarecer sobre os fatores desencadeantes do fenômeno referente aos aspectos do processo de adoção de um Sistema de Informação Gerencial (SIGProj) ocorrido na Extensão da UFPE (VERGARA 2007).

Conforme Quadro 2, a população alvo foi de gestores extensionistas da UFPE (docentes e técnicos administrativos), levando em consideração o período de implantação e utilização do SIGProj, no período de 2010 até 2016.

Quadro 2 - Quantitativo aproximado da população de gestores extensionistas na UFPE

Descrição da população de gestores	Quant. aprox.	Amostras (a1 e a2)
Gestores lotados na PROExC	20	Quase-exaustiva (a1)
Coordenadores e Repres. Setoriais de Extensão	18	Quase-exaustiva (a1)
Coordenadores de ações extensionistas	1.113	Por Conveniência (a2 =10%)

Fonte: SIGProj, em 07/10/2015 e site PROExC e Manual de Extensão 2013.

Foi utilizado instrumento do tipo questionário composto por três seções com 40 questões no total: Perfil sócio- demográfico, Perfil profissional, Perfil de Hipercultura e a adoção do SIGProj pela Extensão da UFPE e foi analisado à luz da Teoria da Mediação Cognitiva e da Sociomaterialidade. A coleta de dados foi realizada através de aplicação dos questionários às duas amostras, os quais foram enviados por meio eletrônico (*e-mail*) em formulário disponibilizado *on-line*, no *googleforms*. Foram respondidos pelos extensionistas no período de 13/12/2015 a 02/03/2016 e conseguiu-se atingir um total de 173 respostas com aproveitamento acima de 85%, sendo 15% desconsideradas devido a informações incompletas.

### 3.2 Análise e Interpretação dos Dados

Foram realizadas análises estatísticas descritivas do perfil dos respondentes, bem como, sobre a utilização do SIGProj e resultados de sua adoção. Além disso, com uso do software *StatsoftStatistica* (versão 12.5), foram realizadas estatísticas inferenciais com análise de consistência de indicadores, regressões lineares e cálculo de coeficientes de correlação. Optou-se por realizar análises escalonares multidimensionais não-métricas (ROAZZI & DIAS, 2001), cujo “processo de categorização possibilita a conversão de distâncias e similaridades psicológicas em distâncias euclidianas” (ROAZZI, 1995 *apud* BECKER *et al*, 2001, p. 575).

Essa análise de dados permitiu a utilização da técnica do SSA (*Similarity Structure Analysis* - análise da estrutura de similaridades), onde o tratamento estatístico é realizado através da expressão gráfica de correlações ou frequência de ocorrências, em que cada item ou variável é representado graficamente por um ponto numa projeção multidimensional com proximidades ou distanciamentos revelando as relações da variável representada com as demais, dispostas no diagrama (BECKER *et al*, 2001). Essas relações de similaridades foram interpretados à luz da Teoria das Facetas que, segundo Costa Filho; Oliveira; Yokoyama (2016) pode ser utilizada para identificar diferentes conceitos presentes na pesquisa e oriundos da literatura ou das explorações *in loco*. De acordo com Bilsky (2003) a Teoria das Facetas é um procedimento de pesquisa, no qual se viabiliza a expressão de suposições teóricas, permitindo a validação de hipóteses.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Através dos métodos e técnicas descritos no capítulo anterior foram obtidos resultados e realizadas discussões que serão detalhadas neste capítulo, respeitando a seguinte ordem: Estatística Descritiva; Estatística Inferencial; Atendimento aos Objetivos Propostos na Pesquisa.

### 4.1 Estatística Descritiva

Os resultados obtidos na estatística descritiva fazem destaque aos perfis dos gestores extensionistas (quanto às características de Hiperultura, Sociodemográficas e Institucional) bem como, sobre as funções desempenhadas na plataforma SIGPROJ que serão detalhadas e discutidas nos subtópicos 4.1.1 e 4.1.2.

#### 4.1.1 Perfil de Hiperultura

Os resultados referentes ao Perfil de Hiperultura dos extensionistas indicaram bastante vivência deles no ambiente tecnológico, pois o tempo

médio de utilização de computador e *internet* foi de 18,3 anos; se utilizam mais do *notebook* e em casa (85,5%). Quanto à *internet*, utiliza-se mais no trabalho (70,5%) do que em casa (63,6%). É importante destacar que os extensionistas usam extensivamente os *softwares* de edição de textos (99,4%) e ferramentas de apresentação (97,6%). Já o uso de planilhas eletrônicas (61,2%) pode ser justificado em decorrência de atividades de gestão, tanto por parte dos docentes como dos técnicos administrativos, os quais trabalham com contabilizações diversas. Destaque maior pode-se dar quanto ao uso de *e-mails* (100%) e pesquisas pela *internet* (100%). Isso contribui para o entendimento de que “o uso intensivo do *e-mail* pode sinalizar que este meio digital de comunicação está se tornando um documento mais formal” (LIMA, 2008, p.116). Outro aspecto envolve o uso de sites de relacionamento, tal como o *Facebook* (71,6%) que em alguns contextos da UFPE tem sido utilizado, inclusive, de maneira institucional. Há uma tendência crescente em utilizar-se de formas mais rápidas e diferenciadas a disponibilização informações institucionais, o que indica uma necessidade de um nível de hipercultura cada vez maior para o uso diverso das tecnologias. O Quadro 3 expõe os resultados mais relevantes obtidos dos demais perfis (socio demográficos, institucional), bem como, o tempo de atuação na extensão.

Quadro 3 - Perfis dos gestores extensionistas da UFPE

SOCIODEMOGRAFICO	Sexo :	Maioria feminina	62,4%
	Idade:	Varição de 25,5 a 67 anos	46 anos (D.P = 9,69)
	Estado civil:	Maioria casado	52,6%
		Maioria com filhos	62,4%
	Maior Formação dos Docentes	Doutorado	83,6%
		Mestrado	16,2%
	Maior Formação dos Técnicos	Doutorado	1,0%
		Mestrado	56,0%
		Especialização	36,0%
	Área de formação predominante	Ciências Sociais/Humanas	57,8%
Área de formação de menor percentual	Ciências Agrárias	2,3%	
INSTITUCIONAL		Docentes	85,5%
		Técnicos Administrativo	14,5%
	Lotação mais representada	CCS	16,8%
	Lotações não representadas (centros)	CIn e CCEN	0,0%
EXTENSIONISTA	Tempo de atuação	0 a 28 anos	7,8 anos (DP = 6,67)

Fonte: Dados da pesquisa de campo, 2016.

#### 4.1.2 Funções Desempenhadas na Plataforma SIGProj

De acordo com o Quadro 4, quanto as funções exercidas na utilização do SIGProj, observou-se a seguinte distribuição:

Quadro 4 – Distribuição das funções desempenhadas

	<b>Fração</b>	<b>N</b>
Administrador do SIGProj	6,7%	163
Gestor da Pro-Reitoria	6,4%	173
Coordenador Setorial	8,7%	173
Coordenador de ação	80,9%	173
Avaliador Ad Hoc	59,0%	173
Participante de equipe	87,3%	173
Outro	28,3%	173
<b>Funções/Papeis acumulados (máximo de 6)</b>	Até 1	11,6%
	De 2 a 3	<b>60,1%</b>
	Acima de 4	28,4%

Fonte: Dados da pesquisa de campo, 2016.

É importante destacar que um mesmo extensionista pode desempenhar uma função ou várias, nas diferentes atividades ligadas à extensão da UFPE. Assim, verificou-se que, em média, os sujeitos exerciam 2,9 funções (DP=1,27), variando individualmente de 0 a 6.

De acordo com o Quadro 5, verificou-se maior uso para a realização de registro das ações extensionistas (81,8% a 100%), o qual pode ser considerado o módulo principal, justificando-se seu uso mais frequente. Ou seja, é a partir do registro de uma ação que se procede todas as outras práticas no ambiente virtual do SIGProj, seja de avaliação, acompanhamento, contabilização e gestão. Um considerável percentual é verificado também para o acompanhamento da situação das propostas (85% a 100%) que é realizado voluntariamente pelo usuário que deseja saber sobre os trâmites *online* de suas ações.

Observou-se, ainda, que cerca de 53,3% dos coordenadores

setoriais informam monitorar as ações de seu centro/unidade; 46,2% geram relatórios de acompanhamento e 86,7% elaboram pareceres. Esses percentuais estão consideravelmente abaixo do esperado, uma vez que essas atividades necessariamente estarão presentes em seu dia-a-dia por fazerem parte de suas atribuições, conforme a resolução nº 9/2007, em seu artigo 13, inciso II e V.

Comparativamente são os administradores da plataforma que elaboram mais pareceres (90,9%) assim como, são os que fazem mais retiradas de relatórios (72,7%). É importante destacar o alto percentual da função/módulo de consultoria *Ad hoc*, que pode ser executada por qualquer extensionista da UFPE ou convidado de outras instituições, que também usam o SIGProj. Esses consultores, através do banco de dados do SIGProj, podem emitir pareceres, pontuar propostas para *rankings* de notas ao analisá-las no SIGProj.

Quadro 5 – Uso dos módulos do SIGProj de acordo com as funções

Atuação como	Módulos	Administrador do SIGProj	Gestor da Pro-Reitoria	Coordenador Setorial	Coordenador de ação
<b>Gestor do Sistema</b>	1. Monitoramento das ações de extensão da sua unidade;	63,60%	63,60%	53,30%	não se aplica
	2. Avaliação de ações de extensão/Elaboração de pareceres;	90,90%	81,80%	86,70%	não se aplica
	3. Retiradas de relatórios de gestão;	72,70%	54,50%	46,70%	não se aplica
	4. Configurações do sistema.	63,60%	54,50%	não se aplica	não se aplica
<b>Usuário do Sistema</b>	1. Registro de ação de extensão;	100,00%	81,80%	100,00%	97,10%
	2. Acompanhamento de suas propostas.	100,00%	90,90%	86,70%	85,00%
<b>Consultor no Sistema</b>	1. Consultoria <i>ad-hoc</i>	81,80%	90,90%	86,70%	42,90%

Fonte: Dados da pesquisa de campo, 2016

De uma maneira geral, os achados refletem que o uso do sistema como um todo, e em específico, a sua função gerencial, está bastante longe dos 100%. Isso pode corroborar com o que Orlikowski (2000) denomina de INÉRCIA, em que se estabelece um reforço e preservação do *status quo*, ou seja, alguns gestores em vez de optarem pelo uso do SIGProj para retiradas de relatórios *online* e acompanhamentos gerenciais virtualmente, se utilizam de “formas antigas”, como por exemplo, a construção de tabelas no Word, digitação de relatórios e impressões de documentos.

## 4.2 Estatística Inferencial

O Quadro 6 apresenta valores dos indicadores que demonstram consistência interna consideravelmente satisfatória para a aplicação das análises multivariadas, pois estão superiores ao valor recomendado pela literatura, que é valor mínimo de  $\alpha=.70$  para pesquisas preliminares, e de  $\alpha = .60$  para pesquisas exploratórias (CORRAR; PAULO; DIAS FILHO, 2007).

A partir desses indicadores, que estão relacionados com diversas e diferentes formas de internalização do uso do SIGProj, foi criado um diagrama de Escalonamento Multidimensional (EMD) do tipo SSA (*Smmallest Space Anaysis* – Análise do menor espaço), a fim de compreender as relações de influência e/ou dependência entre as variáveis, através de suas proximidades no espaço multidimensional.

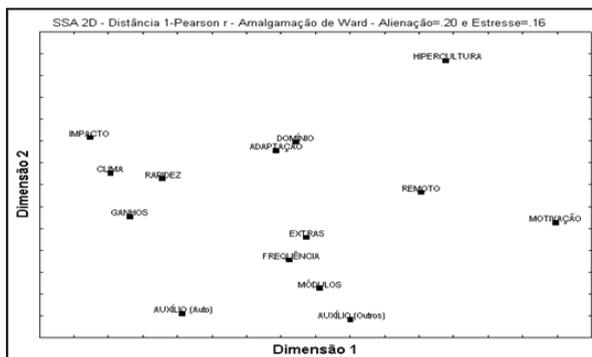
## Quadro 6 - Descrição e análise de confiabilidade dos indicadores utilizados

Indicador	Descrição	Alfa de Cronbach
MÓDULOS	Indicação de quais recursos básicos do SIGProj o extensionista se utiliza enquanto usuário e/ou gestor.	.81
EXTRAS	Uso de recursos adicionais do SIGProj relativos a e-mail, informes, links externos e consulta nacional.	.89
DELEGAÇÃO	Fornecimento de acesso ao SIGProj a servidor da UFPE, aluno, parente, amigo ou outra pessoa por parte do proprietário da conta pessoal.	.63
REMOTO	Uso do SIGProj em diferentes locais da UFPE, em casa, durante viagens e em ambiente externo.	.88
GANHOS	Percepção acerca de ganhos trazidos pelo SIGProj para si mesmo, demais extensionistas, gestores da PROEXT e para a UFPE.	.91
AUXÍLIO (Auto)	Iniciativa individual de auto-ajuda relativa ao uso do SIGProj através de buscas de tutorial online, tutorial no próprio sistema e autoajuda do próprio sistema.	.68
AUXÍLIO (Outros)	Mecanismos institucionais de ajuda por treinamentos, orientação presencial, telefone e e-mail, bem como, resgate de soluções anteriores decorrentes da experiência pessoal e mútua ou adoção de soluções alternativas no uso do SIGProj.	.82
MOTIVAÇÃO	O inverso dos desafios relativos a adaptação dos extensionistas, burocracia, cultura da administração pública, resistência dos gestores e extensionistas, troca de gestores, comprometimento institucional e disponibilidade de recursos financeiros.	.81
IMPACTOS	Avaliação das vantagens do SIGProj em termos de economia de tempo, acesso remoto, desburocratização, acompanhamento de processos, autonomia e controle.	.79
CLIMA	Avaliação do ambiente de trabalho ao redor do SIGProj em termos de compartilhamento de conhecimento, valorização das pessoas, cultura participativa, controle distribuído, hierarquia, espírito de equipe, disponibilização de soluções, incentivo para aprendizagem e eficácia no trabalho.	.92

Fonte: Dados da pesquisa de campo, 2016.

De acordo com Bilsky (2003), os pontos do Escalograma do quadro 7 representam as coordenadas que localizam cada variável em sua relação com as demais que podem ser agrupadas de acordo com suas similaridades.

## Quadro 7-Diagrama de escalonamento multidimensional

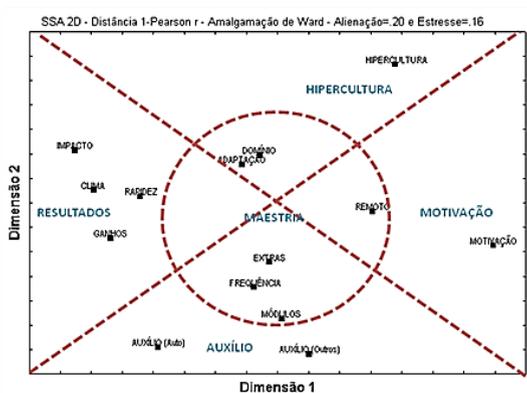


O Escalograma mostrou-se estatisticamente aceitável (Alienação = .20 e Estresse = .16) e, mediante a análise multidimensional, foram delineadas facetas, as quais dividiram o espaço em regiões, posicionando os elementos (variáveis) de acordo com aspectos temáticos exclusivos que permitiram a nomeação desses construtos

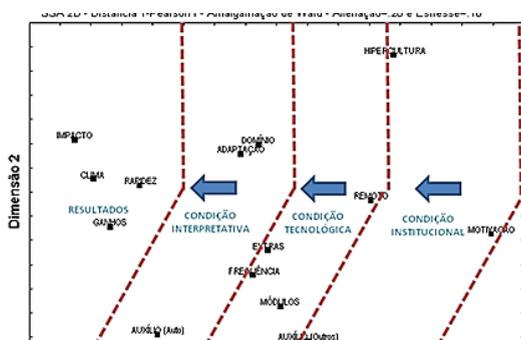
Para a interpretação, optou-se por dois tipos de partição- uma AXIAL e uma RADEX, conforme Quadro 8.

Quadro 8- Interpretação do SSA através de dois tipos de partições

### Configuração A: AXIAL



### Configuração B: RADEX



Fonte: Dados da pesquisa de campo, 2016.

Na configuração A, para denominar conceitualmente as facetas delimitadas nesse diagrama, seguiu-se o critério de utilizar a mesma nomenclatura categórica utilizada por Orlikowski (2000). Percebe-se quatro regiões que compõem uma configuração espacial do tipo axial, e que foram nomeadas como: **Condição Institucional** (elementos indicativos da maneira como a UFPE e a sua Extensão influenciaram na adoção do SIGProj); **Condição Tecnológica** (elementos que indicam uma maior ou menor prática de trabalho com o SIGProj); **Condição Interpretativa** (elementos que indicam o nível de apropriação da ferramenta SIGProj pelos extensionistas em suas práticas organizacionais); **Resultados** (indica os fatores consequentes ao tipo de ‘tecnologia-na-prática’ adotada, considerando as condições prévias que foram influentes direta ou indiretamente). Pôde-se assim perceber uma dinâmica processual com relações de ordenamento e sugerir, teoricamente, a existência de uma arquitetura das estruturas sociomateriais presente nas relações diretas e indiretas, de proximidades e distanciamentos, entre os condicionantes e os resultados, conforme preconizado por Orlikowski (2000). Essa configuração permite compreender como o processo de implantação do SIGProj tem acontecido, indicando que, dependendo das condições que foram oferecidas, houve diferentes práticas de trabalho que acarretaram diferentes resultados.

Na configuração B, pode-se entender que a mudança decorrente da adoção do SIGProj, deu-se mediante junção de fatores independentes (Hipercultura, Motivação e Auxílio) que influenciaram positivamente esse processo. O elemento Motivação trouxe a superação de desafios, evitando a inércia, aliando-se ao Auxílio e à Hipercultura. Como se trata da adoção de uma ferramenta digital, a Hipercultura teve papel importante, juntamente com os Auxílios que, ao serem colocados em prática, puderam levar a uma Maestria, representando maior domínio e adaptação à ferramenta, o que gerou um resultado positivo. A Maestria, aqui denominada, representa o construto que revela o quanto de apropriação da tecnologia em uso os extensionistas da UFPE obtiveram em decorrência da interação com o SIGProj. Assim, o resultado

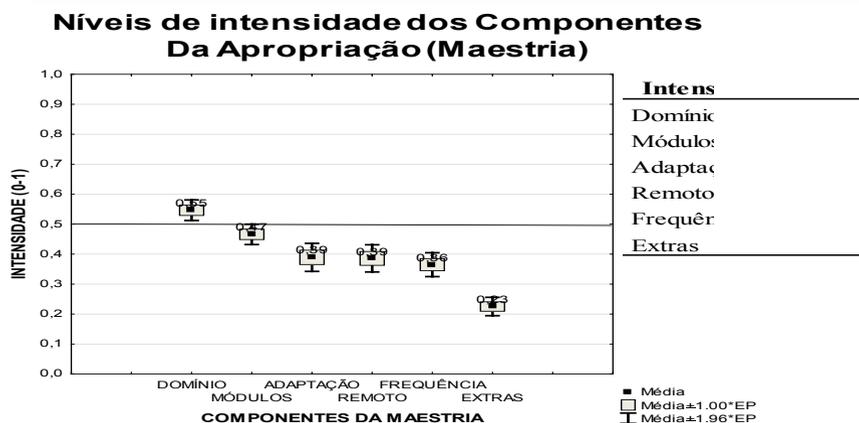
alcançado se refletiu em maior rapidez, melhor clima, ganhos e impacto positivo para a Gestão da Extensão.

### 4.3 Atendimento aos Objetivos Propostos na Pesquisa

*Objetivo1: Averiguar o grau de apropriação do SIGProj pelos extensionistas da UFPE.*

Para atender a esse objetivo, analisou-se o diagrama de Box & Whiskers (Quadro 9), que demonstra os níveis de intensidade dos componentes da Maestria (apropriação), verificando quais deles estão mais comprometidos. Percebe-se que nenhum dos componentes ultrapassou a 0,50 de intensidade (exceto o Domínio), o que indica uma subutilização da ferramenta tecnológica.

Quadro 9 – Níveis de intensidade dos componentes da maestria



Fonte: Dados da pesquisa de campo

Fonte: Dados da pesquisa de campo, 2016

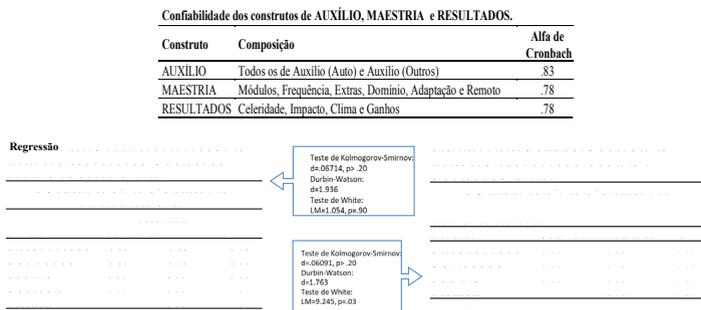
A causa de o Domínio atingir melhor intensidade (0,55) pode ser justificada por se tratar de um aspecto subjetivo, fruto de uma impressão

psicológica que o extensionista possui sobre o que potencialmente consegue realizar com a ferramenta. Isso pode estar relacionado a seu nível de Hipercultura que apresenta um índice satisfatório.

*Objetivo 2: Aferir os efeitos potenciais condicionantes da apropriação e dos resultados*

Conforme o Quadro 10, foram utilizados os construtos do Modelo *Radex* do SSA, validados através de regressões lineares múltiplas, cujos níveis de confiabilidade foram confirmados pelo Alfa de Cronbach. Constatou-se que apenas a Maestria tem correlação positiva estatisticamente significativa com Resultados ( $Rho=0.56$ );  $p<.01$ ); e apesar de não terem relação direta com os Resultados, os três construtos (Hipercultura, Motivação e Auxílio) apresentam correlação positiva estatisticamente significativa ( $p<.01$ ) com a Maestria. O coeficiente de determinação ( $R^2= .25$ ) indica que as variáveis independentes têm poder explicativo de 25,0% da variação da variável dependente (Maestria).

Quadro 10 -Confiabilidade dos construtos e regressões lineares múltiplas



Fonte: Dados da pesquisa de campo

Fonte: Dados da pesquisa de campo, 2016.

### A ) Condicionantes da Apropriação (Maestria)

Conforme Quadro 11 a seguir, dentre os condicionantes, o Auxílio deve ter maior destaque por apresentar um coeficiente de correlação mais representativo, além do que tem um papel chave, o que quer dizer, por

exemplo, que os extensionistas que tiveram treinamento com o SIGProj, e obtiveram auxílio por telefone, por e-mail, por tutoriais, têm mais chance de internalizarem o uso do SIGProj.

Ao tratar dos aspectos da Motivação Institucional, observou-se que o pouco poder explicativo ( $R^2=5\%$ ). Leva a supor que a instituição poderia, mas não cria muitas alternativas para que a Motivação Institucional aconteça.

A Hipercultura, por sua vez, tem papel preponderante pelo fato do extensionista estar interagindo com uma tecnologia digital, e estar se utilizando de esquemas lógicos mais complexos e novas competências que viabilizam com mais facilidade o domínio do SIGProj (SOUZA, 2004; SOUZA *et al*, 2012).

Além disso, os achados dessa pesquisa confirmam a existência de um nível de Hipercultura satisfatório dos Extensionistas (Média = 56,3; D.P.=12,1; Moda= 52,8) por se encontrar acima do nível esperado para a população pernambucana com Média= 37,0; DP= 22,9; Min= 3,00 e Máx= 98,0 (SOUZA, 2012).

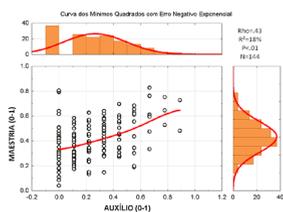
Quadro 11 -Diagramas de dispersão dos condicionantes da maestria

Há correlação estatisticamente significativa ( $p < .01$ ) e positiva ( $Rho=0.43$ ). Isso indica que o **Auxílio** contribui para a **Maestria** e responde razoavelmente por cerca de 18,0% de sua variância ( $R^2$ )

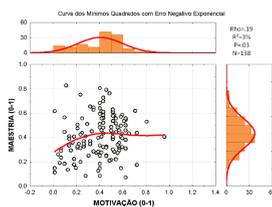
Essa correlação com a Maestria é significativa e estatisticamente positiva ( $Rho= .19$ ;  $p=.03$ ,  $N=138$ ), apesar de pouco poder explicativo ( $R^2=5\%$ ).

Correlação estatisticamente significativa e positiva da Hipercultura com a Maestria ( $Rho=.23$ ;  $p<.01$ ;  $N=140$ ). Isso sugere que o nível de Hipercultura dos extensionistas favorece a apropriação

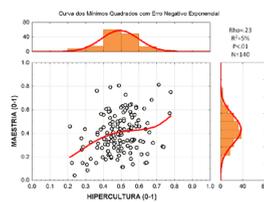
**Maestria vs. Auxílio**



**Maestria vs. Motivação Institucional**



**Maestria vs.Hipercultura**



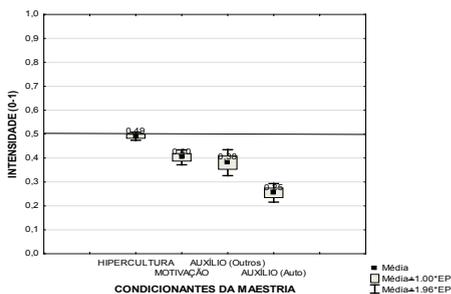
Fonte: Dados da pesquisa de campo, 2016.

No diagrama do Quadro 12 observa-se que o auxílio (auto) e o auxílio (outros) são os mais baixos (0,35 e 0,38; respectivamente), seguidos da Motivação com intensidade de 0,40. Percebe-se que a Hipercultura é o único condicionante com índice próximo do esperado (0,49).

Dessa maneira, o diagrama revela que os condicionantes que incidem na Maestria são positivos, mas estão abaixo do esperado (exceto a hipercultura), poderia ter havido maior apropriação da ferramenta por parte dos extensionistas caso houvesse mais auxílio e motivação institucional.

Quadro 12 -Níveis de intensidade dos condicionantes da maestria

<b>Intensidade (0-1)</b>	
Hipercultura	0,49
Motivação Inst.	0,40
Auxilio (outros)	0,38
Auxilio (auto)	0,35



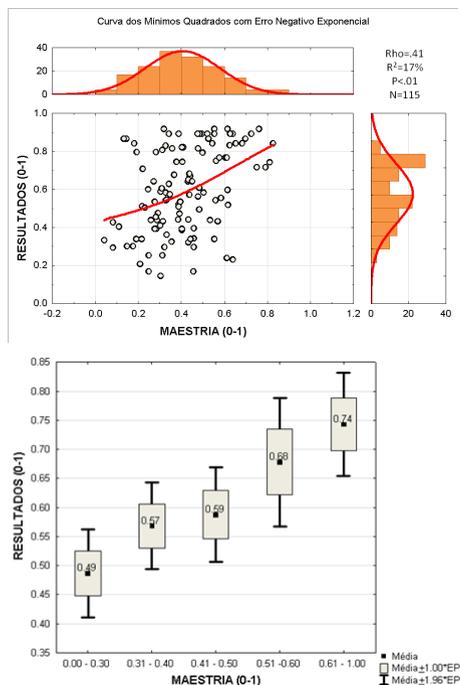
Fonte: Dados da pesquisa de campo, 2016.

### A) Condicionantes dos Resultados

Os achados das regressões lineares múltipla identificaram que o único construto que tem relação direta com os Resultados é a Maestria. Observa-se, no Quadro 13, que um nível mínimo de Maestria (0,00 a 0,30) já implica numa resposta positiva dos Resultados (0,49), havendo

curva ascendente indicando que quanto maior a Maestria por parte dos extensionistas, melhores são os Resultados. Essa relação é direta, positiva e estatisticamente significativa ( $p < .01$ ;  $Rho = 0.41$ ), em que o construto Maestria tem a possibilidade de explicar cerca de 17% da variação dos Resultados.

Quadro 13 – Diagramas (Dispersão e Box & Whiskers) dos condicionantes da maestria



Fonte: Dados da pesquisa de campo, 2016.

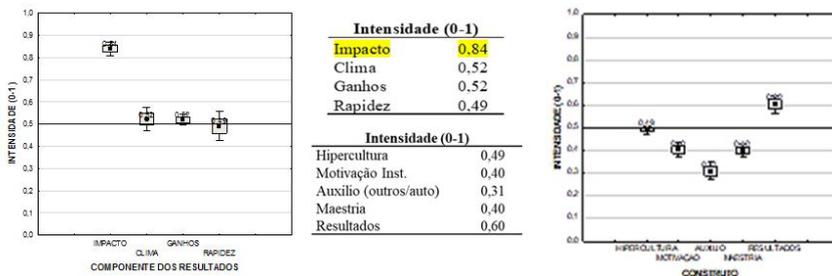
Isso quer dizer que a Maestria pode alavancar os índices dos resultados, acarretando melhoria no clima, na celeridade (rapidez), nos impactos e são essas as respostas que a pesquisa busca: o quanto de efeito que essa apropriação pode estabelecer nos resultados.

*Objetivo 3: Avaliar os resultados do uso do SIGProj pela Gestão da extensão na UFPE*

A visão geral dos construtos, no Quadro 14, mostra a disposição de suas intensidades numa escala de 0 a 1, onde o elemento que se mostrou mais diferenciado foi o Impacto, indicando intensidade de 0,84. Os demais obtiveram estatisticamente o mesmo índice (aproximadamente 0,50).

Contudo, o fato de o componente Impacto estar é bastante positivo pode sugerir um senso inflado, por envolver aspectos mais objetivos, os quais o SIGProj proporcionou (mais controle, mais autonomia, menos vícios burocráticos, economia de tempo e uso remoto). Estão mais ligados aos efeitos concretos que a tecnologia proporciona, ao passo que, quando se pergunta sobre Clima, Rapidez e Ganhos, o aspecto humano é incluído na análise e são indagações onde é necessário revelar a percepção de si e dos outros no processo interativo entre agente tecnológico e agente humano.

Quadro 14 - Níveis de intensidade dos componentes dos resultados e demais construtos



Fonte: Dados da pesquisa de campo, 2016.

Nos demais construtos, observa-se que todos, com exceção dos Resultados (0,60), encontram-se abaixo da metade. Nesses achados

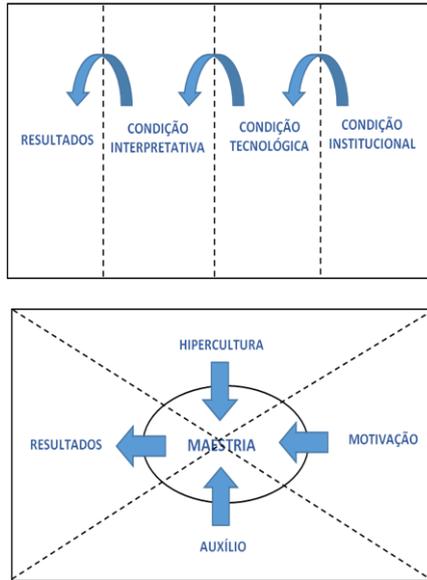
percebe-se que o nível de apropriação (Maestria) está muito baixo (0,40). Isso sugere que, mesmo que a Hiper cultura esteja num nível condizente, somente ela não consegue alavancar os Resultados, ou seja, poderia estar acima de 0,60 caso o Auxílio e a Motivação institucional tivessem sido mecanismos eficazes. Em contrapartida, considerando que 'Resultados' está com intensidade acima dos demais, entende-se que alguns elementos em separado (Hiper cultura, Domínio e Impacto) exerceram impulsionamento desse índice, uma vez que suas intensidades revelaram-se também maiores que dos demais elementos.

*Objetivo 4: Esboçar um modelo científico dos mecanismos e processos envolvidos no fenômeno estudado à luz da Sociomaterialidade de Orlikowski e da TMC.*

Foram propostos dois modelos científicos. Conforme o Quadro 15, o modelo científico 1, de configuração Axial, teve a finalidade de levantar evidências quantitativas das ideias sobre a Sociomaterialidade no que tange os condicionantes envolvidos e seu poder de influência sobre os diferentes graus de apropriação ocorridos. Indica a existência de um sentido de ordem entre as condições estabelecidas na dinâmica organizacional.

No modelo científico 2 (Radex), foram verificadas através das regressões lineares relações de ordem e de influência que identificaram que a Maestria está condicionada a três construtos (Auxílio, Motivação e Hiper cultura). Já a Maestria, influencia os elementos presentes nos Resultados, cujo fluxo relacional pode ser representado pelo mapa conceitual do quadro 16, que expressa a dinâmica entre as estruturas (Quadro 16).

Quadro 15 - Modelos científico propostos



Fonte: Dados da pesquisa de campo,2016

Quadro 16 -Fluxo relacional dos indicadores



Fonte: Dados da pesquisa de campo, 2016

Confirma-se, no mapa conceitual que as instituições, ao adotarem ferramentas digitais, engendram mecanismos que promovem a apropriação dessa tecnologia. Há envolvimento de habilidades lógicas complexas precedentes, que facilitam a aquisição de conhecimentos (Hiperultura), bem como mecanismos institucionais que podem impulsionar ou refrear propostas de mudanças decorrentes da inovação tecnológica (Motivação), e auxiliares (Auxílio) na aquisição de conhecimentos necessários à apropriação tecnológica (Maestria).

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os resultados indicaram que o Sistema SIGProj representa uma ferramenta digital incremental no processo de melhorias da gestão da extensão da UFPE. Sendo assim, foi possível, através de análises estatísticas descritivas e inferenciais e, baseando-se nos pressupostos da TMC e na perspectiva da Sociomaterialidade, ter uma visão sobre a Gestão da Extensão e perceber que ainda há muito o que se fazer para a melhoria de resultados e que, a atuação dos extensionistas quanto a orientações, treinamentos, trocas de conhecimentos é um mecanismo influente na apropriação e conseqüentemente nos resultados, tal como os efeitos da Hiperultura e dos mecanismos institucionais.

Assim, ao analisar o perfil do extensionista em relação a sua prática, houve a confirmação de que existem diferentes níveis de hiperultura e que essa influência é estatisticamente positiva e relevante, capaz de alavancar substancialmente o desenvolvimento de competências cognitivas (apropriações) no âmbito organizacional. Por sua vez, aliadas à hiperultura, existem outras influências, estruturas sociomateriais (regulações institucionais, normas, cultura) que motivam ou desaceleram a viabilização de uma proposta de inovação (inserção de tecnologia digital). Além disso, existem mecanismos auxiliares que, também influenciam a apropriação e podem favorecer (ou não) melhores resultados institucionais, traduzidos em clima organizacional,

ganhos, celeridade e impactos organizacionais, bem como, ser bastante relevante no planejamento e gestão estratégica das organizações.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Jackeline Amantino de. **Adoção de rede eletrônica no setor público: uma análise de casos do setor da saúde.** 2000. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Escola de Administração. Programa de Pós-Graduação em Administração. Porto Alegre-RS, 2000. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/2317>. Acesso em: 14 abr. 2015.

BECKER, Maria Alice d'Avila *et al.* Estudo exploratório da conceitualização de criatividade em estudantes universitários. **Psicol. Reflex. Crit.** [online]. v.14, n. 3, 2001, p. 571-579. ISSN 0102-7972. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-79722001000300012>.

BILSKY, Wolfgang. A teoria das facetas: noções básicas. **Estudos de Psicologia** Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, Brasil; v. 8, n. 3, p. 357-365, 2003. Acesso em: 11 jun. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/epsic/v8n3/19957.pdf>

BIO, Sérgio Rodrigues. Sistema de Informação: um enfoque gerencial; o enfoque sistêmico

na gestão em busca dos resultados em tecnologia da informação orientada pela visão sistêmica e de resultados. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2008. 235 p.

BRANDÃO, Soraya Monteiro; BRUNO-FARIA, Maria de Fátima. Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 227-248, jan. 2013. ISSN 1982-3134. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7319/5808>. Acesso em: 11 jun. 2016.

BRASIL. Ministério de Educação e Cultura. **Sistema de Informação e Gestão de Projetos (SIGProj)**. Disponível em: <http://sigproj1.mec.gov.br/?goTo=what&plataforma=5>. Acesso em: 04 dez. 2014.

BRUNO-FARIA, M.F. Criatividade, inovação e mudança organizacional. *In*: Suzana Maria Valle Lima. (org). **Mudança organizacional: teoria e gestão**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003. p. 111-142.

CAPPI, João. **Impacto da evolução tecnológica da informação na mudança organizacional e no comportamento dos indivíduos**. 2006. Dissertação (Mestrado em Administração) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2006. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/1177>. Acesso em: 14 abr. 2015.

COSTA FILHO, Lourival; OLIVEIRA, Isabela Fernandes; YOKOYAMA, Sílvia Akemi. A QUALIDADE PERCEBIDA EM CENAS DO COMÉRCIO VAREJISTA DO CENTRO DE CARUARU. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ERGONOMIA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO, 6., São Paulo, 2016. **Anais [...]**. São Paulo: Blucher, p. 541-552. & SEMINÁRIO BRASILEIRO DE ACESSIBILIDADE INTEGRAL, 7., São Paulo, 2016. **Anais [...]**. São Paulo: [=Blucher Design Proceedings, v. 2, n.7], 2016. ISSN 2318-6968, DOI 10.5151/despro-eneac.2016-AMB06-2. Acesso em: jun. 2016.

CORRAR, Luiz J.; PAULO, Edilson; DIAS FILHO, José Maria. **Análise multivariada: para**

os cursos de administração, ciências contábeis e economia. São Paulo: Atlas, 2007. p. 280-323,

SOUZA, M. G. T. C.; SOUZA, B. C. ; ROAZZI, A. ; ROAZZI, M. M. ; SILVA, E. S. A era digital e a propensão ao homicídio: A hipercultura enquanto oposição à cultura da honra. **Amazônica - Revista de Psicopedagogia, Psicologia escolar e Educação**, [S. l], v. 13, n.1, p. 209-227, jan./jun. 2014. ISSN 1983-3415 (versão impressa) - ISSN 2318-8774 (versão digital). Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/274698186\\_A\\_Era\\_Digital\\_e\\_a\\_Propensao\\_ao\\_Homicidio\\_A\\_Hipercultura\\_Enquanto\\_Oposicao\\_a\\_Cultura\\_da\\_Honra](https://www.researchgate.net/publication/274698186_A_Era_Digital_e_a_Propensao_ao_Homicidio_A_Hipercultura_Enquanto_Oposicao_a_Cultura_da_Honra). Acesso em: 10 out. 2015.

FALQUETO, Júnia Maria; FARIAS, Josivania. A trajetória e a funcionalidade da universidade pública brasileira. **Revista Gestão Universitária na América Latina** – GUAL, v. 6, n.1, p. 22-41, jan. 2013.

FELDMAN, M. S.; ORLIKOWSKI, W. J. Theorizing Practice and Practicing Theory. **Organization Science**: Maryland, USA, v. 22, p. 1240-1253, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1287/orsc.1100.0612> . Acesso em: 11 jan. 2015.

FERREIRA, Vicente da Rocha Soares, *et al.* Inovação no setor público federal no Brasil na perspectiva da inovação em serviços. **RAI: Revista de Administração e Inovação**. Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil, v. 12, n. 4, p. 99-118, 2015. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/973/97343228006.pdf> . Acesso em: jan. 2016.

FORPROEX - Fórum Nacional de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras. **Relatório do grupo de trabalho sistema de dados e informações e RENEX**. CORRÊA, Edison José (org.). Belo Horizonte, UFMG, 1999, 18 p. Disponível em: <http://www.renex.org.br/documentos/Relatorio-final-Grupo-Tecnico-1999.pdf>. Acesso em: dez. 2014

\_\_\_\_\_. Fórum Nacional de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras. **Extensão Universitária: organização e sistematização**. In: CORRÊA, Edison José (org.). Coordenação Nacional do FORPROEX- Belo Horizonte: Coopmed, 2007. 112 p. ISBN: 978-85-85002-91-6.

\_\_\_\_\_. Fórum Nacional de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras. **Política Nacional de Extensão Universitária**. Manaus, 2012. Disponível em: <http://www.renex.org.br/documentos/2012-07-13-Politica-Nacional-de-Extensao.pdf>. Acesso em: 18 nov.2014.

JEZINE, Edineide Mesquita. **A crise da universidade e o compromisso social da extensão universitária**. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2006.

KLUMB, R.; HOFFMANN, M. G. **Inovação no Setor Público**: o caso do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GESTÃO DE PROJETOS - SINGER, 2; 2013, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: SINGER. In: II SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE INOVAÇÃO E SUSTENTABILIDADE, 2., 2013, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo, 2013. Disponível em: <http://hdl.handle.net/123456789/579>. Acesso em: 11 jun. 2016.

KLUMB, Rosangela. **Inovação no setor público**: proposição para a intensificação da capacidade de inovação do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. 2013. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) - Universidade do Estado de Santa Catarina Florianópolis, Santa Catarina, 2013. Disponível em: [http://www.tede.udesc.br/tde\\_arquivos/4/TDE-2013-12-19T103736Z-1640/Publico/114350.pdf](http://www.tede.udesc.br/tde_arquivos/4/TDE-2013-12-19T103736Z-1640/Publico/114350.pdf). Acesso em: jan. 2016.

LAPOLLI, **Implantação de sistemas de informações gerenciais em ambientes educacionais**. 2003. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, Santa Catarina, 2003. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/85927/193965.pdf?sequence=1>. Acesso em: 06 maio, 2015.

LIMA, D. B. **O desempenho de profissionais da consultoria organizacional e a relação com a intensidade no uso da tecnologia da informação e da comunicação**. 2008. 177f. Dissertação (Mestrado em Administração) - CCSA. Curso de Administração, UFPE, Recife. 2008.

LIMA, Suzana M.V., BRESSAN, Cynthia L. Mudança organizacional: uma introdução. *In*: LIMA, Suzana Maria Valle (org.). **Mudança organizacional: Teoria e Gestão**. Rio de Janeiro: FGV, 2003. 348 p.

MELO, Jowania Rosas de. **O compromisso social da UFPE na extensão universitária**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2011.

MORESI, Eduardo. **Metodologia da pesquisa**. Brasília: Universidade Católica de Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.inf.ufes.br/~falbo/files/MetodologiaPesquisa-Moresi2003.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2014.

O'BRIEN, James A. **Sistemas de informação e as decisões gerenciais na era da internet**. – 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

ORLIKOWSKI, Wanda J. Using Technology and Constituting Structures: A Practice Lens for Studying Technology in Organizations. **Organization Science**, Institute for Operations Research and the Management Sciences (INFORMS), Maryland, USA, v. 11, n. 4, p. 404-428, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1287/orsc.11.4.404.14600>. Acesso em: 10 fev. 2015.

ORLIKOWSKI, W.J. Sociomaterial Practices: Exploring Technology at Work. **Organization Studies**, [online], v. 28 issue: 9, page(s): 1435-1448, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0170840607081138>. Acesso em: 10 fev.2015.

PEREIRA, J. R. F. C. R. ; SCHENA, M. L. R. Análise descritiva do sistema gestor de projetos (SGPJ) da PROEX pró-reitoria de extensão da Unioeste. *In: SEMINÁRIO DO CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS DE CASCAVEL*, 10., 2011, Cascavel. **Anais** [...]. Cascavel, 2011. p. 1-13. Disponível em: [http://cac-php.unioeste.br/eventosxseminarioccsa/anais2011/Administracao/ANALISE\\_DESCRITIVA\\_DO\\_SISTEMA\\_GESTOR\\_DE\\_PROJETOS\\_SGPJ\\_DA\\_PROEX\\_PRO-REITORIA\\_DE\\_EXTENSAO\\_DA\\_UNIOESTE.pdf](http://cac-php.unioeste.br/eventosxseminarioccsa/anais2011/Administracao/ANALISE_DESCRITIVA_DO_SISTEMA_GESTOR_DE_PROJETOS_SGPJ_DA_PROEX_PRO-REITORIA_DE_EXTENSAO_DA_UNIOESTE.pdf). Acesso em: 23 abr. 2015.

ROAZZI, A.; DIAS, M.G.B.B. **Teoria das facetas e avaliação na pesquisa social transcultural**: explorações no estudo do juízo moral. Em Conselho Regional de Psicologia

RegiãoPB/RN(Ed.)A diversidade da avaliação psicológica: considerações teóricas e práticas. João Pessoa: Ideia, 2001. p. 157-190. Disponível em: [https://www.academia.edu/11370242/Teoria\\_das\\_facetas\\_e\\_avaliao%C3%A7%C3%A3o\\_na\\_pesquisa\\_social\\_transcultural\\_Explora%C3%A7%C3%B5es\\_no\\_estudo\\_do\\_ju%C3%ADzo\\_moral](https://www.academia.edu/11370242/Teoria_das_facetas_e_avaliao%C3%A7%C3%A3o_na_pesquisa_social_transcultural_Explora%C3%A7%C3%B5es_no_estudo_do_ju%C3%ADzo_moral). Acesso em: jun. 2016.

SOUSA, B.C. **A Teoria da mediação cognitiva**: os impactos cognitivos da hipercultura e da mediação digital. 2004. 281 f. Tese (Doutorado em Psicologia Cognitiva) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Psicologia. Programa de Pós-graduação em Psicologia Cognitiva, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004.

SOUZA, F. A.; LULA, A. M.; MOURA, A. L.; SOUZA, B. C. **O papel da hipercultura na atividade de consultoria**: um estudo com consultores na Região Metropolitana do Recife. *In: ENANPAD 2012*, Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: Anpad, 2012. Disponível em: [http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012\\_GPR223.pdf](http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_GPR223.pdf). Acesso em: 20 fev. 2014.

SOUZA, Eloisio Moulin de. Metodologias e analíticas qualitativas em pesquisa organizacional. [recurso eletrônico]: uma abordagem teórico-conceitual. *In: SOUZA, Eloisio Moulin de (org.). Dados eletrônicos*. Vitória: EDUFES, 2014. 296 p. il. Disponível em: <http://www.unihorizontes.br/fnh/wp-content/uploads/2014/09/Metodologias-e-anal%C3%ADticas-qualitativas-em-pesquisa-organizacional-uma-abordagem-te%C3%B3rico-conceitual.pdf>. Acesso em: 20 set. 2015.

AMORIM, Michelle Ribeiro Lage de; TELES, Bárbara Anastácia Wagner. SUPERANDO DIFICULDADES NA IMPLANTAÇÃO DOS SISTEMAS DE

INFORMAÇÃO NAS ORGANIZAÇÕES. **Revista Foco**, [S.l.], v. 6, n. 1, p. 31-45, nov. 2013. ISSN 1981-223X. Disponível em: <http://revistafocoadm.org/index.php/foco/article/view/52/47>. Acesso em: 04 nov. 2014. doi:[https://doi.org/10.28950/1981-223x\\_revistafocoadm/2013.v6i1.52](https://doi.org/10.28950/1981-223x_revistafocoadm/2013.v6i1.52).

TENÓRIO, Fernando Guilherme *et al.* Implicações das mudanças tecnológicas para a administração pública brasileira: o caso Ministério da Fazenda. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 2, n. 2, p. 01-73, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cebape/v2n2/v2n2a11>. Acesso: 01 ago.2015.

TERTO, Ana Luisa de Vasconcelos. **A extensão universitária e o sistema de informação da extensão (SIEX/UFMG): um estudo de usuários a partir de uma perspectiva compreensiva**. 2013. 110 f.: Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Ciência da Informação. Minas Gerais, 2013.

TOZONI-REIS, Marília Freitas de Campos. **Metodologia da pesquisa**. 2. ed. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2009.

TOFFLER, A. A quarta onda. São Paulo: **Revista Exame**, edição, v. 766, n. 09, 2002. Disponível em:<http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/766/noticias/a-quarta-onda-m0052568>. Acesso em: 27 maio. 2015.

UFPE. Pró-Reitoria de Extensão e Cultura. **Manual de Extensão da UFPE**. Recife, 2011. Disponível em: <https://www.ufpe.br/proexc/images/documentos/manual-extensao-2011.pdf>. Acesso em: 17 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Pró-Reitoria de Extensão e Cultura. **Procedimentos para registro de uma ação extensionista**. Recife, 2009. Disponível em: [http://www.passavante.pro.br/cronograma/procedimentos\\_acao\\_extensionista.pdf](http://www.passavante.pro.br/cronograma/procedimentos_acao_extensionista.pdf). Acesso em: 17 out. 2015.

VALADÃO, José de Arimatéia Dias; ANDRADE, Jackeline Amantino; CORDEIRO NETO, José Raimundo. Abordagens sociotécnicas e os estudos em tecnologia Social. **Revista Pretexto**, Belo Horizonte, v. 15, n. 1, p. 44-61, 2014. ISSN 1517-6 x (impressa) ISSN 1984-6983 (online) Disponível em: [http://www.fumec.br/revistas/pretexto/article/viewFile/1391/pdf\\_3](http://www.fumec.br/revistas/pretexto/article/viewFile/1391/pdf_3). Acesso em: 11 jan. 2015.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

## **Crédito consignado: cenários no Brasil e diagnóstico na UFPE (2010 a 2012)**

Caetano Correia Lira<sup>1</sup>

### **RESUMO**

O estudo se propôs analisar o empréstimo consignado, examinando o uso do microcrédito pelos servidores e pensionistas da UFPE, no período compreendido entre 2010 e 2012. A pesquisa foi realizada através da coleta de dados primários, nas informações contidas no Demonstrativo de Despesas de Pessoal. Os dados secundários foram obtidos de tabelas históricas de juros (Bancen), relatórios sobre servidores e pensionistas extraídos da folha de pagamento da UFPE, através da ferramenta *DataWarehouse*, levantamento documental, legislação federal e do Banco Central do Brasil. Utilizou-se da categorização das informações e indicação de frequência, e foi possível observar comprometimento dos salários, proventos de aposentadoria e benefícios de pensão com descontos facultativos, em especial com a contratação de crédito consignado com desconto em folha de pagamento. Foi observado que os descontos de empréstimos consignados e planos de saúde comprometem, em média, 81% dos valores consignados facultativos. Nesse sentido, pode-se sugerir a elaboração e a difusão de uma cartilha sobre educação financeira, ou crédito consignado aos servidores da UFPE.

---

<sup>1</sup> Graduação: Licenciatura em Filosofia (UNICAP, 1989). Especialização: Gestão Pública para o Desenvolvimento Universitário (UFPE, 2010). Mestrado: Gestão Pública (Mestrado Profissional em Gestão Pública/UFPE, 2014).

**Palavras-chave:** Crédito consignado. Servidores e pensionistas. Endividamento. UFPE.

## 1 INTRODUÇÃO

O estudo se propôs analisar o empréstimo consignado, examinando o uso do microcrédito pelos servidores e pensionistas da UFPE. A análise se debruçou sobre o período compreendido entre 2010 e 2012. Buscou entender os mecanismos que levam servidores e pensionistas a se endividarem, e com isso contribuir para a compreensão do problema que atinge e aflige aos usuários da modalidade de crédito conhecida como consignado.

O período objeto de estudo (2010 a 2012) foi escolhido em função da mudança política ocorrida – com a ascensão de Lula ao poder em janeiro de 2003 – e a decisão do governo em promover um maior acesso ao crédito pela população, como forma de desenvolvimento. Por outro lado, no final do Governo Lula (2010) os números apontam para a realidade do excessivo endividamento, principalmente entre servidores públicos.

O início do primeiro mandato do Presidente Lula (2003-2006) registrou uma mudança na política econômica, relativamente à concessão de crédito para a população de baixa renda, através de mecanismos legais que possibilitaram acesso mais fácil e com juros menores. O conhecido microcrédito sofreu um grande incentivo, tanto aquele chamado produtivo quanto aquele para consumo (ZOUAIN; BARONE, 2008. p. 1.251)

O aumento do acesso a esse tipo de investimento foi possível graças à expansão dos correspondentes bancários, os quais passaram a atender em padarias, mercados, farmácias, além das agências bancárias tradicionais – notadamente os bancos públicos: Caixa Econômica Federal – CEF, Banco do Brasil – BB e Banco do Nordeste do Brasil – BNB.

No ano de 2003, o governo federal, publicou a Lei 10.735/03, a partir da qual foram tomadas uma série de medidas no sentido de

disciplinar e ampliar a oferta do microcrédito. Tal lei ficou conhecida como o *pacote do microcrédito*; por meio dela foram adotadas três medidas que vieram a ampliar a oferta do microcrédito: bancarização, com o incentivo e massificação da abertura de contas simplificadas; maior oferta de crédito, através da destinação de uma parcela maior de recursos recolhidos compulsoriamente dos depósitos efetuados à vista e; formação de cooperativas de crédito de livre associação (ZOUAIN; BARONE, 2008, 1.251).

No mesmo ano de 2003, através da Lei 10.820/03, o Governo Lula regulamentou o crédito consignado, modalidade de empréstimo ofertado ao trabalhador da economia formal. O empréstimo consignado é uma opção atraente para o trabalhador, dada a baixa taxa de juros e garantia de inadimplência quase nula. O crédito consignado tem um impacto positivo sobre a economia, pois efetiva a redistribuição de renda, possibilitando a aquisição de bens de consumo ou serviços, essenciais ou não e, indiretamente, possibilita aquecimento da economia. O governo, através do microcrédito e do crédito consignado incentiva o processo de inclusão social, uma de suas políticas.

Entretanto, o mau uso dos recursos pelos tomadores de empréstimo tem como consequência o endividamento, aliás, com o passar dos anos, superendividamento, mesmo com as medidas tomadas pelo governo limitando o crédito consignado na folha de pagamento em percentuais de comprometimento da renda não superiores a 30% (trinta por cento) da remuneração bruta (ZOUAIN; BARONE, 2008, 1.258).

O endividamento tomou tal proporção que preocupa economistas, governo, bancos, órgãos de defesa do consumidor e os próprios tomadores de empréstimo que se veem, muitas vezes, de mãos atadas e se sentindo impotentes para buscar uma solução.

Diante desse quadro, é relevante o estudo e compreensão dos mecanismos que levam servidores e pensionistas a contraírem empréstimo consignado, ao ponto do superendividamento, de forma a contribuir com sugestões que auxiliem os envolvidos a refletir sobre essa realidade. A realização deste projeto tem caráter exploratório e se

constitui em uma iniciativa inédita, na UFPE, dada a possibilidade de acesso aos dados disponibilizados pelo Banco Central do Brasil, bancos públicos brasileiros e dados da folha de pagamento da instituição pesquisada.

O endividamento, e mesmo o superendividamento, é uma realidade que preocupa aos tomadores de empréstimos, aos agentes financeiros, ao governo federal e, mais recentemente, a órgãos de defesa do consumidor, tais como: Procon, Ministério Público, associações diversas de defesa do consumidor, Defensoria Pública. Ocorreu nos últimos anos um crescente número de reclamações nos órgãos de defesa do consumidor e ações judiciais.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

A temática crédito consignado tem sido objeto de diversos estudos a partir de inúmeras vertentes. A proposta do presente trabalho nasceu da análise do escopo legal, aquilo que regulamenta a prestação desse serviço tão recorrente, a partir do momento em que no Governo Lula principiou uma mudança na política de disponibilidade de dinheiro para aquisição de bens de consumo e duráveis. Assim, apresentam-se, a seguir, aspectos gerais sobre a legislação, as linhas de crédito, os formatos legais (contratos) do empréstimo, taxa de juros e, inclusive, aspectos como o *marketing* utilizado nesse nicho da economia e suas conseqüências, ou seja, impactos sociais advindos, aspectos jurídicos e ações implementadas em defesa desse consumidor, particularmente aquele que é mais vulnerável (o idoso).

### 2.1 Cenários

O acesso ao crédito consignado, aquele cuja contrapartida ao empréstimo tomado ocorre através de folha de pagamento, foi regulamentado e facilitado a partir da publicação da Lei nº 10.735/03 – a Lei da *bancarização*. Após a publicação desta lei, diversos dispositivos legais normatizaram sua aplicação, a exemplo do Decreto nº 4.840/03,

estabelecendo normas para concessão de empréstimo consignado aos trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

Quanto aos servidores públicos federais, através do Decreto nº 3.297/99, foi regulamentado o art. 45, da Lei nº 8.112/90, o qual dispõe sobre as consignações em folha de pagamento dos servidores públicos civis, dos aposentados e dos pensionistas da União. O Decreto nº 4.961/04 revogou o anterior e estabeleceu novas regras. Igualmente ele foi revogado pelo Decreto nº 6.386/08, com as alterações dos Decretos 6.574/08 e 6.967/09, que regulamentou as regras de consignação, até a atualidade, para o seguimento de servidores, aposentados e pensionistas da União. Através desse Decreto o governo permitiu aos bancos e agentes financeiros habilitados – as consignatárias – efetuarem negociações diretamente com os servidores sem a intermediação dos órgãos públicos, os quais respondiam pela implantação dos empréstimos na folha de pagamento via SERPRO (Serviço Federal de Processamento de Dados).

A partir de 2005 o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão estabeleceu que a responsabilidade pela implantação dos empréstimos competisse às consignatárias através de habilitação perante o setor competente da SRH, posteriormente transformada em Secretaria de Gestão Pública – SEGEP/MPOG. Dadas as facilidades para a contratação do crédito – considerado o período de arrocho salarial promovido pelo governo FHC – ocorreu procura por essa modalidade de consignado. As poucas exigências para a obtenção do crédito consignado, as baixas taxas de juros e a garantia de desconto das parcelas em folha de pagamento, tornam essa operação atrativa para os servidores públicos federais, aposentados e pensionistas do INSS e demais pensionistas da União.

A evolução do crédito destinado às pessoas físicas – crédito consignado e demais modalidades, no período de 2004 – 2008, demonstra que se deu uma grande procura por essa modalidade de empréstimo.

Crédito consignado em Marques e Cavallazzi (2000) “compreende todo empréstimo a particulares que não seja destinado a uma atividade econômica e profissional”. Nesse sentido se destina ao consumo, seja a aquisição de imóveis, bens ou serviços. Tal crédito é oposto àquele chamado de produtivo, considerando que sua função é para atender ao consumo pessoal.

No âmbito jurisprudencial, crédito consignado:

[...] consiste na autorização irrevogável e irrevogável de descontos diretos efetuados mensalmente da remuneração, salário ou benefício previdenciário, correspondentes ao valor das parcelas devidas, sobre as quais incidem taxas de juros inferiores à média oferecida no mercado, limitadas a 2.5% ao mês. (FERREIRA, 2008, p. 9).

Crédito consignado, na concepção de Zouain e Barone (2008, p.1.258):

[...] é um tipo de crédito oferecido para os empregados do setor formal e/ou aposentados e pensionistas do INSS, com baixas taxas de juros [...] em que as prestações são descontadas diretamente de seus salários e/ou aposentadorias e pensões.

Santos (2008) afirma que os estudiosos do assunto concordam que *empréstimo consignado* e *crédito consignado* são termos correlatos, embora a expressão empréstimo consignado seja de uso mais adequado para este estudo.

O crédito consignado, particularmente aquele destinado ao consumo pessoal, seja na aquisição de bens duráveis (imóveis, veículos

etc.), seja aquele tomado para aquisição de bens não duráveis, prestando apenas para a satisfação pessoal na compra de objetos ou serviços (objetos pessoais, eletroeletrônicos, viagens etc.) respondia em 2004 por 35,5% das operações na carteira de crédito pessoal, segundo o Banco Central do Brasil – BACEN, percentual que se eleva para 45,7%, em uma franca demonstração da vitalidade desse segmento de consumo entre os tomados de empréstimo (LACERDA, 2009).

As questões levantadas quanto a esse tipo de crédito dizem respeito à real necessidade que as pessoas tem de tomar para si esse crédito, considerando que elas não se dão conta que estão respondendo a estratégias de *marketing* de uma sociedade de consumo na qual se privilegia e se dá importância a esfera do ter em contrapartida a esfera do ser. A propaganda enganosa também é considerada uma grande aliada daqueles que disponibilizam crédito fácil ao consumidor, o qual não possui educação financeira, nem mecanismos de proteção perante situações como as facilidades de aquisição desse produto, contratos enganosos, altas taxas de juros, etc. Entretanto, é pacífico o entendimento que o crédito consignado se presta como fator de inclusão social.

## 2.2 Linhas de Crédito (modalidades)

Múltiplos são os produtos ofertados pelo mercado financeiro à população, seja a minoria possuidora de rendas e patrimônio ou aquela maioria que quase não tem rendas ou bens, além do próprio salário, benefício ou pensão. Para os primeiros existem diversas formas de crédito. O crédito pode se destinar a dois segmentos de consumidores: empresas ou pessoas físicas. Para as empresas, os principais tipos de crédito ofertado são: empréstimo para capital de giro, desconto de títulos, adiantamento sobre contrato de câmbio, repasse de recursos externos, financiamento de exportação.

Para o outro seguimento, as pessoas físicas, existem diversos produtos. Conforme afirmado acima, aquelas pessoas físicas detentoras de bens e patrimônio tem as opções de crédito: cartão de crédito, cheque

especial, *leasing*, crédito automático etc. Além destes produtos e serviços, os clientes com saúde financeira têm à sua disposição diversos tipos de operações financeiras e aplicações (CDB, VGBL, seguros diversos, capitalização etc.).

O segundo grupo de pessoas – desprovidas de ativos financeiros – constituído pela população detentora de poucos recursos, além do salário, tem à sua disposição no mercado financeiro, através das instituições bancárias, as seguintes linhas de crédito: adiantamento de imposto de renda de pessoa física, aquisição de veículos e bens duráveis, cheque especial, compra de dívida, crédito aporte, crédito automático, crédito direto ao consumidor (CDC), crédito para material de construção, débito em conta, desconto em folha, empréstimo consignado, empréstimo pessoal, financiamento de veículos, *leasing* de veículo, microcrédito, antecipação de 13º, nota promissória rural, penhor, Pronaf, refinanciamento de veículo e CDC turismo.

O empréstimo consignado tem sido uma das principais opções do consumidor de baixa renda e dos servidores públicos, aposentados e pensionistas da União. Para este seguimento, em particular, as instituições financeiras têm lançado mão de propaganda no intuito de conquistá-lo, considerado o pequeno grau de inadimplência, uma vez que o desconto ocorre diretamente na folha de pagamento.

### 2.3 Contratos

O empréstimo consignado é um produto a disposição do consumidor, cujo objeto é a disponibilidade para o contratante, importando em uma relação contratual. O tomador de empréstimo consigna em um acordo formal, contrato particular, a aquisição de bens, valores ou serviços, na qual, via cláusula contratual, deve constar o preço, a descrição ampla e completa (do bem), além do seu estado, forma de pagamento, garantia e os juros e encargos por inadimplência (Prefeitura Municipal de Chapadão do Sul/MT/2013).

O contrato é uma formalidade presente em muitas das transações na sociedade, seja na aquisição de bens, prestação de serviços, usufruto de bens imóveis, móveis e semoventes. Trata-se de um pacto entre as partes e visa promover a segurança dos entes envolvidos na transação. De tal forma, deve ser do conhecimento e aceite mútuo, inclusive com a menção do foro apropriado para questionamento futuro por qualquer uma das partes.

Porém, no mercado financeiro, em especial aquele que trata do empréstimo consignado, diversas são as reclamações da parte dos tomadores de empréstimo: indisponibilidade de cópia do contrato firmado, cláusulas de difícil compreensão e, às vezes, abusivas, imposição de cláusula contratual em que o contratante compra um produto não desejado, a chamada “casadinha” através da qual se vê obrigado a “aceitar” produtos adicionais (seguro pessoal, seguro residencial, previdência privada etc.).

Na concepção de Gagliano e Pamplona Filho (2010, p. 14) o contrato é:

Um negócio jurídico bilateral, por meio do qual as partes, visando a atingir determinados interesses patrimoniais, convergem as suas vontades, criando um dever jurídico principal (de dar, fazer ou não fazer), e, bem assim, deveres jurídicos anexos, decorrentes da boa-fé objetiva e do superior princípio da função social.

O contrato se torna um instrumento de realização pessoal e social. Na visão de Malucelli (2008, p. 18), o contrato é um instrumento para a realização da vida em sociedade. Assim, a concepção de crédito se torna uma relação jurídica, formalizada em um contrato, cujo regulamento maior é o Código Civil e o Código de Defesa do Consumidor. Chama atenção para esta relação contratual o fato desses dispositivos serem elaborados pelos fornecedores dos produtos, bens e serviços, cabendo ao tomador a adesão, quase sempre sem questionamento, motivo porque tais relações contratuais são prejudiciais ao contratante. O abuso

de cláusulas contratuais tem sido frequentemente denunciado pelos tomadores de empréstimo e, por vezes, a solução somente se concretiza na esfera judicial.

Especificamente, no caso do empréstimo consignado – seja aquele tomado pelo empregado formal, aposentados e pensionistas do INSS, servidores, aposentados e pensionistas da União – a celebração escrita do contrato é obrigatória e deve ser disponibilizada cópia para o contratante, mesmo que a negociação e aceite/adesão tenha sido efetuada através de fax, telefone, internet ou presencialmente (MALUCELLI, 2008, p. 18).

## 2.4 Taxas de Juros

O empréstimo consignado se constitui em um excelente negócio para o tomador de crédito por diversos motivos: desconto em folha, concessão de empréstimo mesmo para quem tem restrições creditícias; é rápido, fácil e sem consulta aos serviços de proteção ao crédito (FERREIRA, 2008, p. 1). Entretanto, o principal atrativo é que esse produto oferece menores taxas de juros ao empregado formal, aposentados e pensionistas do INSS, servidores públicos, ativos e inativos e pensionistas, na esfera municipal, estadual e federal.

As facilidades na contratação do empréstimo consignado aliada a bancarização ocorrida no país, a partir de 2003, além da decisão política de possibilitar a parcela mais pobre da população acesso a ativos financeiros, não teriam encontrado respaldo nos tomadores de empréstimo se esse crédito, esse dinheiro não tivesse um atrativo maior, crédito com taxa de juros menores que aquelas oferecidos no mercado.

As taxas de juros influenciam na decisão do consumidor na hora de efetuar uma transação. Não é o fator preponderante, mas tem um peso considerável no momento de decidir sobre uma contratação a ser efetuada. O lucro (juros) está na base da transação financeira e conforme o percentual seja menor se vislumbra o acesso de uma parcela maior da população a este bem, e o consumo de bens e serviços, por extensão.

A taxa de juros, segundo Silva (s/d. p.18), “corresponde ao percentual, que empregado ao capital em poder do tomador do empréstimo, define e produz a remuneração do credor, sendo esta, um produto da aplicação da taxa sobre um determinado capital durante o período estabelecido”. Juros são uma compensação do credor ao ceder uma parte do seu patrimônio a outro, sendo confundido as vezes com taxa de juros. Hoji (2003, p. 62) afirma que “o juro pode ser entendido como remuneração do capital de terceiro”.

A taxa máxima de juros fixada em 12% a.a., através do artigo 192, da Constituição Federal de 1988, na realidade jamais foi praticada, graças a manobras dos principais interessados, os bancos, sendo ela declarado pelo STF passivo de regulamentação, algo que não aconteceu até hoje. Assim, a cobrança de juros é livre e não há controle pelo governo, nem por outra instância.

## 2.5 Marketing e Vulnerabilidade

Diversas são as causas do superendividamento no contexto e extensão em que se tornou o problema da parcela mais humilde e de baixo poder aquisitivo da população, inclusive entre empregados formais, aposentados e pensionistas do INSS e servidores e pensionistas da União. Duas situações que se encontram na base dessa equação – tomada de empréstimo e posterior superendividamento – se referem as formas de marketing e vulnerabilidade dos contratantes.

A propaganda agressiva, às vezes abusiva e mesmo enganosa, ocorre no contexto de uma sociedade de consumo onde os mecanismos de convencimento destacam as facilidades em adquirir o crédito consignado – aqui um produto tal qual um bem de consumo – sem que haja a devida prevenção ou informação acerca da importância e cuidado no uso do dinheiro.

O *marketing* do crédito consignado é desenvolvido de diversas formas pelos agentes financeiros, a começar pela oferta do produto dentro das agências bancárias. Outras formas de

propaganda, não menos agressivas: *folders*; panfletos; abordagens (abruptas) nas ruas realizadas por funcionários das instituições financeiras; *telemarketing* realizado a partir de *call center*; internet, via e-mail e uso de *banners* hospedados em sites visitados pelos consumidores; propaganda televisiva, com o uso de figuras publicitárias (atores e atrizes de sucesso, atletas, etc.), especialistas na arte do convencimento.

O que chama atenção no formato do *marketing* do crédito consignado é a agressividade da propaganda, a qual induz as pessoas a consumir sem uma reflexão sobre a necessidade da aquisição desse tipo de produto. As instituições que negociam nesse mercado, de maneira enganosa e publicidade agressiva, vendem a ideia de crédito fácil, além de sonegar informações básicas, tudo com o fito de persuadir aos consumidores na utilização do crédito. (MINATO e BONELLA, 2009).

Outra causa do superendividamento em análise, diz respeito a vulnerabilidade a que está sujeito o consumidor, considerada a parte mais fraca nesta relação de consumo. Antônio Carlos Efig (2002, p. 22) afirma que “a vulnerabilidade se configura pelo simples fato de o cidadão se encontrar na situação de consumidor, independente de grau cultural, econômico, jurídico etc.”. Paulo Valério Dal Pai Moraes 1999, p. 99) arroga que:

Vulnerabilidade é, então, o princípio pelo qual o sistema jurídico positivado brasileiro reconhece a qualidade daquele ou daqueles sujeitos mais fracos na relação de consumo, tendo em vista a possibilidade de que venham a ser ofendidos ou feridos, na sua incolumidade física ou psíquica, bem como no âmbito econômico, por parte do sujeito mais potente da mesma relação.



Atualmente alguns autores (MARQUES *et al.*, 2006; GONTIJO, 2010; FITIPALDI *et al.*, s/d; SANTOS, 2008) utilizam o termo hipervulnerabilidade para designar aqueles que se encontram nessa condição, de forma irremediável, particularmente os idosos, aposentados e pensionistas do INSS. Esses consumidores são hipervulneráveis, considerando que muitas vezes necessitam contratar serviços em face de doenças e morte prementes, além de não terem condições de entenderem a complexidade de certos tipos de contratos.

## 2.6 Impactos Sociais, Aspectos Jurídicos e Ações

O empréstimo consignado, bem administrado, possibilita aos tomadores de empréstimo: inclusão social, aquisição de bens, usufruto de serviços, realização pessoal e realização de sonhos, melhora na qualidade de vida, enfim, crescimento econômico. Paradoxalmente, segundo Santos (2008, p. 2), embora endividados, os tomadores de empréstimo estão mais felizes, pois o crédito adquirido “permite ascender a um nível superior. Proporciona adquirir sem esperar produtos desejados e necessários às famílias, como a geladeira, o fogão, o rádio, a televisão, o computador, o automóvel, a casa própria”.

De outro modo, a falta de controle, a tomada irrefletida de empréstimos e a má administração dos recursos obtidos geram: exclusão social, redução da liberdade financeira, redução da capacidade de consumo e qualidade de vida, perda dos laços sociais, perda do emprego. O superendividamento afeta a dignidade da pessoa, afirma Coelho (2013), de tal modo que “a inquietude financeira gera conflitos no lar e no trabalho, problemas físicos e emocionais, queda de produtividade no trabalho e, até mesmo, risco de acidentes laborais”.

Assim, o crédito consignado quando bem administrado se constitui em um dos elementos importantes para o desenvolvimento. Por outro lado, sendo mal administrado, se torna um pesadelo para o usuário e para a própria economia de um país.

Inegavelmente, o crédito consignado é um fator gerador  
→

de desenvolvimento pelas possibilidades que permite aos mais carentes ter acesso a bens e serviços. Nessa perspectiva, segundo Bolade (2012, p. 187) *apud* Lima (2006), o crédito consignado permite acesso a:

Bens que são indicadores de qualidade de vida e até mesmo indispensáveis ao bem-estar mínimo das famílias. Não há economista no mundo que duvide da importância é inegável que o crédito permite resolver o problema de acesso de muitas famílias a do crédito para gerar crescimento, pois ao propiciar o aumento do consumo, obriga as empresas a produzir em maior escala e a empregar mais, aumentando o poder de compra da população, com melhora no seu nível de vida e assim por diante.

Do lado oposto, o crédito consignado se torna o caminho fácil para o endividamento, “a ruína e a escravidão por dívidas” dos familiares endividados (SANTOS, 2008. p. 16).

Dentre as ações para tratamento do endividamento e superendividamento, o Código de Defesa do Consumidor, art. 49, introduz o termo “direito de arrependimento”, cujo objetivo é “proteger a livre escolha do consumidor a partir dos novos postulados da teoria contratual” (GONTIJO, 2010). Patrícia Gontijo alerta, ainda, que a proteção oferecida pelo Código de Defesa do Consumidor não se aplica “aos contratos de crédito ao consumo, nestes incluídos, cartões de crédito, financiamentos e empréstimos, apesar da evidente vulnerabilidade do consumidor nestas espécies contratuais e das graves consequências que podem advir da má contração do crédito” (GONTIJO, 2010, p. 8).

Do ponto de vista da legislação, além do que genericamente foi estabelecido na Constituição Federal de 1988, o Código de Defesa do Consumidor, segundo Patrícia Gontijo (GONTIJO, 2010, p. 8), “busca-se efetivar os direitos fundamentais do consumidor e garantir-lhes uma existência digna e fundada na igualdade e na liberdade de escolha”. O

Código de Defesa do Consumidor objetiva “proporcionar o equilíbrio contratual, concedendo especiais direitos e proteções ao parceiro contratual mais fraco e vulnerável”, possibilitando garantir a efetivação dos direitos fundamentais nas relações de consumo.

A conciliação entre consumidor superendividamento e os fornecedores de crédito, é uma possibilidade, presente na doutrina europeia, segundo Brenda Schneider dos Santos (SANTOS, 2008. p. 15), a qual é favorável a um entendimento, cooperação e renegociação das dívidas como forma de solucionar um problema que somente traz insegurança e incerteza social. Este princípio aponta para a esfera judicial como local apropriado ao trato do problema, admitindo também, em uma fase prévia, a busca de soluções extrajudiciais.

Brenda Schneider dos Santos afirma que o caminho da conciliação busca evitar “a situação de emergência social”. Exemplo desta ação é o Projeto-piloto, apresentado pela Corregedoria-Geral de Justiça do Rio Grande do Sul, o qual objetiva “mediar a renegociação de dívidas dos superendividados com todos os seus credores, de forma amigável, de acordo com seu orçamento familiar, de modo a garantir a subsistência básica de sua família” (SANTOS, 2008. p. 17).

Esse projeto é fruto de parcerias entre Defensoria Pública do Rio Grande do Sul, Cruz Vermelha Brasileira, Ministério da Justiça/DPDC, Procon RS, Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, UFRGS, e já se encontra em funcionamento em diversas comarcas do Estado (RS).

Em nível de orientar preventivamente, existem iniciativas a exemplo de cartilhas elaboradas e distribuídas pelos órgãos de defesa do consumidor. “A Cartilha do Consumidor” distribuída pela Prefeitura da cidade de Chapada do Sul-MS (Prefeitura Municipal de Chapadão do Sul/MT, 2013), por exemplo, traz dicas de como renegociar contratos e quitar dívidas. Órgãos públicos também já cientes da extensão do problema tem tomado iniciativas, a exemplo da publicação “Roteiro Técnico sobre empréstimo consignado para aposentados e pensionistas do INSS” (INSS, 2013), que orienta aposentados e pensionistas quanto aos cuidados, procedimentos a serem observados na contratação, formas de empréstimo e procedimentos para reclamações.

Bancos e consignatárias, principais interessados nesse tipo de negócio, também tem se preocupado com o problema do superendividamento, para tanto foi publicada a “Cartilha do Crédito Consignado”, uma iniciativa da Associação Brasileira de Bancos (ABBC), com apoio da Associação Nacional das Instituições de Crédito, Financiamento e Investimento (ACREFI) e Federação Brasileira de Bancos (Fenbraban). Na realidade se trata de uma propaganda em prol do uso do crédito consignado, inclusive alertando para os cuidados na contratação do crédito, entretanto, na prática as coisas são bem diferentes.

Outra iniciativa vinda dos bancos e consignatárias é a publicação impressa ou disponibilizada na internet, geralmente nos sites das instituições, de cartilhas orientando o uso racional do crédito, numa perspectiva da educação financeira.

### **3 CRÉDITO CONSIGNADO NA UFPE**

A folha de pagamento da UFPE registra um quantitativo de aproximadamente 12 mil contracheques, incluídos os servidores ativos, inativos, beneficiários de pensão e contratados em caráter temporário. Esse significativo número aponta para a existência de potenciais consumidores do produto crédito consignado.

#### **3.1 Consignação em Folha de Pagamento**

O acesso ao crédito consignado (em condições facilitadas) para os servidores públicos federais está previsto no parágrafo único do artigo 45, da Lei 8.112/90. Esse dispositivo legal foi regulamentado através do Decreto n. 3.297/99, o qual dispôs sobre “as consignações em folha de pagamento dos servidores públicos civis, dos aposentados e dos pensionistas da Administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo da União”. Tal dispositivo legal estabeleceu os tipos de consignações possíveis de descontar em folha, as competências, percentuais de comprometimento da renda salarial e medidas cabíveis

na hipótese de descumprimento contratual por uma das partes.

Os trabalhadores regidos pela CLT tiveram regulamentado o acesso à consignação com desconto em folha de pagamento através da Lei 10.820/2003. A mesma Lei regulamentou o acesso ao crédito para aposentados e pensionistas do INSS, os percentuais máximos permitidos de desconto para trabalhadores da iniciativa privada (40%), aposentados e pensionistas do INSS (30%) e providências em casos de demissão.

Os descontos em folha de pagamento são de duas naturezas: consignações compulsórias (previdência social, imposto de renda, pensão alimentícia e outras definidas em lei) e consignações facultativas (planos de saúde, associações, sindicatos, seguros de vida, empréstimos e outras definidas em lei). Os descontos facultativos – todos eles – somados não podem ultrapassar 30% da remuneração bruta do servidor ou benefício da pensão. A contratação de qualquer consignação facultativa é efetuada pelo servidor e pensionista diretamente junto a consignatária, através de contrato firmado entre as partes. Sua implantação na folha de pagamento ocorre através de comando eletrônico autorizado e acompanhado pelo MPOG, através da Secretaria de Gestão de Pessoas. A operacionalização na folha de pagamento dos servidores públicos federais do Poder Executivo da Administração Direta, fundações e autarquias é realizada pelo Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO, incluída aquela da UFPE.

A folha de pagamento da UFPE compreende todos os gastos efetuados mensalmente com o pagamento de servidores ativos, inativos, pensionistas, cargos comissionados, contratos temporários (professor substituto, professor visitante, técnico-administrativos temporários), médicos residentes e residência multiprofissional. Também está incluído na folha de pagamento gastos com benefícios sociais (auxílio alimentação, auxílio transporte, pré-escolar e *per capita* saúde suplementar).

### 3.2 Crédito Consignado na UFPE: natureza e quantidade

A UFPE assim como os demais órgãos públicos da Administração Direta, as fundações e autarquias registram ocorrências de consignações facultativas diversas descontadas em contracheque.

Exceto a implantação de pensão alimentícia, seja judicial ou facultativa, aquela requerida espontaneamente pelo servidor ativo ou inativo, as demais consignações são implantadas pelas próprias consignatárias em que foram firmados os contratos. As consignatárias – de qualquer natureza – para operar com órgãos públicos precisam de cadastramento prévio perante a SEGEP/MPOG. Anualmente estas empresas realizam atualização cadastral perante o órgão gestor do SIAPE.

Servidores e pensionistas quando tomam dinheiro emprestado junto às firmas consignatárias (bancos, financeiras, firmas de previdência privada, cooperativas de crédito, etc.) firmam contrato onde são estabelecidas as condições, particularmente o montante emprestado e o valor e número de parcelas as quais passam a ser descontadas regressivamente nos contracheques.

Através de análise dos Demonstrativos de Despesas com Pessoal – DDP referentes ao período 2010 a 2012, se verifica que os servidores e pensionistas da UFPE são tomadores de empréstimo consignado perante sete principais bancos e financeiras: 2 públicos e 5 privados. O Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal são os dois bancos públicos através dos quais muitos servidores buscam tomar empréstimo. Os demais bancos ou financeiras privadas que apresentam expressivo volume de empréstimos: Banco BMG, Banco BGN, Banco Panamericano, Banco Matone e Banco Votorantim. As demais consignatárias (bancos, financeiras e cooperativas de crédito) participam com uma pequena quantidade de empréstimos descontados em contracheque.

Um volume significativo de uso da margem consignável dos servidores e pensionistas se destina a descontos com planos de saúde. A UFPE estabeleceu convênios com a Fundação de Seguridade Social – GEAP e Caixa de Previdência e Assistência dos Servidores da Fundação Nacional de Saúde – Capesesp, além da Sulamérica Companhia de

Seguro e Saúde. Além destes três principais planos de saúde, outras duas consignatárias detêm um volume considerável das consignações contratadas, o Sintufepe e Adufepe.

Na UFPE, em média, 65% dos descontos referentes a consignações facultativas são empréstimos e 27% correspondem a planos de saúde, fato que se repete em todo o período pesquisado.

### 3.3 Operacionalização do Consignado

A operacionalização do empréstimo consignado ocorre através de um dispositivo legal celebrado entre o MPOG, através do SEGEP e as consignatárias que desejarem e satisfaçam aos requisitos estabelecidos no Decreto nº 6.386/2008, regulamentado pela Portaria Normativa nº 05/2008/MPOG.

O dispositivo legal estabelece aspectos conceituais sobre consignações (obrigatórias e facultativas), a forma de cadastro no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, as competências para o envio de arquivo eletrônico etc. Atualmente apenas podem ofertar esse tipo de produto para o servidor as empresas consignatórias que se encontram cadastradas no SICAF e que realizam recadastramento anual perante a SEGEP/MPOG, consoante o art. 6º, Portaria Normativa nº 05/2008.

Até o ano de 2004, os contratos de consignação eram enviados para a Diretoria de Gestão de Pessoas que providenciava a implantação na folha de pagamento. Tais contratos ficavam sob a guarda da DGP pelo prazo de cinco anos, para o caso de alguma divergência ou contestação das partes. A partir de 2005, as averbações foram declaradas e colocadas sob a responsabilidade das consignatárias, cabendo aos órgãos do SIPEC o papel de acompanhar a implementação dos consignados e encaminhamento ao AUDIR/SEGEPE das reclamações oriundas dos servidores e pensionistas. O disciplinamento das competências dos órgãos setoriais do SIPEC está discriminado na Portaria nº 05/2008.

## 4 MARCO METODOLÓGICO

Este estudo teve como escopo principal investigar o crédito consignado no Brasil e particularmente na UFPE, no período 2010 a 2012, tendo como objeto de investigação a folha de pagamento dos servidores e pensionistas.

Trata-se de uma abordagem quantitativa. Existem duas abordagens consagradas no campo da pesquisa, a saber: pesquisa quantitativa e qualitativa. A primeira é aquela mais frequentemente utilizada no campo das ciências exatas, onde “o pesquisador conduz seu trabalho a partir de um plano pré-estabelecido *a priori*, com hipóteses claramente especificadas e variáveis operacionalmente definidas”. (GODOY, 1995, p. 58).

A pesquisa quantitativa parte do princípio que tudo pode ser quantificável, assim é possível traduzir em números opiniões e informações, para classificá-las e analisá-las. Requer o uso de recursos e de técnicas estatísticas (percentagem, média, desvio-padrão, coeficiente de correlação etc.). Fonseca (2002, p. 20) afirma que:

Diferentemente da pesquisa qualitativa, os resultados da pesquisa quantitativa podem ser quantificados. Como as amostras geralmente são grandes e consideradas representativas da população, os resultados são tomados como se constituíssem um retrato real de toda a população alvo da pesquisa. A pesquisa quantitativa se centra na objetividade. Influenciada pelo positivismo, considera que a realidade só pode ser compreendida com base na análise de dados brutos, recolhidos com o auxílio de instrumentos padronizados e neutros. A pesquisa quantitativa recorre à linguagem matemática para descrever as causas de um fenômeno, as relações entre variáveis etc.

A pesquisa qualitativa, mais utilizada no campo das ciências sociais, segundo Godoy (1995, p. 58):

Envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo.

Vergara (2009, p. 41) afirma que “os tipos de pesquisa são classificados a partir de critérios utilizados pelos autores que tratam do assunto”. A autora classifica os tipos de pesquisa a partir de dois critérios: quanto aos fins e quanto aos meios.

Na classificação de Vergara (2009) quanto aos fins, uma pesquisa pode ser: a) exploratória; b) descritiva; c) explicativa; d) metodológica; e) aplicada e; f) intervencionista. De outro modo, quanto aos meios de investigação, uma pesquisa pode ser: a) de campo; b) de laboratório; c) documental; d) bibliográfica; e) experimental.

De modo diferente, com base nos objetivos a serem atingidos, Gil (2002, p. 41), por sua vez, classifica as pesquisas em: exploratórias, descritivas e explicativas.

A pesquisa foi realizada através da coleta de dados primários, em exame direto das informações contidas no Demonstrativo de Despesas de Pessoal. A DDP é um demonstrativo contábil de todas as despesas realizadas com pessoal, incluídos os aposentados e pensionistas da União.

Os dados secundários são constituídos de tabelas históricas de juros (Bancen), relatórios sobre servidores e pensionistas extraídos da folha de pagamento da UFPE, através da ferramenta *DataWarehouse*, levantamento documental, legislação federal e do Banco Central do Brasil, além do referencial teórico construído.

Na análise dos dados se utilizou a categorização das informações e indicação de frequência. Tal análise teve como objetivo organizar os dados de forma que se tornasse possível o fornecimento de respostas

para o problema proposto. Seguindo a proposta de Gil (2006), a pesquisa trilhou os seguintes passos: i) estabelecimento de categorias; ii) codificação e tabulação e; iii) análise estatística dos dados.

## 5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

O estudo principia com o exame do quadro de servidores da UFPE, potencial clientela do crédito consignado, compreendendo um universo de pouco mais de onze mil contracheques em 2010 – marco inicial da pesquisa – e próximo de doze mil ao final de 2012. Esse quadro se divide em servidores ativos, aposentados e pensionistas.

O grupo de interesse primário para o estudo – servidores ativos, aposentados e pensionistas – registra um pequeno aumento em todas as categorias no período. Esse crescimento é mais visível quanto ao número de servidores ativos. O quadro de aposentados e pensionistas é estável e sofre variação quando ocorrem aposentadorias ou óbitos de aposentados e eventualmente servidores ativos, e existindo dependentes passíveis de fazerem jus a pensão civil nas situações previstas em lei.

O aumento geral da quantidade de servidores ativos se deu em função de novas nomeações autorizadas em face da política do Governo Lula (2003-2010) para a educação superior (REUNI, UAB, Pró-Uni). O processo de interiorização da UFPE ocorreu através da criação de novos *campi* nas cidades de Caruaru/PE e Vitória de Santo Antão/PE, fundadas em 2006, os quais requerem aumento da mão de obra. O processo de interiorização da UFPE bem reflete essa política de expansão. Outro motivo do aumento do número de servidores ativos permanentes ocorreu devido a permanência de servidores em idade de aposentadoria, os quais optam por permanecer em atividade, motivados pelo abono de permanência.

A pesquisa realizada sobre a folha de pagamento, a partir do Demonstrativo de Despesa de Pessoal – DDP, possibilitou mensurar o volume mensal de recursos que envolve a folha de pagamento da UFPE. A média mensal da folha de pagamento da UFPE nos anos pesquisados

representa aproximadamente 60 milhões/mensais em 2010, 67 milhões em 2011 e 73 milhões em 2012, corroborando o aumento no número de servidores. Outro fator responsável pela evolução e aumento do volume anual da folha de pagamento se encontra na aplicação de aumentos salariais em 2010 e 2012, pequeno e quase imperceptível.

O comprometimento do salário dos servidores e beneficiários de pensão com descontos realizados em folha de pagamento ocorre em percentuais estabelecidos em lei, sendo 30% o máximo permitido para consignações facultativas, conforme disciplinado no art. 8º. do Decreto n. 6.386/08 e artigos 16 e 17, § 1º. da Portaria Normativa n. 01/10.

Os descontos representam em média, no período estudado, o percentual de 24,5% da remuneração bruta. Desses descontos, aqueles de natureza obrigatória (pensão alimentícia, contribuição de seguridade social, imposto de renda e outros descontos determinados judicialmente) representam em média 68,5%, enquanto os descontos facultativos representam em média 33,6%. Durante o período pesquisado se observa que praticamente não ocorreu alteração significativa, tanto nas despesas obrigatórias quanto aquelas facultativas, objeto de interesse deste trabalho.

Se os descontos consignados de natureza facultativa são limitados a 30%, como entender que o percentual médio ficou em torno de 33,6% no período? Ocorre que os descontos de plano de saúde GEAP e Capesesp, como já esclarecido anteriormente, são empresas de autogestão e têm o seu desconto separado do percentual das (consignações) facultativas, porém, na DDP estas despesas são classificadas como sendo contabilmente da mesma natureza.

Na relação folha de pagamento e descontos consignados, considerados todos (compulsórios e facultativos), a pesquisa destacou sete consignatárias facultativas – sete bancos que realizam empréstimo consignado para servidores e pensionistas e os três principais planos de saúde cujas mensalidades são descontadas em folha. As empresas consignatárias de empréstimo consignado analisadas foram: Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco BMG, Banco BNG, Banco

Panamericano, Banco Matone e Banco Votorantim. As empresas de plano de saúde: Fundação de Seguridade Social-GEAP, Caixa de Previdência e Assistência dos Servidores da Fundação Nacional de Saúde-Capesesp e Sulamérica.

Dado o volume considerável de descontos carreados para as consignatárias, a pesquisa realizada procurou levantar a quantidade de servidores tomadores de empréstimos e outros tipos de produtos disponibilizados, a exemplo dos planos de saúde.

Os consignados contratados no período 2010 a 2012, relacionando os valores totais mensais das sete consignatárias mencionadas anteriormente demonstram que os empréstimos registram uma linha ascendente nos valores descontados, demonstrando que se trata de um mercado promissor.

Chama atenção o volume de dinheiro descontado na folha de pagamento para as consignatárias Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Banco BMG, sendo este último um banco privado. Os bancos públicos federais (BB e CEF) têm esta preferência do servidor porque é através deles que os salários, proventos de aposentadoria e benefícios de pensão são pagos mensalmente, facilitando o contato e abordagem dos servidores/clientes. Pesa em favor desta opção, também as taxas de juros oferecidas pelos bancos.

O Banco do Brasil detém a condição de principal credor dos servidores e pensionistas da UFPE quando o assunto é crédito consignado com desconto em folha de pagamento. Outros serviços são utilizados: crédito (CDC, por exemplo), previdência privada (Brasilprev), seguros (pessoais, veículos, patrimoniais etc.), financiamentos diversos, consórcios, capitalização e investimentos. O Crédito Direto ao Consumidor é um outro crédito consignado, cuja operacionalização é simples, bastando para isso o servidor ou pensionista ser correntista do banco. O desconto das parcelas do CDC é feito diretamente na conta do correntista.

O Banco do Brasil apresenta um número médio de 2.330 servidores e pensionistas os quais têm descontos em folha no período 2010-2012. Esses servidores firmaram em torno de 3.730 contratos de empréstimos,

representando um percentual médio de 1,68 contratos por servidor/pensionista. O fato é que há servidores que têm até oito contratos, ou ao contrário, tão somente um contrato. O valor médio das prestações descontadas gira em torno de R\$ 439,00. O levantamento efetuado mostra que houve de 2010 a 2012 uma significativa redução no número total de contratos, na média de contratos/servidores, porém, se observa um aumento no valor das prestações devidas.

A análise sobre os valores da Caixa Econômica Federal, bem menores, refletem o mesmo quadro do Banco do Brasil: aumento no número de servidores/pensionistas, diminuição no número de contratos e aumento no valor das prestações descontadas.

O Banco BMG apresenta um quadro onde se observa estabilidade no número de servidores/pensionistas e também no número de contratos, entretanto, chama atenção o percentual médio de contratos firmados, em torno de 3,08 contratos por servidor/pensionista, o maior entre os bancos pesquisados, e também aumento no valor médio dos contratos.

Feita uma análise sobre os diversos tipos de consignações facultativas descontadas em contracheque, foram detectados seis grupos de consignações pela sua natureza: i) empréstimos, inclusive imobiliário; ii) planos de saúde; iii) mensalidade de sindicatos, associações de classe e empresas de previdência; iv) mensalidades com planos de previdência privada (FAPI); v) seguros de vida; iv) pré-escolar.

Os descontos possíveis de serem realizados via folha de pagamento traçam um perfil do comprometimento do salário e do benefício de pensão, porém, outros produtos e serviços são disponibilizados pelas instituições bancárias ao servidor, principalmente aquelas através das quais se realiza o pagamento mensal.

Afinal, quem é o tomador de empréstimos? Qual é o seu perfil? Para responder estas questões foi efetuada análise sobre todos os empréstimos contraídos por servidores junto ao Banco do Brasil, nos anos 2010, 2011 e 2012. Este banco concentra a maior fatia de empréstimos contraídos pelos servidores. A análise realizada e os resultados obtidos podem ser aplicados às demais consignatárias.

Considerando os dados, se observa que há um significativo comprometimento dos salários, proventos de aposentadoria e benefícios de pensão com descontos facultativos, em especial com a contratação de crédito consignado com desconto em folha de pagamento. O número de servidores a pensionistas que recorre a esse tipo de crédito, considerando o total da população pesquisada, é muito grande e preocupante, pois um mesmo servidor tem mais de um contrato e, às vezes, está comprometido com mais de uma consignatária. Estes descontos registram um crescimento no período estudado, pouco expressivo, mas que comprometem 24,5% da remuneração bruta. De outro modo, examinados os dados financeiros, se observa que os descontos de empréstimos consignados e planos de saúde comprometem, em média, 81% dos valores consignados facultativos.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O diagnóstico realizado sobre os empréstimos consignados contratados pelos servidores e pensionistas da UFPE adveio de uma análise minuciosa sobre os Demonstrativos de Despesas de Pessoal dos meses de janeiro/2010 a dezembro/2012. Para a diagnose se utilizou os recursos oferecidos pelo *Microsoft Office Excel 2007* e pelo pacote estatístico SPSS.

A pesquisa bibliográfica realizada constatou que o tema crédito consignado é recente e, originalmente, ficou circunscrito ao âmbito do plano jurídico, quando o endividamento passou a ser matéria recorrente no âmbito da justiça. Atualmente a inadimplência tem se tornado um fato a preocupar a todos aqueles envolvidos no problema: órgãos de defesa do consumidor (incluídos o Procon, Ministério Público e associações de defesa dos consumidores), bancos e consignatárias, economistas e os tomadores de empréstimos.

Sobre crédito consignado são menos frequentes as publicações e aquelas que existem, no aspecto geral, tratam da questão da defesa do consumidor, consideradas as diversas situações que chegam ao

conhecimento desses órgãos, inclusive o Ministério Público Estadual e Federal, dando conta de abusos e mesmo crimes cometidos contra o consumidor. A parcela mais idosa da população e também os servidores e pensionistas são aqueles que estão mais vulneráveis a essas investidas.

O contato cotidiano com servidores e pensionistas, enquanto diretor da folha de pagamento, registra histórias pessoais em que se observa a satisfação com o uso do crédito consignado para a solução de problemas, inclusive familiares, a exemplo do uso do recurso para complementar a aquisição ou quitação de imóvel adquirido no Sistema Financeiro de Habitação ou fora dele. Diversas experiências relatadas espontaneamente dão conta do uso para a complementação na compra do veículo, realização de viagem e mesmo para cirurgias sem cobertura do plano de saúde. Usuários do crédito consignado fazem uso de modo racional e controlado para tantos outros fins: auxiliar na formatura, casamento, viagens ao exterior, aquisição de bens para filhos, netos ou para si mesmo.

A pesquisa registrou um grande número de servidores e pensionistas que fazem empréstimos comprometendo sua renda, às vezes irrefletidamente, desconhecendo os percentuais de juros que estão pagando e mesmo a existência ou não de outras taxas embutidas. Os contratantes não fazem análise do empréstimo, observando questões elementares, inclusive refletindo sobre a conveniência ou não de fazê-lo com aquela empresa e não outra. Eles deixam de refletirem sobre os contratos com longo prazo de validade, quase sempre o teto máximo de prestações permitidas (60 x) pois tão somente olham para o valor obtido através do empréstimo e o valor a ser descontado. Inexistem explicações da parte da contratada e tão pouco questionamentos da parte dos contratantes.

A análise da amostra estudada (Banco do Brasil, por exemplo) ilustra bem um quadro que se repete nas demais consignatárias: servidores e pensionistas têm vários contratos e valor médio também alto, utilizando quase sempre a margem consignável disponível.

Aquilo que mais chama atenção no exame do problema objeto de

estudo, e não é perceptível nos números obtidos em consulta às fontes, mas está presente no dia a dia das pessoas, é o *marketing* implementado por todas as consignatárias, seja através dos conhecidos panfletos que oferecem o dinheiro fácil e rápido, mala-direta, peças publicitárias em jornais, revistas, internet e, principalmente, através da TV. Utilizando-se de atores amplamente conhecidos do público em geral, as empresas consignatárias vendem o seu produto, fazendo crer na necessidade (do cliente) em realizar um sonho (aquisição de bens, viagens, cirurgias etc.) de modo fácil, rápido e “mesmo se estiver com nome negativado”, prima em afirmar uma peça publicitária vinculada na TV que faz questão de dizer que não se trata de consignado.

Acerca da facilidade na contratação do negócio, chama atenção o fato que empresas prometem emprestar mesmo “sem margem”. Naturalmente isso não existe, mas provavelmente o cliente deve estar sendo convidado a trocar uma dívida por outra, ou seja, a nova empresa quita o saldo devedor com aquela empresa e ainda promete e disponibiliza uma diferença em prol do novo cliente. É o começo do endividamento. Então se perguntaria: por que tanta facilidade em acesso ao crédito (de consumo)? Relembrando o que foi dito na revisão da literatura, as taxas de juros menores e a garantia de pagamento assegurado, com inadimplência quase nula, porque o desconto é efetuado em folha, possibilita oferta tão vantajosa.

O estudo constatou no seu final que há um registro do excessivo número de contratos de empréstimos, revelando que o percentual de servidores que lança mão desse expediente é significativo. Preocupante é o fato extraído desse diagnóstico onde se verifica que os servidores e pensionistas firmam mais de um contrato e, regra geral, lançam mão de empréstimos com mais de uma consignatária.

A pesquisa teve limitações dada a opção pela abordagem quantitativa. Assim, faltou um aprofundamento sobre as motivações pessoais dos tomadores de empréstimos. A compreensão do fenômeno passa necessariamente por uma pesquisa de campo, possibilitando o contato direto com a população objeto da investigação.

A análise efetuada a partir de um corte temporal na UFPE exige que se proceda ao mesmo trabalho em outros órgãos públicos federais, mas também nos servidores estaduais e municipais. Considerando que as políticas salariais, benefícios e planos de carreiras não são exatamente iguais, possibilitariam traçar um quadro mais amplo sobre este tipo de consumidor cuja estabilidade do emprego faz dele um potencial e privilegiado consumidor do crédito consignado em folha.

Diante dos resultados apresentados, novas possibilidades de estudos se oferecem: investigar sobre a prática de juros praticados no mercado e por aquelas empresas que procuram captar o servidor e o pensionista; o assédio, sob todos os mecanismos de propaganda a que estão submetidos os consumidores, inclusive sob a forma de *telemarketing*, onde se observa que a clientela é bombardeada por todos os tipos de *marketing* mostrando somente as facilidades encontradas para a contratação; aspectos legais sobre as formas de contratação para saber até que ponto os direitos de consumidor são respeitados, inclusive com a possibilidade de cláusula de arrependimento e; o papel que poderia desempenhar o empregador ou o órgão onde o servidor está lotado, enquanto mediador pré-judicial nos casos de reclamações levadas a termo por qualquer uma das partes.

Ao nível de sugestões para o enfrentamento do problema, diversos estudos já apresentaram propostas. A educação financeira é o caminho mais seguro e certo na jornada para prevenir, solucionar ou, pelo menos, minimizar a situação. Diversos órgãos públicos já tomaram iniciativas nesse sentido, sendo a confecção e distribuição de cartilhas informativas sobre o tema, a iniciativa mais comum. Prefeituras e Estados, geralmente em parceria com os Procons locais também têm produzido esse tipo de material, promovido palestras informativas e rodadas de negociação para solução de pendências também de cunho preventivo. O Ministério Público Estadual e varas especializadas do poder judiciário podem contribuir para a defesa do consumidor, a parte mais vulnerável nessa relação.

A UFPE poderia contribuir na solução, por exemplo, com a elaboração e difusão de uma cartilha sobre educação financeira, ou crédito consignado, realizando um trabalho em parceria com o Banco Central do Brasil, Ministério Público Estadual, Procon.

Outra iniciativa já utilizada em outros órgãos, diz respeito a criação de um núcleo de práticas jurídicas, com a participação da comunidade docente e discente, em parceria com o Poder Judiciário, para a solução conciliatória antes do ingresso na esfera judicial.

## REFERÊNCIAS

COELHO, Tom. A armadilha do crédito consignado. Disponível: [http://www.tomcoelho.com/index.aspx/s/Artigos\\_Exibir/147/A\\_armadilha\\_do\\_credito\\_consignado](http://www.tomcoelho.com/index.aspx/s/Artigos_Exibir/147/A_armadilha_do_credito_consignado).

Acesso: 06 de maio 2013.

EFING, Antonio Carlos. **Banco de dados e cadastro de consumidores**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FERREIRA, Isabel Cristina Brezolin. **Credito consignado e superendividamento**. 2008. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Universidade Católica do Rio Grande do Sul-PUC, Faculdade de Direito da Pontifícia, Porto Alegre, 2008.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FUSTAINO, Joanna. **O consumo de crédito no mercado de baixa renda: fatores contribuintes para o aumento de dívidas**. Piracicaba, SP, Faculdade de Gestão e Negócio, Universidade Metodista de Piracicaba, 2009. 107 f.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 14.

GIL, A. Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de**

**Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr., 1995.

GONTIJO, Patricia Maria Oliva. Crédito e superendividamento: uma análise em busca da concretização do princípio da dignidade da pessoa humana. ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 19., 2010, Fortaleza. **Anais[...]**. Fortaleza, jun. 2010.

HOJI, MASAKAZU. **Administração Financeira**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL. **Roteiro Técnico sobre empréstimo consignado para aposentados e pensionistas do INSS**. Disponível em [http://www.mfaa.adv.br/download/roteiro\\_emprestimo.pdf](http://www.mfaa.adv.br/download/roteiro_emprestimo.pdf). Acesso em 05 de maio de 2013.

LACERDA, Elaida da Silva. A evolução do crédito no Brasil, 2002-2009. Departamento de Economia. Vitória, 2009.

LIMA, Clarissa Costa de. **Empréstimo responsável: os deveres de informação nos contratos de crédito e a proteção do consumidor contra o superendividamento**. 2006, 118f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

MALUCELLI, Andressa Pocenko. **Crédito consignado: função social e superendividamento**. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Socioambiental) – PUC-PR. Curitiba/PR, 2008. Disponível em: [http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/td\\_busca/](http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/td_busca/)

[arquivo.php?codArquivo=917](#). Acesso em: 22 dez. 2012.

MARQUES, Cláudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. **O endividamento dos consumidores**. Coimbra: Almedina, 2000.

MINATO, Luana H.; BONELLA, Danielle Soncini. Crédito consignado e o superendividamento: da necessidade de divulgação dos direitos básicos do consumidor como mecanismo de prevenção, Rio Grande do Sul. *In*: SALÃO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA, 10., 2009, RS. **Anais [...]** RS: PUCRS, 2009.

MORAES, Paulo Valério Dal Pai. **Código de defesa do consumidor**: o princípio da vulnerabilidade no contrato, na publicidade, nas demais práticas comerciais. Porto Alegre: Síntese, 1999.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAPADÃO DO SUL/MT. A cartilha do consumidor. Disponível em: <http://www.chapadaodosul.ms.gov.br/arquivos/ACartilhadoJovemConsumidor.pdf>. Acesso em: mar. 2013.

SAMPAIO, Marli Aparecida. Educação para o consumo: uma proposta de educação transversal no tratamento do superendividamento do consumidor, Revista da Faculdade de Direito, v. 5, n. 5, p. 169-186, 2008

SANTOS, Brenda Schneider dos. O superendividamento e o controle do empréstimo consignado. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Faculdade de Direito da PUC-RS. Rio Grande do Sul, 2008. Disponível em: <https://docplayer.com.br/9254791-O-superendividamento-e-o-controle-do-emprestimo-consignado-1.html> Acesso em: 05 de maio de 2013.

VERGARA, Sylvia Constant. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ZOUAIN, Deborah M.; BARONE, Francisco M. Acesso ao crédito no Brasil: evolução e perspectivas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 6, p.1.249-67, nov./dez. 2008.

## **Extinção de Cargos nas Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes): encruzilhada para a Gestão da UFPE?**

Lenita Almeida de Amaral<sup>1</sup>

Silvia Marise Araújo Lopes<sup>2</sup>

### **RESUMO**

Este estudo buscou analisar a extinção de cargos imposta pela Lei nº 9.262/2018, assim com a expansão da terceirização de atividades na UFPE. De abordagem qualitativa, utilizou-se da pesquisa documental, exploratória e descritiva. Com a extinção de 435 cargos atualmente e a consequente terceirização de parte dessas atividades, por certo que o impacto se dará no orçamento e na qualidade dos serviços. A UFPE deverá repensar sua gestão e estrutura organizacional, caso contrário, o orçamento da instituição não será suficiente para os acréscimos de execução indireta.

**Palavras-Chave:** Gestão de Pessoas. Extinção de cargos. Terceirização.

---

1 Mestrado em Administração (UFPE), Especialização em Gestão de Pessoas (UFPE) e Graduação em Administração.

2 Mestrado em Gestão Pública (UFPE), Especialização em Gestão de Pessoas (UFPE) e Graduação em: Psicologia (FAFIRE); Serviço Social (UNICAP) e Direito (FIR).

# 1 INTRODUÇÃO

As Reformas do Estado e as decisões governamentais no Brasil vêm afetando as instituições públicas e a sociedade ao longo do tempo podendo trazer avanços ou retrocessos. Para analisar os efeitos dessas mudanças nas instituições públicas se faz necessário observar o histórico das normas e seus efeitos.

No que concerne as Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) essas mudanças vêm ocorrendo sem o devido planejamento e orçamento para suportar a quantidade de terceirizações (contratações indiretas) e suas repercussões nas atividades das instituições.

A terceirização é um processo que vem sendo implementado tanto na esfera privada quanto na pública, cujas atividades do quadro permanente são executadas por outras empresas mediante remuneração. A intermediação das relações trabalhista surge como instrumento de gestão como alternativa para aumentar a produtividade e reduzir custos. Contudo, se faz necessário planejamento para que seus impactos não afetem a qualidade dos serviços prestados pelas instituições.

No serviço público a terceirização depende de um conjunto de normas para que essa intermediação das relações de trabalhos ocorra, bem como de disponibilidade orçamentária. A Constituição Federal (1988) no art. 37 destaca os princípios da legalidade e eficiência na administração pública. Além da Carta Magna, há um conjunto de normas que regem a segurança jurídica e menor preço para prestação desses serviços, contudo, há que discutir quanto aos aspectos da continuidade e da eficiência para a gestão das instituições públicas. O princípio da eficiência informa que se deve fazer mais e melhor com menos recursos.

As Ifes possuem plano de Cargos e Carreira próprio e vem se deparando com a extinção de cargos levando a necessidade de terceirizar serviços. Contudo, esse modelo de gestão está sendo ampliado sem um estudo prévio e sem o correspondente acréscimo no seu orçamento.

O presente artigo tem o propósito de analisar os impactos da extinção de cargos eo alargamento da terceirização de atividades na UFPE. Nesse sentido, a questão deste estudo é: quais os impactos para a Gestão da UFPE, advindos com o Decreto nº 9.262/2018, que extingue todos os cargos da Classe B e impede a reposição de outros cargos das Classes C, D e E, da carreira dos servidores técnico-administrativos em Educação?

De abordagem qualitativa, este estudo valeu-se da pesquisa documental, exploratória e descritiva, cujas fontes foram primárias e secundárias. Foram basilares as construções teóricas de: Borges *et al* (2015); Bresser-Pereira (2014); Silva (2013); Marras (2011); Ferreira e Santos (2011); Dutra (2011; 2004); Souza (2009); Vieira e Vieira (2003); dentre outros.

## **2 GESTÃO DE PESSOAS NAS IFES E SEUS DESAFIOS**

Administrar estrategicamente os recursos humanos significa pensar em uma série de práticas que, alinhadas aos objetivos estratégicos das organizações, criam um caminho mais seguro ao crescimento, seja para as organizações, sejam para as pessoas que as compõem. E dentro das Universidades Federais ou Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) tal pensamento não é diferente. Tanto é verdade, que estas, nos últimos anos, vêm modernizando suas práticas de gestão de pessoas, objetivando a melhoria da qualidade dos serviços prestados. Nesse sentido, o Governo Federal começou a incentivar novas práticas, a partir da criação do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), em 2001, e da publicação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, em 2006.

O foco que antes era o controle (modelo tradicional de gestão de pessoas) passa a ser de desenvolvimento (individual e organizacional); o papel do trabalhador (objeto de controle) de passivo passa a ativo, quando se torna protagonista da gestão do seu desenvolvimento e da sua carreira; por sua vez, a empresa continua em seu papel ativo com

a mudança de viés de controle de pessoas (econômico e político) para apoio ao desenvolvimento das pessoas (DUTRA, 2011).

Só a partir da segunda metade da década de 1990, “a administração pública brasileira tenta proporcionar à gestão pública as características da gestão contemporânea – de excelência ou de classe mundial – sem, contudo, ferir sua essência pública” (LIMA, 2009, p. 02); ou seja, de administração patrimonial, busca-se o modelo gerencial, com foco em resultados.

Ao se considerar o modelo de gestão pública atual, para além do gerencial, a Gestão de Pessoas se faz presente, pois “supõe uma significativa mudança de perspectiva sobre a maneira de alcançar resultados no âmbito público, servindo como “*celeiro*” de orientações, métodos e diversas técnicas” (SILVA, 2013, p. 06). Essa gestão pública que ultrapassa os limites da administração gerencial foi denominada por Paula (2005) de “Administração Pública Societal”, pois leva a gestão a ter postura de trabalho mais estruturada e qualificada em sua base administrativa, tornando-a apta a corresponder aos anseios da sociedade (MELO *et al.*, 2012, p. 19).

Em sua grande maioria, as Ifes contam com um aparato burocrático, traduzido em estruturas complexas formadas por faculdades, centros acadêmicos, departamentos, coordenações de cursos de graduação e de pós-graduação e órgãos suplementares. Em seus Planos de Desenvolvimento Institucionais (Pdis), requisito aos atos de credenciamento e reconhecimentos das IES, poderá ser exigido também no âmbito das ações de supervisão realizadas pela Secretaria de Educação Superior (SESU/MEC), devendo sofrer aditamento no caso de sua modificação, conforme previsto no §7º, do art. 6º da Resolução nº 10 do CNE (BRASIL, 2002, p. 3).

Por sua vez, o Decreto nº 5.773/2006, dentre os meios de regulação, supervisão e avaliação das Ifes, impõe a todas as instituições que entreguem seus Pdis dentre os documentos obrigatórios para credenciamento e reconhecimentos dos cursos, contendo alguns

requisitos ditos mínimos. Dentre estes, encontra-se o eixo temático Organização administrativa da Ife com alguns pontos que devem ser abordados, a saber: Estrutura organizacional; Instâncias de decisão; Organograma institucional e acadêmico; Órgãos colegiados e Órgãos de apoio às atividades acadêmicas, levando a necessidade dos gestores se organizarem quanto as políticas de gestão (BRASIL, 2006).

Para desenvolver as Ifes é importante entender a evolução da política de recursos humanos no que tange as políticas de gestão de pessoas do Governo Federal. Para tanto, o Quadro 1 explicita as Políticas de Gestão de Pessoas do MEC e seus atos normativos.

Quadro 1 - Políticas de gestão de pessoas do MEC

Período	Servidores públicos	Ato normativo
Antes 1960	Atuavam basicamente prestando serviços de apoio às atividades burocráticas, sem estarem estruturados organicamente.	
1960	Implantada a diferenciação de atribuições entre as classes; cargos passam a serem organizados em classes para padronização das funções públicas e trajetórias dos servidores públicos.	Lei nº 3.780/1960
Década de 70	Trabalho técnico administrativo ficou restrito somente as atividades-meio, de mero apoio às atividades acadêmicas, enquadrada no Plano de Classificação de Cargos (PCC)	Lei nº 5.645/1970
1987	Instituído pela primeira vez, um plano de cargos aos técnico-administrativos (PUCRCE) próprio das Instituições Federais de Ensino, porém, ainda sem articulação com o planejamento e desenvolvimento da organização como um todo.	Lei nº 7.596/1987
	Tratamento isonômico a pessoas que desempenhassem, com níveis similares de qualificação e desempenho as mesmas atividades.	Lei nº 7.596/1987
Anos 90	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Previstos alguns projetos adicionais, como: a Nova Política de Recursos Humanos, a Valorização do Servidor para a Cidadania e o Desenvolvimento de Recursos Humanos. Ações voltadas para a organização, estruturação, profissionalização, valorização e desenvolvimento de seus servidores.	
1998	Extingue cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.	Lei nº 9.632/1998

2005	Plano de Carreira dos Cargos de Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE). Os servidores passaram a ser enquadrados num novo modelo de organização e gestão, que teve como princípio institucionalizar processos de desenvolvimento, aperfeiçoamento, qualificação e avaliação de desempenho. Trata da organização e da gestão da carreira dos servidores Taes das Ifes	Lei nº 11.091/2005 alterada pelas Leis nºs: 11.233/2005 e 11.784/2008
2006	Instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal – PNDP da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Evidencia a gestão por competências, democratização das relações de trabalho e qualificação intensiva das equipes de trabalho. Conferiu importância à capacitação gerencial e à qualificação para ocupação dos cargos de Direção e Assessoramento Superior – DAS; Estabelece as diretrizes para elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação.	Decreto nº 5.707/2006 regulamentado pela Portaria nº 208/2006 (MPOG) Decreto nº 5.825/2006
2007	Instituído o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Implementou política de reposição automática de cargos de professor de Magistério Superior Início de curva ascendente de contratações de servidores docentes e Taes	Decreto nºs 6096/2007 6097/2007, regulamentado pela Portaria Ministerial nº 22/2007
2008	Os cargos de nível A e B estão extintos ou em extinção, formalizados pelo SIAPE/SEGEP/MP; criou cargos efetivos de técnico-administrativos, nível D e E, e extinguiu cargos de técnico-administrativos, sendo a maioria dos níveis de classificação B e C. As universidades federais brasileiras têm autorização somente de promover concurso público aos cargos de provimento nos níveis C, D e E.	Leis nº 11.739 e 11.740, ambas de 2008
2010	Instituiu o Quadro de Referência dos Servidores Técnico-Administrativos (QRSTA) que foi o instrumento que possibilitou ampliar o quadro de servidores nas universidades federais. A distribuição de pessoal de Tae passou a contar com critérios claros e objetivos, como a Relação Aluno por Professor (RAP) e a Relação Aluno por TAE (RAT), fórmulas que consideram o número de matrículas na graduação presencial e na pós-graduação stricto sensu, bem como as diferentes áreas do conhecimento, na distribuição de cargos entre as IFES. Possibilitou a reposição parcial das vacâncias dos Taes referentes às classes C, D e E, nas Universidades.	Decreto nº 7.232/2010
2018	Extingue todos os cargos da Classe B e impede a reposição de outros cargos das Classes C, D e E, da carreira dos servidores Taes	Decreto nº 9.262/18

Fonte: Bresser-Pereira (2016). Elaborado pelos autores (2018)

A lógica organizacional da gestão pública de pessoas passou a vislumbrar segundo Marras (2011, p. 116):

[...] o desenvolvimento para além da capacitação, assim como o desempenho humano na instituição, o que, invariavelmente, levou os órgãos públicos a repensarem suas políticas, de modo a se obter maior engajamento dos funcionários no alcance dos objetivos organizacionais, conduzindo a uma transformação conceitual e prática.

O mercado de trabalho atual exige do estudante de ensino superior múltiplos saberes e habilidades capazes de desenvolver sua autonomia intelectual para resolver problemas práticos com conhecimento científico, autonomia moral, ética para a construção de uma nova sociedade crítica e criativa (FERREIRA e SANTOS, 2011). Assim sendo, a universidade, ao fornecer formação compatível com o esperado pelo mercado, realiza sua função social, por isso não pode o universo acadêmico desconsiderar as mudanças sociais, econômicas e científicas características de cada época, além de preservar sua função de servir à sociedade, colabora com o serviço público, contribuindo com a melhoria das condições de vida da população e com uma sociedade sustentável (KRASILCHIK, 2008). Em assim sendo, as organizações, mais precisamente as com estruturas acadêmicas, segundo Vieira e Vieira (2003) precisam estar prontas para acompanhar as mudanças que se operam e que são induzidas pelo avanço tecnológico.

Sobre o sistema universitário brasileiro, Krasilchik (2008) informa que este compõe o grupo de ensino de 3º grau, donde se incluem: universidades públicas federais, estaduais e municipais, escolas técnicas, universidades privadas confessionais, universidades particulares, centros universitários. Quanto a administração universitária, segundo Borges *et al.* (2015), funciona como um núcleo pensante sobre o futuro da universidade, tomando decisões de acordo com dados armazenados em repositórios institucionais e viabilizados por meio de sistemas de informação modernos. A gestão universitária, de forma geral, deve

pensar na relação da universidade com seus alunos e com a sociedade como um todo, necessitando, para isso, de uma estratégia interna (para com alunos, funcionários técnico-administrativos e docentes) e externa (membros da comunidade em geral, na qual está inserida).

Para qualquer gestão, em especial a gestão universitária, deve identificar os desafios e enfrentá-los para traçar políticas, definir projetos estratégicos a curto, médio e longo prazos. Esta implementação dos projetos requer planos alternativos para situações inesperadas, devendo controlar o próprio percurso além de não se conformar com uma postura reativa às mudanças por influência de tensões externas (KRASILCHIK, 2008) e internas.

Assim, a universidade, é afetada pelas incertezas internas e externas, sendo necessário repensar, de forma crítica, seu papel social. Ainda para a referida autora, pode-se falar em boa gestão quando se demonstra a capacidade de mudar e adaptar-se às transformações exigidas pelas inúmeras clientelas a que atende, bem como resistir às pressões que considera inadequadas (KRASILCHIK, 2008).

Por via da consequência, o gestor universitário além de traçar planos e metas institucionais, deve estabelecer políticas, garantindo o respaldo de instâncias definidas regimentalmente, contando com o apoio das pessoas que fazem parte da universidade, e conciliar os diversos planos de ação, assegurando assim a governabilidade da IES. É imperativo também que o gestor convença aos sistemas de controle e de avaliação governamentais sobre a importância e o significado dos trabalhos administrativos, que dão suporte as atividades fins de uma universidade, promovendo o conhecimento sobre a complexidade da organização.

Há que se considerar também a limitação imposta à gestão dos reitores, seja pelos ditames legais, seja pelas questões de ordem orçamentária, além das questões de gestão serem discutidas por representantes de reitores, professores ou servidores técnico-administrativos (Taes), ou seja, em blocos (VIEIRA e VIEIRA, 2003), fragilizando de certa forma a gestão dos reitores. As pressões sofridas

pelos gestores das Ifes advêm de *stakeholders* internos (corpos docentes, discentes e servidores administrativos das unidades, e as associações/sindicatos de professores, funcionários) e externos (governo, grupos políticos, meios de comunicação, sociedade), que influenciam os rumos da gestão nas universidades federais.

As IFES passaram por um processo de reestruturação e expansão no período de 2003 a 2014, o que exigiu a adoção de novas diretrizes e parâmetros para efetivação e aperfeiçoamento dos resultados obtidos. Segundo a Secretaria de Educação Superior (SESU, 2015), entre 2003 e 2013, a oferta de cursos de graduação evoluiu de 16.505 opções para 32.049, o que representa um crescimento de 94%. Tal crescimento foi significativo tanto no setor privado- 96,4%, quanto no público - 91,6% (BRASIL; SESU, 2015).

Nesse sentido há a necessidade de reestruturação das carreiras nas universidades federais, contudo, segundo Dutra (2004), o grande desafio da gestão de pessoas, é desenvolver um modelo no qual os processos de recursos humanos (recrutamento, seleção, treinamento, desenvolvimento, avaliação de desempenho, carreira e remuneração) sejam suficientes para a criação e manutenção do comprometimento de seus colaboradores em relação aos objetivos e metas da organização. Ainda para o referido Autor, isto só é possível se esse modelo for desenhado de tal sorte que as pessoas percebam nitidamente que sua relação com a organização lhes agrega valor (DUTRA, 2004). É fato, a grande dificuldade das IFES ainda são as questões ligadas à remuneração, motivação, desenvolvimento e reconhecimento das pessoas (SOUZA, 2009), impactando sobremaneira na retenção da força de trabalho nessas instituições. Afora as dificuldades acima referidas, o instituto da terceirização de atividades na Administração Pública, frente à imposição de extinção de cargos e proibição de novos concursos, é fato. Salvino (2009) informa que um problema no processo de terceirização na Administração Pública, com a substituição de força de trabalho é a criação de uma forma trilateral de vínculo trabalhista, acarretando, de certa forma, prejuízos aos trabalhadores, com diversos casos de

baixos salários e inadimplemento de verbas trabalhistas, tornando a Administração Pública responsável subsidiária com o inadimplemento das remunerações dos trabalhadores terceirizados. Nesse sentido, tem-se a Lei Complementar nº 101/2000 (art. 18, parágrafo 1º); Lei nº 8.666/93 (art. 71) e Súmula 331/2011 do Tribunal Superior do Trabalho (TST)<sup>3</sup>. Nesse sentido, importa tecer algumas considerações sobre a terceirização na administração Pública.

## 2.1 Intermediação das Relações de Trabalho: a terceirização

A terceirização engloba as seguintes áreas: administração, economia e direito (comercial e do trabalho). O termo “terceirização” é originário do Brasil tendo como definição a real transferência à “terceiro” a posição de empregador na relação empregatícia e com a finalidade de reduzir custos por meio da desobrigação dos encargos trabalhista e da substituição da mão de obra para atender as demandas do empregador (MORAES, 2008).

A relação de trabalho é constituída por dois polos, quais sejam empregados e empregadores com interesses distintos. Nesse contexto, a terceirização surge com o objetivo de modificar esse modelo de relação trabalhista (CAVALCANTI, 1996). Por sua vez, Cavalcante (1996, p. 74) diz que: “pode-se definir a terceirização como sendo o processo pelo qual a empresa, objetivando alcançar maior qualidade, produtividade e redução de custos, repassa a terceiros um determinado serviço ou a produção de um determinado bem”.

Para a ciência da administração a terceirização possui um conceito muito mais amplo do que a simples transferência de atividades acessórias

3 O parágrafo 1º do art. 18 da Lei Complementar 101/2000 admite a terceirização no serviço público, entendendo que os valores dos contratos de terceirização que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão registrados como “outras despesas de pessoal” (BRASIL, 2000). O artigo 71 da Lei nº 8.666/93 buscou regular a responsabilidade, tanto de empresas particulares quanto da Administração Pública no inadimplemento das remunerações dos trabalhadores terceirizados (BRASIL, 1993). A Súmula 331/2011 - TST prevê a responsabilização subsidiária da Administração Pública, incluindo todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral, aos que contribuíram ao Estado enquanto tomador de serviços terceirizados.

a terceiros. Ela é vista como um modelo, ou ainda, um processo de Gestão, no qual deve restar assegurada a qualidade e que induz a mudanças estruturais na empresa, mudanças culturais, procedimentos, sistemas e controles, com a finalidade de quando implantada atingir melhores resultados (GIOSA, 1995).

A terceirização como processo tem como objetivo transferir algumas de suas atividades para terceiros especializados realizarem, criando uma relação de parceria, ficando a organização focada diretamente nas suas atividades finalísticas (GIOSA, 1995).

Para Oliveira (1994, p. 43) a terceirização tem como finalidade “buscar racionalmente os melhores resultados em escala de produção, a maior flexibilidade operacional e uma adequada redução dos custos administrativos, juntamente com a concentração e a maximização de oportunidades para enfrentar o mercado”.

A amplitude dessa forma de subcontratação de serviços vem sendo ampliada no Brasil em virtude da reestruturação do capital. Assim, a terceirização é um contrato que visa a realização de atividades específicas por um, mediante remuneração.

Trilhando análises sobre terceirização pode-se observar que essa relação traz vantagens e desvantagens para as organizações. Como vantagens o aumento da produtividade, a redução de custos fixos com recrutamento e seleção, alimentação, refeitórios, espaço físico, equipamentos, treinamento, encargos trabalhistas, entre outros. Os funcionários terceirizados não tem plano de carreira recebendo remuneração definida pela convenção coletiva da categoria a que faz parte, essa é a principal vantagem para as empresas. Possibilita ainda um enxugamento na estrutura organizacional melhorando a dinâmica das decisões e das informações, podendo ainda ter um ganho estratégico ao direcionar as ações para as atividades principais da instituição (BRASIL, 1993).

As desvantagens apresentadas são relacionadas à possível formação de empresas-destino com grande poder de barganha, aumento de fornecedores a serem controlados pela empresa, rotatividade de pessoal, custos de mudanças e de adaptação quando da troca de fornecedores

dos serviços, redução de parte de seu poder frente ao seu ambiente operacional, em benefício da empresa-destino (BRASIL, 1993).

A ação estratégica de direcionar as organizações para a sua atividade principal e assim permitir o aumento da qualidade e redução dos custos, indica, em princípio, como vantajosa a implantação da terceirização nas organizações (RAMOS, 2001). Contudo, para que seja implantado um processo de terceirização se faz necessário identificar claramente qual o foco de interesse da instituição ao adotar esta alternativa (OLIVEIRA, 1994). Para obter competitividade as organizações necessitam “desenvolver capacidades dinâmicas que são processos e rotinas que as organizações devem usar para poderem se adaptar e manter vantagens competitivas” (SILVA *et al.*, 2018).

## 2.2.1 Terceirização de Atividades Permanentes no Serviço Público Federal

A terceirização na Administração Pública não é algo novo. Tanto é verdade que o Decreto-Lei nº 200/67<sup>4</sup>, além de trazer novos contornos à administração, já trazia a figura da execução indireta de serviços, apontando preferencialmente a terceirização para atividades-meio. Outros atos normativos e dispositivos também dão conta, mesmo que indiretamente do instituto da terceirização. Como exemplo, podem ser citados: a Lei 8.666/93, destacando-se os artigos 6º, VIII; 57, II, e 71; o Decreto Federal nº 2.271, de 7/7/1997, Instrução Normativa nº 5/17, editada pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que foi posteriormente revogada pelo Decreto nº 9.507/18. Tal

---

4 Decreto-Lei nº 200/67. Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada: [...]

§7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle, e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a **Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos da execução.** (Grifamos).

Impõe esclarecer que a análise do citado diploma legal deverá observar o momento de sua edição e o perfil da Administração Pública à época.

ato normativo tornou-se alvo de críticas, cujas considerações apontam para uma possível inconstitucionalidade<sup>5</sup>, já que desconhece a regra do concurso público (FORTINI, 2018).

A Reforma do Estado de 1995 foi implementada a partir de diagnóstico e de conjunto de ações definidas no Plano Diretora Reforma do Aparelho do Estado. De acordo com Bresser-Pereira (1995) apesar de ter havido uma substancial diminuição de 17,85% no número de servidores civis ativos do Poder Executivo da União, no período de 1989 para 1995, conforme Quadro 2 abaixo, a participação da folha de pagamentos da União no PIB aumentou, sendo esse fato decorrente da folha de aposentadorias.

Essa reforma foi entendida a partir da redefinição do papel do Estado deixando claro que reformar a Administração Pública significava transferir para o segundo setor (privado) e terceiro setor (social) as atividades passíveis de serem realizadas pelos mesmos (BRESSER-PEREIRA, 2014). Para isso foi utilizado como fundamento o Decreto Lei nº 200/67. (BRASIL, 1987).

Quadro 2 - Evolução do número de servidores do poder executivo

Ano	Servidores civis estatutários*	TOTAIS**
1988	705.548	1.442.657
1989	712.740	1.488.608
1990	628.305	1.338.155

5 De acordo com o inciso II do art. 37 da Constituição Federal o acesso a cargos, empregos e funções públicas deve ser precedido de concurso público de provas ou de provas e títulos. Tal dispositivo se constitui como um forte limitador ao uso da terceirização no âmbito da Administração Pública. Por seu turno, a CF/88 traz algumas exceções ao ingresso através de concurso público, especificamente em situações temporárias por meio de processo seletivo simplificado, regulamentado pela lei nº 8.745/93 e para exercer funções de direção, chefia e assessoramento (CF, art. 37, II e V).

1991	598.375	1.266.495
1992	620.870	1.284.474
1993	592.898	1.258.181
1994	587.202	1.197.460
1995***	580.035	-

Fonte: SRH/MARE - SEST/MPO, 1995

(\*) Civis da Adm. Direta, Autarquias e Fundações; não inclui, portanto os militares

(\*\*) Inclui, além dos civis estatutários, as empresas públicas e as sociedades de economia mista

(\*\*\*) Posição de março

A Lei nº 9.632/1998 extinguiu 51(cinquenta e um) cargos da administração pública federal, tais como: almoxarife, motorista, recepcionista, vigilante, entre outros. Esses cargos integravam o quadro de técnico-administrativos das IFES regidos pelo Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos (PUCRCE) de que trata a Lei nº 7.596/1987, regulamentado pelo Decreto nº 94.664/1987. Os cargos extintos pela citada lei eram de nível de apoio cuja escolaridade era na sua maioria ensino fundamental e alguns do ensino médio (vigilante, motorista, recepcionista e porteiro).

Em detrimento da extinção, essas atividades foram liberadas para execução indireta por meio do Decreto nº 2.271/1997<sup>6</sup> que possibilita a terceirização além das atividades exercidas pelos cargos extintos de outras como informática, telecomunicações e de manutenção de prédios, equipamentos e instalações.

Por sua vez, o Decreto nº 9.262/2018 extingue, ao todo, 60.923 cargos da administração pública federal. O ato define que as vagas desses cargos que não estiverem ocupadas ficam extintas. No caso das IFES, a extinção

6 Art.1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

§2º Não poderão ser objeto de execução indireta as **atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade**, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal. (Grifo nosso)

de todos os cargos de Classe B e o impedimento de reposição de outros das Classes C, D e E da carreira dos servidores técnico-administrativos em Educação certamente trará consequências danosas ao funcionamento das instituições.

Posteriormente, foi publicado o Decreto nº 9.507/2018<sup>7</sup> que revoga o Decreto nº 2.271/1997, ampliando as atividades que podem ser terceirizadas na administração pública federal. Por óbvio que a aplicação deste recém Decreto deverá obedecer a Constituição da República, que remete a um quadro de trabalhadores próprio. Nesse sentido, a Carta Magna elucida os servidores estatutários e os empregados públicos. Ou seja, a Constituição Federal prevê a existência de vínculo direto com os trabalhadores, cuja regra é o ingresso por meio de concurso público (CF, art 37, inciso II).

A Portaria nº 443/2018 do Ministério do Planejamento listou os serviços cuja execução indireta será preferencial no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional: atividades técnicas auxiliares de arquivo e biblioteconomia; atividades técnicas auxiliares de laboratório; comunicação social, incluindo jornalismo, publicidade, relações públicas e cerimonial, diagramação, *design* gráfico, *webdesign*, edição, editoração e atividades afins; secretariado, incluindo o secretariado executivo; serviços de escritório e atividades auxiliares de apoio à gestão de documentação, incluindo manuseio, digitação ou digitalização de documentos e a tramitação de processos em meios físicos ou eletrônicos (sistemas de protocolo eletrônico); entre outras citada na referida portaria.

---

7 Art.3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:

- I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;
- II - que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;
- III - que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e
- IV - que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou **quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente**, no âmbito do quadro geral de pessoal. (Grifamos)

Vale salientar que qualquer contratação desses serviços deve obedecer ao disposto na Lei nº 8.666/93 e IN nº 05/2017 não sendo um processo rápido e fácil (BRASIL, 1993; 2017).

Apesar do questionamento sobre a constitucionalidade do Decreto nº 9.507/18, que traz o alargamento da terceirização na Administração Pública já ter sido referido, mesmo não sendo o foco desta pesquisa, pergunta que não deixa calar: é possível terceirizar cargo “parcialmente extinto” ou ainda atividades “preferencialmente passíveis de contratação indireta”, mas que alguns desses cargos são passíveis de provimento por concurso público, a exemplo do cargo de jornalismo?

Pode-se inferir que as reformas administrativas brasileiras são pragmáticas e descontínuas. Não basta alterar a estrutura administrativa, é preciso que essas mudanças se deem por meio do conhecimento das práticas administrativas diárias, envolvendo os atores (*stakeholders*).

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo possui abordagem qualitativa e classifica-se quanto aos fins como um estudo descritivo, exploratório e, quanto aos meios, bibliográfico e documental.

A abordagem qualitativa caracteriza-se, segundo Stake (2011, p. 41), por ser “interpretativa, baseada em experiências, situacional e humanística”, sendo consistente com suas prioridades de singularidade e contexto. Segundo Vergara é descritivo porque expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno, podendo estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza (VERGARA, 2010).

Por sua vez, Gil (2010) entende que a pesquisa exploratória desenvolve, esclarece e modifica conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos para estudos posteriores. Tais tipos de pesquisas apresentam menor rigidez no planejamento, proporcionam visão geral acerca de determinado fato.

Cabe esclarecer que os termos pesquisa bibliográfica e pesquisa

documental na perspectiva de Marconi e Lakatos (2011, p. 43-44), a pesquisa documental engloba “todos os materiais, ainda não elaborados, escritos ou não, que podem servir como fonte de informação para a pesquisa científica”. A pesquisa bibliográfica “trata-se do levantamento de toda a bibliografia já publicada em forma de livros, revistas, publicações avulsas e imprensa escrita. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo aquilo que foi escrito sobre determinado assunto [...]” (MARCONI; LAKATOS, 2011, p. 43-44). Sendo assim, a pesquisa realizada pautou-se na leitura e no fichamento de escritos de diferentes autores afeitos à área da gestão administrativa universitária e gestão de pessoas na administração pública.

A pesquisa documental ocorreu pela revisão da legislação, levantamentos em relatórios de gestão institucional, documentações de planejamento e regimento interno, além do mapeamento da força de trabalho da UFPE. Os dados documentais e bibliográficos foram levantados partir de consultas à legislação, dados extraídos de órgãos governamentais, assim como das construções teóricas advindas de artigos, periódicos, livros, dissertações e teses, em sua maioria, através de sites acadêmicos e governamentais, como Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE) e Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI).

Também foi realizada uma entrevista aberta com o Pró-reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças da UFPE que atualmente é Presidente do Fórum Nacional de Pró-reitores de Planejamento e Administração (FORPLAD) da Ifes. A entrevista aberta é utilizada com o objetivo de conseguir informações mais amplas sobre o tema, segundo a visão do Pró-reitor que detém o conhecimento do orçamento da UFPE e de outras Ifes, e com a finalidade de obter um maior detalhamento do assunto em questão (MINAYO, 1993).

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com a Lei nº 9.632/1998, na UFPE, vários cargos foram extintos ou em extinção a partir da sua vacância. No total, conforme Quadros 3 e 4 foram extintos 1.023 (mil e vinte e três) cargos. Atualmente já se encontra extintos 435 o que faz com que a instituição terceirize parte dessas atividades.

Quadro 3 - Cargos extintos (Anexo I da Lei nº 9.632/1998)

Cargo	Quadro em 1998	Quadro em 2018	Redução do quadro
Almoxarife	5	3	2
Armazenista	13	9	4
Ascensorista	20	11	9
Auxiliar de cozinha	2	2	0
Auxiliar de eletricitista	0	-	0
Auxiliar de encanador	0	-	0
Carpinteiro	0	-	0
Contínuo	55	20	35
Copeiro	58	16	42
Eletricista - area	24	9	15
Encanador	0	-	0
Impressor	3	2	1
Marceneiro	7	1	6
Mecânico	10	6	4
Motorista	32	14	18
Operador de máquina de lavanderia	7	2	5
Pedreiro	5	1	4
Porteiro-área	9	6	3
Recepcionista	28	4	24
Servente de limpeza	118	63	55
Servente de obras	1	-	1
Tipografo	5	2	3
Vigilante	359	266	93
Total geral	<b>761</b>	<b>431</b>	<b>324</b>

Fonte: SIAPE, 2019. Elaborado pelos Autores, 2019.

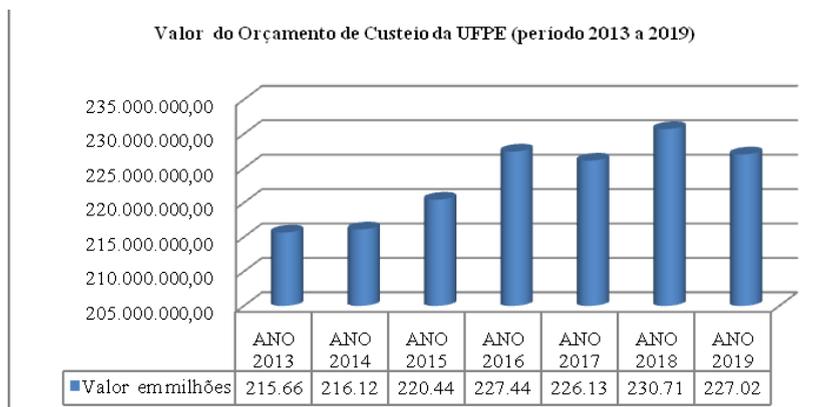
Alguns cargos trarão maior impacto para a UFPE em virtude da ampliação das áreas físicas e da necessidade dessa mão de obra continuada, tais como servente de limpeza, vigilante e porteiro. Porém, o orçamento de custeio nas Ifes não é aumentado em virtude da extinção de cargos e da necessidade de ampliar a terceirização. Esse orçamento além de suprir demandas como por exemplo de manutenção predial, pagamento de energia elétrica e de bolsas, também é desse orçamento que são pagos os contratos de terceirização. Observando o Gráfico 1 abaixo, é possível perceber que o orçamento de custeio da UFPE teve redução nos exercícios de 2017 e 2019 de 0,58% e 1,62% respectivamente

Quadro 4 - Cargos extintos (Anexo II da Lei nº 9.632/1998)

Cargo	Quadro em 1998	Quadro em 2018	Redução do quadro
Ajustador mecânico	1	0	1
Almoxarife	5	4	1
Armazenista	13	12	1
Ascensorista	20	18	2
Auxiliar de cozinha	2	2	0
Auxiliar de lactário	0	0	0
Auxiliar operacional	6	5	1
Carpinteiro	0	0	0
Contínuo	55	33	22
Copeiro	48	0	48
Costureiro	3	1	2
Eletricista	24	18	6
Encadernador-área	3	2	1
Encanador	0	0	0
Impressor	3	2	1
Jardineiro	0	0	0
Marceneiro	7	5	2
Mecânico	10	7	3
Operador de máquina de lavanderia	7	7	0
Pedreiro	5	3	2
Pintor-área	6	5	1
Porteiro	9	9	0
Recepcionista	28	11	17
Servente de obras	1	1	0
Tipógrafo	4	4	0
Torneiro mecânico	1	1	0
Vidreiro	1	1	0
<b>Total Geral</b>	<b>262</b>	<b>151</b>	<b>111</b>

Fonte: SIAPE, 2019. Elaborado pelos Autores, 2018.

Gráfico 1 - Orçamento de custeio da UFPE (período de 2013 a 2018)



Fonte: SIAFI: (PROPLAN/2019).

Os contratos vigentes de mão de obra continuada na UFPE custam 24,67% do total do orçamento de custeio previsto para o exercício de 2019. Cabe ainda ressaltar que esses contratos são aumentados obrigatoriamente em virtude do dissídio coletivo de cada categoria.

O levantamento dos contratos de terceirização de mão de obra continuada (jan/2019) demonstra, conforme Quadro 5, que os mesmos totalizam R\$ 56.021.399,59.

Quadro 5 - Contratos de terceirização de mão de obra continuada

Serviço	Valor em R\$
Serviços de Copeira	82.186,84
Serviços de Controle e operação de Elevadores no CFCH	196.407,48
Serviços de Auxiliares na área de Transporte de Passageiros, Cargas e Mercadorias.	2.401.656,84
Serviços de Manutenção Predial Preventiva e Corretiva (Instalações Cívicas, Hidráulicas e Elétricas) - CAA	1.241.258,28
Serviços de Manutenção Predial Preventiva e Corretiva (Instalações Cívicas, Hidráulicas e Elétricas) - Campus Recife	8.349.286,32
Serviços de Manutenção Predial Preventiva e Corretiva (Instalações Cívicas, Hidráulicas e Elétricas) - CAV	742.052,28
Serviços de Controle de Almoarifado e Apoio à Administração de Materiais	167.671,56
Serviços de Contínuos	411.991,92
Serviços de Limpeza e Conservação Predial - Campus Recife	10.037.372,45
Serviços de Limpeza e Conservação de Áreas Externas - Campus Recife	2.505.035,09
Serviço de Vigilância Armada e Motorizada	13.772.035,78
Serviço de Atendimento por Telefonista	203.222,76
Serviços de Limpeza e Conservação Predial - CAA	3.858.033,60
Serviços de Limpeza e Conservação Predial - CAV	563.124,72
Contratação de empresa especializada em serviços de apoio operacional (auxiliar de carga e descarga e lavador de carros).	285.952,56
Prestação de serviços de controle, operação e fiscalização de portarias em edifícios da UFPE	2.924.971,92
Prestação de serviços de vigilância armada com sistema de ronda eletrônica	695.847,43

Prestação de serviços de Limpeza, Asseio e Conservação Predial inclusa a mão de obra, matérias de consumo, materiais de média e longa duração, equipamentos de proteção individual e coletiva, uniformes, utensílios e equipamentos necessários à execução dos serviços.	7.583.291,76
<b>TOTAL</b>	<b>56.021.399,59</b>

Fonte: PROGEST/UFPE (janeiro/2019).

Somando-se a esses cargos já extintos e ainda com repercussões futuras por meio da Lei nº 9.632/1998, o Decreto nº 9.262/2018, conforme Quadro 6, demonstra que 3.101 (três mil cento e um cargos serão extintos na UFPE.

Os cargos vagos, constantes nos Quadros 6 e 7 já impossibilita a sua reposição nas Ifes.

#### Quadro 6 - Cargos extintos

Denominação do Cargo	Quantidade de cargos		
	Total	Ocupados	Vagos
Armador	27	12	15
Assistente de Som	17	9	8
Assistente de Câmera	4	4	0
Assistente de Montagem	1	1	0
Atendente de Consultório-área	116	90	26
Atendente de Enfermagem	182	100	82
Auxiliar de Anatomia e Necropsia	57	39	18
Auxiliar de Cenografia	1	0	1
Auxiliar de Farmácia	72	58	14
Auxiliar de Laboratório	918	641	277
Auxiliar de Microfilmagem	82	18	64
Auxiliar de Nutrição e Dietética	462	226	236
Desenhista Copista	10	7	3
Montador-Soldador	103	64	39
Operador de Teleimpressora	36	6	30
Pintor de Const. Cênica e Painéis	3	3	0
Tratorista	10	5	5
Auxiliar de Artes Gráficas	78	51	27
Vestiarista	141	67	74
<b>Total</b>	<b>2.320</b>	<b>1401</b>	<b>919</b>

Fonte: SIAPE (dezembro/2018). Elaborada pelos Autores, 2018.

#### Quadro 7 - Cargos extintos pelo decreto

Denominação do cargo	Vagos	Ocupados	Total
Assistente de laboratório	0	17	17
Auxiliar em administração	3	298	301
Auxiliar de enfermagem	13	331	344
Auxiliar de saúde	0	8	8
Contramestre-ofício	0	4	4
Fotógrafo	0	1	1
Fotogravador	0	1	1
Linotipista	0	1	1
Operador de caldeira	0	2	2

Telefonista	0	7	7
Desenhista-projetista	0	2	2
Digramador	0	1	1
Técnico em arquivo	1	4	5
Técnico em refrigeração	0	9	9
Técnico em secretariado	0	1	1
Diretor de imagem	0	3	3
Diretor de programa	0	3	3
Revisor de texto	0	2	2
Secretário executivo	1	67	68
Tradutor intérprete	0	1	1
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>763</b>	<b>781</b>

Fonte: SIAPE, (dez./2018). Elaborado pelos Autores, 2018.

As reflexões sobre a extinção de cargos, imposto pelo Decreto nº 9.262/2018 e da terceirização na UFPE devem ser mais amplas do que aparenta, pois requer estudo, debates e implementação de modelo de gestão que possibilitem a efetividade e qualidade dos serviços prestados.

A grande quantidade de cargos extintos ou impedidos de concursar trará impactos para a gestão da UFPE tendo em vista que não serão alocados como contrapartida recursos adicionais para terceirizar e suprir as demandas desses serviços.

A UFPE não tem um estudo prévio de dimensionamento da força de trabalhos dos cargos extintos ou de como superar a falta desses profissionais. O déficit desses cargos não será em longo prazo em virtude da rotatividade de servidores ocupantes de alguns cargos como auxiliar em administração e técnico em secretariado, entre outros. Essa rotatividade acontece em detrimento dos baixos salários e benefícios na esfera do poder executivo federal comparado a outros poderes e esferas públicas. Somando-se a isto a reforma previdenciária poderá ainda resultar em uma grande quantidade de aposentadorias sem a reposição desses profissionais.

De acordo com Vieira e Vieira (2003) o momento exige grandes e rápidas transformações em virtude da evolução tecnológica, social e do conhecimento produzindo impactos no presente e com maior vigor no futuro. Somando-se a estes fatos o cenário econômico e político exige que as IFEs repensem seus modelos de gestão para enfrentar os desafios e se manterem competitivas e com qualidade.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A UFPE aprovou novo estatuto e regimento geral que possibilita maior flexibilidade na estrutura organizacional das suas Unidades Acadêmicas devendo analisar alternativas para otimizar a sua força de trabalho sob pena de perder a qualidade dos serviços prestados. E ainda está elaborando o seu novo Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) para o período de 2019-2023, devendo esse tema ser objeto de estudo e propostas de adaptação ou atuação da instituição para minimizar os riscos da falta de profissionais para executar esses serviços sob pena de perda de qualidade.

Diante destes fatos resta a UFPE: ficar sem o correspondente serviço; modificar e tornar estratégica as alocações de novos servidores; analisar e contratar apenas os servos essenciais; modificar a sua estrutura organizacional tornando-a mais horizontal e enxuta.

Pode-se inferir que as extinções de cargos do quadro permanente da UFPE trarão prejuízos para o seu desempenho se não houver decisões e ações estratégicas para adequar-se ao cenário que se apresenta uma vez que o orçamento da instituição não será suficiente para esses correspondentes acréscimos de execução indireta. Nesse sentido, a UFPE deverá, para adequar-se ao novo cenário, rever sua gestão e estrutura organizacional, tornando-a mais enxuta e horizontal, uma vez que o orçamento da instituição não será suficiente para esses correspondentes acréscimos de execução indireta.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, W. **Captação e Seleção de Talentos**. São Paulo: Atlas, 2004.
- BERGUE, S.T. **Gestão de pessoas em organizações públicas**. 2 ed. Revista e atualizada. Caxias do Sul, RS: Educs, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Gestão Estratégica de pessoas no setor público**. São Paulo: Atlas, 2014.
- BORGES, G. R.; DOCKHORN, M.; BIAVATTI, V. **Novas formas de relação**

com a sociedade por meio da identificação de atributos que compõem a personalidade da marca de uma IES. **Revista Gestão Universitária na América Latina – GUAL**, v. 8, n. 1, p. 25-44, 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.262, de 9 de janeiro de 2018. Extingue cargos efetivos vagos e que vierem a vagar dos quadros de pessoal da administração pública federal, e veda abertura de concurso público e provimento de vagas adicionais para os cargos que especifica. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 10 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF

**Portal de Compras**. Governo Federal. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/760-instrucao-normativa-n-05-de-25-de-maio-de-2017>. Acesso: mai/2018

BRASIL. Ministério da Educação/Secretaria de Educação Superior (SESU). **A democratização e expansão da educação superior no país 2003 – 2014**. Ano 2015. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=)

[download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192). Acesso em: 06 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 2006.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de

11 de dezembro de 1990. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 2006.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 13 de jan 2005.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 10, do Conselho Nacional de Educação, de 11 de março de 2002. Dispõe sobre o credenciamento, transferência de manutenção, estatutos e regimentos de instituições de ensino superior, autorização de cursos de graduação, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, normas e critérios para supervisão do ensino superior do Sistema Federal de Educação Superior. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 2002.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 5 de maio de 2000.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.632, de 7 de maio de 1998**. Dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 8 de maio de 1998.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 8 de julho de 1997.

\_\_\_\_\_. 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. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 1993.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Secretaria de Recursos Humanos. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em mai/2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987. Altera dispositivos do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, modificado pelo Decreto-lei nº 900, de 29 de

setembro de 1969, e pelo Decreto-lei nº 2.299, de 21 de novembro de 1986, e dá outras providências. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 1987.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 94.664, de 23 de julho de 1987. Aprova o Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 1987.

BRASIL, Haroldo Guimarães. A empresa e a estratégia da terceirização. **RAE – Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 33, n. 2, p. 6-11, mar./abr. 1993.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 4, p. 5-29, 2014.

CAMPOS, I.F.D; VERNI, Marli de Lourdes. **Gestão universitária: uma analogia do ponto de vista de dinossauros, gazelas e tigres em três instituições de ensino superior privado**. VI Colóquio internacional sobre gestão universitária na américa. Blumenau-SC, 2006.

CAPELLI, P. **Contratando e mantendo as melhores pessoas** (org.), tradução de Nivaldo Montinengelli. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2013.

CAVALCANTE Jr., Ophir. **A terceirização das relações laborais**. São Paulo: LTr, 1996.

CHIAVENATO, I. **Treinamento e desenvolvimento de recursos humanos: como incrementar talentos na empresa**. São Paulo: Atlas, 2007.

DA SILVA, Julio Cesar. Reforma Administrativa brasileira e a terceirização no setor público. **Revista de Direito Administrativo**, v. 217, p. 13-30, 1999.

DUTRA, Joel. **Desafios da gestão de carreira para este século**. In: ENCONTRO DE GESTORES DE RECURSOS HUMANOS, 13, 2011, São Paulo. **Anais[...]**. São Paulo. Palestra. ABDE - Treinamento e Desenvolvimento, 1º de dezembro de 2011. Disponível em: <https://docplayer.com.br/5088962-Desafios-da-gestao-de-carreira-para-joel-dutra>. Acesso em: 07 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. **Competências: conceitos e instrumentos para a gestão de pessoas na empresa moderna**. São Paulo: Atlas. 2004.

FERREIRA, Dilma Santana de Faria; SANTOS, Lindalva Personi dos. A Função social das universidades públicas no contexto atual. In: SEMINÁRIO SOBRE

## DOCÊNCIA

FORTINI, Cristiana. O Decreto Federal 9.507/18 e a terceirização na administração: primeiras impressões. **Revista Consultor Jurídico**, 27 de setembro de 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-set-27/interesse-publico-decreto-federal-950718-terceirizacao-administracao-publica>. Acesso em: 20 jan. 2019.

FRANÇA, A.C. **Práticas de recursos humanos – PRH: conceitos, ferramentas e procedimentos**. São Paulo: Atlas, 2007.

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

GIOSA, Livio A. Terceirização: uma abordagem estratégica. 4. ed. São Paulo: Pioneira, 1995.

KRASILCHIK, Myriam. Gestão – desafios e perspectivas. São Paulo, **Revista USP**, n.78, p. 22-31, jun./ago. 2008. Disponível em: [www.revistas.usp.br/revusp/article/download/13675/15493/](http://www.revistas.usp.br/revusp/article/download/13675/15493/) Acesso em: 07 jan. 2019.

LEITÃO, Sergio Proença. A decisão na academia I. **Revista de Administração Pública**, v. 27, n. 1, p. 69-86, 1993.

\_\_\_\_\_. Estrutura, cultura e desempenho organizacional na universidade. **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 1, p. 31-43, 1990.

\_\_\_\_\_. A questão organizacional na universidade: as contribuições de Etzioni e Rice. **Revista de Administração Pública**, v. 19, n. 4, p. 3-26, 1985.

LEITE, Nildes R. Pitombo; DE ALBUQUERQUE, Lindolfo Galvão. Os desafios de gerir pessoas em uma estrutura organizacional remota. **REGE Revista de Gestão**, v. 16, n. 3, p. 99-114, 2009.

LIMA, P. D. B. **A excelência em gestão pública: a trajetória e estratégia do GESPÚBLICA**– Rio de Janeiro: Qualitymark, 2009.

LOPES, Luiz Antonio Coelho; BERNARDES, Francesca Ribeiro. Estruturas administrativas das universidades brasileiras. **Seminário em Administração FEA-USP**. São Paulo: USP, n. 8, p. 1-13, 2005.

MACHADO, Nelson Santos et al. **Configurações estruturais em organizações universitárias**. 1998.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do**

**trabalho científico:** procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. 7. ed., 6. reimpr. São Paulo: Atlas: 2011.

MARRAS, Jean Pierre. **Administração de Recursos Humanos:** do operacional ao estratégico. 14.ed. São Paulo: Futura, 2011.

MELO, A.C.M. *et al.* Gestão pública da UFPI: uma análise do seu plano de desenvolvimento institucional (PDI). **Revista Gestão Universitária na América Latina**, Florianópolis: UFSC, v. 5, n. 2, 2012.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento científico:** pesquisa qualitativa em saúde. 2. ed., São Paulo/Rio de Janeiro: Hucitec-Abrasco, 1993.

MORAES, P. R. S. Terceirização e precarização do trabalho humano. **Revista TST**, Brasília, v.74, n. 4, p. 148-168, 2008.

OPOVO ON LINE. **Auxílios são maiores no judiciário e legislativo.** 2017. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/economia/ae/2017/07/auxilios-sao-maiores-no-judiciario-e-legislativo.html>. Acesso em: 04 jan. 2019.

OLIVEIRA, Marco A. **Terceirização:** estruturas e processos em xequê nas empresas. 2. ed. São Paulo: Nobel, 1994.

PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas – RAE**, São Paulo: FGV/EAESP, v. 45, n. 1, 2005.

RAMOS, Dora Maria de Oliveira. **Terceirização na administração pública.** São Paulo: LTr, 2001.

SALVINO, M. R. FERREIRA, S. R. **Terceirização de serviços na administração pública e responsabilidade trabalhista.** **Revista Novatio Iuris**, a. 2, n. 3, jul. 2009.

SILVA, A. C. Evolução da administração pública no Brasil e tendências de novos modelos organizacionais. **Revista Contemporânea de Negócios**, Cuiabá: ICE, v. 6, n. 1, 2013.

SILVA, Dimáriaet *et al.* Capacidades dinâmicas: o que são e como identificá-las? **Revista de Administração Contemporânea**, v. 18, n. spe, p. 41-64, 2018.

SOUZA, I. M. **Gestão das universidades brasileiras**: uma abordagem fundamentada na gestão do conhecimento. 2009. Tese (Doutorado em Engenharia do Conhecimento) - Curso de Engenharia do Conhecimento, Departamento de Engenharia e Gestão do Conhecimento, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

STAKE, R. E. **Pesquisa qualitativa**: estudando como as coisas funcionam. Porto Alegre:

Penso, 2011.

TEIXEIRA, Hélio Janny; MARTELANC, Roy; PRADO FILHO, Luiz Patrício Cintra do. **Dilemas e perspectivas da terceirização no setor público**. 2009.

UNIVERSITÁRIA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE GOIÁS, 1., 2011, Goiás. **Anais[...]**. Goiás: UnU INHUMAS, 12 de mar. 2011. Disponível em: [http://www.anais.ueg.br/index.php/isemdocuniv\\_inhumas/article/view/4](http://www.anais.ueg.br/index.php/isemdocuniv_inhumas/article/view/4). Acesso em: 06 jan. 2019.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 12. ed., São Paulo: Atlas, 2010.

VIEIRA, Eurípedes Falcão; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Funcionalidade burocrática nas universidades federais: conflito em tempos de mudança. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 8, n. 2, p. 181-200, 2004.

\_\_\_\_\_. Estrutura organizacional e gestão do desempenho nas universidades federais brasileiras. Estrutura organizacional e gestão do desempenho nas universidades federais brasileiras. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 4, p. 899-920, 2003.

# **Eficácia em Parceria: um modelo de estruturação para o almoxarifado central de um Hospital Público**

Adriano Izhar Cansanção<sup>1</sup>  
Denílson Bezerra Marques<sup>2</sup>

## **RESUMO**

O objetivo deste trabalho é refletir sobre a racionalidade em parceria que orienta o processo de estruturação de um sistema eficaz para o abastecimento de um almoxarifado de um hospital público. O objetivo é alcançado através de análise de conteúdo, elaborada de acordo com o método de Bardin (2010) e vinculou as categorias teóricas desenvolvidas por Ramos (1983). Os resultados apresentaram a necessidade de estruturar a comunicação do almoxarifado central em tempo hábil para possibilitar os atendimentos clínicos, cirúrgicos, ambulatoriais, dentre outros em um Hospital Público.

**Palavras-chave:** Eficácia em Parceria. Almoxarifado. Hospital Público. Ação Administrativa. Fato Administrativo.

---

1 Possui Mestrado em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste (UFPE, 2018), Especialização em Docência do Ensino Superior (FG, 2016) e graduação em Jornalismo (Unicap, 2004).

2 Possui Doutorado em Sociologia (UFPE, 2006), Mestrado em Administração (UFPE, 2000) e graduação em Psicanálise (1995).

# 1 INTRODUÇÃO

O objetivo geral deste trabalho é refletir sobre a racionalidade da ação gerencial que orienta o processo de estruturação de um sistema administrativo em um almoxarifado de um hospital público, doravante designado por Hospital @. Para Ramos (1983), o tipo ideal de ação é substantiva e equilibra fins e meios organizacionais e o tipo ideal de fato administrativo ocorre quando as pessoas se comunicam em tempo eficaz. Os objetivos específicos deste trabalho são analisar os elementos que distanciam a gestão dos pontos ideais dos fatos e ações administrativas e uma forma de alcançá-los.

O Hospital @ realiza mensalmente mais de 14.000 consultas, 36.000 exames laboratoriais, 4.500 exames por imagem, 1.100 internações e 720 cirurgias, de acordo com levantamento divulgado no site oficial do hospital em 21 de setembro de 2018. Mas, de acordo com evidências documentais, há desabastecimentos, escassez de recursos financeiros, atrasos nas entregas e urgências. O Hospital @ utiliza-se de memorandos para oficializar seu processo comunicacional e informar demandas. No memorando 302/2015, por exemplo, o chefe da unidade de nefrologia revela uma relação insumo/atendimento: “caso as soluções não cheguem, os atendimentos vão paralisar”. Os atendimentos não ocorrem sem insumos e este registro documental revela a importância do almoxarifado, setor que armazena reagentes químicos, laboratoriais, água mineral, etiquetas identificadoras de tipo sanguíneo, dentre outros materiais que, se faltarem, paralisam os atendimentos.

De forma semelhante a Weber (2004), que partiu de registros documentais para detectar a ética do sistema capitalista, este trabalho também parte de documentos e percebe um vínculo entre práxis e racionalidade gerenciais, avançando em uma perspectiva além da weberiana, que focaliza a racionalidade de forma principal aos ditames da instrumentalidade. Neste trabalho, em função da racionalidade estar principalmente ancorada na substancialidade, o vínculo percebido pressupõe haver uma ligação entre eficácia, comunicação e tempo de forma idêntica à formulada por Ramos (1983).

Os dados coletados subordinam-se ao preconizado pela Análise de Conteúdo proposta por Bardin (2010), cujas categorias extraídas a partir de Ramos (1983) permitem desenvolver uma interpretação focada em ações administrativas e fatos administrativos.

As ações administrativas divulgam racionalidades coletivas e individuais. A modalidade de ação social é dotada de racionalidade funcional em que seus agentes a exercem sob a validade de uma ética da responsabilidade à organização. A razão da ação administrativa pode ser entendida como eficácia, a operação produtiva de uma combinação de recursos e meios, tendo em vista alcançar objetivos.

Já os fatos administrativos revelam um complexo de elementos, resultantes da ação de diferentes pessoas em níveis de decisão, no desempenho de funções que limitam e/ou orientam as atividades humanas associadas. Os fatos administrativos são exteriores em relação à consciência dos indivíduos, podem ser coercitivos ou passíveis de coerção sobre as consciências dos mesmos.

Ações e fatos administrativos decorrentes da prática de agentes de um almoxarifado em um hospital público são o objeto deste trabalho, que levanta problemas que permeiam a estrutura (atitudes, estrutura ou pessoas) gerencial do setor, particularmente aquela que se expressa através do sistema da gestão informatizada. Com a adaptação das categorias retiradas do trabalho de Ramos (1983), percebem-se problemas que vão desde a dimensão morfológica do fato (elemento aestrutural) à dimensão que encontra a racionalidade gerencial ou administrativa (elemento estruturante).

O sistema de gestão informatizado do Hospital @ produz uma informação de consumo que é mal interpretada, um problema aestrutural (sistema de gestão informatizado), mas que se torna basilar aos indivíduos, que a partir da geração de sua informação, elaboram suas decisões e tornam os departamentos “alheios” à própria configuração gerencial. Isso torna a lógica do abastecimento, a partir do almoxarifado, desfigurada, e entra em descompasso com os demais departamentos que mantém relação institucional com este.

A incompreensão dos dados é propagada por um ambiente calcado em uma estrutura hierárquica que tende a bloquear questionamentos e interpretações por parte dos agentes envolvidos dos distintos departamentos do hospital. Esta incompreensão, decorrente da comunicação documental, ajuda a instalar um clima organizacional que promove nos gestores um tipo de isolamento gerencial. Isso os leva a comunicar a falta do material quando o insumo já está para acabar. Como consequência, este tipo de situação implica um ambiente sem a comunicação face-a-face, se torna um problema estruturante para a racionalidade gerencial verificada no setor de almoxarifado por definir a comunicação do ambiente.

Entretanto, percebe-se haver uma relação pontual entre dois gestores que convocam suas racionalidades para atenderem às demandas. Os gestores desenvolvem uma racionalidade em parceira que evidencia eficácia e este artigo descreve as bases racionais da ação e o impacto nos níveis do fato administrativo.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A base deste artigo é à ciência administrativa, já que, por vezes, a Administração assume caráter técnico. Um exemplo é o termo *just-in-time*. Manuais constroem uma reputação científica para o termo que significa realizar uma ação no momento apropriado (MOTTA, 1996).

Motta revisa a literatura e conclui que *just-in-time* é “única e exclusivamente, uma técnica que utiliza várias normas e regras para modificar o ambiente produtivo” (MOTTA, 1996, p. 129). O exame semântico e epistemológico de termos como o *just-in-time* evidencia a redução a ambientes produtivos na Ciência da Administração.

Ramos (1983) considera a Administração como ciência e delimita os ambientes produtivos. A tábua das categorias é a Sociologia das Organizações, campo epistemológico que analisa a produção, o ambiente, as particularidades, uma maior gama de elementos, com as duas macrocategorias ação administrativa e fato administrativo.

Para a ação administrativa, Ramos (1983) se inspira em Max Weber (1999), autor que considera racionalidades sistemáticas como de fins e valores, particulariza que uma pessoa regida por uma racionalidade de fins pode se conectar aos objetivos, já o indivíduo que decide por conta da racionalidade de valores pode ser direcionado pela noção de dever, dignidade, beleza, religião (WEBER, 1999, p. 15).

Ramos (1983) desenvolve as categorias da racionalidade instrumental e substantiva inspirado nestes conceitos weberianos. Uma organização é instrumental quando se foca nos fins e substantiva quando alcança objetivos e realça valores individuais.

Com relação ao fato administrativo, as bases científicas são fornecidas pelo sociólogo Émile Durkheim e as categorias possuem níveis e objetivam a eficácia organizacional. Para o autor, “a eficácia é mensurada por tempo e comunicação” (RAMOS, 1983, p. 12), que são elementos estruturantes.

A comunicação pode ser: (i) vertical - quando hierárquica, e (ii) horizontal - quando os atores sociais chegam a consensos. O tempo pode ser físico ou social. O tempo físico é medido por aparelhos externos como relógios ou cronômetros enquanto tempo social é definido como “expressão da mudança ou do movimento dos fenômenos sociais em termo de outros fenômenos sociais” (RAMOS, 1983, p. 18). O fenômeno consumo de um produto em um hospital, por exemplo, deve estar sincronizado ao fenômeno solicitação de compra.

A eficácia é influenciada ainda por elementos estruturais, os contextos mundiais, nacionais, e a sociedade interna de uma organização. Uma decisão pode ser concebida pelos atores das ações ou os indivíduos podem ter suas racionalidades influenciadas pela racionalidade do ambiente em que trabalham.

Ramos (1983) determina ainda o nível mais elementar do fato administrativo como “aestrutural” pelo fato dele ser amorfo. Cada instituição delimita as atitudes dos indivíduos. Um hospital tem uma missão diferente a uma fábrica de reciclagem, bem como uma estrutura logística quanto a instalações, prédios e utensílios. O autor exemplifica:

“o compasso serve para uma coisa numa fábrica de tintas e para outra numa fábrica têxtil” (RAMOS, 1983, p. 10). Objetos, instalações e sistemas são moldados por decisões. Um hospital também necessita de profissionais com perfis diferentes. Atitudes, estruturas e pessoas são únicas a cada organização.

### 3 METODOLOGIA

Após esclarecer o objeto e os conceitos, é fundamental descrever os métodos. Este estudo é qualitativo, procura “uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas” (RICHARDSON, 1999, p. 90).

Neste trabalho, as relações entre conceitos e dados são fornecidas pelas categorias da Sociologia da Administração e a análise dos dados coletados no Hospital @ foi desenvolvida através de análise de conteúdo.

O *corpus* deste trabalho são os memorandos enviados e recebidos pelo setor de 2010 a 2017. Weber e Durkheim, as inspirações de Ramos, também utilizaram documentos em suas pesquisas. Weber percebeu, através de registros cadastrais, que os indivíduos mais prósperos da sociedade americana eram adeptos da religião protestante. Durkheim (1983) utilizou dados públicos para identificar perfis de suicidas.

Este trabalho também aprecia documentos e a percepção é consolidada seguindo as fases da análise de conteúdo indicadas por Bardin (2010): pré-análise; codificação; categorização; tratamento dos resultados com a identificação de Unidades de Contexto (UCs), inferências e interpretação dos resultados.

Na fase de pré-análise, foram separados 249 documentos recebidos e enviados pelo almoxarifado em foco. Este artigo aprofunda um contexto detectado: a imprecisão do sistema operacional evidenciada em 16 documentos. A percepção do contexto é assegurada pela detecção de palavras-chave, a unidade de registro (UR) que: “capta os sentidos das comunicações em uma tarefa para codificar segmentos de conteúdo que se mostrem como unidade base” (DE ALBUQUERQUE, MARQUES,

2016, p. 119). As palavras-chave compõem um processo de codificação e expõem que não há certeza do quanto se utiliza de insumos no local.

### Quadro 1 - Necessidade em precisar consumos

<b>Documentos</b>	<b>Conteúdo dos memorandos</b>
42/2015 – Enviado pela Unidade de Nefrologia ao Almoxarifado	Solicita esclarecimento. Em um mês, o consumo é de 32 unidades e em outro mês é de 5004 unidades.
21/2015 – Enviado pelo Almoxarifado à Nefrologia	“O consumo do sistema não condiz com o real mensal”.
50, 222 e 308/2015 – Enviado pela Nefrologia ao Almoxarifado	Informam consumos
53/2016 – Enviado pelo Almoxarifado à Nefrologia	“Solicitamos atesto de que o material será consumido no prazo de vencimento”.
72/2017 – Enviado pelo Almoxarifado à Divisão de Logística	Documento e sistema possuem informações conflitantes. A UR “A última compra levou em consideração a média de consumo mês do material indicada pelas saídas no sistema” (linhas 2 a 4) está em conflito com a UR “o consumo atual do material, conforme indicado pelo Setor de Nefrologia, é de 10 galões/mês” (linhas 7 e 8).
28, 29 e 30/2017 – Enviado pelo Almoxarifado a três setores	Solicita consumo de materiais
48/2017 – Enviado pelo Serviço de Esterilização ao Almoxarifado	Responde ao consumo solicitado pelo almoxarifado
24/2017 – Enviado pelo Bloco Cirúrgico ao Almoxarifado	Responde ao consumo solicitado pelo almoxarifado
26 e 27/2017 – enviado pelo Unidade de Nefrologia	Informa consumo de materiais
48/2017 – Enviado pela Unidade de Diagnóstico de Imagens	Informa consumo de materiais
Enviado pelo setor de oftalmologia ao almoxarifado	Informa consumo de material

Fonte: arquivos do almoxarifado central do Hospital @ (2017).

O objeto específico da pesquisa são estes documentos. A análise consiste da representação dos registros em figuras e na descrição dos elementos. Um retângulo preto é utilizado para cobrir a identidade dos atores em uma nova imagem que é detalhada.

Figura 1 - Exemplo de documento anexado à análise

Da : Unidade de Almoxarifado  
Para : Serviço de Nefrologia  
Ass: [REDACTED] - Coordenadora do Serviço de Nefrologia

**Assunto:** Resposta sobre média de consumo de soluções ácidas e básicas.

Em resposta ao Memo 042/2015/Unidade de Nefrologia [REDACTED] de 11/02/2015, esclarecemos que as diferenças de consumos mensais de soluções ácidas e básicas no período de fevereiro de 2014 a janeiro de 2015 são decorrentes de lançamentos de Requisições de Materiais – RM's de um mês para o outro subsequente – haja vista que findo o mês da data da RM o sistema [REDACTED] impede lançamentos retroativos, acarretando em somatório de produtos demonstrando assim um consumo que não condiz com o real mensal.

Salientamos que é aconselhável o balizamento do consumo pela média absoluta – total do consumo anual dividido por doze meses,

Atenciosamente,

Fonte: arquivos do almoxarifado central do Hospital @, 2017.

As palavras-chave detectadas nos documentos remetem a conceitos que são categorizados. Este trabalho utiliza o método weberiano dos tipos ideais, um método que “refere-se à construção de certos elementos da realidade numa concepção logicamente precisa” (WEBER, GERTH, MILLS, 1982, p. 78). Estes elementos variam em amplitude e no nível de abstração. O nível de amplitude e abstração das categorias é analisado dentro do seguinte esquema teórico:

## Quadro 2 - Categorização científica desenvolvida

<b>Tábua das categorias – sociologia das organizações</b>	
Tipos Ideais da ação administrativa	
Racionalidade Instrumental – os atores estão focados no fim da ação	Racionalidade Substantiva – os agentes alcançam objetivos desenvolvendo valores pessoais
Tipos Ideais do Fato Administrativo	
Nível Estruturante – Eficácia, tempo e comunicação	O conteúdo é classificado neste nível quando trata de comunicação e tempo para gerar eficácia
Nível Estrutural – contexto mundial, global e interno da organização	Este nível mensura o quanto os contextos externos influenciam a decisão
Nível Aestrutural – Atitudes, Estrutura e Pessoas	Este nível avalia o quanto a morfologia da organização é determinante à ação

Fonte: Ramos, 1983.

A abstração dos elementos determina se uma ação parte do indivíduo ou se é o ambiente organizacional que determina a ação que deve adotar. A amplitude avalia o grau em que esta ação é intrínseca ou extrínseca à pessoa.

Ramos (1983) tem uma teoria que preconiza o ser humano à frente dos fatos administrativos. O teórico os representa na equação  $n + 1$  em que o  $n$  são os elementos estruturais e aestruturais e o  $1$  são as ações das pessoas.

### Quadro 3 - Equação $n + 1$ como forma de precisar a ação administrativa

Equação
$n + 1 =$ Substitui-se o $n$ por um valor. Se ficar evidenciada uma ação baseada em um elemento estrutural (sociedade mundial, global ou interna) ou em um elemento aestrutural (atitudes, estrutura ou pessoas), percebe-se que a ação é fundamentada em um fator externo ao indivíduo e a equação adquire um valor de, pelo menos $-1,1$ , pois: $-1,1+1=-0,1$ A equação tem um resultado negativo e demonstra um sistema desestruturado.

fonte: Ramos, 1983

A análise determina a predominância dos níveis de decisão dos fatos e a racionalidade vigente. Se o domínio for de elementos externos, a racionalidade é instrumental e se for de elementos internos (comunicação e tempo), constata-se uma racionalidade substantiva. Uma ação determinada por normas internas ou uma cultura organizacional demonstra pouca participação do indivíduo. A decisão é condicionada. Abstração é um elemento interno extraído do ator em uma organização que não estimula valores individuais.

A detecção da Unidade de Contexto (UC) é evidenciada na descrição de ações e fatos. Após este processo, o trabalho apresenta um conceito de melhoras ao setor analisado. Há um registro que revela um método de gestão eficaz que pode ser replicado.

Este trabalho apresenta uma teoria positiva como a de Ramos (1983 e 1989) e o processo de inferência, etapa metodológica em que “o pesquisador analisa os dados baseado em um método científico, infere e projeta a realidade” (RODRIGUES, 2007), consiste no teste de um sistema administrativo focado na valorização de abstrações individuais para alcançar eficácia.

As bases da ação administrativa eficaz são identificadas e confrontadas com os elementos evidenciados como problemáticos. A inferência principal da análise consiste em detectar se um sistema evidenciado como eficaz pode beneficiar o setor de forma ampla.

A interpretação é composta por conclusões e recomendações para

uma forma de gestão que apresenta possibilidades de estruturação do setor, libertação de fatores puramente técnicos e não-humanos e a construção de uma racionalidade substantiva.

## 4 RESULTADOS

O *corpus* desta análise são as ações e fatos registrados nos documentos enviados e recebidos pelo setor. O primeiro registro é o memorando 42/2015, enviado pela Unidade de Nefrologia ao almoxarifado. Nesta comunicação, o chefe da nefrologia solicita um esclarecimento. De acordo com o sistema computacional, o consumo de um produto foi de 32 unidades em um mês e no mês seguinte, o consumo foi de 5.004 unidades (Figura 2). Este aumento de consumo em quase cinco mil unidades não faz sentido para o chefe da nefrologia.

**Figura 2** - Evidência da imprecisão do consumo

*esclarecimentos sobre quantitativo mensal das soluções ácida e básica*

ado, venho através deste solicitar esclarecimentos, conforme contato [REDACTED], sobre o quantitativo mensal de soluções ácida e básica liberada pela nefrologia do [REDACTED] período de fevereiro/2014 a janeiro/2015. De acordo com planilha apresentada pelo almoxarifado, percebemos desajustes nos meses, como por exemplo em novembro foram liberadas apenas 32 unidades e em dezembro 5004. 32 soluções seriam insuficientes para um mês, já 5004 seriam suficientes para abastecer aproximadamente 5 meses. Os dados serão avaliados em reunião com a Diretoria e precisamos justificar.

Fonte: arquivos de um almoxarifado do Hospital @, 2017

O gestor do almoxarifado responde ao chefe da nefrologia no memorando 21/2015 e informa que “o consumo do sistema não condiz com o real mensal” (Figura 3) e indica uma média ponderada para determinar o consumo.

Figura 3 - A necessidade de interpretar a informação do sistema

Da : Unidade de Almoxarifado  
Para : Serviço de Nefrologia  
Ass: [REDACTED] - Coordenadora do Serviço de Nefrologia

**Assunto:** Resposta sobre média de consumo de soluções ácidas e básicas.

Em resposta ao Memo 042/2015/Unidade de Nefrologia [REDACTED] de 11/02/2015, esclarecemos que as diferenças de consumos mensais de soluções ácidas e básicas no período de fevereiro de 2014 a janeiro de 2015 são decorrentes de lançamentos de Requisições de Materiais - RM's de um mês para o outro subsequente - haja vista que findo o mês da data da RM o sistema [REDACTED] impede lançamentos retroativos, acarretando em somatório de produtos demonstrando um consumo que não condiz com o real mensal.

Salientamos que é aconselhável o balizamento do consumo pela média absoluta - total do consumo anual dividido por doze meses,

Atenciosamente,

Fonte: almoxarifado central do Hospital @, 2017.

Por estes registros, entende-se que o órgão utiliza um sistema computacional para determinar o consumo de materiais. Este sistema, no entanto, “não condiz com o real”. No período analisado, a nefrologia emite ainda mais quatro documentos informando consumo de materiais, evidenciando uma necessidade de complementação aos dados do sistema.

Há indícios de um problema estrutural. As pessoas produzem dados a partir da lógica de configuração organizacional que o sistema computacional pressupõe. O sistema fornece as informações sobre estoque e compra do material. Percebe-se, no entanto, um protagonismo do sistema na gestão de insumos do local. O sistema se torna estruturante. Dele decorre uma comunicação específica que surge entre as pessoas, estabelecendo uma práxis que orienta as bases racionais de suas relações funcionais. Muito embora se perceba, por parte de cada gestor, demonstrações de confiança na informação do sistema, estes recorrem a uma lógica organizacional que não é plenamente captada pelos memorandos, o que se supõe haver uma práxis racional distinta da comunicação institucional registrada nestes memorandos.

A partir da comunicação registrada, percebe-se uma verticalização, com o sistema fornecendo uma informação absoluta para o evento gerencial que representa. Esta informação, entretanto, precisa ser interpretada por cada gestor. O não entendimento pelo gestor da nefrologia passa a ser o novo registro que assume uma dimensão de questionamento ao almoxarifado. A nova informação é registrada e complementada por memorando.

As próximas evidências da falta de qualidade de informação são os memorandos 28, 29 e 30/2017, confeccionados por um gestor do almoxarifado. Neles, o gestor solicita o consumo de materiais a diversos setores. Dois gestores respondem e fornecem a informação.

#### Quadro 4 - Conteúdos de gestores informando consumos

<p><b>Memo nº 48_2017/CI/</b></p> <p style="text-align: right;">Recife, 06 de Abril de 2017</p> <p>Da: Chefia do Serviço de Internação Para: À Unidade de Almoxarifado</p> <p>Conforme Memo de nº.: 30/2017- almoxarifado de 17 de fevereiro de 2017. Venho por meio deste listar a necessidade das unidades de internação. Informo que as quantidades foram informadas pelos supervisores de enfermagem baseadas nas necessidades de cada setor e compiladas em uma só tabela. E que os materiais serão distribuídos aos setores via chefia do serviço de internação.</p>			
ITEM	CÓDIGO	DESCRIÇÃO	QUANTIDADE SOLICITADA
<p style="text-align: center;">Memo nº 52/2017/UBC</p> <p style="text-align: right;">Recife, Segunda-Feira, 17 de Abril de 2017.</p> <p>Da : Unidade de Bloco Cirúrgico À : Chefe do Serviço de Almoxarifado Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares</p> <p><i>Assunto: Solicitação de quantitativo de material (resposta)</i></p> <p>1. Segue em anexo a tabela respondida com a relação de quantidade/material necessário para o Centro Cirúrgico e Cirurgia Ambulatorial.</p> <p>2. Sendo só para o momento, subscrevemo-me.</p>			

Fonte: almoxarifado central do Hospital @, 2017

No memorando 48/2017 (primeira linha da figura 4), o gestor do serviço de esterilização detalha: “informo que as quantidades foram informadas pelos supervisores de enfermagem”. Ao inserir este conteúdo no documento, o gestor do serviço de esterilização evidencia uma informação aproximada.

E novos indícios da imprecisão do sistema surgem no memorando 72/2017, enviado pelo chefe do almoxarifado ao gestor da Divisão Logística. Neste memorando, o gestor do almoxarifado informa a doação de um material. Há uma diminuição na demanda do insumo e o setor tem de doar o excedente.

Figura 4 - Doação de material por causa da imprecisão do sistema

Da : Unidade de Almoxarifado  
 Para : Divisão de Logística e Infraestrutura Hospitalar  
 Assunto: Autorização para doação de ácido peracético 3,5%

Prezado Senhor,

Solicitamos autorização para doação de 93 galões de ácido peracético 2% para [REDACTED]. Informamos que a última compra de 104 unidades, recebida em 11/08/2016, consideramos a média de consumo mês do material indicada pelas saídas no sistema [REDACTED] até aquela data (média mensal – entre jan e jul de 2016 = 61 unidades), contudo, após podermos observar pelo estado de materiais, em anexo, houve drástica uma diminuição na demanda. O consumo atual de material, conforme indicado pelo Setor de Nefrologia, é de 10 galões/mês.

Diante do exposto, a fim de evitarmos perdas por vencimento, solicito autorização para doar 70 galões de ácido peracético conforme dados abaixo:

Cód HC	Material	Lote	Validade	Quantidade por doação
98270	ACIDO PERACETICO, ASSOC. AO PEROXIDO DE HIDROGENIO E ACIDO ACETICO, SEM 2% + 6,3% E MAX. 22%, CL. SI. (PRONTANE) CL. SI. I	1306161	30/06/2017	93

Em tempo, informamos que o material foi oferecido a rede pública. Entretanto, não houve interesse por parte dos hospitais que constam no sistema. Informo que as novas aquisições são realizadas em consonância com a atual demanda informada pela Nefrologia.

Fonte: Almoxarifado do Hospital @, 2017.

As URs das linhas 2 e 3 “informamos que a última compra levou em consideração a média de consumo indicada pelo sistema” estão em conflito com as URs “o consumo atual do material, conforme indicado pelo Setor de Nefrologia, é de 10 galões/mês”, presentes nas linhas 7 e 8 do documento. De acordo com o método de Bardin (2010), depreende-se destas URs um cenário em que a informação do setor é mais real à do sistema e que houve um problema na última compra por se levar em consideração apenas o sistema.

Há ainda mais quatro memorandos enviados por três setores diferentes – Nefrologia, Diagnóstico de Imagens e Oftalmologia, informando consumos de materiais. O sistema é estrutural, mas se

torna estrutural pelo fato de ser utilizado pela sociedade interna como um fator de distanciamento aos gestores. Os gestores racionalizam que é desnecessário se comunicar diretamente por haver um sistema que informa os dados do consumo, o que faz com que o sistema chegue ao nível estruturante, pois apenas ele é levado em consideração nas decisões. Estas evidências confirmam uma racionalidade descrita no Quadro 5.

Quadro 5 - A falta de interpretação dos dados como um problema desestruturante

Nível do fato administrativo	Característica
Aestrutural	O sistema reflete um consumo
Estrutural	E se torna um intermediador da sociedade interna
Estruturante	Com uma informação absoluta que determina as ações

Fonte: Elaborado pelos os autores, 2019.

Há uma inversão de valores: o sistema computacional é estruturante e as pessoas são aestruturais. Ramos (1983) teoriza que elementos aestruturais são “anárquicos se deixados à própria sorte”, mas no Hospital @ fica evidente que o sistema estrutura as decisões das pessoas e as pessoas estão à própria sorte sem ele. Gerencialmente, entretanto, evidencia-se que a informação do sistema necessita ser precisa.

No ano de 2013, o gestor da Unidade de Esterilização produz memorandos com o conteúdo-chave: “a falta do insumo acarretará a suspensão dos serviços”, conteúdo idêntico ao presente no memorando 302/2015, da Unidade de Nefrologia: “caso o material não chegue, haverá interrupção nos procedimentos de hemodiálise no hospital” e a Unidade de Clínica Médica corrobora esta impressão quando também relata a necessidade urgente de aquisição de um material: “os atendimentos estão comprometidos”, relata o gestor. Em 2017, a Unidade de Transfusão realiza extensa explicação sobre a necessidade de aquisição de detergente alcalino. Estes conteúdos revelam uma relação insumo/atendimento, Quadro 6.

## Quadro 6 - Evidências da relação insumo/atendimento

Documentos	Conteúdos
73, 74, 94, 120, 148, 193/2013 - Unidade de Esterilização	“A falta do insumo acarretará a suspensão dos serviços”, UR presente em todos os memorandos
Memorando 302/2015- Nefrologia	“Caso as soluções não cheguem, haverá interrupção nos procedimentos”
Memorando 17/2015 –Clínica Médica	“Os atendimentos estão comprometidos”
Memorando 60/2017 - Unidade de Transfusão	“Utilizamos esse detergente na limpeza e quando ocorrem derramamentos. Logo, seu uso é fundamental..”

Fonte: almoxarifado central do Hospital @, 2017

Os documentos revelam que gestores ambulatoriais estão conscientes que não há atendimento sem material. Entretanto, percebe-se também uma inconsciência: não há registros de acompanhamento do estoque, apenas da falta do insumo, como pode ser observado com os memorandos apresentados no Quadro 7.

## Quadro 7 - Memorandos urgentes recebidos pelo almoxarifado

Documentos	Conteúdos
CI de 2010 – Pediatria	Solicita materiais pré-operatórios
CI 176/2010 – Esterilização	Solicita material em caráter de urgência
74/2013 Esterilização	“Solicitamos, em caráter de urgência, aquisição de insumo. A falta impedirá a lavagem dos instrumentais nos procedimentos cirúrgicos”.
94/2013 Esterilização	Seis dias após, a mesma situação, o gestor informa: “o estoque e que só atenderá o dia de hoje. A falta do insumo acarretará a suspensão dos serviços”.
94/2013 Esterilização	Utilizam a mesma numeração. Informa que estão sem detergente solicita a aquisição em caráter de urgência.
120/2013 Esterilização	Novamente, a falta de detergente enzimático, utilizado para lavagem de materiais cirúrgicos.

148/2013 Esterilização	Praticamente as mesmas sentenças informando pouco detergente.
193/2013 Esterilização	CI para vários setores informando a necessidade de compra de vários insumos em caráter de urgência.
CI s/n 2013 – Endoscopia	Também relata a falta de detergente enzimático
Memorando 17/2015 –Clínica Médica	Compra urgente de material –“Os atendimentos estão comprometidos”
Memorando 302/2015- Nefrologia	“Se o insumo não for adquirido em dois dias, os atendimentos irão paralisar”
Memorando 08/2017 CCIH	Informa inadequações. “Solicitamos recolhimento com compra emergencial de substituto. Antes da compra, deverão ser enviadas amostras para testagem para CCIH”.
18/2017 - Unidade Transfusional	Solicita Detergente Alcalino. <b>URGENTE.</b> Explica a necessidade em negrito. Solicitamos aquisição <b>o mais breve possível.</b>
22/2017 – Unidade Transfusional	Solicita insumos em caráter urgente
51/2017 – Unidade Transfusional	Solicita insumos em caráter urgente
54/2017 – Unidade Transfusional	Solicita um formulário urgentemente
60/2017 – Unidade Transfusional	Solicita insumos em caráter urgente
51/2017 – Esterilização	Solicita material urgente
52/2017 – Esterilização	Solicita material urgente

Fonte: almoxarifado central do Hospital @, 2017

Uma das principais observações metodológicas de Bardin (2010) é observar o não-dito e não se percebe conteúdos que demonstrem o acompanhamento do estoque pelo almoxarifado e também pelos setores que utilizam os insumos. Para Durkheim (1983): os fatos “possuem uma existência própria, independente das manifestações individuais” e é perceptível uma interpretação dos gestores de que o consumo de materiais é determinado por forças externas aos agentes sociais.

Trata-se de uma interpretação questionável. Médicos e enfermeiros desenvolvem uma ética de responsabilidade ao atendimento e não consideram que informar o estoque em tempo seja parte da ação. A informação de consumo adquire um contorno de existência própria em uma concepção semelhante à de Durkheim (1983). Não se percebe a relação estoque e atendimento e esta atitude gera um sério risco à gestão.

O maior exemplo de risco é uma urgência de insumo retratada em uma série de quatro memorandos. No primeiro, o 42/2015, o gestor da nefrologia solicita o consumo de um material. No segundo, o 21/2015, o gestor do almoxarifado explica que a informação do sistema não condiz com o “real mensal”. No terceiro memorando, o 84/2015, evidencia-se que houve uma reunião para dirimir a dúvida do consumo, vide Figura 5.

Figura 5: Memorando que exemplifica a sociedade interna do hospital @

Memo nº 084/2015/Unidade de Nefrologia [REDACTED]  
Recife, quarta-feira, 11 de março de 2015.

Ào Sr. [REDACTED]  
Setor de Almoxarifado  
Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares

*Assunto: Solicitação de itens e básicos*

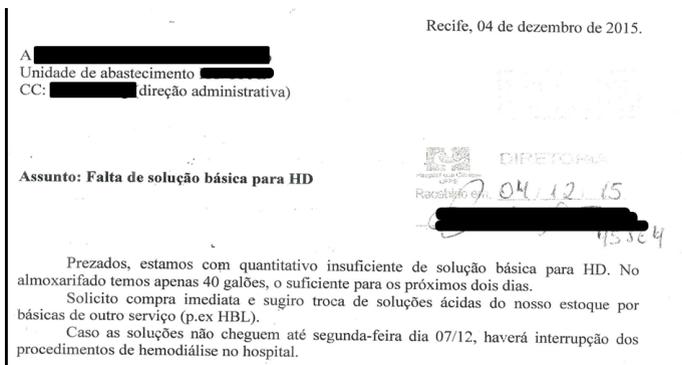
Prezado, em virtude dos encaminhamentos da reunião realizada no mês de fevereiro com a Diretoria, venho através deste solicitar que nos sejam fornecidos mensalmente, através do e-mail [REDACTED], o quantitativo de soluções ácidas e básicas disponíveis em estoque, bem como o quantitativo liberado para o serviço de Nefrologia no mês anterior. Se possível disponibilizar os dados na primeira semana de cada mês para serem encaminhados para Diretoria.

Fonte: Almoxarifado Central do Hospital @, 2017.

Uma reunião é um evento que procura um consenso, mas o documento revela que a reunião retratada no memorando 84/2015 teve caráter instrumental. A repetição da UR “diretoria”, bem como a presença da UR “encaminhamentos” assegura a inferência de que o gestor do almoxarifado é encaminhado à racionalidade do coordenador da nefrologia. Trata-se de uma característica autoritária da sociedade interna do Hospital @. A unidade ambulatorial encaminha a unidade gerencial à racionalidade do hospital. Os valores do gestor do almoxarifado são retirados e substituídos pelos da organização.

As evidências revelam um tipo de gestão fortemente hierárquico, mas não a eficácia desta atitude, ao contrário, o memorando 302/2015, confeccionado alguns meses após, relata que, apesar do encaminhamento racional, a gestão não se estruturou e há uma ameaça da falta do material retratado no memorando 84/2015, vide Figura 6.

Figura 6 - Urgência causada pela falta de comunicação



Fonte: Almoxarifado do Hospital @ no ano de 2017.

O encaminhamento à racionalidade dominante não é eficaz e há uma urgência com elementos descritos no Quadro 8.

Quadro 8 - A Comunicação desestruturada causa urgência

Documentos	Unidade de contexto – UC
42/2015 – Enviados pela nefrologia ao almoxarifado	O gestor da nefrologia não entende o consumo de material registrado no sistema
21/2015 – Enviado pelo almoxarifado à nefrologia	O gestor do almoxarifado indica uma média ponderada do consumo
84/2015 – Enviado pela Unidade de Nefrologia ao Almoxarifado	O setor médico convoca uma reunião para definir um fluxo indireto de comunicação,
302/2015 – Enviado pela nefrologia ao almoxarifado	Ainda assim, a falta de comunicação entre os setores gera uma situação em que só há material para dois dias

Fonte: Arquivos do Almoxarifado Central do Hospital @, 2017.

Esta é a situação mais tensa registrada no período analisado e exemplifica de forma qualitativa o problema da falta de comunicação em tempo em um centro de saúde.

Sobre comunicação em tempo, também é interessante ressaltar o envio de documentos do setor de esterilização para o almoxarifado no ano de 2013. O setor trabalha com detergente enzimático para limpar

materiais cirúrgicos e há uma escassez deste material no ano citado. O chefe da unidade envia cinco memorandos para o almoxarifado solicitando a compra do material. O interessante nos documentos é que o gestor aumenta o prazo da aquisição a cada memorando enviado, como pode ser observado no Quadro 9.

Quadro 9 - A Procura por um tempo de referência

Tempo de Referência	Documento
<p>No primeiro memorando, não há um tempo de referência.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Serviço de Material e Esterilização -</b> Recife, 12 de abril de 2013</p> <p><b>CI Nº: 074/2013</b> <b>Do: Serviço de Material e Esterilização - SME</b> <b>Para: Unidade de Almoxarifado</b> <b>C/c: Coord. de Material</b> <b>Coord. de Enfermagem</b></p> <p>Solicitamos, em caráter de urgência, a aquisição de Detergente Enzimático.</p> <p>Lembramos que a falta do mesmo impedirá a lavagem dos instrumentais utilizados nos procedimentos cirúrgicos, consequentemente, a esterilização dos básicos e a suspensão de procedimentos.</p>
<p>Seis dias depois, o memorando (ao lado) possui um tempo de referência, mas o material irá acabar no mesmo dia. No mesmo dia 18, novo memorando é emitido solicitando o material.</p>	<p style="text-align: right;">Recife, 18 de abril de 2013</p> <p><b>CI Nº: 094/2013</b> <b>Do: Serviço de Material e Esterilização - SME</b> <b>Para: Unidade de Almoxarifado</b> <b>C/c: Diretoria Técnica</b> <b>Coord. de Material</b> <b>Coord. de Enfermagem</b></p> <p>Reiterando a CI/SME nº 094/2013, do dia 12/04/2013, informamos que estamos com apenas 2 (dois) litros do detergente enzimático em uso, o que atenderá apenas ao dia de hoje. Lembramos que a falta do referido detergente impedirá a limpeza dos artigos, a esterilização e consequentemente a suspensão dos procedimentos clínico e cirúrgicos.</p> <p>Diante do exposto, solicitamos a aquisição, em caráter de urgência, de Detergente Enzimático.</p>
<p>No quarto memorando, se estabelece o tempo de dois dias.</p>	<p><b>CI Nº: 120/2013</b> <b>Do: Serviço de Material e Esterilização - SME</b> <b>Para: Unidade de Almoxarifado</b> <b>C/c: Coord. de Material</b> <b>Diretoria Técnica</b> <b>Coord. de Enfermagem</b></p> <p>Informamos que estamos com dois litros de detergente enzimático e que provavelmente só atenderá mais 48 horas. A falta deste insumo impede a limpeza dos artigos, a esterilização e consequentemente a suspensão dos procedimentos clínico e cirúrgicos.</p> <p>Diante do exposto, solicitamos a aquisição, em caráter de urgência, de Detergente Enzimático.</p>

<p>E no quinto memorando, o tempo é de quatro dias.</p>	<p style="text-align: right;">Recife, 10 de junho de 2013</p> <p> <b>CI Nº: 148/2013</b>  <b>Do: Serviço de Material e Esterilização - SME</b>  <b>Para: Unidade de Almoxarifado</b>  <b>C/Co: Coord. de Material</b>  <b>Diretoria Técnica</b>  <b>Coord. de Enfermagem</b> </p> <p>         Informamos que no momento estamos com apenas dois galões de detergente enzimático e que, provavelmente, só atenderá o dia 14/06/2013, sexta-feira. A falta deste insumo impede a limpeza dos artigos, a esterilização e consequentemente a suspensão dos procedimentos clínico e cirúrgicos.       </p> <p>         Diante do exposto, solicitamos a aquisição, em caráter de urgência, de Detergente Enzimático.       </p>
---	--

Fonte: Almoxarifado do Hospital @, 2017.

É importante salientar a observação de Ramos de que “matemática é uma ciência da qual a decisão não toma parte” (RAMOS, 1983, p. 15). Quem utiliza o insumo decide por quanto tempo 2 litros é suficiente. A falta de comunicação em tempo hábil torna o tempo emergencial. Percebe-se uma busca de gestores ambulatoriais e administrativos em determinar um tempo de referência tanto na ação do gestor da esterilização como na de um gestor do almoxarifado que solicita quantitativos a gestores ambulatoriais.

Há ainda outra questão temporal fundamental à compreensão da informação do consumo. Os setores solicitam o material através de formulários denominados Requisições de Material (RMs). Estas RMs são entregues no almoxarifado. Os servidores separam o material que é entregue aos setores. Os demandantes assinam o recebimento do material e as RMs são devolvidas aos servidores. É neste momento que os servidores preenchem os dados de consumo. No entanto, saídas de materiais não são o consumo e não representam a demanda.

Há carências de elementos estruturais, pessoas (faltam servidores para registrar o consumo *in loco*) e condições/materiais de trabalho condizentes com o tipo de tarefa desenvolvida no setor. O sistema necessita de telas que reflitam o momento do consumo. A informação fornecida pelos servidores do almoxarifado no memorando 21/2015 reflete o momento da entrega do material. Há um atraso temporal na informação do consumo e este atraso explica o desencontro de

informações entre os setores envolvidos, acarretando um tempo para a expedição de memorandos explicando e questionando a situação. Tempo este que poderia ser usado em outras frentes mais produtivas para a finalidade gerencial.

Neste ponto da análise, é importante utilizar a equação  $n + 1$ . Nela, a ação das pessoas é o 1 e os fatos administrativos são o n. O n deve ter um valor de, no máximo, - 0,9, pois,  $-0,9 + 1 = 0,1$ . Evidencia-se que a informação do consumo no hospital @ apresenta um  $n + 1$  negativo. Trata-se de uma reprodução de dados computacionais imprecisos que implicam, em algum momento, em retrabalho, logo em custos operacionais desnecessários. Quadro 10.

Quadro 10 - A equação  $n + 1$  no almoxarifado do hospital @

Equação	Detalhamento
$n + 1 =$ O n é o sistema computacional (elemento aestrutural) e não apresenta a informação do consumo do produto. Trata-se, portanto, de um valor de, pelo menos, -1,1: $-1,1+1=-0,1$	O valor é negativo pelo fato de as pessoas (elementos estruturantes) reagirem ao sistema (elemento aestrutural) e não se comunicarem por causa da sociedade interna fortemente hierarquizada (elemento estrutural).

Fonte: Elaborado pelos autores, 2019.

A informação retratada não é o consumo. A interpretação errônea de que saída de material é consumo reflete uma instituição que estimula funcionários do tipo *yesmen*, aceitam ordens e atitudes sem critério crítico. O funcionário deste tipo toma por “janelas, o que são, na verdade, espelhos” (RAMOS, 1983, p. 66). Um espelho não é uma janela e uma saída de material não é consumo. Fica evidente que a racionalidade que impera é instrumental pelo fato de os atores não desenvolverem uma relação pessoal, mediada por valores. Ao contrário, a relação institucional, por se operacionalizar via memorandos, torna-se impessoal e restrita ao registro da informação nestes memorandos. A postura dos servidores transforma a relação entre profissionais

médicos e administrativos em uma relação entre profissionais e sistema computacional. Os servidores fornecem uma informação “técnica e não-humana” (MARQUES, 2007), tomam “relações entre homens como sendo, falsamente, relações entre coisas” (ALVES MOURÃO, 2016, p. 70). A opção em se informar pelo sistema não desenvolve o poder de interpretação dos servidores e diminui as relações interpessoais. A abstração dos indivíduos é anulada.

Metodologicamente, configura-se uma UC – Unidade de Contexto (BARDIN, 2010). Há 16 documentos atestando imprecisão e a busca pela informação do consumo. Os registros descrevem um cenário de pouca qualidade na comunicação e no tempo do setor.

Percebe-se a necessidade de colocar os elementos nos locais corretos: o elemento aestrutural (sistema computacional) e estrutural (hierarquia organizacional) sendo moldados pelo elemento estruturante (pessoas se comunicando em tempo) para um fluxo gerencial positivo. Fortuitamente, há um exemplo com subsídios para a reversão conceitual necessária.

Ao ser questionado sobre materiais vencidos, o gestor do almoxarifado comunica no memorando 38/2017 que “**não há materiais vencidos na unidade**” (grifo do gestor). O gestor relata que “o controle dos reagentes de laboratório é feito em parceria. Os pedidos de materiais químicos são realizados para um mês de consumo e o controle das validades é acompanhado de perto pelo chefe da Unidade de Laboratório”. Figura 7.

## Figura 7 - A eficácia em parceria

Mem. Nº 38/2017-  
Da : Unidade de Almoxarifado  
Para : Divisão de Apoio Diagnóstico e Terapêutico  
Att. : Sra.   
Assunto: *Relação de Materiais Químicos (reagentes) vencidos*

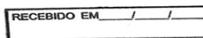
Recife, 16 de março de 2017

Prezada,

Conforme solicitado, foi realizado um levantamento de todos os reagentes de laboratório que se encontram vencidos no Sistema . O Relatório anexo apresenta a relação desses itens vencidos, que totalizam R\$ 183.682,75. Em tempo, informamos que todos os itens foram adquiridos através dos empenhos 802485/2015, 802472/2015, 803416/2014, 802460/2015 e 802458/2015 (também anexos) emitidos pela já extinta Unidade de . Durante o último inventário, realizado pela equipe de Setor de Avaliação e Controladoria, sob coordenação de  foi constatado que os reagentes vencidos encontram-se no . Em tempo, ressaltamos que **não há reagentes vencidos na Unidade de Almoxarifado**.

Atualmente, o controle dos reagentes de laboratório é feito em parceria com a Unidade de Laboratório. Os pedidos de materiais químicos são realizados para um mês estimado de consumo e o controle das validades é acompanhado de perto pela Chefe da Unidade de Laboratório. Também anexamos documentos comprobatórios desse controle de validade, como termos de compromisso de troca.

Atenciosamente,



Fonte: Almoxarifado Central do Hospital @, 2017.

O gestor do almoxarifado dá indícios de que há eficácia da gestão de materiais laboratoriais devido a uma “parceria com a Unidade de Laboratório”. A gestão de insumos laboratoriais apresenta indícios de eficácia e serve para o desenvolvimento de uma categoria científica denominada nesta análise de Eficácia em Parceria.

A Eficácia em Parceria apresenta elementos como os descritos por Tenório (2006) em um modelo em que a aproximação das pessoas cria uma “gestão democrática”. Dois gestores participam da ação e controlam consumos e validades. O documento é claro em apontar que a eficácia se deve a um “acompanhamento de perto”, enquadrando-se na descrição da racionalidade substantiva.

Há também uma valorização da parceria. Termos positivos como os expressos no memorando 38/2017 são únicos. O gestor do almoxarifado deseja demonstrar eficácia e Weber (2012, p. 49-50) descreve um aspecto da racionalidade instrumental aplicável ao caso:

A mais trivial das ações afeta o crédito de um homem. O som de seu martelo às cinco da manhã, ou às oito da noite, ouvido por um credor, o faz aguardar seis meses mais, mas se ele o vir numa mesa de bilhar, ou escuta sua voz numa taberna, quando você deveria estar trabalhando, ele solicita o pagamento no dia seguinte. Isto mostra, na verdade, que você se importa com o que deve, aparenta que você é cuidadoso bem como um homem honesto e isto aumenta seu crédito.

O crédito do gestor do almoxarifado ocorre, principalmente, quando os materiais não faltam. O gestor mostra aos superiores que “prega o martelo às cinco da manhã”, e mais importante, que não está numa “mesa de bilhar”, precisa demonstrar aos que o cobram que “se importa com o que deve”. Neste memorando, o gestor do almoxarifado procura obter crédito por sua gestão plenamente consciente do cenário desfavorável no qual se encontra.

O almoxarifado registra 47 situações de escassez financeira, 35 atrasos nas entregas, 31 urgências de materiais (entre documentos recebidos e enviados) e 25 desabastecimentos de 2010 a 2017, quadro 11:

Quadro 11 - Relação entre causas do desabastecimento e documentos

<b>Causas</b>	<b>Quantidade de documentos</b>
Escassez de recursos Financeiros	47 documentos solicitando verbas ao Setor Financeiro e de Suprimentos
Atraso na entrega de produtos	35 documentos solicitando a notificação de fornecedores que atrasam nas entregas
Urgências	31 documentos – 19 recebidos e 12 enviados

Fonte: Almoxarifado Central do Hospital @, 2017.

A detecção destes documentos fornece dados para a percepção de um contexto problemático, uma UC – Unidade de Contexto – que evidencia o desafio de fornecer suprimentos à rede gratuita de saúde. O

próximo passo da análise, de acordo com Bardin (2010), é a construção de inferências.

## 5 DISCUSSÃO

Inferências são pressupostos baseados em evidências, metodologia e teoria (BARDIN, 2010). Os objetivos específicos desta análise são analisar os elementos que distanciam a gestão dos pontos ideais dos fatos e ações administrativas e uma forma de alcançá-los. Evidencia-se que os elementos negativos são a rígida cadeia hierárquica (elemento estrutural) e o sistema computacional (elemento aestrutural).

O ponto ideal detectado é um sistema de equação  $n + 1$  positivo em que a hierarquia seja mais consensual e as informações do sistema não sejam absolutas. Para alcançar o sistema administrativo positivo, são percebidos indícios de eficácia. Analisando a situação, chega-se às bases racionais da eficácia em parceria:

**“Não há materiais vencidos na unidade.** O controle é feito em parceria com a Unidade de Laboratório. Os pedidos de materiais químicos são realizados para um mês estimado de consumo e o controle das validades é acompanhado de perto pelo chefe da Unidade de Laboratório”.

Unindo as URs com as categorias teóricas e aplicando estas bases a outros setores, tem-se que:

O Problema Aestrutural do Sistema: Percebe-se que o sistema não é central na relação entre os gestores na eficácia em parceria. Ao checar o estoque de perto, os gestores não se valem de informações em telas de computador. Infere-se então que a parceria produz um acompanhamento in loco do gestor ambulatorial e que este possuirá informações realistas. Percebe-se que o problema da informação errônea de consumo seria solucionado.

A informação do consumo não é independente da atuação dos gestores, consegue-se uma situação oposta à qual Durkheim (1983) preconiza para fatos sociais. Há um protagonismo dos atores.

O Problema Estrutural da Configuração Interna Hierárquica: O maior exemplo de hierarquia das práxis médica e administrativa é o memorando 84/2015, no qual o gestor da Unidade de Nefrologia encaminha ao gestor do almoxarifado a sua racionalidade, extraindo todo valor abstrato que o gestor do almoxarifado possa ter. Esta hierarquia cria uma racionalidade que enfraquece o critério crítico. Senso crítico, entretanto, é fundamental na gestão da informação do consumo dos materiais.

A eficácia em parceria consegue diminuir a distância hierárquica. A situação de parceria apontada pelo gestor do almoxarifado expõe que os dois gestores controlam consumos e validades de forma igualitária. Evidencia-se que a racionalidade em parceria pode diminuir a rigidez na estrutura hierárquica entre os envolvidos, sem, contudo, perder eficácia, pelo contrário, as evidências apontam para seu aumento.

O Problema Estruturante da Falta de Comunicação: Percebe-se ainda que a eficácia em parceria produz uma comunicação mais pessoal e otimizadora da eficácia organizacional no hospital. Há conteúdos que registram a articulação da comunicação e do tempo próximos ao problematizado por Ramos (1983). Como consequência desta aproximação, temos: “os pedidos de materiais químicos são realizados para um mês estimado de consumo e o controle das validades é acompanhado de perto pelo chefe da Unidade de Laboratório” (memorando 38/2017, almoxarifado, linhas 11 a 13).

Os gestores determinaram um mês como prazo ideal para aquisições de materiais em uma combinação entre comunicação e tempo para gerar eficácia. Há ganhos qualitativos se a eficácia em parceria for replicada para a relação com outros setores.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Desta forma, a Eficácia em Parceria é uma resposta gerencial a todos os níveis da organização. A tríade evidências, teoria e metodologia contribuem à eficácia a partir da adoção de uma práxis racional mediada

por valores, ou simplesmente, pela racionalidade substantiva.

A pesquisa alcança os dois objetivos específicos. A análise percebe que os elementos que distanciam a gestão de um sistema administrativo positivo são a estrutura hierárquica e o sistema computacional e a que a forma de aprimorar a gestão é através da eficácia da parceria anotada pelos gestores do laboratório e do almoxarifado.

As evidências revelam ainda o segundo setor com quem buscar uma parceria: a Unidade de Nefrologia. Das 16 demandas sobre consumos no período analisado, oito dizem respeito ao setor nefrológico. Uma sugestão prática são encontros mensais. De acordo com os relatos documentados, este período seria suficiente para garantir o acompanhamento do consumo e dos prazos de validade.

O tempo da ação deve se basear em uma equação  $n + 1$  em que o  $n$  são fatos e o  $1$  é a ação gerencial. Há dois fatores  $n$  para a compra do material. O gestor deve estruturar sua decisão na informação quantitativa dos dados do sistema e deve qualificá-la com as informações dos gestores ambulatoriais. Desta forma, as bases racionais para uma eficácia em parceria são, conforme nível gerencial:

- Aestrutural/ Estrutura/ Pessoas: O sistema deve possuir telas de consumo;
- Para isto, são necessários funcionários operando o sistema nos setores ambulatoriais para que o consumo seja retratado in loco;
- Estrutural/Sociedade Interna: Dividir responsabilidades e o bônus das ações para diminuir a rígida hierarquia;
- Estruturante/Comunicação/Tempo: Realizar encontros com os gestores dos ambulatórios, no prazo máximo de um mês.

A contribuição deste artigo é a introdução do conceito da Eficácia em Parceria. De acordo com Ramos (1983), eficácia é a combinação de meios e recursos para atingir objetivos pré-determinados. Este trabalho demonstrou que eficácia no almoxarifado do Hospital @ é a combinação de meios e recursos através de parcerias.

## REFERÊNCIAS

ALVESMOURÃO, Victor Luiz. Temporalização do espaço social: apontamentos para uma sociologia do tempo. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, RS: Editora Unisinos, v. 52, n. 1, 2016.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2010.

DE ALBUQUERQUE, URQUIZA, Marconi; MARQUES, Denilson Bezerra. Análise de conteúdo em termos de Bardin aplicada à comunicação corporativa sob o signo de uma abordagem teórico-empírica. **Entretextos**, Teresina, PI: Editora Entretextos, v. 16, n. 1, p. 115-144, 2016.

DURKHEIM, Emile. **O que é fato social**. As regras do método sociológico, São Paulo, editora Ática, 1983. v. 6.

MARQUES, Denilson Bezerra. Posicionamento Teórico sobre a noção de rede sociotécnica e de ator-rede. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 13., 2007, Recife. **Anais [...]**. Recife: editora UFPE, 2007.

MOTTA, Paulo Cesar Delayfi. Ambiguidades metodológicas do just-in-time. **Organizações & Sociedade**, Bahia: Editora UFBA, v. 4, n. 7, p. 117-131, 1996.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A nova ciência das organizações**: uma reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1989.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **Administração e contexto brasileiro**: esboço de uma teoria geral da administração. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

RODRIGUES, William Costa *et al.* **Metodologia científica**. Paracambi: Faetec/IST, editora Phorte, p. 2-20, 2007.

TENÓRIO, Fernando G. **A flexibilização organizacional**: referencial técnico-organizacional. flexibilização organizacional: mito ou realidade. Rio de Janeiro: FGV, p. 129-241, 2000.

TENÓRIO, Fernando G. A trajetória do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, editora FGV, v. 40, n. 6, p. 1145-1162, 2006.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: UnB, p. 209-227, 1999. v. 1

WEBER, Max. **Ciência e política**: duas vocações. São Paulo: Editora Cultrix, 2004.

WEBER, Max; GERTH, Hans Heinrich; MILLS, Charles Wright. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: editora LTC, 1982.

WEBER, Max. **La ética Protestante y Elespíritudel Capitalismo**. Fondo de cultura económica, 2012.

# **As Reformas Administrativas e a Profissionalização da Administração Pública Brasileira**

Luciana Cristina Silva da Luz<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Dalson Britto Figueiredo Filho<sup>2</sup>

## **RESUMO**

Este artigo descreve a trajetória das reformas administrativas instituídas no Brasil. O propósito é facilitar a compreensão das principais ações empreendidas pelo Estado para melhorar a qualidade da burocracia. Para tanto, são analisadas as características dessas reformas administrativas, as mudanças estabelecidas a partir da Constituição de 1988, bem como a profissionalização da administração pública brasileira. Com este trabalho esperamos contribuir para a compreensão da trajetória percorrida pela Administração pública na formação de uma administração profissional.

**Palavras-chave:** Reformas administrativas. Profissionalização do serviço público. Administração pública.

## **1 INTRODUÇÃO**

No Brasil, a tentativa por melhorar a qualidade da burocracia fez

---

1 Mestre em Políticas Públicas, Especialista em Gestão Pública para o Desenvolvimento Universitário e graduada em Secretariado Executivo pela Universidade Federal de Pernambuco.

2 Doutor e mestre em Ciência Política e graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Pernambuco.

com que o debate sobre a administração profissional começasse com as reformas administrativas, no fim do período militar (ABRUCIO, 2007). Nesta fase, foram potencializados problemas históricos do serviço público brasileiro, como o desequilíbrio financeiro, o descompromisso dos governantes e burocratas perante a sociedade, a presença inadequada de politização na burocracia dos estados e municípios e a dispersão exagerada das empresas públicas, o que acarretou grande preocupação na redemocratização (ABRUCIO, 2007).

Em busca da modernização do país, foram evidenciadas três grandes reformas: a primeira delas foi a burocrática, em 1936; a que ocorreu em 1967 pode ser entendida como uma tentativa de descentralização, pois buscou tornar a administração pública mais ágil e menos burocratizada; em 1995 a reforma foi estruturada na administração pública gerencial. Neste período, dois fenômenos mundiais intensificaram a urgência em repensar o Estado: a crise dos anos 80 acarretou a necessidade de sua reformulação e reconstrução e a globalização impôs a redefinição de suas funções (REZENDE, 2004; BRESSER PEREIRA, 2006).

A partir desse contexto, este trabalho tem como objetivo facilitar a compreensão das ações empreendidas pelo Estado para melhorar a qualidade da burocracia no Brasil. Segundo Evans e Rauch (1999), o Brasil é considerado um país com um alto nível de profissionalização, em relação aos demais países da América latina. Contudo, conforme descrevem Cavalcante e Carvalho (2017) esta concepção varia de acordo com o nível de desenvolvimento e momento histórico de cada país. Dessa forma, é preciso entender a trajetória percorrida pela administração pública e as mudanças empreendidas que influenciaram sua profissionalização.

Apresentamos a trajetória das reformas administrativas brasileiras e sua experiência na instauração de uma administração pública profissional. Para tanto, este artigo está organizado da seguinte forma. A próxima sessão analisa as características da reforma burocrática, bem como sua implementação através do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Em seguida, examina a reforma instaurada

em 1967, as mudanças estabelecidas a partir da Constituição de 1988 e a reforma Gerencial (1995). Por fim, discute-se as ações recentes que influenciaram a profissionalização da administração pública brasileira.

## **2 REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

Esta sessão descreve as reformas administrativas instituídas no Brasil incluindo as principais ações implementadas pelo Estado para melhorar a qualidade da burocracia.

### **2.1 Reforma Burocrática**

De acordo com Bresser Pereira (2006), a administração pública burocrática surgiu em substituição à administração patrimonialista. Conforme descreve Rezende (2004), até os anos de 1930 esta era a realidade da organização burocrática brasileira, o que gerou um ambiente permissivo a troca de cargos por votos, sem nenhum interesse aparente para adotar mecanismos de racionalidade e principalmente de performance<sup>3</sup>. A burocracia federal apresentava pouca capacidade de formular políticas públicas e de lidar adequadamente com os problemas nacionais. Assim, para atingir este nível de desenvolvimento nacional, iniciado pelo governo Vargas em 1930, dependeria da construção de uma burocracia com maior performance.

O Estado, para atender a este projeto nacional-desenvolvimentista, estava voltado para a industrialização, urbanização e o crescimento econômico, também precisava constituir uma organização pública capaz de conduzir e implementar estas diretrizes de desenvolvimento. Para esta nova burocracia, foi criada uma estrutura institucional, profissionalizada e universalista de meritocracia, pioneira em

---

3 Performance está relacionada a presença ou não de instrumentos que contribuam para a elevação da capacidade institucional na gestão, planejamento, organização e coordenação de políticas públicas nos diversos níveis. É constituída por um conjunto de dimensões como sistemas de mérito e profissionalização, nível de delegação, capacidade funcional e de integração (REZENDE, 2009).

implementar políticas públicas em larga escala. Sendo este o primeiro momento oficializado de reforma da administração pública brasileira (ABRUCIO; PEDROTI e PÓ, 2010).

Para implementação dessa agenda de reforma, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) introduziu os princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica, pela inserção do mérito e constituição de uma estrutura profissional e institucionalizada, sendo também responsável pelas compras do governo. Para tanto, tinha autoridade para formular e implementar as políticas de recrutamento e de estruturação das carreiras nos órgãos administrativos. A criação de um corpo profissional de alto nível, admitido através de concursos públicos, passaria a ocupar as posições de comando da nova burocracia brasileira. Tal modelo de recrutamento foi universalizado em 1939 pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis (REZENDE, 2004; ABRUCIO; PEDROTI e PÓ, 2010; SOUZA, 2017).

Para Rezende (2004), a ideologia de controle sobre a burocracia e a introdução do profissionalismo colidiam com a cultura política e administrativa vigente no Brasil, o que rendeu muita resistência ao DASP, recebendo ataques dos diversos setores burocráticos. Com a saída do Presidente Vargas e o início do regime democrático, este Departamento teve seus poderes e funções reduzidos, entre os quais estava o controle de pessoal e do orçamento nos ministérios. Como resultado, houve uma reorganização clientelista, passando gradativamente a conduzir a relação entre administração e política no país.

A administração burocrática de maneira geral não garantia agilidade, não havia qualidade na prestação dos serviços prestados à sociedade; suas ações eram voltadas para si mesma. Enquanto o Estado era pequeno, cujas funções eram essencialmente garantir a propriedade e os contratos. No entanto, com a sua ampliação, a eficiência tornou-se uma questão primordial (BRESSER PEREIRA, 1999; BRESSER PEREIRA, 2006; BRESSER PEREIRA, 2006a).

Quanto aos resultados obtidos pela reforma burocrática, Bresser Pereira (1998) apresenta o seguinte balanço: principais aspectos

positivos: 1) a disseminação de ideias e práticas modernizadoras originadas de países como Estados Unidos, Inglaterra e França; 2) a atenção com o sistema de mérito para ingresso e promoção no serviço público; 3) a institucionalização do treinamento e aperfeiçoamento dos funcionários e 4) a criação de unidades administrativas descentralizadas (autarquias), surgindo a ideia de que os serviços públicos na administração indireta deveriam ser descentralizados. Os principais aspectos negativos foram: 1) a natureza excessivamente centralizadora do DASP; 2) uma abrangência superior dos objetivos com relação aos recursos e possibilidades do órgão e 3) a ênfase demasiada nos controles burocráticos.

## 2.1 Uma Nova Reforma Administrativa em 1967

Para melhorar a performance do setor público e ainda modificar o modo de intervenção pública na economia, foi elaborada uma nova reforma da administração. O propósito era alinhar a burocracia, aumentando a eficiência e racionalidade, às novas necessidades que o Estado passaria a ter ao assumir ações voltadas a provisão de bens e serviços em áreas consideradas essenciais para o crescimento do país (REZENDE, 2004).

A materialização da reforma foi feita através do Decreto-Lei (DL) número 200 (1967) e teve como instrumento central a descentralização, o que resultou em uma disseminação desmedida de organizações públicas, aumento do tamanho da burocracia federal, dos gastos públicos e, conseqüentemente, problemas de performance relacionados a isto. Tais ações não foram acompanhadas de estratégias que unissem performance e prestação de contas, nem mesmo a inserção e estabilização de um sistema de mérito na burocracia federal. A reforma buscava aumentar a eficiência burocrática utilizando essencialmente a separação das atividades de formulação e implementação de políticas públicas. Neste formato, as empresas estatais seriam dotadas de maior autonomia organizacional e decisória

e exerceriam função fundamental no desenvolvimento econômico (REZENDE, 2004, CAVALCANTE e CARVALHO, 2017). De acordo com Bresser Pereira (1998), tal decreto estabeleceu:

- cinco princípios fundamentais da reforma: *planejamento* – princípio base, direcionado ao desenvolvimento econômico-social e a segurança do país; *descentralização* – referente a realização das atividades planejadas; *delegação de competências* – mecanismo de descentralização administrativa; *coordenação* – utilizado principalmente na realização de projetos e programas do governo e *controle*;
- o planejamento para o desenvolvimento – referia-se ao aumento das empresas estatais (sociedades de economia mista e empresas públicas) e a descentralização criava órgãos com maior autonomia administrativa (fundações públicas de direito privado) e quase independentes (autarquias);
- para a delegação de competências era necessário o fomento e expansão do sistema de mérito, através de inúmeras regras;
- nas deliberações relacionadas ao pessoal civil, foram instituídas regras para um novo Plano de Classificação de Cargos;
- sobre os ministérios e suas áreas de competências, houve a recomposição de departamentos, divisões e atividades em 16 deles.

Com esse decreto foram transferidas as atividades de produção de bens e serviços para autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações. Estas organizações tinham permissão para admitir pessoal especializado em regime de contratação privada e designar seus gestores. A ausência de um sistema nacional de seleção de pessoal intensificou a influência da política na administração, interferindo negativamente na performance do serviço público. A formação da nova burocracia não teve o mérito como princípio, o que acabou limitando os esforços iniciados pelo DASP para organizar as carreiras públicas. O crescimento da burocracia federal não apresentou os mecanismos de controle, ocasionando dois problemas principais:

1) o aumento excessivo dos gastos públicos e 2) o descompasso entre descentralização e performance. A situação foi agravada pela crise política do regime militar, a qual vinculou a burocracia pública ao sistema autoritário em decadência (REZENDE, 2004; BRESSER PEREIRA, 2006).

## 2.2 A Constituição de 1988 e a Administração Pública

Segundo Bresser Pereira (2006), a Constituição de 1988 foi resultado de todas essas contradições. Sua criação respondeu ao populismo e ao fisiologismo que só cresciam com a democracia. A visão era de que as medidas que o Estado havia adotado – autarquias e fundações públicas - não se enquadravam no modelo burocrático-profissional e abria espaço para o clientelismo. Nunes (2003) define o clientelismo como um conjunto de redes que envolvem relações em todos os níveis, desde os altos escalões até as localidades, tendo os recursos materiais do Estado como instrumento principal na operacionalização deste sistema. Com isso, os mecanismos descentralizadores e flexíveis da administração, estabelecidos pelo DL nº 200 (1967), não foram considerados uma estratégia do Estado diante da necessidade de administrar com eficiência as empresas e os serviços sociais. Foi consagrada uma estrutura rígida, centralizada. Toda a atenção foi direcionada para a administração direta, sem considerar os conceitos da nova administração pública.

A partir desse entendimento foi instaurado o Regime Jurídico Único para todos os servidores públicos civis da administração pública direta, das autarquias e fundações. Para Bresser Pereira (2006), a estabilidade passou a proteger o servidor e não o Estado, a instituição de concursos públicos ainda mais rígidos, impossibilitou que parte das vagas pudessem ser preenchidas pelos funcionários já existentes, e, ao estender as novas regras a toda a administração pública, retirava a autonomia das autarquias e fundações públicas.

Um dos avanços relacionados diretamente à administração pública na nova ordem constitucional foi a profissionalização meritocrática do

serviço civil. Estabelecido principalmente no processo de recrutamento, com a instituição do concurso público universalizado (art. 37, II e III, CF/1988). Também foi tratado da melhoria das condições institucionais da burocracia, destacada pela previsão dos planos de carreira e da garantia do direito de greve. Apesar da qualidade destas medidas, parte da legislação acarretou em um corporativismo estatal e não na produção de melhores servidores públicos (BRESSER PEREIRA, 2006; ABRÚCIO; PEDROTI e PÓ, 2010; CAVALCANTE e CARVALHO, 2017).

As incorreções iniciaram com a obtenção da estabilidade por milhares de funcionários que não haviam realizado concurso público. Foram criadas isonomias fictícias (incorporação de gratificações e benefícios) e legislações responsáveis por tornar a burocracia mais voltada para si e menos para o cidadão – como a falta de regulamentação da greve que a tornou irrestrita, prejudicando principalmente os mais pobres. E ainda foi instaurado um modelo equivocado da previdência pública, que passou a ser inviável no âmbito atuarial e injusto no aspecto social (ABRÚCIO; PEDROTI e PÓ, 2010; SOUZA, 2017).

Para Bresser Pereira (2006), essas distorções não podem ser conferidas à flexibilidade e descentralização implantadas pelo DL nº 200 (1967), apesar de seus dispositivos terem ocasionado algumas discrepâncias, seja pela grande autonomia conferida às empresas estatais ou pelo uso patrimonialista das autarquias e fundações (onde o acesso aos cargos públicos não era por meio de concurso). O autor apresenta como causas: a) uma visão equivocada, vigente na transição democrática, que atribuiu como motivo da crise do Estado a descentralização intentada pelo regime militar; b) uma aliança política que estas forças foram levadas a celebrar com o antigo patrimonialismo; c) o ressentimento pela reforma implementada e d) a tentativa de desestatização, que fez com que os constituintes aumentassem o controle sobre as empresas estatais com grande autonomia concedida por este decreto.

## 2.3 O Contexto da Reforma Gerencial do Estado

De acordo com Abrucio (2006), as novas necessidades e as mudanças pelas quais a administração pública tem passado estão inseridas num contexto mais abrangente de reformas que buscam redefinir o papel do Estado<sup>4</sup>. A partir da década de 1970, uma grande crise global pôs fim ao período de desenvolvimento iniciado após a segunda guerra mundial, ameaçando o antigo modelo de intervenção do Estado. Esta fase foi caracterizada por elevadas taxas de crescimento entre os países capitalistas desenvolvidos, socialistas e em parte do Terceiro Mundo. Durante este período, o sucesso foi influenciado principalmente pela grande concordância da sociedade acerca do papel do Estado, que incentivou o crescimento econômico e o bem-estar social.

Entre as décadas de 1970 e 1980 políticos de muitos países enfrentaram uma situação de embate entre o aumento dos custos relacionados a programas sociais e a diminuição das receitas causados pela recessão econômica (THOMPSON, 2010). A interferência da globalização ameaçava a competição industrial, podendo gerar desempregos e a desordem econômica. O público passou a apoiar propostas de aumento da produtividade através da redução do tamanho e do custo do aparelho administrativo estatal e a cobrar melhorias na prestação destes serviços, influenciado pelo aumento da qualidade do setor privado (THOMPSON, 2010).

Foi neste cenário, com a carência de recursos dos países desenvolvidos e a decadência política dos governos autoritários em países em desenvolvimento - que apresentava uma economia acometida pelo endividamento externo e por altas inflações - somados ao desmoronamento dos governos socialistas e ações de privatização, que o modelo burocrático iniciou uma extensa derrocada. Contudo, tal movimento ocorreu de diversas maneiras e momentos históricos, nos diferentes países (FLEURY, 2001; ABRUCIO, 2006).

---

<sup>4</sup> Para uma análise mais aprofundada das reformas ver Toonen (2010). Sobre os desafios de reformas administrativas de países em desenvolvimento, ver Saloojee e Fraser-Moleketi (2010). Kettl (2006) aborda as características das reformas administrativas em outros países.

O Estado, que se mostrava fragilizado em meio a estas dificuldades, apresentava três dimensões correlacionadas: econômica, social e administrativa. A primeira delas é a *keynesiana*, em que há a intensa interferência na economia, busca assegurar o emprego e operar em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento do país, como por exemplo, telecomunicações e petróleo. O *Welfare State* é considerado a dimensão social. O Estado de bem-estar adotado nos países desenvolvidos, em intensidade variada, tinha como propósito principal a criação de políticas públicas em esferas sociais (educação, saúde, habitação etc.), visando suprir as necessidades básicas da população. A terceira dimensão corresponde ao funcionamento interno do Estado, chamado *modelo burocrático weberiano*, o qual tem o intuito de manter a impessoalidade, racionalidade e parcialidade da ação estatal (ABRUCIO, 2006). De acordo com Abrucio (2006), quatro aspectos socioeconômicos interferiram de maneira significativa para que a crise do antigo modelo de Estado fosse deflagrada:

- a crise econômica mundial, com início na década de 1970 e intensificação durante os anos 80. A economia global passou por um longo período de estagnação, apesar de ter sido timidamente revertida nos últimos anos, não conseguiu recuperar os níveis de crescimento atingidos nas décadas de 1950 e 1960;
- a crise fiscal – após décadas de desenvolvimento, grande parte dos governos não tinham mais como sustentar seus déficits. As previsões eram de que tais dificuldades só aumentariam, face a insatisfação dos contribuintes com os possíveis aumentos nos impostos, que para eles, não estavam relacionados a melhorias na prestação dos serviços públicos. Estava em perigo o consenso social que assegurava o *Welfare State*;
- a falta de governabilidade – os governos já não conseguiam resolver seus problemas. Estavam com recursos limitados e um grande número de atividades. Além disso, os envolvidos nas relações com o Estado, grupos de pressão e os usuários dos

serviços públicos, precisavam defender o que - na visão deles - eram conquistas e para os neoliberais, extensas regalias;

- a evolução tecnológica e a globalização, que modificaram toda a dinâmica dos meios de produção, interferiram sobremaneira no Estado. Com isso, os governos nacionais perderam grande parte do poder de ditar políticas macroeconômicas, em virtude do crescente domínio das empresas multinacionais e a diminuição do controle dos fluxos financeiros e comerciais.
- Após a segunda guerra mundial (1939-1945), os princípios burocráticos foram ratificados, junto a isto, o modelo de mercado começou a interferir na administração pública. Conceitos de flexibilização e descentralização administrativa começaram a ser disseminados em todos os governos. No entanto, a reforma da administração pública só teria intensidade a partir da década de 1970, quando a crise do Estado foi deflagrada, contaminando também sua burocracia. Nos anos 80 é iniciada uma grande transformação em alguns países, voltada para uma administração pública gerencial (BRESSER PEREIRA, 2006, CAVACANTE e CARVALHO, 2017).

Segundo Thompson (2010), regidos pela ótica da economia, vários países recorreram a esses novos modelos de gestão, que buscam a modernização do setor público, conhecido como Nova Gestão Pública (NGP). *New Public Management*, termo caracterizado por um conjunto de medidas para alterar as formas de atuação do Estado (PACHECO, 2010). Os primeiros países a adotar suas práticas e irem mais adiante com elas, foram: Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália. Contudo, tal movimento de reforma é considerado global: nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, a intenção premente de diminuir o tamanho do Estado e melhorar sua atuação é bastante difundida e só aumenta (KETTTL, 2006). Conforme relata Bresser Pereira (2006), tais padrões foram inseridos pioneiramente no Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália. Nos Estados Unidos, essas mudanças ocorreram especialmente nos municípios e condados.

Esses preceitos foram aos poucos sendo traçados, apresentando como características: a) descentralização relacionada à política, transferindo competências e recursos para os níveis regionais e locais; b) descentralização administrativa, por meio da delegação de responsabilidades a gestores públicos que se tornam autônomos; c) organizações com níveis mais horizontais e menos hierárquicos; d) premissa da confiança limitada e não da total desconfiança; e) administração voltada para o resultado e não para processos rígidos; f) serviços voltados para o cidadão (BRESSER PEREIRA, 2006).

## 2.4 Reforma Gerencial

De acordo com Rezende (2009), as reformas gerenciais buscam aumentar a qualidade da burocracia e reduzir o seu custo. A construção de uma nova Administração Pública deve seguir parâmetros de flexibilidade gerencial e novas maneiras de gerenciamento, descentralização e autonomia, os quais são indispensáveis à performance. Não é necessário apenas o controle fiscal, é importante também reduzir o tamanho e o nível de intervenção do Estado. Existe a necessidade de novos modelos estruturais, possibilitando que as organizações públicas sejam orientadas por critérios de eficiência e efetividade.

Para Bresser Pereira (2006), a reforma administrativa terá como principal propósito trafegar entre a administração burocrática e a gerencial, considerando as particularidades dos diversos setores, o tempo e a intensidade em que se dá a mudança. Para o autor, a administração gerencial deve ser erguida a partir da administração burocrática, assim será possível utilizar o que já foi consolidado. Alguns institutos burocráticos devem ser mantidos, aperfeiçoados, como a obrigatoriedade de concurso ou seleção pública, sistema universal de remuneração, programas de treinamento e carreiras com estruturas formais. Contudo, estes dispositivos devem ser flexíveis, para não divergir com os conceitos da administração pública gerencial. Principalmente, não impossibilitar o reconhecimento do mérito pessoal, que deve estar

desprendido do tempo de serviço e nem fomentar as restrições impostas à criatividade e iniciativa do gestor público para gerir as pessoas e os materiais.

Por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) (1995), foi proposta uma reestruturação da organização e funcionamento do Estado. Tais ações eram orientadas sobre o contexto da redefinição de seu papel, que deixa de ser o promotor do desenvolvimento econômico e social pela produção de bens e serviços e passa a ser o regulador deste processo. Para Rezende (2009), a análise da situação realizada à época focava-se no fato de que grande parte dos problemas de ineficiência burocrática no Brasil estava relacionado à sua organização administrativa. O redesenho das relações entre formulação e implementação das políticas públicas foi classificado como essencial para a superação dos problemas de implementação, o novo modelo trazia a criação de organizações sociais, agências executivas e regulatórias no interior de sua estrutura.

Uma mudança significativa proposta pela reforma foi conceder um certo nível de confiança para políticos e agentes públicos. Esta prerrogativa, mesmo limitada, forneceria discricionariedade ao gestor público para escolher de que forma poderia atuar, a fim de conseguir alcançar as metas estabelecidas. O foco do controle sairia do processo, como ocorre na administração burocrática, e passaria para os resultados, considerando principalmente a legalidade e transparência dos atos administrativos praticados (BRESSER PEREIRA, 2006a, CAVALCANTE e CARVALHO, 2017).

A Reforma Gerencial, de acordo com Bresser Pereira (1999), abrangeu: a) a descentralização para estados e municípios de serviços sociais; b) reordenação do campo de intervenção do Estado, mediante distinção entre as áreas de atuação exclusiva, referentes ao poder do Estado e que devem permanecer sob sua responsabilidade, as atividades sociais e científicas que devem ser transferidas para o setor público não estatal, por não pertencer ao Estado e a produção de bens e serviços para o mercado; c) a distinção entre as atividades que devem ser

realizadas por políticos e funcionários de alto nível, que são as de núcleo estratégico, e as que podem ser contratadas externamente, que são as de serviços; d) a separação entre a formulação e execução de políticas; e) maior autonomia para as atividades executivas exclusivas do Estado, que passarão a adotar a forma de agências executivas; f) maior autonomia para os serviços sociais e científicos prestados pelo governo, que serão transformados em organizações sociais; g) garantia da responsabilização - inserção de mecanismos de democracia e de controle social, aumento da transparência e a racionalização de procedimentos.

Em meio a esse cenário, o assunto da profissionalização do serviço público também foi resgatado. A intenção da reforma era criar uma burocracia que respondesse às novas funções assumidas pelo Estado. No âmbito da gestão de recursos humanos, o PDRAE focou em duas agendas principais: reforçar a composição do corpo burocrático permanente, ação indispensável para fortalecer o núcleo estratégico e introduzir os princípios da administração gerencial. Assim, o Ministério da Administração e Reforma do Aparelho do Estado estabeleceu a nova política de recursos humanos, que previa a adoção de concursos anuais de ingresso para as carreiras típicas de Estado; proporcionou a criação e revisão de suas estruturas; instituiu gratificações por desempenho; impulsionou a capacitação dos servidores e estabeleceu a política salarial de valorização das carreiras de nível superior, com o propósito de constituir uma equidade salarial entre os servidores do serviço público e os equivalentes do setor privado (BRESSER PEREIRA, 1998; PACHECO, 2010). Três características podem definir uma carreira: um conjunto de cargos que possuem as mesmas regras relacionadas ao ingresso, à progressão entre as classes, à lotação, à remuneração e movimentação entre os órgãos do Poder Executivo Federal; seus integrantes apresentam habilidades e qualificações semelhantes (BRESSER PEREIRA, 1998).

Para tanto, diferente das outras tentativas de arranjo da burocracia ocorridas desde a década de trinta, que estabeleciam carreiras tradicionais, a reforma buscava construir uma burocracia em que o

mérito não se limitava apenas ao ingresso por aprovação em concurso, mas dependia do desempenho apresentado ao longo da trajetória profissional (CRUZ, 2009). Neste aspecto, a avaliação de desempenho, introduzida pela EC nº 19 (1998), passa a ser o elemento principal. É utilizada para fornecer incentivos salariais, aferir o desempenho de maneira periódica, produzir informações sobre a necessidade de capacitação e tornou-se um condicionante para o acesso a estabilidade, fazendo parte do processo de avaliação do estágio probatório.

## 2.5 Profissionalização da Burocracia Brasileira

De acordo com Echebarría (2006), a burocracia é composta por um agrupamento de regras e procedimentos inseridos no poder público para viabilizar a continuidade, pertinência e adequação das políticas públicas e ainda possibilitar um comportamento parcial, objetivo e não excessivo dos governantes. Em seu modelo ideal weberiano, está relacionada tanto a efetividade da democracia, que é composta pela estabilidade e continuidade no atendimento das necessidades coletivas, quanto à prática do poder por meio da aplicação neutra da lei. O autor, fazendo referência aos países da América Latina, associa a baixa capacidade de atendimento das necessidades dos cidadãos à falta de uma burocracia profissional estável.

A profissionalização da administração pública, portanto, segue a ideia de que as carreiras devem ser protegidas, por meio de dispositivos rígidos, amplo a todos, a qual seria responsável pela manutenção de corpos permanentes, livres da influência política. O seu principal propósito seria limitar a discricionariedade dos governantes na admissão e gestão dos funcionários, protegendo-os de possíveis decisões arbitrárias (PACHECO, 2010a). Nesta perspectiva, as carreiras nos moldes weberianos seriam a solução para as distorções do serviço público, além de um dispositivo para combater o patrimonialismo (CRUZ, 2010).

Para Longo (2007), uma administração pública profissional é aquela controlada e dirigida pela política, baseada nos princípios

burocráticos. A administração não pertence à política, que também não pode utilizá-la em benefício próprio, o que requer uma independência e imparcialidade, para que sejam garantidos os interesses públicos.

Diante da concepção vigente que considera o Estado um ambiente de vícios e de corrupção como prática habitual na administração pública brasileira, um estudo feito por Filgueiras e Aranha (2011) analisa a percepção da corrupção no país, a partir da evolução nos padrões da gestão pública. A hipótese é de que este aperfeiçoamento não reduziu a percepção sobre a corrupção. Foram feitas duas pesquisas de *survey* com cidadãos e servidores públicos e os resultados apresentaram uma disjunção entre as respostas dos dois grupos: quanto ao que seria o interesse público (para os cidadãos é o que a maioria deseja, já os servidores o relaciona ao que é de todas as pessoas) e sobre a confiança no alto escalão do Governo Federal (os servidores são mais otimistas do que os cidadãos, quanto à participação deste público em esquemas de corrupção). Segundo os autores, a corrupção permanece muito percebida pela opinião pública, o que impacta negativamente a cultura política democrática e a legitimidade do Estado brasileiro.

Diferente dessa visão comum sobre o assunto no país, o Brasil tem ocupado posições de destaque em pesquisas que fazem comparação sobre o grau de institucionalização da burocracia entre as nações em desenvolvimento. Nestas investigações, toma-se como base o cumprimento dos requisitos do modelo burocrático (PACHECO, 2010a). Zuvanic e Iacoviello (2010) o descrevem como: recrutamento do corpo de funcionários através de sistemas abertos, no qual se privilegiam a qualificação e o mérito e carreiras profissionais e estruturadas, com abertura para mobilidade, aprendizagem e com vários incentivos para o exercício profissional.

De acordo com Zuvanic e Iacoviello (2010), uma burocracia profissional além de coibir a arbitrariedade, assegura a segurança jurídica atendida pelos critérios de equidade e transparência dos servidores públicos. Um estudo realizado por Zuvanic e Iacoviello (2005) apresenta o Brasil como líder no nível de profissionalização

do seu sistema de serviço civil (PACHECO, 2010a *apud* ZUVANIC e IACOVIELLO, 2005).

Visando identificar a influência das estruturas de autoridade burocráticas em contribuir para o crescimento econômico de 35 países em desenvolvimento, Evans e Rauch (1999) criaram a “escala weberiana”. Verificaram em que nível estes países adotam requisitos burocráticos, utilizando como critérios para análise: recrutamento meritocrático e a formação de carreiras a longo prazo, com planos de recompensas previstos. Os resultados sugerem forte correlação entre características weberianas das burocracias e o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) dos países estudados.

Para Evans e Rauch (1999), o recrutamento baseado no mérito através de exames competitivos, além de possibilitar uma competência mínima indispensável para a burocracia, contribui para gerar coerência corporativa e espírito de *corpus*. Do mesmo modo, carreiras que oferecem expectativa de progressões baseadas no desempenho, incluindo salários competitivos, desestimulam o interesse individual pelas atividades com retornos rápidos, conseguidos através de desvios de comportamento, sobretudo se estes são contrários aos objetivos organizacionais. Segundo a análise, o recrutamento meritocrático mostrou-se a variável estatística mais significativa.

Em outro estudo, Rauch e Evans (2000) verificaram a relação entre os critérios weberianos e o desempenho apresentado por burocracias estatais. As características estruturais utilizadas para avaliar tal desempenho foram expandidas para: salários competitivos, promoção interna, estabilidade da carreira e recrutamento meritocrático. Este último apresentou-se como um fator determinante para melhorar o desempenho burocrático nos países em desenvolvimento.

Pacheco (2010a) ressalta que o entendimento dominante entre os funcionários e a sociedade em geral é o de que estes agentes devem ser protegidos contra os possíveis excessos dos governantes, para assegurar uma prestação de serviços satisfatória, bem como conservar a memória institucional. No entanto, esta abordagem da profissionalização apenas

como oposição a politização, ignora outros aspectos. Entre eles, a possibilidade de captura do governo por interesses corporativos; também não há menção quanto aos perfis ou qualificação necessários para determinadas funções ou o tipo de relação entre burocracia e cidadãos. Corporativismo pode ser definido como a defesa dos interesses de grupos como se fossem interesses do país (BRESSER PEREIRA, 2006).

Nesse contexto, outras discussões surgiram trazendo uma distinção entre mérito formal e mérito substantivo. De acordo com Longo (2007), o mérito nesta primeira dimensão assegura a profissionalização da administração, é caracterizado por um agrupamento de garantias formais dos servidores, as quais proporcionariam benefícios fora do governo, uma vez que a sociedade precisa de decisões e prestação de serviços certificados pela legalidade e livres da corrupção. Na segunda, observa-se a capacidade dos servidores quanto à prestação dos serviços a coletividade e a meritocracia deve ser o norteador para estimular, reconhecer e recompensar os que mais se destacam.

Para Pacheco (2010a), a reforma de 1995 reformulou o conceito de profissionalização, foi estabelecida como a possibilidade de estimar, comparar e avaliar resultados, buscar eficiência, reduzir custos e avaliar desempenho. Seguindo estas diretrizes, a principal responsabilidade seria suprir as necessidades dos cidadãos com melhores políticas públicas e com resultados satisfatórios, que legitimassem a ação do Estado e não a de proteger o corpo burocrático contra ações dos governantes. Bresser Pereira (2006) reconhece que a utilização do clientelismo para facilitar o ingresso de pessoas aos cargos públicos é um grave problema, por isso deveria ser combatido.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este artigo buscou analisar as ações empreendidas pelo Estado para melhorar a qualidade da burocracia no Brasil, país considerado com elevado nível de profissionalização entre os países da América latina (EVANS e RAUCH, 1999). Neste trabalho buscamos discutir a

formação da administração pública brasileira para esclarecer quais ações influenciaram a sua profissionalização.

As duas primeiras reformas implementadas com a intenção de modernizar o país: a burocrática, em 1936 e a que ocorreu em 1967, buscou diminuir a burocracia, trazer mais agilidade e implementar ações próximas aos moldes weberianos. No entanto, tais iniciativas não conseguiram extinguir a presença de comportamentos clientelistas e o excesso de controle acabou tornando a administração lenta e ineficiente.

Uma administração profissional era aquela que buscava proteger o seu corpo burocrático dos desmandes dos governantes e de qualquer influência política, o que justificava o acesso por mérito e a estabilidade. A reforma gerencial buscou criar uma burocracia que respondesse às novas funções assumidas pelo Estado e ampliou o conceito de profissionalização. Diferente das outras tentativas que definiam o mérito apenas como o acesso ao serviço público por meio de concurso, preocupava-se com resultados e com o desempenho ao longo da carreira, aferido através da avaliação de desempenho.

Nesse sentido, percebe-se uma grande evolução em alguns mecanismos - como a seleção por concurso público - embora outros ainda tenham que ser institucionalizados. A formação do aparelho estatal demonstra que o cenário atual do serviço público não é fruto de uma decisão de governo ou de um momento isolado, mas de mudanças instauradas ao longo do tempo, nas quais estabeleceram o modelo vigente.

Com este artigo, buscamos retratar tal cenário e abordar quais os propósitos para a implementação de mecanismos que visavam elevar a capacidade da burocracia, nos diferentes momentos de reforma. Com este trabalho esperamos ter contribuído para facilitar a compreensão da trajetória percorrida pela Administração pública brasileira na formação de uma burocracia profissional.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. *In*: BRESSER-PEREIRA, L.C.; SPINK, P. K. (org.) **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **RAP**. Rio de Janeiro: FGV EBAPE, 67-86, 1967-2007. Edição Especial Comemorativa.

ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (org.) **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Brasília: Ed. FGV, 2010. p. 27-71.

BRASIL. Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967. Brasília, DF, **Diário Oficial da União**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm). Acesso em: 01 fev. 2016.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília. 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional Nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, **Diário Oficial da União**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm). Acesso em: 03 abr. 2015.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da Administração burocrática à gerencial. *In*: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (org.) **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BRESSER PEREIRA, L.C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. *In*: BRESSER PEREIRA, L.C.; SPINK, P. K. (org.) **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006a.

BRESSER PEREIRA, L. C. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, a. 50, n. 4, out./dez 1999.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Reforma do estado para a cidadania**. A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP, 1998.

CAVALCANTE, P; CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV EBAPE, v. 51, n. 1, p. 1-26, jan./fev., 2017.

CRUZ, R. Carreiras Burocráticas e suas transformações: o caso dos gestores governamentais no Brasil. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (org.) **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Brasília: Ed. FGV, 2010. p. 307-328.

CRUZ, R. P. Carreiras burocráticas e meritocracia: o impacto do ingresso de novos servidores na última década sobre a dinâmica do preenchimento dos cargos em comissão no governo federal brasileiro. CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA. 2, Brasília. **Painel 59: Meritocracia e cargos comissionados**. 2009.

ECHEBARRIA, K. Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**. n. 34, 2006, pp. 1-11. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and Growth: a Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. **American Sociological Review**. American Sociological Association, v. 64, n. 5, p. 748-765, Oct., 1999.

FILGUEIRAS, F.; ARANHA, A. L. Controle da corrupção e burocracia da linha de frente: regras, discricionariedade e reformas no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro; Universidade do Estado do Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 349-387. 2011.

FLEURY, S. Reforma del Estado. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro; FGV EBAPE, v. 35, n. 5, p. 7-48, set./out. 2001.

KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. *In*: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (org.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 75-121

LONGO, F. **Mérito e flexibilidade**. A gestão das pessoas no setor público. São Paulo: Edições Fundap, 2007.

NUNES, E. **A gramática política no Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Tipos de capitalismo, instituições e ação social. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora: Brasília, DF: ENAP. 2003.

PACHECO, R.S. A agenda da nova gestão pública. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (org.) **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. Brasília: Ed. FGV, 2010. p. 183-218.

PACHECO, R.S. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (org.) **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. Brasília: Ed. FGV, 2010a. p. 277-305.

RAUCH, J. E.; EVANS, P. B. Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. **Journal of Public Economics**, v. 75, p. 49–71, 2000.

REZENDE, F. C. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

REZENDE, F. C. Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira. **Sociologias**, Porto Alegre, a. 11, n. 21, jan./jun., p. 344-365, 2009.

ROUBAN, L. Politização da administração pública. *In*: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (org.). **Administração Pública**. São Paulo: Ed. UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010, p. 335-353. Coletânea

SALOOJEE, A.; FRASER-MOLEKETI, G. Desafios comuns a reformas administrativas em países em desenvolvimento. *In*: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (org.), **Administração pública**. São Paulo: Ed. UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010, p. 491-511. Coletânea.

SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV EBAPE, v. 51, n.1, p. 27-45, jan./fev. 2017.

THOMPSON, J. R. Relação e parceria trabalho-gestão: elas foram reinventadas? *In*: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (org.), **Administração pública**: São Paulo: Ed. UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010, p. 99-123, 2010. Coletânea.

TOONEN, T. A. J. Reforma administrativa: analítica. *In*: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (org.). **Administração pública**. São Paulo: Ed. UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010, p. 473-490. Coletânea.

ZUVANIC, L.; IACOVIELLO, M. **El rol de la burocracia en el proceso de elaboración de políticas em América Latina**. Washington, DC: BID, 2005.

ZUVANIC, L.; IACOVIELLO, M. La burocracia en América Latina. **Revista Centroamericana de Administración Pública**. San José, Costa Rica: ICAP, v. 58-59, p. 9-41, 2010.

# Motivação no Serviço Público e os seus Reflexos no Ato de Remoção: um estudo na Universidade Federal de Pernambuco

Danubia Paula da Silva Menezes<sup>1</sup>

Mônica Maria Barbosa Gueiros<sup>2</sup>

## RESUMO

Este trabalho teve como objetivo entender os fatores de motivação no trabalho que implicam no ato de remoção dos técnico-administrativos em educação da UFPE. Utilizou-se um questionário aplicado aos 124 servidores removidos entre os anos de 2012 e 2014. Na análise dos dados, utilizou-se estatística descritiva e inferencial. Encontraram-se evidências de que a diferença significativa entre a valência e os atributos descritivos nos fatores desgaste e desumanização e condições materiais de trabalhos podem ter reflexos positivos na decisão do servidor em mudar de unidade.

**Palavras-chave:** Remoção. Motivação no Trabalho. Serviço Público.

## 1 INTRODUÇÃO

O cenário público brasileiro, diante das constantes transformações impõe, às organizações públicas e privadas, uma necessidade maior

---

1 Possui Mestrado em Administração (UFPE) e Especialização em Gestão Pública (UFPE).  
Graduação em Secretariado (UFPE).

2 Possui Doutorado em Administração (UFBA) e Mestrado em Administração (UFPE).  
Graduação em Psicologia UFPE).

de integração e de adequação aos mais avançados modelos de gestão. Segundo Bresser Pereira e Spink (2006), nas últimas décadas, o setor público tem apresentado um movimento de reforma e modernização pautado na lógica da administração pública gerencial.

Dentro dessa lógica, tem sido exigido aos gestores um novo comportamento em que as pessoas passaram a ser vistas como uma verdadeira ferramenta competitiva imprescindível ao gerenciamento das organizações. E com isso, o estudo sobre motivação se tornou relevante na medida em que influencia outras variáveis organizacionais, assim necessita trazer explicações de comportamentos, de atitudes e de percepções. Surgiram teorias que embasam as mais diversas concepções da motivação, dentre elas, a teoria da Expectância de Victor Vroom (1995), adotada neste estudo é a que se apresenta como a mais completa, uma vez que não reduz o processo motivacional a uma abordagem simplista (SILVA, 2008).

A motivação é vista como um “processo responsável pela intensidade, pela direção e pela persistência dos esforços de uma pessoa para alcançar determinada meta” (ROBBINS, JUDGE; SOBRAL, 2010, p. 197). Nesse entendimento, os comportamentos são direcionados por uma força que impulsiona a pessoa em prol do alcance de um objetivo específico, é, portanto, própria de cada indivíduo.

Dentro desse contexto de mudanças e adaptações, as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) como ambiente promotor do saber e disseminação do conhecimento tem implementado políticas baseadas na melhoria contínua do seu pessoal e do ambiente ao qual estão inseridos. Há uma preocupação latente, em entender a motivação dentro de seus ambientes específicos e, através desse entendimento, buscar possíveis soluções em seus processos, através de melhores condições da qualidade de vida, da diminuição do absenteísmo e da rotatividade.

De um modo geral, a rotatividade de pessoal é conceituada como o movimento de entrada e saída dos indivíduos de uma organização (LOPES, MORETTI; ALEJANDRO, 2011). Ela está presente em qualquer organização, independente de sua finalidade e, não necessariamente pode

ser vista como negativa, uma vez que esse movimento é importante para revigorar e faz parte do processo natural de mudança das organizações. O que a torna alarmante é quando passa a ser corriqueira, uma vez que, segundo Ferreira e Freire (2001), o alto índice de rotatividade é entendido como preocupante em um cenário de competição globalizada, pois pode ser visto como a ponta do *iceberg* de distorções na política de recursos humanos das organizações.

Diante desses conceitos ora legitimados surge uma ótica diversa para a rotatividade, quando Bergue (2014) define novos contornos para o fenômeno ao trazer a ideia de que sua definição pode variar de acordo com três níveis: cargo, organização e serviço público. Essa visão permite um paralelo da rotatividade no nível organizacional com um fenômeno do serviço público brasileiro que é a remoção.

De fato, essa movimentação interna corresponde a entradas e saídas de servidores em unidades dentro da própria instituição, através de um procedimento formal amparado por legislação específica que envolve todos os entes do serviço público federal brasileiro. Percebe-se a necessidade de um olhar mais atento para o ato de remoção com o intuito de investigar e entender os fatores que possam ocasionar tal fenômeno e, diante dessa identificação, desenvolver estratégias que diminuam essa movimentação. Dessa forma, o estudo apresentado objetivou entender quais os fatores de motivação no trabalho que implicam no ato de remoção dos Técnico-Administrativos em Educação da Universidade Federal de Pernambuco.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

O referencial teórico deste trabalho está embasado em dois pilares, são eles: remoção do Servidor Público e motivação no trabalho.

### **2.1 Remoção do Servidor Público**

A remoção é um ato administrativo jurídico que acontece na esfera interna da administração no qual o servidor é movimentado dentro do próprio órgão o qual se encontra vinculado. Como todo ato

administrativo, deve apresentar os requisitos de validade: competência, finalidade, forma, motivo e objeto, ficando também submetido aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, dentre outros (OLIVEIRA A., 2005).

De acordo com o artigo 36, *caput*, da Lei n. 8.112/1990, a “remoção é o deslocamento do servidor, a pedido ou de ofício, no âmbito do mesmo quadro, com ou sem mudança de sede”. Esse fenômeno poderá apresentar variação em relação à maior ou menor liberdade de sua prática, sendo, ora predominantemente discricionário, ora predominantemente vinculado. E o seu mérito não deverá tomar por base avaliações subjetivas da autoridade legalmente autorizada à prática do ato, mas sim, a objetivos públicos e de interesse da coletividade.

De acordo com Oliveira A. (2005, p. 79-80):

Embora predomine na prática da remoção e na maioria de suas modalidades a discricionariedade administrativa, esta não deve ser confundida com a arbitrariedade. Assim, o ato administrativo da remoção deve vir fundamentado e essa fundamentação tem estreita ligação com a sua validade.

A remoção será fundamentada, ora em motivos alheios à vontade do servidor, por razões administrativas, ora no interesse do servidor e, nesse caso existe a discricionariedade da Administração em conceder ou não. No entanto, há casos trazidos pela lei em que passa a ser um ato vinculado (OLIVEIRA A., 2005).

A remoção pensada nos limites de um ato administrativo acontece de forma exclusiva no setor público brasileiro e tem como finalidade possibilitar, não apenas, que o servidor, caso haja inadequação sob qualquer aspecto, seja movimentado internamente em busca de um melhor desempenho e qualidade do trabalho. Como também, e, principalmente, para atender o interesse público, no ajuste adequado da força de trabalho, das necessidades organizacionais e a qualidade de vida do servidor em seu local de trabalho.

No entanto, entendida como um fenômeno organizacional de deslocamento de pessoal pode ser considerada como uma movimentação interna de pessoal ou até mesmo uma rotatividade interna pensada a partir da saída do servidor de uma unidade para adentrar em outra na mesma instituição.

Ao analisar o fenômeno da rotatividade que também é conhecida como *turnover*, a maior parte da literatura traz o conceito vinculado ao fluxo de entrada e saída de funcionários de uma organização. De acordo com Pomi (2005, p.1), *turnover* é “o termo utilizado para caracterizar o movimento de entradas e saídas, admissões e desligamentos, de profissionais empregados de uma empresa, em um determinado período”.

No serviço público, a rotatividade deve ser pensada sob uma perspectiva diferenciada, através de uma lente que promova não apenas uma reflexão desse fenômeno em seu contexto, como também, de forma eventual, desfazendo elementos de crença que mereçam novo significado (BERGUE, 2014). A intenção aqui não é de criação de novos conceitos, mas sim da adaptação dos fenômenos às novas realidades, sob uma perspectiva diversa.

Em estudo recente, Rodrigues (2015) verificou os aspectos motivacionais, à luz da teoria da Expectância, que impactam no desligamento voluntário dos servidores estatutários da UFPE. A amostra foi composta por 151 servidores, técnicos e docentes, que solicitaram exoneração no período de 2010 à 2013. Constatou-se que a maioria desses servidores solicitou exoneração para ingresso em outro órgão público em busca de melhores salários e benefícios, seguido da possibilidade de crescimento profissional.

Esse achado vem corroborar o estudo realizado por Amaral e Lopes (2014) que trata da rotatividade de pessoal no serviço público federal, no qual se verificou um índice alto do fenômeno na UFPE no ano de 2013. Em uma amostra de 34 servidores, 93% dos desligamentos ocorreram em virtude de ingresso em outro cargo público com foco em melhores remunerações e benefícios. As autoras ainda fazem uma

reflexão a respeito, não apenas das disparidades financeiras existentes no serviço público, como também na forma de ingresso nesse setor que avaliam apenas conhecimento formal.

É preciso que a rotatividade seja visualizada de forma mais ampla, definida para os níveis de cargo, da organização e do serviço público. A rotatividade pode ocorrer dentro do serviço público com a saída do servidor de uma instituição para outra, independente da esfera federativa, caso em que há interrupção do vínculo empregatício na instituição de origem. No que abrange o nível organizacional, a rotatividade se efetiva na relocação do servidor em outra unidade do mesmo quadro institucional. E por fim, a rotatividade pode ocorrer em virtude da saída de um cargo para outro (BERGUE, 2014). É na perspectiva do nível organizacional que a remoção é percebida.

As formas de remoção para os servidores públicos civis da União estão preconizadas no art. 36 da Lei n. 8.112/1990 e se diferenciam entre si pela motivação do ato (OLIVEIRA A., 2005). Em seu parágrafo único traz as seguintes modalidades:

I - de ofício, no interesse da Administração;

II - a pedido, a critério da Administração e

III - a pedido, para outra localidade, independentemente do interesse da Administração.

A modalidade “De ofício” é determinada no interesse da Administração Pública e deverá ser orientada por critérios de oportunidade e conveniência do serviço, predominando a discricionariedade, em prol de melhorar a eficiência de suas atividades. Segundo Oliveira A. (2005, p. 67) “o interesse da Administração será decorrente da demanda de mão de obra em uma determinada localidade, ou resultante da reestruturação do serviço público prestado”. Já a modalidade “A pedido” é a possibilidade que a lei traz de o servidor solicitar sua própria remoção, no entanto, a depender do motivo, fica facultado à Administração autorizar essa movimentação, uma vez que ela deve atender ao interesse público.

Segundo Alexandrino e Paulo (2009, p. 365) “A remoção a pedido pode ocorrer a critério da Administração ou pode, em algumas hipóteses, a Administração ser obrigada a conceder a remoção ao servidor que a requeira”. Portanto, a própria legislação preconiza os casos em que a Administração não possui escolha no atendimento de uma remoção a pedido e isso independe do seu interesse: em virtude de processo seletivo, por motivo de saúde e para acompanhamento de cônjuge ou companheiro, por exemplo.

Diante dessas especificidades e impactos, a rotatividade e a remoção se tornam um dos desafios da gestão de pessoas na busca de adequar o quadro de pessoal e de aproveitar seus talentos, não prejudicando a produtividade, o capital intelectual e suas ações. A retenção desses talentos se relaciona com fatores como motivação e satisfação (POMI, 2005), uma vez que pessoas desmotivadas e insatisfeitas tendem a sair do local de trabalho.

## 2.2 Motivação no Trabalho

A palavra motivação tem origem na palavra latina *motivus* que significa aquilo que movimenta. O interesse no estudo desse elemento comportamental se explica pela necessidade de entender os mecanismos que movimentam as pessoas para determinados comportamentos e se há possibilidades de manejar o estado de disposição dessas pessoas para realizar tarefas (MAXIMIANO, 2012).

Oliveira M. (2010) explica que certamente o tema da motivação é um dos temas mais discutidos e interessantes em gestão de pessoas, pois nos remete a uma reflexão sobre as razões que levam às pessoas a determinados comportamentos. A sua conduta permite deduções no sentido de haver (ou não) motivação para determinado estímulo, sua intensidade e sua duração.

Para Silva (2008), o estudo da motivação humana se relaciona com a busca de explicações do motivo pelo qual as pessoas se comportam e agem de determinada maneira e qual fonte de energia está sendo utilizada. Nesse sentido, Vieira *et al.* (2011) alertam para o fato de que ao

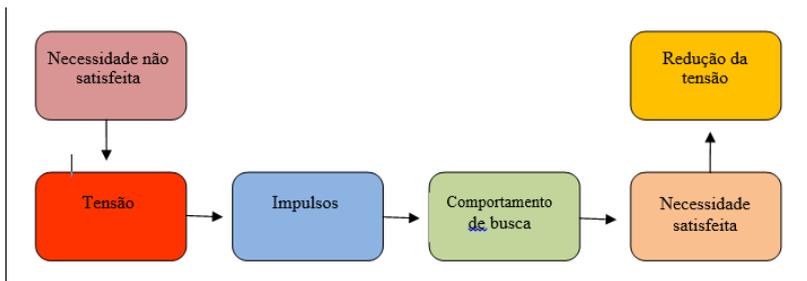
analisar o conceito de motivação, deve se ter em mente que o seu nível varia tanto de pessoa para pessoa, como na mesma pessoa em tempos diferentes.

O fenômeno da motivação, em si, é muito complexo, uma vez que os motivos, por não permitirem uma observação direta, são inferidos com base no comportamento. São dinâmicos e, com isso, passíveis de mudanças que resultam do grau de importância dada a eles conforme o nível de satisfação (VECCHIO, 2012). Outrossim, essa complexidade decorre também da grande variedade de diferenças entre indivíduos e dos diferentes motivos que os levam a apresentar determinados comportamentos a outros (GRIFFIN e MOORHEAD, 2006).

Para Griffin e Moorhead (2006) a motivação é entendida como um conjunto de forças que direcionam as pessoas a escolherem determinadas atividades em vez de outra, sendo, portanto, o fator mais difícil de ser gerenciado e para entendê-la, devem-se analisar necessidades e comportamentos que apontam para objetivos específicos.

Robbins (2000) traz a motivação como um processo de satisfação de necessidades, conforme Figura 1. Para os autores, uma necessidade corresponde a algum estado interno que transforma certos resultados em atraente. E o impulso para a busca da satisfação das necessidades, considerada motivação, gera um estado de tensão que só será aliviada através de esforços exercidos pelos indivíduos. Se o esforço levar à satisfação da necessidade, a tensão será reduzida.

Figura 1 - O processo de motivação



Fonte: Robbins e Decenzo, 2004, p. 204

Nesse processo, a insatisfação de uma necessidade cria uma tensão capaz de estimular impulsos dentro do indivíduo. Esses impulsos geram comportamentos com foco em determinados objetivos, que, quando alcançados satisfazem a necessidade e, conseqüentemente, reduzem a tensão (ROBBINS; DECENZO, 2004). Dentro desse entendimento Vieira *et al.* (2011, p. 10) dizem que a motivação corresponde a um ciclo, ou seja, uma “sequência de eventos que vão desde a carência de uma necessidade até sua satisfação e retorno ao estado de equilíbrio”.

Ainda sobre a temática, Vergara (2009, p. 42) afirma que “ninguém motiva ninguém”, ou seja, a motivação é intrínseca, não depende de outrem, surge com as necessidades interiores. Isso vem dar respaldo ao pensamento de Archer (1997, p. 25) de que “a motivação, portanto, nasce somente das necessidades humanas e não daquelas coisas que satisfazem essas necessidades”.

Corroborando com essa ideia, Bergamini (2013) acrescenta que não tem sentido querer motivar as pessoas, uma vez que, cada um traz dentro de si um potencial de força motivacional capaz de energizar seu comportamento. A motivação decorre de necessidades, de metas e de objetivos que se combinam de forma inesperada no seu interior, formando uma identidade motivacional.

Um ponto importante é a evolução das abordagens sobre motivação. De acordo com Bergamini (2013), a evolução dos estudos propiciou uma grande quantidade de teorias e hipóteses que foram se acumulando ao longo dos anos, na tentativa de conhecer como o comportamento se inicia, persiste e termina. Dentro das possibilidades estudadas, optou-se pela teoria da Expectância de Victor Vroom (1995) que possui uma vasta utilização na análise da motivação no ambiente de trabalho, uma vez que é considerada por muitos autores como a mais completa para estudar tal construto.

Essa teoria defende a ideia da existência de uma relação entre o esforço despendido para se alcançar um determinado desempenho e o resultado esperado. Implica dizer, que o indivíduo terá que fazer escolhas dentro do seu leque de possibilidades para se chegar ao resultado que,

naquele momento parece ser o melhor para ele (VROOM, 1995).

Nessa perspectiva, a teoria afirma que, em geral, as pessoas são motivadas por acreditarem que o seu esforço produzirá um desempenho que levará a um resultado desejado. Régis (2000) resume que, para Vroom:

O que motiva uma pessoa a tomar uma decisão é um produto destas três variáveis: do quanto uma pessoa deseja uma recompensa-valência, sua estimativa da probabilidade de que o esforço resultará num desempenho bem-sucedido-expectância e a estimativa de que aquele desempenho será um meio para se chegar à recompensa -instrumentalidade (RÉGIS, 2000, p. 34).

A valência, para Vroom (1995, p. 17), refere-se “a orientações afetivas para resultados particulares”. Em colaboração ao entendimento da variável, Wagner III e Hollenbeck (2012, p. 126) afirmam que “a valência mede a satisfação que a pessoa prevê receber de determinado resultado”. Dessa forma, pode assumir valores positivos, negativos ou nulos.

Para Vroom (1995), a expectativa é a crença momentânea que uma pessoa tem de que um determinado comportamento levará a certo resultado, ou seja, há uma associação da ação com o resultado que pode variar de zero (0) – quando indicar que não existe uma probabilidade subjetiva do ato ser seguido de um resultado – a mais um (+ 1) indicando que a ação será seguida pelo resultado.

A instrumentalidade está relacionada ao grau para o qual o desempenho vai levar a uma recompensa (SILVA, 2008), podendo variar de -1 (menos um), quando há uma crença de que a realização do segundo resultado é determinada sem o primeiro resultado e impossível com ele, a +1 (mais um), indicando que o primeiro resultado é condição necessária e suficiente para a obtenção do segundo (VROOM, 1995).

É uma teoria cognitivista que sustenta haver uma relação entre o esforço que o indivíduo realiza e sua execução ou rendimento no

trabalho, dando enfoque ao processo de motivar e não apenas o seu conteúdo (BORGES e ALVES FILHO, 2001). Tem-se, portanto, que “a intensidade da tendência para agir de uma determinada maneira depende da intensidade da expectativa de que essa ação trará um dado resultado e da atração que esse resultado exerce sobre o indivíduo” (ROBBINS, 2009, p. 60).

De acordo com Vroom (1995), a escolha humana é racionalmente subjetiva e que nem sempre as pessoas realizam as melhores escolhas, mas as fazem por acreditar ser o ideal naquele momento. Para Silva (2008, p. 221) “a teoria assume que as pessoas são tomadoras de decisões, que escolhem dentre várias alternativas, selecionando aquela que parece como a mais desejável no momento”.

Vroom (1995) considera que essas escolhas não podem ser consideradas como ideais, por apresentarem limitações cognitivas nas quais as pessoas não conseguem avaliar todas as alternativas existentes ou todas as suas dimensões. Outro ponto limitante é a apresentação de comportamentos sob o controle de fortes emoções e hábitos nos quais as ações em grande parte independem de metas e informações. O autor aponta que o problema central da motivação é a explicação das escolhas feitas pelas pessoas mediante as diferentes respostas voluntárias existentes. Supondo assim, que a maioria de seus comportamentos no ambiente de trabalho é voluntária e, conseqüentemente, motivada.

No serviço público, a motivação possui especial complexidade em decorrência das peculiaridades que o setor apresenta de natureza cultural, política, econômica, legal etc. (BERGUE, 2014). Na visão de Chanlat (2002), a motivação nesse setor está estritamente ligada não apenas as transformações ocorridas nos últimos anos, mas também a certas especificidades do tipo de atividades. E mais, para alguns autores, a missão do serviço público, por si só, já é um fator motivacional. Reforçando esse entendimento, Chanlat (2002, p. 7) afirma que “o orgulho de pertencer a uma categoria que se define pelo serviço dos outros é um poderoso fator de motivação, quando realmente assim vivido”.

Para Fernandes (2014), os modelos motivacionais foram desenvolvidos para as organizações privadas e há uma preocupação por parte dos gestores públicos no sentido de entender se essas teorias possuem aplicabilidade na esfera pública. Bergue (2014) acrescenta que há limitações, no setor público, em termos de estudos produzidos e as especificidades que diferenciam as organizações públicas das privadas possuem forte impacto no comportamento das pessoas.

No âmbito do setor público, em que pesem as limitações em termos de estudos produzidos, encontram-se presentes componentes bastante próprios para a análise do fenômeno motivacional. São eles as condicionantes normativas das relações entre administração e agente público; a natureza do produto do setor público (bens e serviços públicos); a dinâmica das atividades internas ao ambiente de trabalho; as relações pessoais etc. (BERGUE, 2014, p. 112).

O autor sugere que, sabendo das diferentes expectativas das pessoas e da busca por objetivos distintos e dinâmicos, o gestor público deve estar apto a percebê-las e, para isso, dispõe das teorias que envolvem o estudo comportamental para auxiliá-lo nessa compreensão, uma vez que elas oferecem múltiplos referenciais. Assim, poderá desenvolver políticas que minimizem os conflitos organizacionais e aproxime os objetivos individuais dos institucionais (BERGUE, 2014).

Em um estudo realizado por Vieira *et al.* (2011), que teve como objetivo demonstrar que as teorias motivacionais utilizadas na administração privada são também aplicáveis ao setor público, ficou evidente que a ideia de motivação no serviço público não está distante da realidade. O ensaio reflete sobre as particularidades da Administração Pública e dos pressupostos envolvendo as teorias motivacionais. E acrescenta que “cada indivíduo normalmente busca, por meio de seu trabalho, uma oportunidade de realizar as suas potencialidades e, à medida que o trabalho no setor público satisfaz às necessidades de autodesenvolvimento das pessoas, a

motivação fica mais evidente” (VIEIRA *et al.*, 2011, p.1). Entretanto, ressalta a importância do gestor público ter ciência de sua missão e o compromisso de estimular as pessoas a melhorar seu ambiente de trabalho e a imagem da Administração no país.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia de investigação utilizada foi a *survey* que, segundo Freitas *et al.* (2000) tem como características o interesse em produzir descrições quantitativas de uma população e faz uso de um instrumento predefinido. Quanto aos fins, esse estudo será exploratório-descritivo e, quanto aos meios, será adotada a pesquisa documental e a bibliográfica.

Nesse estudo, buscou-se identificar, através da quantificação das informações, os principais fatores relacionados com motivação que influenciam no ato de remoção dos técnicos administrativos - Taes na UFPE. O método quantitativo, para Cooper e Schindler (2011, p. 166), “tenta fazer uma mensuração precisa de algo [...] em Administração, metodologias quantitativas normalmente medem comportamento, conhecimento, opiniões ou atitudes [...]”.

A pesquisa foi realizada na Universidade Federal de Pernambuco, com uma amostra de 124 servidores Taes ativos que tiveram remoção no período de janeiro de 2012 a dezembro de 2014. Considerou-se para o cálculo da amostra um nível de confiança de 95% e uma margem de erro amostral de 7%.

Para a coleta de dados foi utilizado um questionário com base no Inventário de Motivação e Significado do Trabalho (IMST) de Borges; Alves-Filho e Tamayo (2008) dividido em duas partes. A primeira parte se referiu às informações sócio-demográficas do servidor e questões envolvendo o ato de remoção, e a segunda apresentou três seções com perguntas fechadas. Na seção I, as questões envolveram os **atributos valorativos** no qual o respondente informou o grau de importância que cada frase representa para o seu trabalho ideal. A seção II buscou identificar as **expectativas** do respondente em relação ao seu trabalho e

como ele realmente é (**valores descritivos**), e, a última seção, avaliou a percepção do respondente em relação à influência do seu desempenho no resultado, ou seja, a **instrumentalidade**, conforme Figura 2.

O questionário foi submetido a um pré-teste no mês de fevereiro de 2016 com o intuito de avaliar o nível de dificuldade do respondente em relação à clareza e objetividade das questões, a interpretação dada, ao tempo necessário, dentre outros pontos. A aplicação efetivou-se no período de 16 de março a 30 de abril de 2016, por *e-mail* e de forma presencial.

Figura 2 - Inventário de motivação e significado do trabalho - IMST (Adaptado)

<b>Inventário de Motivação e Significado do Trabalho (IMST)</b>			
<b>Atributos</b>		<b>Dimensões/Variáveis</b>	<b>Questões</b>
Motivação	Atributos Valorativos	Justiça no trabalho	12, 13, 17, 18, 19, 21
		Auto-expressão e realização pessoal	1, 2, 3, 4, 5, 7, 9, 10, 11, 14, 16, 22, 23, 24, 25
		Desgaste e desumanização	6, 8, 15, 20
	Atributos Descritivos	Auto-expressão	1, 2, 3, 6, 7, 9, 14, 18, 21, 23, 24, 25
		Desgaste e desumanização	5, 19, 20
		Responsabilidade	10, 15, 16, 22
		Condições de Trabalho	11, 13, 17
	Expectância	Auto-expressão	1, 6, 7, 14, 21, 22, 23, 24, 25
		Desgaste e desumanização	5, 19, 20
		Responsabilidade	10, 15, 16
		Condições materiais de trabalho	11, 13, 17
	Instrumentalidade	Envolvimento e reconhecimento	1, 2, 3, 6, 7, 9, 14, 21, 23, 24, 25
		Condições materiais de trabalho	11, 13, 17, 18
		Desgaste e desumanização	5, 19, 20
Responsabilidade		10, 15, 16	

Fonte: Elaborado pela autora, 2016.

A análise estatística descritiva foi feita através de tabelas, gráficos e figuras. Os valores foram expressos em frequências relativas. As diferenças entre as variáveis e dimensões da no trabalho foram determinadas por meio do teste de independência de *Qui-quadrado de Pearson* e o teste de *Mann-Whitney*, este último, checkou a significância da diferença existe entre a expectância e os atributos valorativos.

## 4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Para os itens que compõem o questionário de motivação no trabalho (25 afirmativas) calculou-se o alfa de Cronbach considerando a escala total e em todos esses casos do inventário de motivação (IMST) o valor observado do alfa de Cronbach é maior que 0,9, indicando boa consistência interna do instrumento utilizado.

Dos 124 respondentes, 54% são do sexo feminino, pertencentes ao nível de classificação “D” que exige escolaridade nível médio profissionalizante ou médio completo, com predominância para o cargo de assistente em administração. Em relação ao nível de escolaridade, mais de 80% da amostra possuem nível superior completo e pós-graduação, sinalizando que eles apresentam capacitação acima do exigido para o cargo. A maioria dos respondentes encontra-se na faixa etária de entre 26 e 51 anos, com uma representatividade de 79,8% da amostra e com até 8 anos de tempo de serviço na instituição (66,2%).

Em relação à remoção propriamente dita, têm-se que 65,3% da amostra apresentaram apenas uma remoção e 2014 foi o ano com o maior índice de ocorrência (41,1%). Quando analisada o tipo de remoção, verificou-se que 78,2% dos respondentes relatam terem solicitado o ato, ou seja, a iniciativa da remoção se deu por interesse do servidor. No tocante ao motivo da solicitação, pouco mais de 50% dos servidores informaram que o motivo de terem solicitado a remoção está relacionado à sua insatisfação com algo no ambiente de trabalho. Esse tópico remete a ideia de que essa insatisfação tem influências na decisão do servidor solicitar sua mudança de unidade.

Na dimensão valência, buscou-se identificar a importância que os servidores dão a determinados fatores dentro da aspiração de um trabalho ideal. E, após, aplicação do teste *Qui-quadrado de Pearson*, verificou-se uma diferença estatística, na qual p-valor <0,001, para o fator desgaste e desumanização que se apresentou com 25,8% para nenhuma ou pouca importância, sendo estatisticamente diferente de justiça no trabalho e auto-expressão e realização pessoal. Essa falta de importância se dá mais especificamente nos fatores que envolvem a não alteração da rotina de atividades (65,3%) e atarefamento (36,1%). A valência negativa significa que os servidores preferem evitar esse comportamento porque tais eventos são desinteressantes ou indesejáveis para sua satisfação (VROOM, 1995). De acordo com Vroom (1995), o desenvolvimento do trabalho repetitivo e rotineiro contribui para a rotatividade de pessoal, e porque não se fala em uma contribuição equiparada para a remoção. De acordo com o autor, a repetitividade é a base para a insatisfação do trabalhador mais inteligente.

A análise da Expectância trouxe a ideia do quanto os servidores esperaram que o seu trabalho no setor apresentasse o resultado indicado, ou seja, como mostra Vroom (1995) é a crença que o indivíduo possui de que um determinado comportamento leva ao resultado desejado. Assim, após aplicação do teste *Qui-quadrado de Pearson*, verificou-se uma diferença estatística nas categorias dentro da própria, na qual p-valor <0,001 para o fator desgaste e desumanização com um índice alto (56,8%) de não desejabilidade, especificamente no tocante ao sentimento de estar esgotado e com atarefamento.

Na instrumentalidade, em se tratando das categorias em que o resultado sempre dependeu do servidor, verificou-se, a responsabilidade com o maior índice de frequência, nos fatores: responsabilidades por minhas decisões (47,5%) e responsabilidades por enfrentar os problemas do trabalho (42,7%). Já os fatores que apresentaram uma menor influência do esforço do servidor (nunca dependeu e raramente dependeu) foram os fatores de esgotamento (34,4%) e a adoção de medidas de segurança no ambiente de trabalho (27,4%), que estão

inseridas nas categorias de desgaste e desumanização e condições materiais do trabalho, respectivamente.

Embora a dimensão valores descritivos não pertença as variáveis que, diretamente, compõe a motivação, entende-se como importante sua exposição, uma vez que eles podem representar o que de fato o servidor percebeu que aconteceu no ambiente de trabalho. Após, aplicação do teste *Qui-quadrado de Pearson*, verificou-se uma diferença estatística, na qual p-valor <0,001, no fator desgaste e desumanização com 61,5% dos respondentes informando que esse fator frequentemente ou sempre ocorreu concretamente no setor.

No que concerne à dimensão desgaste e desumanização constatou-se que 25,8% dos servidores entendem que seus fatores não possuem importância dentro da ideia de um trabalho ideal. No entanto, apenas 27,1% esperaram que esse fator se apresentasse como resultado do seu desempenho no setor onde estavam lotados, mas 61,5% da amostra tiveram a percepção concreta da ocorrência desse resultado no setor. E para 27,6% a ocorrência do fato não dependeu ou raramente dependeu de seu esforço. Verificou-se, ao utilizar o teste de *Mann-Whitney* na mediana, uma considerável diferença entre o que o servidor esperou como resultado e o quanto de fato isso aconteceu, como mostra a Tabela 1.

Tabela 1 - Mediana da expectativa e valores descritivos dos servidores removidos a pedido

Dimensão	Mediana		p-valor (Teste de Mann-Whitney)
	Esperou	Ocorreu	
Auto-expressão	Frequentemente	Às vezes	0,000
Desgaste e desumanização	Às vezes	Frequentemente	0,000
Responsabilidade	Frequentemente	Frequentemente	0,000
Condições de Trabalho	Sempre	Às vezes	0,000

Fonte: Elaborado pela autora, 2016.

Os fatores que correspondem ao desgaste e a desumanização (rotinização, esgotamento, atarefamento, sentimento de desrespeito) trazem consigo a ideia de que decorrem de comportamentos externos, seja de outros indivíduos, seja de políticas da própria instituição ou até mesmo da legislação vigente, e que, portanto, não depende do servidor para garantir ou não sua presença no ambiente de trabalho e o alto índice de ocorrência desses fatores podem acarretar no desejo do servidor mudar de unidade organizacional.

Relativamente às condições materiais de trabalho, verificou-se que os servidores possuem um alto grau de desejo (86%) que essas condições estejam presentes no ambiente laboral, mas que existia uma baixa ocorrência (62,5%) no setor que eles estavam lotados, além de 21,4% acreditarem que não dependia deles para que isso viesse a acontecer. Essa diferença entre o real e o ideal, leva o servidor a diminuir sua *performance* em relação às atividades e/ou aumentar seu esforço na busca por locais que minimizem essa distância.

Importa observar que a discrepância substancial entre a satisfação antecipada de um resultado (valência) e a satisfação atual que o resultado forneceu influencia significativamente na satisfação do indivíduo. Festinger (1957) *apud* Vroom (1995) pontua os efeitos do esforço de valência como um caso específico da sua teoria da dissonância cognitiva, na medida em que se uma pessoa, ao exercer um esforço com a expectativa de alcançar algum objetivo altamente desejável, não consegue alcançá-lo, será criada uma dissonância entre o esforço que ele gastou e a recompensa recebida. Esse fator é uma das principais fontes de inconsistência no comportamento dos indivíduos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa buscou entender os fatores de motivação no trabalho que trariam alguma implicação no ato de remoção dos técnico-administrativos em educação da Universidade Federal de Pernambuco à luz da teoria da Expectância de Victor Vroom (1995). Diante dos achados

foi possível perceber que, primeiro, não há diferenças significativas na percepção do nível das variáveis da motivação quando se trata do tipo de remoção, ou seja, a valência, expectância e instrumentalidade apresentaram comportamentos congruentes entre os servidores que pediram para sair da unidade organizacional e aqueles que foram removidos por interesse da instituição.

Percebeu-se, também, diferença significativa entre o que os servidores desejavam encontrar no setor (valência) e o que concretamente presenciaram nas categorias de desgaste e desumanização e condições materiais de trabalho oferecendo indícios de que elas possuem influência no comportamento do indivíduo em querer mudar de setor. Por sua vez, a responsabilidade foi a categoria que se apresentou com a menor discrepância sugerindo, portanto, que não tem influência direta na remoção.

Carece lembrar que a valência atribuída a determinados resultados varia de indivíduo para indivíduo e do momento vivido. Assim como também varia os significados que cada um dá ao seu trabalho e as expectativas geradas. O processo de construção de significados é subjetivo e envolve tanto a história do indivíduo quando a sua inserção social, com características dinâmicas, uma vez que é considerado um construto complexo e inacabado que pode permitir várias perspectivas de análise (BORGES; ALVES-FILHO e TAMAYO, 2008).

Quando o servidor adentra a instituição, traz consigo uma identidade e concepções próprias, reflexo de sua história, seus relacionamentos, o contexto ao qual se encontra inserido, os valores aprendidos, dentre outros fatores que influem na forma como valora e enxerga as situações organizacionais. Assim, o conjunto de expectativas em relação às situações que envolvem o trabalho é subjetivo, ou seja, é o sujeito que constrói a expectativa acerca do seu trabalho, em função dos valores que carrega.

Diante desse contexto, cabe refletir até que ponto uma instituição pública como a UFPE é capaz de atender às mais variadas expectativas desses inúmeros servidores que passam a fazer parte do seu contexto?

A percepção do servidor em relação à falta de condições materiais do trabalho e/ou situações constantes que levem ao desgaste e à desumanização traz reflexões acerca das políticas e práticas de gestão de pessoas adotadas pela instituição e os impactos causados. Embora elas sofram influências do ambiente externo, o posicionamento da gestão interna, considerando esta área como parte estratégica parece imprescindível para aprimorar e redefinir tais políticas e práticas.

Cabe registrar que, algumas questões não dependem exclusivamente da universidade, uma vez que a mesma não possui autonomia suficiente para definir todas as políticas e práticas de gestão de pessoas, tampouco, de executar e fiscalizar as ações sem o comprometimento e envolvimento dos servidores. No entanto, algumas ações devem ser repensadas, outras inseridas em seu cotidiano para melhorar as condições de trabalho, ambientes, relações existentes e desempenho individual e institucional.

Por fim, se faz necessário entender a remoção como um benefício, não apenas para o servidor que deve enxergá-la como um instrumento na busca de melhores condições de trabalho e na tentativa de fortalecer um bom nível de satisfação, mas também para a instituição que pode utilizá-la de forma estratégica na alocação e alinhamento da sua força de trabalho com suas expectativas reais. Entende-se que a movimentação de pessoal dentro da instituição faz-se necessária para sua oxigenação, entrada de novos conhecimentos, melhor adequação das pessoas e desempenhos. Como também é necessária a desconstrução da ideia de que os servidores que passam por um processo de remoção são problemáticos e/ou improdutivos. Na realidade eles podem ter como objetivo encontrar um ambiente que possua maior proximidade com as expectativas.

O fato é que deve haver maior preocupação da instituição quando o pedido para ser removido passa a apresentar um alto índice, pois pode causar transtornos, custos elevados e enfraquecer as políticas atuais.

Como recomendações para trabalhos futuros, este estudo pode ser replicado para os servidores docentes, como também em uma perspectiva de análise envolvendo servidor, chefia imediata e gestão da

UFPE. Ressalta-se ainda a importância de entender outros construtos vinculados à remoção, como clima, envolvimento e comprometimento desses servidores.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. Rio de Janeiro: Método, 2009.

AMARAL, L. A.; LOPES, S. M. A. Rotatividade de pessoal no serviço público federal: um estudo de caso na UFPE. *In: VII CONSAD – Congresso de Gestão Pública*, 2014, Brasília. **Anais...** Brasília-DF, [s.n.], 2014.

ARCHER, E. Mito da motivação. *In: BERGAMINI, C.; CODA, R. (org.) Psicodinâmica da vida organizacional: motivação e liderança*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

BERGAMINI, Cecília Whitaker. **Motivação nas organizações**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão estratégica de pessoas no setor público**. São Paulo: Atlas, 2014.

BORGES, L. O.; ALVES FILHO, A. **A mensuração da motivação e do significado do trabalho**. Estudos de Psicologia, n. 6, p. 177-194, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/epsic/v6n2/7272.pdf>. Acesso em: 10 out. 2015.

BORGES, L.O; ALVES FILHO, A. A; TAMAYO, A. Motivação e significado do trabalho. *In: SIQUEIRA, M.M.M. (Org.) Medidas do comportamento organizacional: ferramentas de diagnóstico e gestão*. Porto Alegre: Artmed, 2008, p. 215-247.

BRASIL. Lei nº 8.112, 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, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 abr. 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L8112compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8112compilado.htm). Acesso em: maio 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do estado e**

**administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

CHANLAT, Jean-François. **O gerencialismo e a ética do bem comum**: a questão da motivação para o trabalho nos serviços públicos. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa, Portugal. **Anais [...]**. Lisboa, 8-11 Oct. 2002.

COOPER, Donald R.; SCHINDLER, Pamela S. **Métodos de pesquisa em administração**. Tradução de Iuri Duquia Abreu. Porto Alegre: Bookman, 2011.

FERNANDES, Gustavo Andrey de A. L. **Dinâmica comportamental no setor público**. Rio de Janeiro: FGV, 2014.

FERREIRA, Mário César e FREIRE, Odaléa Novais. Carga de trabalho e rotatividade na

função de frentista. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba-PR, v. 5, n. 2, 2001.

FREITAS, Henrique; OLIVEIRA, Miriam; SACCOL, Amarolinda Zanela; MOSCAROLA, Jean. O método de pesquisa survey. **Revista de Administração da USP**, São Paulo: RAUSP, v. 35, n. 3, p.105-112, jul. 2000.

GRIFFIN, Ricky; MOORHEAD, Gregory. **Fundamentos do comportamento organizacional**. Tradução de Fernando Moreira Leal, André Siqueira Ferreira. São Paulo: Ática, 2006.

LOPES, Evandro Luiz; MORETTI, Sergio Luiz do Amaral; ALEJANDRO, Thomas Brashear. Avaliação de justiça e intenção de *turnover* em equipes de vendas: teste de um modelo teórico. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo-SP, v. 51, n. 6, p. 553-567, 2011.

MAXIMIANO. **Teoria geral da administração**: da revolução industrial revolução digital. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

OLIVEIRA, Antônio Flávio de. **Servidor público**: remoção, cessão, enquadramento e redistribuição. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

OLIVEIRA, Marco A. **Comportamento organizacional para a gestão de pessoas**: como agem as empresas e seus gestores. São Paulo: Saraiva, 2010.

POMI, Eugênia Maria. **A importância da gestão do turnover**. [Entrevista

concedida a] Patrícia Bispo. Portal RH.com.br. [s.l.], 17 de janeiro, 2005. Disponível em: [www.rh.com.br/ler.php?cod=3998&org=3](http://www.rh.com.br/ler.php?cod=3998&org=3). Acesso em: 20 jul. 2015.

RÉGIS, Helder Pontes. **A motivação dos professores do Centro Federal de Educação Tecnológica da Paraíba para participarem do programa de qualidade**: um exame com base na teoria da expectância. 2000. Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal Pernambuco, Recife, 2000.

ROBBINS, Stephen P. **Administração**: mudanças e perspectivas. Tradução de Cid Knipel Moreira. São Paulo: Saraiva, 2000.

ROBBINS, Stephen P. **Fundamentos do comportamento organizacional**. Tradução de Reynaldo Marcondes. 8. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2009.

ROBBINS, Stephen Paul; JUDGE, Thimoty A.; SOBRAL, Filipe. **Comportamento organizacional**: teoria e prática no contexto brasileiro. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010.

ROBBINS, Stephen Paul; DECENZO, David A. **Fundamentos da Administração**: conceitos essenciais e aplicações. Tradução de Robert Brian Taylor. 4. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2004.

RODRIGUES, Germana Barros. **Rotatividade de pessoal no serviço público**: uma investigação em uma Instituição de Ensino Superior. 2015. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública para o desenvolvimento do Nordeste) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal Pernambuco, Recife, 2015.

SILVA, Reinaldo O. da. **Teorias da administração**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2008.

VECCHIO, Robert P. **Comportamento organizacional**. Tradução de Roberto Galman. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

VERGARA, Sylvia Constant. **Gestão de Pessoas**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

VIEIRA, C. B.; BOAS, A. A. V.; ANDRADE, R. O. B.; OLIVIERA, E. R. Motivação na administração pública: considerações teóricas sobre a aplicabilidade dos pressupostos das teorias motivacionais na esfera pública. **Revista ADMpg Gestão Estratégica**, Ponta Grossa-PR, v.4, n.1, 2011.

VROOM, V. H. **Work and motivation**. São Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1995.

WAGNER III, John A.; HOLLENBECK, John R. **Comportamento organizacional: criando vantagem competitiva**. Tradução de Silvio Floreal Antunha. São Paulo: Saraiva, 2012.

# **Campus Joaquim Amazonas da UFPE: Avaliação de mobilidade segundo perspectivas de sustentabilidade, acessibilidade e equidade modal**

Roberta Prosiní Cadena<sup>1</sup>

## **RESUMO**

Este trabalho consiste na hipótese de que, com a Lei Federal Nº 12.587/2012, da Política Nacional de Mobilidade Urbana - PNMU (BRASIL, 2012), sistemas de mobilidade de campi devem ser analisados em que medida suas condições de acessibilidade e mobilidade atendem às diretrizes vigentes. O estudo empírico se reporta ao *Campus Joaquim Amazonas da UFPE*. Seu traçado urbanístico foi comparado morfológica e historicamente com cinco *campi* brasileiros. Utilizaram-se técnicas de observação intensiva e extensiva. Confirmou-se a hipótese, e foram discutidas melhorias a respeito do tema.

**Palavras-chave:** Mobilidade urbana. Mobilidade sustentável. *Campus* universitário. Traçado urbanístico. Sistema viário.

## **1 INTRODUÇÃO**

Estudos sobre Sintaxe Espacial indicam que padrões de uso do solo exercem influência em mobilidade e acessibilidade urbanas, e que deslocamentos não são apenas avaliados pelas distâncias físicas, mas também pela qualidade do sistema viário e dos tipos

---

<sup>1</sup> Possui Mestrado e Especialização em Engenharia Civil UFPE e Graduação em Arquitetura e Urbanismo UFPE.

de transporte. O advento da Lei PNMU (BRASIL, 2012) instituiu diretrizes de mobilidade urbana no país, tais como: equidade modal, sustentabilidade, acessibilidade universal, segurança e efetividade na circulação urbana. Esses conceitos são importantes e adequados para serem aplicados em *campi* universitários, onde podem ser estimulados modos ativos de transportes e caminhadas. O crescimento da população universitária, devido ao incremento de cursos, motivou o interesse pelo estudo de mobilidade em *campi*, que são depreciados pelo excesso de veículos individuais, congestionamentos, falta de estacionamento e perigo de acidentes. Procurou-se demonstrar, como hipótese, que esses espaços necessitam de ajustes para atingirem as formalidades dos atuais padrões de mobilidade urbana. Para pôr à prova esse pressuposto, tomou-se como referência o estudo do traçado urbanístico do *Campus* Joaquim Amazonas, comparando-o aos traçados de outros cinco *campi* universitários federais brasileiros, para analisar em que medida suas condições atuais de mobilidade e acessibilidade se aproximam das leis estabelecidas. Através de levantamento, análise e fundamentação de referenciais teóricos, procurou-se estabelecer diretrizes gerais a serem aplicadas em *campi* universitários.

Com a reforma universitária dos anos 1960, ocorreram modificações no sistema educacional brasileiro, com influências na configuração de seus sistemas viários. Os planos iniciais sofreram alterações, priorizando-se deslocamentos motorizados em detrimento às caminhadas.

O sistema viário do *campus* [...] representa o quadro de um *campus* em seus primórdios. Distingue-se claramente uma estratégia original para o veículo [...] e o pedestre aparece muito remotamente na presença dos passeios instalados como componentes dessas mesmas vias de veículos motorizados (UFPE, 1985, p. 43).

A partir da década de 1980, o conceito de inclusão social foi inserido no contexto urbano brasileiro. Foram formuladas e aprovadas leis onde os direitos de acessibilidade e mobilidade dos cidadãos devem

ser iguais, independente de suas limitações físicas, como por exemplo, a NBR 9050 – acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos (ABNT, 1994), atualizada em 2004 (ABNT, 2004) e em 2015 (ABNT, 2015). Com a promulgação da Política Nacional de Mobilidade Urbana (BRASIL, 2012), concretizaram-se os instrumentos a favor da mobilidade urbana sustentável e socialmente justa. A política estabelece diretrizes para os municípios planejarem um sistema de transporte coletivo capaz de atender à população e contribuir para o desenvolvimento urbano sustentável. A lei incentiva a priorização do transporte público e coletivo, e modos ativos, em lugar do transporte individual, particular e motorizado.

O objetivo principal do trabalho foi analisar em que medida as condições de acessibilidade e mobilidade dos *campi* em estudo atendem aos atuais requisitos da PNMU.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico consiste no estudo da evolução das áreas destinadas à educação universitária, as quais nasceram com as cidades, no século XIII, e evoluíram no ritmo de seu crescimento. No século XVII, surgiu a ideia de campus universitário como “cidade independente”. No Brasil, o processo ocorreu similar aos moldes europeus, sendo posteriormente influenciado pelas novas ideias urbanísticas. O assunto foi visto com foco no Campus Joaquim Amazonas, na cidade do Recife. As atuais exigências de sustentabilidade, acessibilidade e equidade modal nos remeteram à abordagem sobre mobilidade ativa.

### 2.1 Origem e Evolução das Áreas Designadas à Educação Universitária

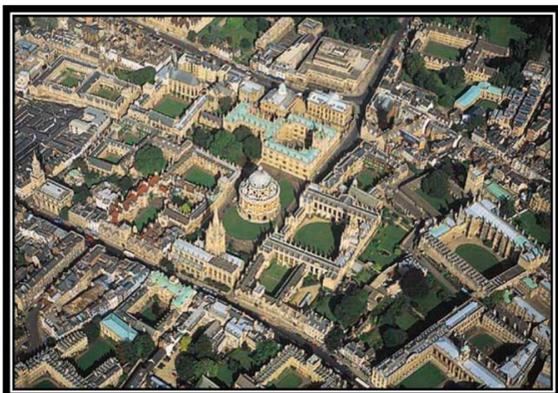
As universidades europeias surgiram unidas ao processo de urbanização das cidades (PINTO e BUFFA, 2006, p.02,03). As escolas se integravam à malha urbana e faziam parte de seus elementos de

crescimento. As primeiras instituições medievais de ensino datam do século XIII e tiveram modesta origem, com a reunião de aprendizes do mesmo ofício em salas alugadas ou quartos das residências dos próprios mestres, em sobrados ou pequenos prédios (Figura 1a). O território da escola se definia por seu edifício, e ao redor, a cidade fluía e crescia livremente. Ao final da Idade Média, em meados do século XV, com o crescimento e o enriquecimento das cidades, as edificações destinadas ao ensino superior se remodelaram, observando-se o surgimento dos *colleges*, uma nova categoria de edificação urbana:

Nos colleges, o quadrângulo é um espaço cercado de edifícios, usualmente de dois andares, com um gramado simples no centro e circulação aberta ao seu redor. Na maioria das escolas, esse espaço de circulação e de lazer [...] permitia acesso interno a todos os edifícios (PINTO e BUFFA, 2006, p.07).

A organização espacial desses edifícios exigia um local apropriado para armazenamento de livros. Assim, a biblioteca passou a ser componente indispensável ao projeto. O que caracteriza essas edificações é seu caráter essencialmente urbano (Figura 1b).  
Figura 1 - (a) Casa medieval.





(b) Vista aérea de Oxford (agregação de colleges e biblioteca ao centro).

(a)

(b)

Fonte: Pinto e Buffa (2006, p. 03).

Fonte: Pinto e Buffa (2006, p. 08).

A ideia de *universities* ou “cidades em miniatura”, localizadas além dos limites urbanos, entre a cidade e o campo, vem da concepção estadunidense do século XVII. Não se construiriam apenas salas de aula e outros espaços acadêmicos, mas também, dormitórios, refeitórios e espaços recreativos. Um novo experimento de urbanismo a favor de edificações independentes, implantadas num espaço verde e aberto (TURNER, 1984, p.03,04). Assim, o *campus* se tornava um território autônomo, calmo, agradável e equipado para cumprir seus objetivos. Os primeiros projetos de *campi* universitários foram idealizados pelo terceiro presidente dos Estados Unidos da América, Thomas Jefferson (\*1743-1826+). Jefferson escolheu o terreno de uma antiga fazenda, em sua terra natal, Charlottesville, para implantar a Universidade da Virgínia (PINTO e BUFFA, 2009, p.38). O plano se resumia a um eixo longitudinal traçado em planta, no sentido norte-sul e, perpendiculares a ele, outros eixos demarcaram o local dos edifícios que compuseram o *campus*. Ao final desse eixo, ao sul, foi

implantada a biblioteca. Estava definido um novo espaço destinado ao ensino: o *campus* universitário (Figura 2). Uma iniciativa inédita tanto no que se refere aos planos pedagógicos, quanto ao espaço destinado à formação universitária. Posteriormente, foi replicado por todos os EUA e em vários países do mundo.

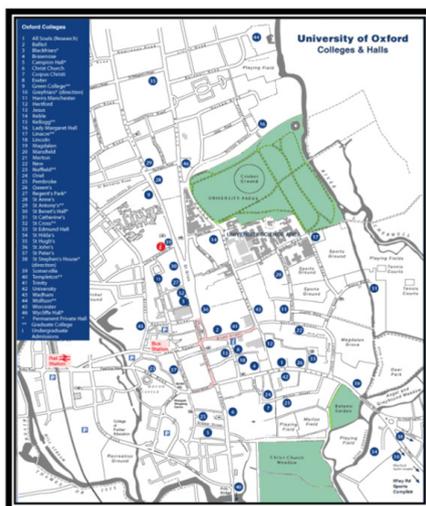


Figura 2 - Universidade da Virgínia, vista do Campus.

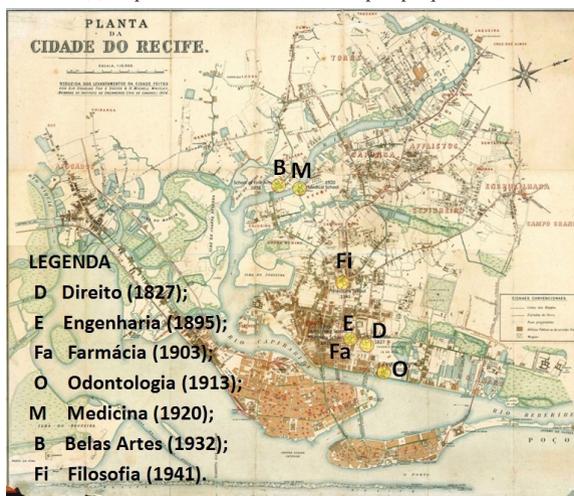
Fonte: Pinto e Buffa (2009, p.39).

No Brasil, o assentamento das escolas de ensino superior foi estabelecido por edifícios isolados, inseridos na malha urbana, até a metade do século XX (ibid., p.45). Até o final do Estado Novo, os principais paradigmas eram os das cidades europeias, tais como Cambridge, Paris e Oxford (Figura 3a). A partir de 1945, as universidades estadunidenses, prestigiadas pela contribuição de avanços tecnológicos, tornaram-se o principal paradigma para as universidades brasileiras, inclusive no que diz respeito à sua proposta espacial de pequena cidade ou *campus* universitário.

Figura 3 - (a) Mapa do trecho de Oxford, localização do colegiado.



(b) Mapa do Recife em 1906 (editado pela pesquisadora).



(a) sem escala

(b) sem escala

Fonte: Pinto e Buffa (2006, p.09).

Fonte: LABTOPODE, 2016.

## 2.2 Desenvolvimento do Traçado Urbanístico do Campus Joaquim Amazonas

A UFPE foi instituída em 1946 com o nome de Universidade do Recife, pela reunião da Faculdade de Direito (1827); Escola de Engenharia (1895); Faculdade de Medicina (1920), Farmácia (1903), e Odontologia (1913); Escola de Belas Artes (1932) e da Faculdade de Filosofia (1941) (Figura 3b). A Universidade do Recife, primeira do Norte e Nordeste, tornou-se o grande centro universitário desta região do país. Em 1946, surgiram vários institutos de pesquisa científica, consolidando a tradição das escolas e faculdades. Em 1965, a Universidade do Recife passou a denominar-se Universidade Federal de Pernambuco. A partir de 1968, agrupou-se às instituições federais vinculadas ao novo sistema de educação vigente no país, adaptando-se às consequentes transformações (UFPE, 1985, p.15). Estudos para implantação de local para união espacial dos cursos superiores foram desenvolvidos a partir de 1949, elaborados pelo arquiteto italiano Mario Russo, convidado para ministrar o ensino de Arquitetura na Escola de Belas Artes. Definida a localização, foi proposto o primeiro plano de ocupação (Figura 4). Além das unidades de ensino, são elementos desse processo: o centro cívico administrativo, o centro esportivo e os equipamentos de apoio e complementares: horto, habitação, manutenção e infraestrutura. Esse procedimento se fundamentou na integração das escolas, com interação das relações administrativas, socioculturais e recreativas, em um espaço geográfico contínuo (UFPE, 1985, p.15).

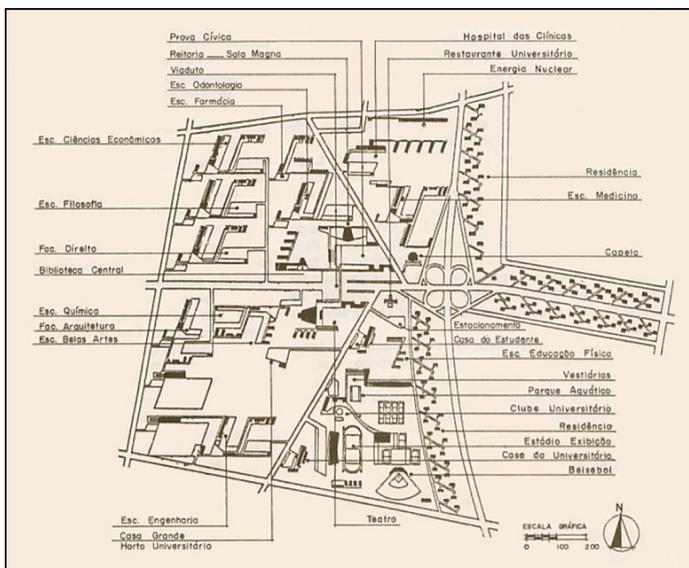


Figura 4 - Mapa do Plano de 1949

Fonte: UFPE (1985, p.16).

As revisões de 1951 (Figura 5), 1955 (Figura 6), e, finalmente, a de 1957 (Figura 7), expressaram a evolução das unidades universitárias, em número cada vez maior. Os ajustes não comprometeram a filosofia original do plano. O Plano de Massa de 1985 (Figura 8) preservou os componentes essenciais à evolução da comunidade (ibid., 1985, p.16).

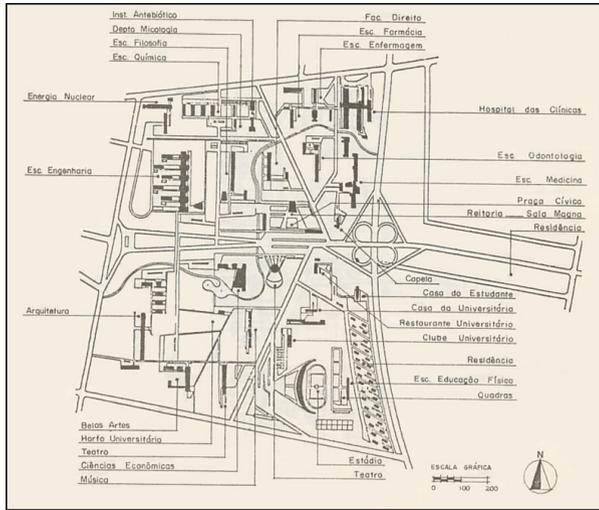


Figura 5 - Mapa do Plano de 1951

Fonte: UFPE (1985, p.17).

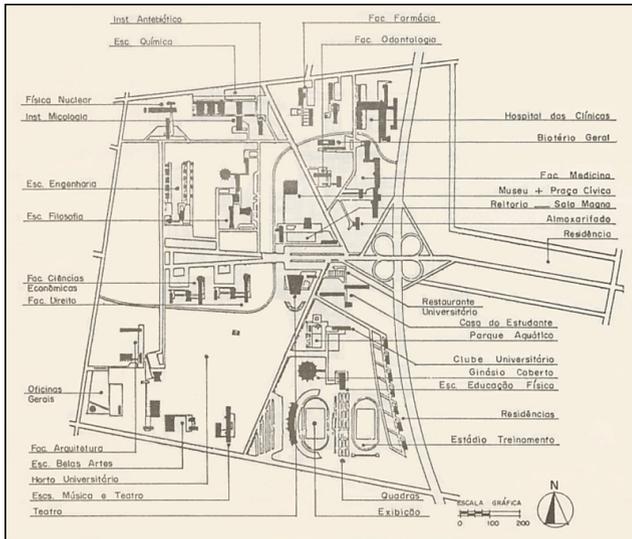


Figura 6 - Mapa do Plano de 1955.

Fonte: UFPE (1985, p.18).

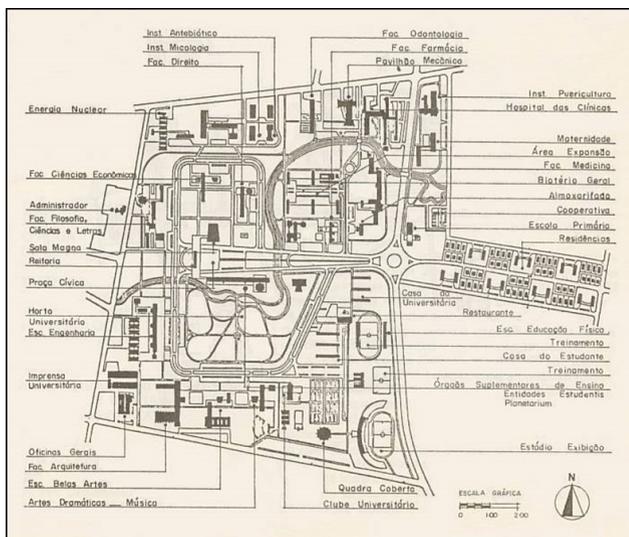


Figura 7 - Mapa do Plano de 1957.

Fonte: UFPE (1985, p.19).

Em 2004, o assunto foi recolocado em pauta, na reunião oficial de inauguração dos trabalhos de continuidade do Plano Diretor Físico da UFPE, realizada na Reitoria do *Campus* Joaquim Amazonas (PROSINI, 2005, p.11). Nessa reunião, segundo depoimento do Professor Maurício Castro (\*1930-2009+), a ocupação física do *Campus* poderia ter sido concentrada em quarenta hectares para suportar a demanda das edificações a serem implantadas na época. Com seus 149 hectares (UFPE, 1985, p.21), o *Campus* Joaquim Amazonas propicia um ambiente inóspito pelas grandes distâncias a serem vencidas entre uma escola e outra (Figura 9). Professor Maurício Castro ainda comentou que os prédios poderiam ter sido localizados na área central do *Campus* (Figura 9) e uma mata ciliar de proteção ao entorno urbano abraçaria as edificações, tornando o ambiente mais aprazível e preservado da malha urbana. Ressaltou a ausência de um “Centro de Vivência Universitária”, com finalidades não didáticas para atrair a população ao interior do

*Campus*. Elogiou a atitude da construção do centro de convenções e da pista de corrida e caminhadas que colaboram nesse sentido (PROSINI, 2005, p.12).

Na mesma data, Professor Everaldo Gadelha, autor do Plano Diretor de 1985, emitiu parecer sobre o plano urbanístico de Mário Russo, justificando que a implantação inicial do *Campus* Joaquim Amazonas da UFPE seguiu os padrões de *campi* da Europa. Salientou que o “centro cívico” era meta do plano original, mas não foram tomadas iniciativas para sua construção (PROSINI, 2005, p.12). A Reitoria, que deveria ter sido implantada na região central do *Campus*, foi construída além da Rodovia BR-101, em desacordo com as diretrizes do plano original (Figura 9). Elogiou a retomada dos trabalhos do Plano Diretor, nomeando essa atitude como um “momento histórico de retomada de posições”, e que a chefia de planejamento deveria estar presente e atuante nas reuniões do Conselho Universitário em que são definidas e votadas as diretrizes de planejamento físico da UFPE (ibid., 2005, p.13).

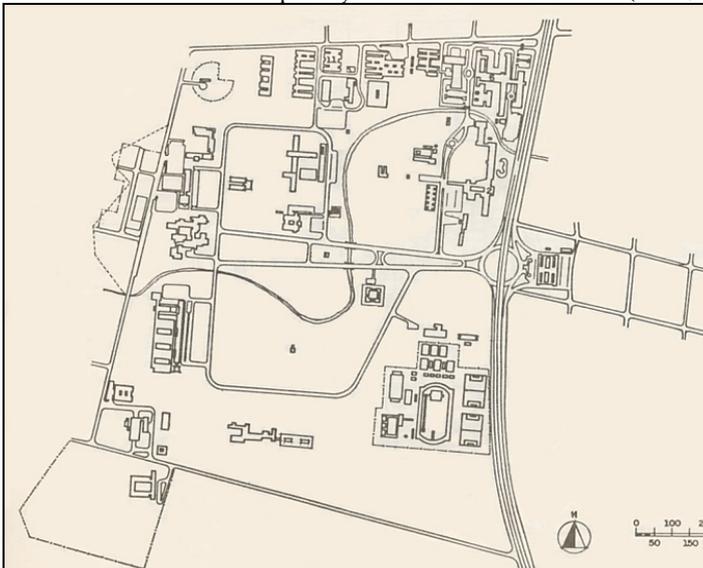


Figura 8 - Campus Joaquim Amazonas 1985

Fonte: UFPE (1985, p.20).

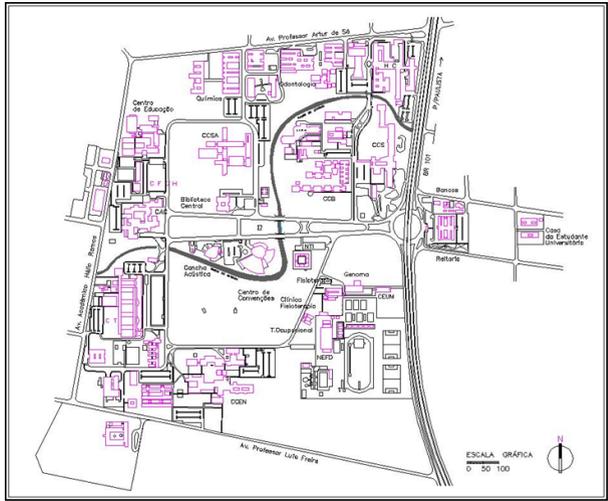


Figura 9 - Campus Joaquim Amazonas 2004

Fonte: Procini (2005, p.15). Editado pela pesquisadora em 05/08/2019

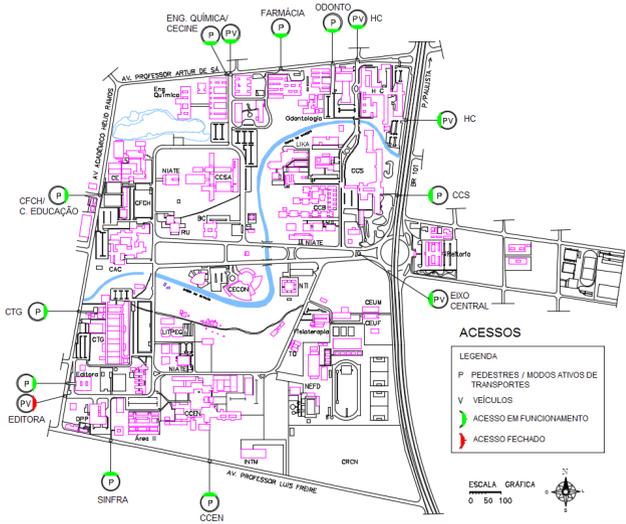


Figura 10 - Campus Joaquim Amazonas 2017

Fonte: Procini (2017, p.205).

## 2.3 Mobilidade Ativa em Campi Universitários

A mobilidade ativa deve ser promovida para incrementar o desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, veremos as importâncias de condições climáticas favoráveis e patrocínio da equidade modal, para os modos ativos de transporte. Por ser mundialmente o modo ativo mais utilizado pelo usuário, a bicicleta foi abordada com maior detalhamento.

### 2.3.1 Condições climáticas e mobilidade em campi

Estudos realizados por Afsar, Yunos e Yusof (2015, p.76-78) abordam o modo de vida urbano onde se enfatiza o desenvolvimento do transporte com objetivo de preservação do meio ambiente. Em *University Putra Malaysia*, planejadores tentam promover o transporte ativo, estimulando caminhadas e ciclismo como modos sustentáveis de transporte, sem reduzir a qualidade do *campus*. Através de questionário respondido por pedestres e ciclistas, foram apresentadas as influências físico-ambientais determinantes a incentivar caminhadas e ciclismo. Coberturas de proteção solar estavam na lista como instalações extremamente importantes que devem ser desenvolvidas e melhoradas, assim como abrigos de paradas de ônibus, além de bancos e assentos em termos de item de instalação. A razão dessas prioridades pode ser atribuída ao clima local. O clima da Malásia é classificado como tropical, com temperaturas médias de 27°C e 2438 mm de média de precipitação anual. Além disso, grande número de entrevistados se queixou de ausência de cobertura vegetal. Também foi determinado que é importante a sinalização de direções indicativas, evitando-se deslocamentos desnecessários, além da presença de ciclovias.

### 2.3.2 *Os modos ativos de transporte no sistema de mobilidade urbana*

Medidas vêm sendo tomadas para mitigar o aumento da taxa de motorização. Dentre elas, está o incentivo à multimodalidade de

transportes, incluindo nessa gama os modos ativos de transporte. Razões ambientais e de saúde pública apoiam a substituição de pequenos percursos urbanos realizados por veículos automotores, por modos em que o usuário é ativo, principalmente os deslocamentos a pé e de bicicleta. Outros modos com propulsão humana se enquadram na mobilidade ativa: velocípedes não motorizados, patins, *skates* ou trotinetas. No Manual de Projeto Geométrico de Travessias Urbanas (DNIT, 2010, p. 93), lê-se:

O atendimento dos pedestres inclui passeios públicos, faixas exclusivas para travessia, dispositivos de controle de tráfego, alterações dos meios-fios para instalação de rampas ou rebaixamento do nível da calçada, para atender aos idosos ou com dificuldades de locomoção etc. Inclui (...) paradas de ônibus e terminais de embarque e desembarque, passarelas, passeios laterais, escadas e rampas de acesso.

Nota-se que a principal preocupação do DNIT é a fluidez do sistema viário. Do Manual, são extraídas afirmações que pedestres são os elementos mais frágeis nas vias públicas e apresentam padrões de deslocamento caracterizados por mudanças bruscas de direção e velocidade. Suas ações são menos previsíveis que as dos motoristas. Não costumam obedecer às leis de trânsito e suas penalidades não são rigorosamente aplicadas. Caracterizam-se por realizar as trajetórias mais curtas possíveis e caminhar no mesmo nível, evitando passarelas elevadas ou subterrâneas. Com maior prioridade ao pedestre, o Código Brasileiro de Trânsito estabelece normas de conduta e penalidades aos usuários do sistema viário. O pedestre e os modos ativos de transportes devem ser respeitados e protegidos pelos condutores de veículos automotores e terem prioridade com sinalização e infraestrutura adequadas, inclusive em *campi* universitários.

### 2.3.3 A bicicleta no representativo papel de modo ativo de transporte

A bicicleta tem grande potencial como alternativa de transporte e representa símbolo de desenvolvimento sustentável, pela economia de combustível, preservação do meio ambiente e diminuição de poluição na atmosfera e no solo. Propicia queima de calorias e ocasiona saúde e bem-estar, além de humanizar o ambiente. Seu incentivo é tendência mundial.

Com os mesmos problemas de mobilidade das cidades, as universidades estão se preocupando com os resultados do uso excessivo de automóveis particulares e se esforçando para tornar o ambiente de *campi* sustentáveis (PÁEZ e WHALEN, 2010, p.537-549). Nesse aspecto, estudos sobre fatores de influência no uso da bicicleta em viagens a universidades (ALBINO e PORTUGAL, 2015, p.01,02,10) analisam o papel de gestores de *campi*:

[...] uma gestão que adote visões sustentáveis, isto é, que preze pela mobilidade sustentável e pela sustentabilidade do ambiente dos *campi*, favorecendo o transporte ativo, é de fundamental importância para aumentar a demanda por uso de modos não-motorizados. A atitude dos usuários, desta forma, passa a ser produto de uma relação entre fatores de adoção de políticas e de características de infraestrutura; quanto maior for o esforço do corpo gestor na promoção de políticas “verdes”, quantificada por uma boa infraestrutura cicloviária, maior tenderá a mudança de atitude dos usuários, passando a mudar os hábitos para escolher modos que prezem pela saúde do indivíduo e do meio ambiente (ibid., p.10).

No Brasil e no exterior são desenvolvidos sistemas de locação de bicicletas. O objetivo é a redução de carros particulares, motivando usuários à prática de ciclismo. Para que o compartilhamento seja aceito e bem utilizado, é necessário que as informações sobre o sistema sejam claras e acessíveis. Prosini, Andrade e Brasileiro (2014) argumentam sobre a necessidade da regulação do aluguel de bicicletas como serviço público complementar ao transporte urbano. Assim como na cidade, essa tendência se torna evidente em *campi*.

## 2.4 Evolução da Legislação na Vertente da Mobilidade Urbana Inclusiva

Com o despertar da preocupação com acessibilidade e mobilidade urbanas, novas leis foram surgindo no Brasil. A promulgação da Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana (BRASIL, 2012) concretamente estabeleceu princípios, diretrizes e instrumentos para os municípios planejarem um sistema de transporte coletivo capaz de atender à população e contribuir para o desenvolvimento urbano sustentável. A lei incentiva a priorização do transporte coletivo, público e não motorizado, sobre o individual, particular e motorizado. Esses princípios estão inscritos na Lei Federal Nº 12.587 de 03 de janeiro de 2012, Seção II, Artigo 5º. O estudo se fundamentou nos seguintes tópicos:

- acessibilidade universal;
- desenvolvimento sustentável, nas dimensões socioeconômicas e ambientais;
- segurança nos deslocamentos das pessoas;
- equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros;
- eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.

A política de mobilidade urbana tem por objetivo contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes do desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática dos sistemas de mobilidade urbana. Da mesma forma, a Norma Brasileira NBR 9050 (ABNT, 2015) regulamenta a acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos. É um importante instrumento no processo de adaptação dos espaços a serem utilizados pelo cidadão, independentemente de idade, estatura, limitação de mobilidade ou percepção. Essa norma estabelece critérios e parâmetros técnicos referentes às condições gerais de acessibilidade, inclusive a urbana.

## 2.5 Mobilidade Acessível

A qualidade de vida dos cidadãos está associada à qualidade do espaço urbano onde se desenvolvem atividades ao ar livre e se criam possibilidades de encontro, relações sociais e de contato com a natureza. Em caso de reabilitação de zonas da cidade, devem-se projetar itinerários e áreas adaptadas, sem choque de percursos entre pedestres, veículos, ruas, jardins e outros espaços públicos, configurando-se uma rede de acessibilidade. Os espaços urbanos sem barreiras devem oferecer *transitabilidade*, que é a possibilidade de circular por calçadas, caminhos de parques e de jardins e atravessar vias, sem riscos e por seus próprios meios. A possibilidade de estacionar um automóvel que transporta o portador de necessidades especiais até sua residência, seu local de trabalho ou edifícios públicos e o uso de mobiliário urbano correspondente são características de um espaço urbano livre de barreiras (UBIERNA, 1997, p. 27, 34, 39).

O ambiente urbano acessível consiste em uma rede viária sem obstáculos e transportes públicos acessíveis e confortáveis a qualquer pessoa, mesmo com limitações físicas, sensoriais, mentais ou funcionais. A organização clara e sistemática desses fluxos na malha urbana favorece essa situação. A adaptação do ambiente urbano à mobilidade acessível depende da facilidade de acesso aos transportes públicos, que devem estar adaptados ao embarque e ao desembarque. O rebaixamento de guias ou a criação de faixas elevadas para a travessia da via carroçável; a aplicação de sinalização tátil, sonora e visual no mobiliário urbano, nas calçadas e nos rebaixamentos de guias; prover de sinalização sonora e visual os acessos de veículos a edifícios; são condições que propiciam acessibilidade urbana à cidade. Além da mobilidade urbana, esses parâmetros e a preocupação com conforto e acessibilidade ao usuário, difundidas pelos Princípios do Desenho Universal (CONNELL *et al.*, 1997), proporcionam *mobilidade acessível* à cidade.

## 2.6 A Teoria da Sintaxe Espacial

A Teoria da Sintaxe Espacial, criada por Bill Hillier e seus colaboradores em Londres, engloba um conjunto de teorias e técnicas para a análise de configurações espaciais de cidades, que procura retratar a configuração do traçado viário e as relações entre espaço público e privado através de medidas quantitativas de importantes aspectos do sistema urbano, tais como: acessibilidade, distribuição de usos do solo, coesão/exclusão social e segurança. Por esses motivos, a teoria é relevante para análises de mobilidade em *campi* universitários.

Um dos conceitos básicos da Sintaxe Espacial é o de *movimento natural*, que pode ser compreendido como os deslocamentos totais de pedestres em uma rede de espaços públicos, determinada apenas por sua estrutura configuracional, independente da presença ou não de elementos de atração (HILLIER, 1996, p.155). Assim, o movimento natural é o movimento de pessoas determinado apenas pela configuração de ruas e praças, pela forma como as ruas estão conectadas ou não, se possuem continuidade, se realizam ligações importantes entre pontos da cidade, e assim por diante. Hillier *et al.* (1993, p. 29-35) argumentam que a configuração do traçado, por si só, estabelece um padrão de movimentação na cidade, e esse padrão é o principal definidor de outros elementos do sistema urbano, por exemplo, o uso do solo. Aprofundando esse ponto, os usos urbanos são posteriores à configuração, e atuam como multiplicadores dos padrões de movimento natural. Portanto, a quantidade de pedestres de um local é o produto da combinação entre a estrutura configuracional e a atração exercida pelas atividades nas edificações, tais como comércio, residência, indústrias etc. Essa combinação passa a motivar um maior número de pessoas, aumentando a quantidade trazida pela configuração do traçado, acentuando o movimento natural. Se for desejável alterar o uso do solo, uma alternativa decisiva é alterar a configuração do traçado urbanístico.

Outro conceito dessa teoria é a *integração*, que é a principal das medidas possíveis de análise dos fundamentos de Hillier. É utilizada

para identificar áreas com potencial para estruturar centros atrativos. Esses estudos podem identificar as potencialidades dos *campi* em exercer forças polarizadoras de atração de atividades de cunho cultural, esportivo, entre outras. É aconselhável que áreas de *campi* possuam altos valores de integração, pois em estudos de Hillier *et al* (1993, p. 57-59), realizados em um conjunto habitacional na cidade de Londres, constatou-se maior incidência de furtos e crimes em áreas com baixos valores dessa medida de análise.

## 2.7 Características Geométricas dos Elementos do Sistema

### Viário

De acordo com o Manual de Elaboração de Projetos Viários do Município de Belo Horizonte (2011, p.77), projeto geométrico é “a representação gráfica das características geométricas dos alinhamentos horizontais e verticais de uma via, trecho ou interseção de vias”. Os parâmetros básicos são os aspectos físicos do terreno, como uso e topografia da terra, e velocidade e comportamento desejados para pedestres, motoristas e veículos. Esse projeto define áreas de calçadas e trilhas, ilhas, leitos, adições, recessos, drenagem e pavimentação, onde deve haver alinhamentos de meio-fio, representados por tangentes e curvas. Prosseguindo o desenvolvimento do trabalho, foram compilados conceitos sobre elementos de projetos geométricos abordados nos sistemas viários dos *campi* em estudo:

- **Vias**

*Campi* universitários devem apresentar hierarquia viária com condições de mobilidade e acessibilidade para garantir circulação adequada aos usuários. De acordo com o Artigo 60 do Código de Trânsito Brasileiro (BRASIL, 1997, p.25), as vias urbanas são classificadas em:

i) Vias de trânsito rápido - possuem acessos especiais com tráfego livre, sem interseções em nível, sem acesso direto aos lotes limítrofes e sem cruzamento de pedestres em nível;

ii) Vias arteriais - caracterizadas por interseções no nível, geralmente

controladas por semáforo, com acesso a estradas secundárias e locais, permitindo o tráfego entre regiões da cidade;

iii) Vias coletoras - projetadas para coletar e distribuir o fluxo de vias rápidas ou arteriais, permitindo trânsito interno para as regiões da cidade;

iv) Vias locais - caracterizadas por interseções em nível sem semáforos, destinadas apenas ao acesso local ou áreas restritas.

#### • Calçadas

Devem ter piso com superfície regular, firme, estável, antiderrapante e não trepidante para dispositivos com rodas, sob qualquer condição climatológica. Deve ter faixa livre para circulação de pedestres, sem degraus, denominada passeio.

#### • Ciclovias

Recomendam-se ciclovias em *campi* universitários pelo importante papel da bicicleta como modo ativo de transporte. O compartilhamento de ciclovias com pedestres, praticantes de corrida, skatistas e patinadores deve ser evitado. Há incompatibilidade entre esses usuários devido ao diferencial de velocidade, além de mudarem rapidamente de direção, sem tempo de reação do ciclista e vice-versa (DNIT, 2010, p.136, 137).

#### • Interseções

São definidas como “confluência, junção ou interseção de duas ou mais vias”, segundo o Manual Brasileiro de Projeto Geométrico de Travessias Urbanas (ibid., 2010, p.34). O cruzamento de veículos pode se mesclar ou cruzar com outro(s) caminho(s). Devem ser projetadas para evitar ou reduzir pontos de conflito. Pontos de conflito são áreas na interseção onde os fluxos de tráfego se cruzam. São locais críticos, pois apresentam maiores riscos de acidentes. Em um cruzamento de quatro trechos, há trinta e dois pontos de conflito, dos quais oito são divergentes, oito são convergentes e dezesseis são pontos de travessia (Figura 1).

#### • Rotatórias

Segundo o Manual de projeto geométrico de travessias urbanas (DNIT, 2010, p. 36), “rótula é uma intersecção em que o tráfego

circula numa direção, em torno de uma ilha central”. Normalmente, as rotatórias são utilizadas quando há cinco ou mais trechos de estrada e os movimentos de cruzamento são toleráveis. Apresentam necessidade de grande área de terreno e alto custo de construção. São adequadas quando é necessário reduzir a velocidade da via. Apresentam vantagens, tais como a eliminação de cruzamentos, redução de tempo de espera, baixos custos operacionais e manutenção. Permitem manobras de retorno, reduzindo o consumo de combustíveis e emissão de gases poluentes, por evitar mudanças bruscas de velocidade, como acontece em interseções com semáforos (DNIT, 2005, p. 136). Outra vantagem da rótula é a redução do número de conflitos no cruzamento. Se considerarmos uma interseção de quatro ramos, onde há trinta e dois pontos de conflito, a rotatória diminuirá esse número para oito (Figura 11).

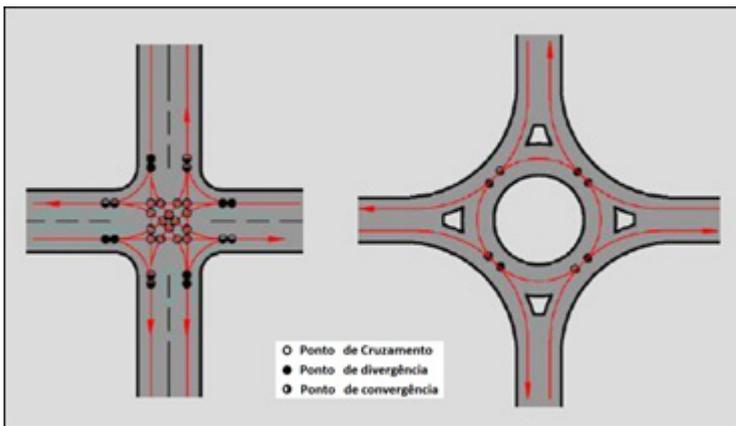


Figura 11 - Pontos de conflito em interseção de quatro trechos em rotatória com pista única

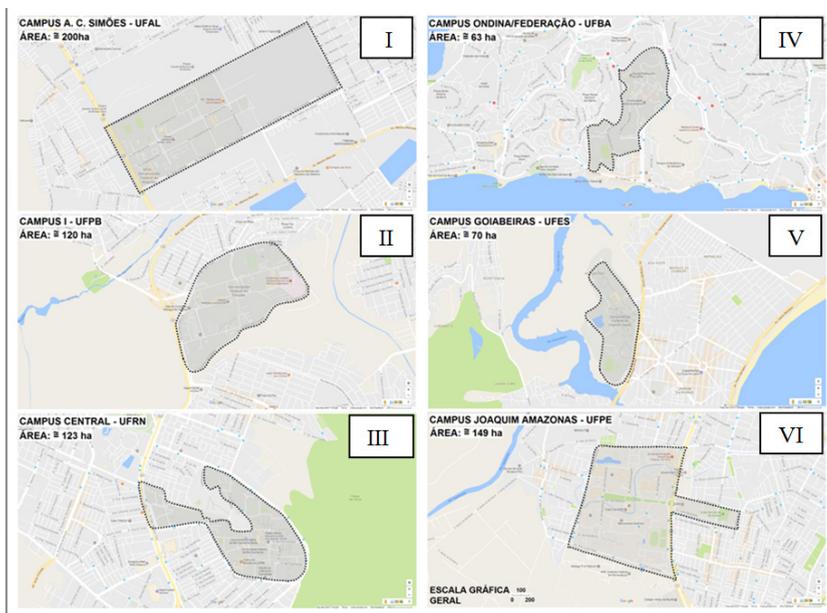
Fonte: DNIT (2005, p. 179). Editado pela pesquisadora em 29/04/2018.

### 3 METODOLOGIA

Foram aplicados os métodos de abordagem indutiva e de procedimento monográfico, e técnicas de observação intensiva e extensiva (LAKATOS e MARCONI, 1992, p. 106, 107, 151). De acordo com a técnica de observação extensiva, foi elaborado um formulário para levantamento dos sistemas viários dos *campi* brasileiros selecionados, que foram investigados, cada um com características próprias de morfologia e mobilidade. Inicialmente, os mapas foram reunidos sob mesma escala gráfica para visualização comparativa de áreas. Perfilados em duas colunas, da esquerda para a direita (Figura 12), são eles: I) *Campus* Aristóteles Calazans Simões, UFAL, Maceió; II) *Campus* I, UFPB, João Pessoa; III) *Campus* Lagoa Nova ou *Campus* Central, UFRN, Natal; IV) *Campus* Goiabeiras, UFES, Vitória; V) *Campus* Ondina/Federação, UFBA, Salvador; VI) *Campus* Joaquim Amazonas ou *Campus* Recife, UFPE, Recife.

Podemos observar, a seguir, a análise dos traçados urbanísticos e suas peculiaridades, em relação aos requisitos vigentes de mobilidade e acessibilidade.

Figura 12 - Campi em estudo sob mesma escala gráfica



Fonte: Google Maps (2016). Editado pela pesquisadora em 23/03/2017.

I) No *Campus A. C. Simões* (Figura 13), o sistema viário consiste em um eixo central distribuidor de vias secundárias perpendiculares, que dão acesso às unidades acadêmicas, conforme os padrões observados no primeiro *campus* universitário estadunidense, idealizado por Thomas Jefferson (Figura 2). O terreno retangular e plano favorece essa solução de traçado urbanístico. Apesar de envolto pela malha urbana em desenvolvimento, seu isolamento por grades e muros divisórios impede fluxos de passagem de veículos em sua área, atendendo aos preceitos da PNMU, que preza pela segurança no deslocamento de pessoas. Por outro lado, a construção de via paralela à via principal ocasiona excessivas interseções no traçado, tornando os deslocamentos inseguros a pedestres, ciclistas e veículos motorizados. Essa situação fere os preceitos de segurança nos deslocamentos das pessoas da Lei da Mobilidade Urbana.



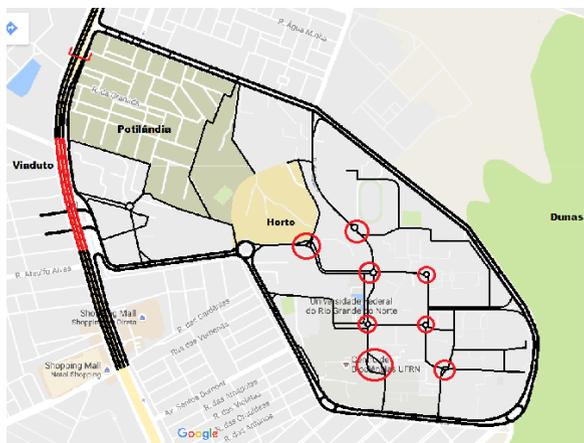


Figura 14 - Esquemas sistemas viários: (a) Campus I. (b) Campus Central

Fonte: Google Maps (2016). Editado pela pesquisadora em 24/03/2017 (sem escala).

IV) No *Campus* Goiabeiras (Figura 15a) encontra-se a melhor solução de traçado urbanístico, dentre os *campi* em estudo. A configuração consiste em anel viário externo, de forma ameboide, que possibilita acesso direto aos edifícios. Quanto ao funcionamento do sistema viário, toda a circulação de veículos ocorre em mão única, no

sentido horário, pelo anel viário de contorno do *Campus*, que distribui o fluxo aos acessos e estacionamentos da universidade. Esse padrão impede a formação de interseções e passagens de automotores através da área, garantindo maior segurança contra acidentes. A bacia do Rio Santa Maria isola a área acadêmica da malha urbana em suas direções norte, sul e oeste, propiciando distinta locação ao *Campus*, proporcionando qualidade de vida ao meio ambiente. Além disso, isolado da malha urbana na maior extensão de suas divisas, o sistema de segurança é simplificado, resumindo-se aos acessos da Avenida Fernando Ferrari.

V) O *Campus* Ondina/Federação (Figura15b) é uma área geograficamente acidentada. O projeto das edificações foi essencial no auxílio aos quesitos de acessibilidade, com passarelas e elevadores que vencem desníveis em vários locais. Quanto ao sistema viário, existe eixo central distribuidor de fluxo de veículos. Trata-se de via sinuosa que acompanha a altura média do terreno para evitar grandes diferenças de níveis nos deslocamentos na Rua Barão de Jeremoabo. Não existem interseções de vias com o eixo principal, com bons resultados de mobilidade, mas são necessárias adaptações em termos de acessibilidade. Algumas escadarias de ligação, entre as unidades de ensino, não seguem as exigências da PNMU, e ciclistas, idosos e portadores de necessidades especiais não têm condições de realizar esses percursos. O atendimento ao preceito da equidade modal está ausente nesse *Campus*.



Figura 15 - Esquemas Sistemas Viários: (a) Campus Goiabeiras. (b) Ondina Federação

Fonte: Google Maps (2016). Editado pela pesquisadora em 24/03/2017 (sem escala).

VI) A área do *Campus Joaquim Amazonas* da UFPE (Figura 16) é representada por um quadrilátero com extensão longitudinal a leste do terreno. O sistema viário é configurado por anel viário exterior, composto por quatro vias: a leste, a Rodovia Mário Covas ou BR-101; ao

norte, a Avenida Professor Arthur de Sá, a oeste, a Avenida Acadêmico Hélio Ramos; e ao sul, a Avenida Professor Luís Freire. Nos primeiros planos, havia integração das vias de automóveis da Universidade com as vias locais. Atualmente, a área foi isolada do bairro, reduzindo-se a circulação de veículos de passagem. O circuito viário interno, remanescente do Plano de 1957 (Figura 7), atualmente funciona em mão única, no sentido horário, distribuindo o trânsito de automóveis. Desta forma, buscou-se reduzir interseções de vias carroçáveis dentro da área universitária. Na situação atual, verificam-se dois pontos de convergência e dois de divergência nas Avenidas dos Reitores e Joaquim Amazonas, que compõem o eixo central do *Campus* (Figura 16). A rotatória externa, a leste, principal acesso de automóveis, representa a maior interseção do sistema viário do *Campus*. Sobre esta, a Rodovia Mario Covas foi divergida e elevada, graças à construção de viaduto, que desvia o fluxo de veículos, ônibus e caminhões de passagem. Existem, atualmente, dois acessos alternativos ao *Campus* para veículos automotores (Figuras 10 e 16), solução em caso de impossibilidade de utilização da rotatória e para redução de congestionamento de trânsito no acesso principal. Os veículos que vão aos dois estacionamentos do Hospital das Clínicas não têm passagem para as vias internas do *Campus* (Figura 10). Finalmente, são em número de doze os acessos a pedestres e transporte ativo (Figura 10).

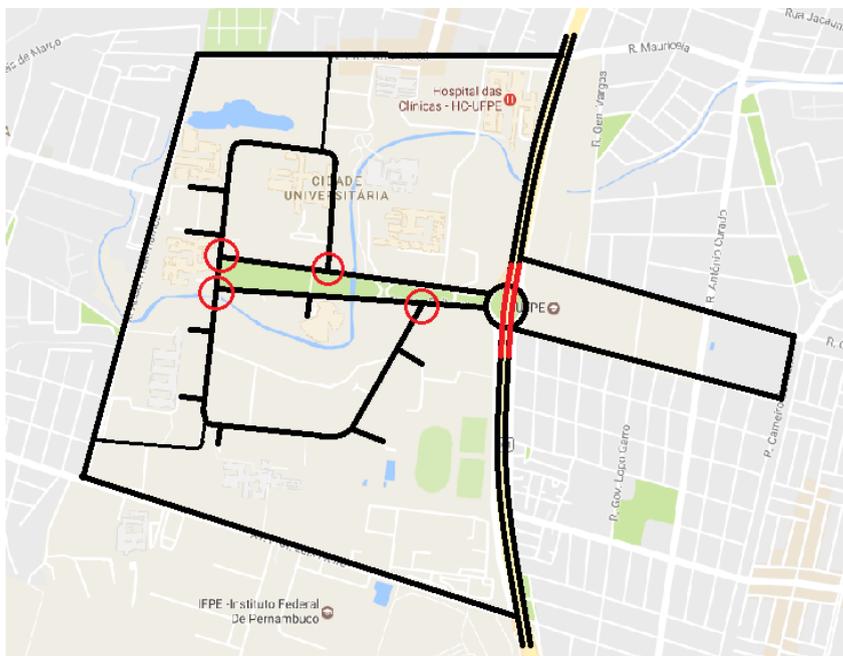


Figura 16 - Esquema sistema viário: Campus Joaquim Amazonas

Fonte: Google Maps (2016). Editado pela pesquisadora em 23/03/2017 (sem escala).

## 4 DISCUSSÃO

Além dos resultados específicos dos *campi*, observaram-se padrões gerais de mobilidade e acessibilidade que merecem destaque. É necessário incentivar os modos ativos de transporte e integrar acessibilidade e mobilidade, promovendo a isonomia modal, regra importante da PNMU (BRASIL, 2012). Assim, todo indivíduo, incluindo idosos, gestantes e portadores de necessidades especiais terão equidade em deslocamentos. Calçadas devem ser adaptadas aos ideais do desenho universal (CONNELL *et al.*, 1997), contribuindo para a mobilidade acessível. O conforto climático, proporcionado por paisagismo adequado e coberturas de sombreamento (AFSAR, YUNOS

e YUSOF, 2015), é importante para incentivo do transporte ativo, que, além de humanizar o ambiente, promoverá a mobilidade sustentável. Bom exemplo de sombreamento natural observa-se em *Tongji University, Shanghai* (Figura 17a). Passarelas cobertas para proteção solar e intempéries apresentam resultados positivos no Brasil, a exemplo do *Campus da UFPA*, em Belém (Figura 17b). Interseções de vias e excesso de acessos para automóveis devem ser evitados em sistemas viários de *campi*, em favorecimento da segurança física de pedestres, ciclistas e motoristas. É importante a moderação de fluxo e velocidade de automóveis, com definição de funcionamento de vias, e restrições em locais onde se deseja priorizar o transporte ativo, tais como áreas de lazer, esportivas e recreativas.

Figura 17 - (a) Sombreamento natural em Tongji University, Sipping Campus, Shanghai, China). (b) Passarelas cobertas para transporte ativo, UFPA/Brasil



Fontes: (a) Acervo da Pesquisadora (2016). (b) Google Maps (2016).

## 5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Ambientes físicos onde o planejamento urbano é orientado ao disciplinamento e moderação de veículos motorizados, à promoção da acessibilidade universal e da segurança contra furtos e roubos, e à prevenção de acidentes e mitigação das condições climáticas adversas ao transporte ativo, contribuem com a mobilidade sustentável. Sugerem-se estudos específicos em outros *campi* brasileiros, sobre possibilidades de melhoria da mobilidade na ótica das diretrizes da PNMU (BRASIL, 2012), que inclui parâmetros de acessibilidade, equidade modal e sustentabilidade.

Alterações na configuração dos traçados urbanísticos podem modificar o padrão de *movimento natural* dos *campi*. Sendo esses padrões os principais definidores dos elementos do sistema urbano (HILLIER *et al.*, 1993, p.31), suas modificações acarretarão mudança no uso do solo. Essas mudanças poderão trazer aspectos positivos, tais como: aumento da segurança e coesão social através do *design espacial*, quando se reduz ou se elimina a existência áreas desertas (HILLIER,1996, p.169); melhoria nos aspectos de acessibilidade e usos do solo. A respeito do conceito de *integração* como modo de análise de centralidades, sugerem-se estudos de sintaxe espacial de potenciais de *campi* como áreas centralizadoras no tecido urbano da cidade, como polos científicos, culturais, recreativos, e/ou de lazer.

## REFERÊNCIAS

AFSAR, B., YUNOS, M., YUSOF, M. ***Assessing Essential Facilities for Daily Walking in a Tropical Campus***. *Advances in Environmental Biology, Paper*. Amman: AENSI Publisher, American-Eurasian Network for Scientific Information, v. 9, n. 4, 2015. Disponível em: <http://www.aensiweb.net/AENSIWEB/aeb/aeb/2015/March/76-78.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2019, 14:17.

ALBINO, V.; PORTUGAL, L. **Fatores de influência no uso da bicicleta em viagens a universidades**. Rio de Janeiro. In: RIO DE TRANSPORTES, 13,

2015, Rio de Janeiro, **Anais [...]**. Rio de Janeiro: UFRJ, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes, 2015. Artigo. Disponível em: <http://www.riodetransportes.org.br/wp-content/uploads/artigo121.pdf> Acesso em: 05 ago. 2019, 02:26.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR 9050**: Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos. 3. ed. Rio de Janeiro: ABNT, 11 de setembro de 2015. Disponível em: <https://www.ufpb.br/cia/contents /manuais/abnt-nbr9050-edicao-2015.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2019, 02:33.

BELO HORIZONTE (Município). Secretaria Municipal de Serviços Urbanos, Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S. A. **Manual de elaboração de projetos viários para o município de Belo Horizonte**, Minas Gerais, 2011. 174 p. Disponível em: [https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/imagens/authenticated%2C%20editor\\_a\\_bhtrans/Manual%20de%20Elaboracao%20de%20Projetos%20Viarios%20para%20o%20Municipio%20de%20BH%202%20\(1\).pdf](https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/imagens/authenticated%2C%20editor_a_bhtrans/Manual%20de%20Elaboracao%20de%20Projetos%20Viarios%20para%20o%20Municipio%20de%20BH%202%20(1).pdf) . Acesso em: 05 ago. 2019, 02:36.

BRASIL. Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. **Lei do Código de Trânsito Brasileiro** (CTB). Brasília, DF: **Diário Oficial da União**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9503.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9503.htm). Acesso em: 05 ago. 2019, 02:42.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012. Lei Federal da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), Seção II, Artigo 5º. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm) Acesso em: 05 ago 2019, 02:48.

CONNELL, B. *et al.* **The Principles of Universal Design**. The Center for Universal Design, NC State University. USA, 1997. Eletronic version 2.0 – 4/1/97. Disponível em: [https:// projects.ncsu.edu/ncsu/design/cud/about\\_ud/udprinciplestext.htm](https://projects.ncsu.edu/ncsu/design/cud/about_ud/udprinciplestext.htm). Acesso em: 05 ago. 2019, 01:48.

DNIT. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Brasil). **Manual de Projeto de interseções**. 2. ed., Rio de Janeiro, 2005. 528 p. Disponível em: [http://www1.dnit.gov.br/ipr\\_new/..%5Carquivos\\_internet%5Cipr%5Cipr\\_new%5Cmanuais%5CMANUAL\\_DE\\_PROJETO\\_DE\\_INTERSECOES\\_Versao\\_Final.pdf](http://www1.dnit.gov.br/ipr_new/..%5Carquivos_internet%5Cipr%5Cipr_new%5Cmanuais%5CMANUAL_DE_PROJETO_DE_INTERSECOES_Versao_Final.pdf) . Acesso em: 05 ago. 2019, 1:09.

\_\_\_\_\_. **Manual de projeto geométrico de travessias urbanas.** Rio de Janeiro: Publicação Instituto de Pesquisas Rodoviárias (IPR) – 740, 2010. 392 p. Disponível em:

[http://ipr.dnit.gov.br/normas-e-manuais/manuais/documentos/740\\_manual\\_projetos\\_geometricos\\_travessias\\_urbanas.pdf](http://ipr.dnit.gov.br/normas-e-manuais/manuais/documentos/740_manual_projetos_geometricos_travessias_urbanas.pdf). Acesso em: 05 ago. 2019, 1:02.

GOOGLE MAPS. **Images 2016.** ©2016 DigitalGlobe, Landsat, Google, Data SIO, NOAA, U.S.Navy, NGA, GEBCO, Map data©2016 Google, 2016. Indisponíveis dados online 2016, atualizados para o ano de 2019.

HILLIER, B. **Space is the Machine.** Cambridge University. London: Press Syndicate of the University of Cambridge, England, 1996. 355 p. *Electronic edition* (2007). Disponível em: <http://discovery.ucl.ac.uk/3881/1/SITM.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2019, 22:59.

HILLIER, B. et al. **Natural movement: or, Configuration and Attraction in Urban Pedestrian Movement.** Bartlett School of Architecture and Planning, Paper. England: University College of London, v. 20, issue 1, 1993. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/701b/a15fed53eaae5eb65c1460827cd1471f14fd.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2019, 20:23.

LABTOPOPE. LABORATÓRIO TOPOGRÁFICO DE PERNAMBUCO. **Planta da cidade do Recife/PE de 1906.** Cartografia Histórica, 2.jpg. Produzida por Sir Douglas Fox e Sócios e H. Michell Whitley (Membros do Instituto de Engenheiros Cívicos de Londres). Pernambuco, Brasil, 2016. *Website*, 1 mapa, color. Escala: 1:10.000. Disponível em: <https://www.labtopope.com.br/cartografia-historica/>. Acesso em: 13 fev. 2019, 20:15.

LAKATOS, E., MARCONI, M. **Metodologia do trabalho científico.** 4. ed., revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 1992. 214 p.

PÁEZ, A., WHALEN, K. **Enjoyment of commute: a comparison of different transportation modes.** *Transportation Research Part A: Policy and Practice, Paper.* New York: Science Direct, Elsevier Publications, v. 44, issue 7, 2010. Disponível para compra em:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0965856410000716>. Acesso em: 05 ago. 2019, 01:51.

PINTO, G., BUFFA, E. **Arquitetura, Urbanismo e Educação: campi universitários brasileiros**. Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, Brasil, 2006. Artigo off-line convertido em livro.

PINTO, G., BUFFA, E. **Arquitetura e Educação: Campus Universitários Brasileiros**. São Carlos: EdUFSCar, São Paulo, Brasil, 2009. 151 p.

PROSINI CADENA, R. **Estudo de acessibilidade no entorno urbano do hospital das clínicas da UFPE**. Monografia (Especialização em Engenharia Civil, área: Gestão e Tecnologia da Construção) Departamento de Engenharia Civil, UFPE, Recife, 2005. 81 f.

PROSINI CADENA, R., ANDRADE, M. O., BRASILEIRO, A. **A necessidade da regulação do aluguel de bicicletas como serviço público complementar ao transporte urbano**. In: CONGRESSO NACIONAL DE PESQUISA EM TRANSPORTES DA ANPET, 28, 2014, Curitiba, **Anais [...]**. Curitiba: Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, UFPE, Recife, 2014. 12 p. Disponível em: <http://docplayer.com.br/1081942-A-necessidade-da-regulacao-do-aluguel-de-bicicletas-como-servico-publico-complementar-ao-transporte-urbano.html>

PROSINI CADENA, R. **A busca por mobilidade e acessibilidade seguras e inclusivas em campi universitários: o caso do Campus Joaquim Amazonas da UFPE**. 2017. 208f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil, área: Transportes e Infraestruturas Urbanas) - Departamento de Engenharia Civil, UFPE, Recife, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/24924/1/DISSERTA%c3%87%c3%83O%20Roberta%20Prosini%20Cadena.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2019, 15:00.

TURNER, P. **Campus: an American Planning Tradition**. First edition. New York: M. I. T. Press, Cambridge, Massachusetts and London, England and the Architectural History Foundation, USA, 1984. 337 p.

UBIERNA, J. **Diseño Universal: factores clave para la accesibilidad integral**. Espanha, Castilla-La Mancha: Grafoffset S.L., 1997. 96 p.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO - UFPE. **Plano Diretor Físico: Campus Universitário Joaquim Amazonas**. Recife: Universitária, Recife, 1985. 74 p.

## **A Fragilidade nas Bases Legais do Convênio e seu Impacto na Atuação do Tribunal de Contas da União**

Geane Raulino Martins<sup>1</sup>

### **RESUMO**

O presente trabalho científico aborda os principais conceitos relacionados às modalidades de parcerias firmadas entre os órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta, ou entre estes e entidades privadas sem fins lucrativos, em especial os convênios. Este estudo constitui-se de uma revisão da literatura, no qual realizou-se uma consulta a livros, artigos e legislação pertinentes ao tema. Foi ainda realizado consulta jurisprudencial, disponibilizada nos sites institucionais dos tribunais, que foram confrontadas com as orientações bibliográficas. Foi possível concluir que, o administrador público ainda se utiliza em muitas situações dos convênios para realizar a transferência de recursos para entidades privadas, e essas relações jurídicas despertam numerosas divergências. A maior parte desses questionamentos surgem em função da escassez de regulamentação legal desses convênios, o que enseja interpretações diversas sobre as bases desse acordo. Toda essa desavença produz impacto imediato nas ações de controle efetuadas pelos tribunais de Contas. Entretanto, embora as normas relativas aos convênios ensejem a possibilidade de variadas interpretações ou até mesmo sejam insuficientes para regulamentá-los em todas as suas

---

1 Mestranda em Políticas Públicas e Especialista em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Pernambuco. Advogada, atualmente exercendo suas funções na Procuradoria Jurídica/UFPE.  
Email: [geane.raulino@hotmail.com](mailto:geane.raulino@hotmail.com)

modalidades, é acertado que o administrador público utilize-se desse instrumento jurídico da forma mais compatível com a primazia dos princípios do direito que norteiam todos os atos praticados no âmbito da Administração Pública em todos os seus níveis e esferas de Poder, como os princípios da Supremacia do Interesse Público, da Moralidade Administrativa, da Impessoalidade e da Eficiência.

**Palavras-chave:** Contratos. Convênios. Natureza. Interpretações. Controle.

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho destina-se a analisar o convênio como instrumento de parceria firmado pela Administração Pública, e as divergências que envolvem a sua celebração.

O convênio não se trata de um instrumento recente no ordenamento jurídico pátrio, uma vez que desde 1967 o Decreto-Lei nº 200/67 já fazia menção a este tipo de acordo. Todavia, a sua utilização como meio de formalizar os ajustes continua suscitando dúvidas entre os administradores públicos, e divergências entre os doutrinadores em suas interpretações às normas vigentes, como se verá no desenvolver deste trabalho.

Somado a esse questionamento intrínseco a essa espécie de acordo, as mudanças apresentadas na legislação acabam por afetar diretamente os convênios. Isso porque outras formas de ajuste do poder estatal vêm sendo criadas e/ou regulamentadas de forma a restringir o alcance dos convênios.

Dessa forma, a segunda seção destina-se a apresentar essas possibilidades de acordo que se apresentam como formas de substituição dos convênios, e que apresentam regulamentação legal específicas e detalhadas.

Na sequência, o momento de dissecar os convênios. A terceira e quarta seção são voltadas a expor as especificidades do convênio

e suas regras básicas desde sua propositura até o seu encerramento. Também são abordados os temas mais polêmicos sobre os convênios, e demonstrado como a ausência de lei regulamentar específica contribui para a disseminação das divergências quanto à sua natureza jurídica e as implicações decorrentes de tal definição.

Como consequência, a prática do administrador muitas vezes colide com o entendimento dos órgãos de controle, como se verá adiante, e a quinta seção é destinada a esboçar os principais entendimentos do Tribunal de Contas da União sobre a matéria, apresentando seus principais julgados.

Por fim, apresenta-se as considerações finais, discorrendo brevemente sobre o instituto jurídico dos convênios, e forma mais prudente de sua utilização na Administração Pública.

## **2 DOS CONTRATOS PÚBLICOS**

Ao longo dos anos, o Estado e o seu papel perante a sociedade foi passando por constantes transformações. No início da formação do Estado brasileiro, o modelo de gestão que se fez presente foi marcado por uma administração patrimonialista. Este modelo era abalizado por uma característica confusão entre o patrimônio público e o privado. Como consequência disso, a corrupção e o nepotismo eram traços acentuados, e a concepção do sistema era de que os governados trabalhavam para satisfazer as necessidades do Estado.

Com o passar do tempo e a evolução da sociedade, que passou a vivenciar um período marcado pela industrialização e o capitalismo, a forma de administração do Estado também precisou se transformar para atender aos anseios de uma democracia. O papel social do Estado foi se tornando cada vez mais indispensável, e com isso, necessário foi também a adaptação do modelo de gestão exercido. A partir de então, visualizou-se uma administração estatal voltada para atender os anseios da sociedade em aspectos de acesso à educação, saúde de qualidade, moradia, entre outros deveres sociais.

Diante desse panorama, intensificou-se o imperativo de o Estado aliar-se aos particulares para garantir a efetividade e qualidade desses serviços à sociedade, sem alargar ainda mais o aparato estatal. OLIVEIRA (2008, p. 25) traduziu esse modelo administrativo através da “expressão *governar por contrato*, a qual evocaria a necessidade de o Estado estabelecer vínculos mais robustos e permanentes com a sociedade, como meio para a melhor consecução de suas ações”.

Assim, para atender as demandas decorrentes da ampliação da atuação do Estado perante a sociedade, o poder público passa a lançar mão de instrumentos (muitos já existentes na esfera privada, como é o caso dos contratos), para firmar parcerias com outras esferas da Administração Pública ou até mesmo com os particulares, de forma a garantir a satisfação do interesse público.

## 2.1 Contratos Administrativos

Contrato pode ser definido como um livre acordo de vontades entre duas ou mais partes, que esteja apto a produzir efeitos jurídicos. (GONÇALVES, 2012).

Na esfera dos contratos celebrados pela Administração Pública, algumas divergências são encontradas entre os doutrinadores, no tocante às nomenclaturas adotadas em decorrência ao regime jurídico seguido.

Uma pequena parte dos doutrinadores não existe a categoria dos contratos administrativos, uma vez que não há a configuração de qualquer distinção entre os contratos celebrados pelo poder público e os celebrados entre particulares, pelo contrário, ambos possuem as mesmas características. (GIANNINI *apud* YURIKO; TANAKA, 2007)

Todavia, para outros autores, os acordos de vontade firmados em que o poder público devem ser observados de forma peculiar, sendo denominados Contratos da Administração. Esta modalidade decorrem algumas espécies com características típicas (CARVALHO FILHO, 2016; DI PIETRO, 2016; OLIVERA, 2015). Uma das espécies seria o contrato

administrativo propriamente dito. Este distingue-se por ser celebrado sob o regime jurídico de direito público, o qual está regulamentado através da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos). Uma característica marcante desse regime jurídico, é a presença das cláusulas exorbitantes, previstas no artigo 58 do referido diploma legal.

O referido dispositivo elenca como cláusulas exorbitantes aquelas que conferem prerrogativas à Administração para modificar unilateralmente os contratos visando o alcance do interesse público, rescindir os contratos também de forma unilateral, fiscalizar a execução e aplicar sanções nos casos de inexecução do objeto ajustado, e ainda ocupar bens móveis e imóveis ou utilizar-se do pessoal e serviços que estejam ligados ao contrato, quando houver necessidade de apuração de faltas ou de rescisão do contrato (Lei nº 8.666/93, artigo 58).

Dessa forma, as chamadas cláusulas exorbitantes acabam por criar um desequilíbrio na relação contratual em favor na Administração Pública. Tal desequilíbrio enseja uma situação de verticalidade onde o poder público ocupa posição de superioridade sobre o particular, sob o fundamento de proteger ou garantir o interesse público.

Entretanto, existem situações contratuais em que a Administração Pública não se encontra nessa posição de superioridade. São os chamados contratos privados da Administração, neles há ausência das cláusulas exorbitantes. OLIVEIRA (2015, p. 218) exemplifica espécies desse contrato, são eles: “contratos de compra e venda, de seguro, de locação (quando a Administração for locatária) etc.”

Não obstante, é importante ressaltar que, mesmo nos chamados privados da Administração, o regime jurídico predominante é o de direito privado, não se pode falar em uma abdicação total do regime jurídico de direito público, uma vez que um dos polos da relação contratual continua sendo o poder público e o objeto do ajuste a satisfação do interesse público. Ademais, o artigo 62, parágrafo 3º da Lei nº 8.666/93 dispõe que aplica-se as cláusulas exorbitantes e demais normas do regime dos contratos administrativos, “no que couber, aos contratos

de seguro, de financiamento, de locação em que o Poder Público seja locatário, e aos demais cujo conteúdo seja regido, predominantemente, por norma de direito privado”.

Mas as espécies de contratos firmados pela Administração Pública não se exaurem apenas nessas duas naturezas. O parágrafo único do artigo 2º da Lei de Licitações e Contratos esclarece que para os fins da lei, são considerados contratos todas as formas entre a Administração Pública e particulares, quando houver acordo de vontades, formação de vínculo e instituição de obrigações recíprocas, não importando a nomenclatura adotada.

Existem outras formas de parcerias firmadas pela Administração Pública que, também podem ser enquadrados “contratos da Administração”, como é o caso dos contratos de gestão, termos de parceria e consórcios, que serão analisados a seguir.

### **3 DOS CONVÊNIOS**

Outro importante instrumento jurídico que formaliza acordos firmados pelo poder público, e que se torna objeto de estudo desta pesquisa, são os convênios. OLIVEIRA (2009, p. 449) apresenta um conceito bastante aprontado de convênio:

O acordo administrativo firmado, de um lado, por órgãos e entidades da Administração Pública e, de outro, por órgãos ou entidades privadas, as quais, atuando de modo associativo e compartilhado, visam a satisfação de necessidades de interesse público, afastada, em todos os casos, a intenção de auferir lucro.

A partir desse conceito, é possível destacar alguns aspectos sobre a natureza jurídica dos convênios. Para os doutrinadores do Direito (entre eles, Gasparine, Meirelles, Burle Filho, Di Pietro) os convênios não se confundem com os contratos, e sua principal distinção reside na ausência de vislumbre do lucro e o conseqüente interesse comum que norteiam as bases do convênio.

Nesse sentido, esses autores que se filiam a este entendimento apresentam diferentes enquadramentos quanto à natureza jurídica dos convênios. GASPARINE (2012, p. 876) defende que o convênio se configura como um “ajuste administrativo”. Já MEIRELLES; BURLE FILHO (2016, p. 511) enfatiza que “convênio é acordo, mas não é contrato”. DI PIETRO (2016, p. 390) embora reconheça as semelhanças entre o contrato e o convênio, afirma que este é “um acordo de vontades com características próprias”.

No entanto, CARVALHO FILHO (2016, p. 227) arroga que os contratos e os convênios apresentam um posicionamento que ambos os ajustes se enquadram na categoria dos contratos *lato sensu*, uma vez que neles estão presentes os elementos essenciais dos negócios consensuais”.

MEDAUAR (2015, p. 282) questiona os fundamentos da principal diferenciação dos convênios, que é a existência de interesses convergentes, ao apresentar o entendimento de que “a presença do poder público num dos polos levaria a raciocinar que o interesse público necessariamente será o fim visado pelos convênios e contratos administrativos”.

Importante também ressaltar as diferenças existente no próprio âmbito interno dos convênios. Nesse aspecto, Justen Filho (2016, p. 308) faz distinção entre duas espécies de convênios. Segundo ele, para a análise dos convênios é essencial o entendimento de que existem os convênios que envolvem transferência de recursos oriundo dos cofres públicos, e aqueles que não envolvem tal situação. O autor alerta ainda, que tal diferenciação é importante para a definição do regramento a ser utilizado na celebração e execução de cada tipo de instrumento convenial.

Na legislação brasileira, o Decreto-Lei nº 200/67 previa o convênio como instrumento de descentralização das atividades da Administração Federal para outros entes federados, ou delegação da execução de programas aos órgãos estaduais e municipais. Também, o mesmo diploma legal, citava os convênios como instrumento a ser celebrado com entidades públicas e privadas para a prestação de assistência médica.

Posteriormente, a Constituição da República Federativa do Brasil

(CRFB) de 1988 fez algumas referências a essa espécie de instrumento jurídico firmado por órgãos públicos. A primeira menção pode ser encontrada no artigo 71 da Constituição, quando o legislador dispõe sobre as formas de controle externo realizado pelo Congresso Nacional e Tribunal de Contas sobre os atos da Administração Pública. No inciso VI deste artigo, há a previsão de fiscalização da aplicação de recursos repassados pela Administração Federal aos demais entes federados mediante convênios e outras espécies de acordos. Também o artigo 199, em seu parágrafo 1º, prediz que a participação das entidades privadas como forma complementar do sistema único de saúde, que é de responsabilidade do Estado, ocorrerá mediante a celebração de convênio ou contrato de direito público.

Já o poder constituinte reformador, ao trazer nova redação ao artigo 241 da Constituição da República Federativa do Brasil através da Emenda Constitucional (EC) nº 19/98, fez menção aos convênios de cooperação como forma de acordo entre as unidades da federação para a concretização de uma gestão associada de serviços públicos. E o parágrafo único do artigo 23, em sua redação pela EC nº 56/06, embora não utilize diretamente a terminologia convênio, faz alusão a estes ao estabelecer que leis complementares estabeleceriam normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Nesse mesmo sentido, a EC nº 85/2015 incluiu o artigo 219-A no texto constitucional, e a sua leitura nos remete ao conceito de convênio, uma vez que o previsto neste dispositivo é que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades públicos e com entidades privadas [...] mediante contrapartida financeira ou não financeira assumida pelo ente beneficiário [...]”.

Na esfera da legislação infraconstitucional, a Lei nº 8.666/93, faz referência expressa aos convênios no artigo 116. Este dispositivo disciplina que serão aplicados aos convênios, no que for compatível, as regras presentes na lei de licitações e contratos.

### 3.1 Normas Específicas Aplicáveis à Celebração dos Convênios

O convênio continua sendo um instrumento jurídico válido e ainda muito utilizado pelas entidades governamentais. Diante disso, faz-se necessário entender um pouco dos aspectos práticos de celebração e execução do mesmo.

Importante ressaltar que os dois principais regramentos do instituto jurídico dos convênios aplicam-se preferencialmente à esta espécie de acordo quando envolvem a transferência de recursos, no âmbito da Administração Pública Federal. São eles o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, a Portaria Interministerial do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Fazenda e Controladoria Geral da União (CGU/MF/MP) nº 424, de 30 de dezembro de 2016, e a Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) nº 1, de 15 de janeiro de 1997.

O parágrafo 1º do artigo 1º do Decreto nº 6.170/07 dispõe acerca das definições e estabelece que será considerado convênio todo acordo, ajuste ou outro tipo de instrumento que trate sobre a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, possuindo como partícipes um órgão ou entidade da Administração Pública Federal direta ou indireta, e um órgão ou entidade da Administração pública direta ou indireta estadual, municipal ou distrital, ou ainda uma entidade privada sem fins lucrativos. O objetivo de acordo deve ser a execução de um projeto de interesse recíproco, que será realizado em regime de mútua colaboração.

Também o artigo 1º da Portaria Interministerial nº 424/2016 dispõe que a mesma regula os convênios celebrados entre órgãos ou entidades da Administração Pública Federal com outros órgãos ou entidades públicas, ou ainda entidades privadas, quando envolvam o repasse de recursos financeiros. Esta mesma Portaria também especifica quais as espécies de convênios não serão regulamentadas pelas suas normas. O artigo 2º elenca estes acordos específicos que, entre outros, encontram-se

os que não envolvam transferência de recursos e quando os recursos forem destinados à execução descentralizada de programas federais nas esferas de assistência social, médica e educacional.

O artigo 1º da Instrução Normativa nº 1/97 prevê a regulação da celebração e execução dos convênios de natureza financeira, e também define convênio como “instrumento qualquer que discipline a transferência de recursos públicos e tenha como partícipe órgão da administração pública federal [...]”.

#### **4 DELINEAMENTO LEGAL DOS CONVÊNIOS**

Ao analisarmos o teor dos questionamentos encaminhados para que o Poder Judiciário aprecie e se manifeste no que diz respeito aos convênios, é comum encontrar limitações que surgem a partir da insegurança na aplicação ou não de determinadas normas durante a celebração e execução desta espécie de acordo. Nesse sentido, o regulamento observado quanto à possibilidade de aplicação é a Lei nº 8.666/93.

Esta insegurança sobre a legislação aplicável aos convênios deve-se em grande parte ao fato de este tipo de ajuste firmado pela Administração Pública não possui uma legislação específica que a regule. O que se encontra na Constituição Federal e em leis destinadas à regulamentação de outros instrumentos jurídicos são referências aos convênios que sugerem a sua possibilidade de celebração, mas não regras peculiares de procedimentos.

A Lei nº 8.666/93, em seu artigo 116 e parágrafos subsequentes, traz algumas regras a serem observadas na formalização da parceria através deste tipo de instrumento. Todavia, trata-se de poucas peculiaridades, que não esgotam as possibilidades e questionamentos sobre os procedimentos em questão.

Ainda, existe divergência quanto à aplicação das regras contidas nos parágrafos do artigo 116 a todas as espécies de convênios. Di Pietro (2016) defende que tais normas de aplicar-se-iam apenas aos convênios em que houvesse transferência de recursos.

Por outro lado, diante da ausência legislativa, as espécies normativas que trazem regramento, e que são as aplicadas pelo administrador público, são atos do poder executivo que apresentam as definições e regras que podem ser generalizadas e assim padronizadas em forma de metodologia. Um desses atos é o Decreto nº 6.170/07, com alterações introduzidas pelos Decretos nº 6.428/08, 6.497/08, 6.619/08, 7.568/11 e 7594/11, editado pelo chefe do Poder Executivo Federal, fazendo uso da atribuição que lhe é designada no artigo 84, IV da CRFB.

Em consequência deste primeiro ato, surge outro regulamento. Isso porque o artigo 18 do Decreto prevê a edição de um ato conjunto pelos Ministros de Estado da Fazenda e o do Planejamento, Orçamento e Gestão, e também o Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União. Essa foi editada a Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 424/2016, em consonância com as funções atribuídas pelo Artigo 87, II da CRFB. Existe ainda a Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional nº 1/97.

Esses atos normativos do Poder Executivo, trazem normatizações que estabelecem um determinado padrão à formalização dos convênios, e auxiliam os administradores públicos a vincularem seus atos aos princípios da administração pública, originam também algumas divergências quanto ao âmbito de sua aplicação. Isso porque, uma vez se tratando de atos do Poder Executivo Federal, o alcance de sua aplicação estaria restrito à administração pública federal. Dessa forma, seriam regidas por tais espécies normativas os convênios em que algum órgão ou entidade da administração pública federal figurasse como partícipe.

Todavia, sabe-se que a administração pública em suas esferas estadual e municipal também podem estar presentes na relação de um convênio, inclusive na condição de concedente. Assim, o que se questiona é se estes também deveriam observar as normas federais editadas pelo Executivo. Di Pietro (2016, p. 394) manifesta sua opinião sobre a aplicação do Decreto nº 6.170/07.

[...] o Decreto cuida especificamente de convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada

celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos ou a descentralização de créditos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União [...]. Trata-se, portanto, de Decreto a ser aplicado no âmbito federal apenas.

Sendo assim, Estados e Municípios estariam desobrigados de observar os atos normativos do poder executivo federal, e poderiam editar suas próprias leis que definam os procedimentos específicos para a celebração de convênios. Todavia, uma vez que entes de diferentes níveis da federação podem integrar uma mesma relação convenial, poderiam ocorrer situações de conflitos de normas, quando as leis estaduais ou municipais estabelecessem normas contraditórias às normas federais.

Verifica-se, portanto, a necessidade de uma lei que estabeleça normas gerais para todos os entes da federação. A edição de tal norma geral não excluiria a liberdade de cada ente fixar suas regras específicas, mas unificaria os procedimentos essenciais, de forma a evitar as possíveis divergências.

#### 4.1 Aplicação da Lei nº 8.666/93 aos Convênios

Diante da ausência de legislação específica e a necessidade da mesma para vincular os atos dos administradores públicos, que devem sempre observar o princípio da estrita legalidade, uma das questões é quanto à possibilidade e/ou obrigatoriedade de aplicação da Lei nº 8.666/93 aos convênios. Além disso, uma vez aplicada a referida lei a esta espécie de acordo, questiona-se ainda quais os aspectos da mesma são compatíveis aos convênios, e quais os limites desta aplicação.

Esse questionamento acontece principalmente devido à redação dada ao artigo 116 da Lei nº 8.666/93, que é o artigo que trata diretamente dos convênios. O *caput* do artigo estabelece que as disposições

previstas na lei sejam aplicadas aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos do gênero, quando celebrados por órgãos e entidades da Administração pública, “no que couber”.

O uso da expressão “no que couber” é a causa do embaraço, uma vez que não resta delimitado quais as regras se adequam ou não aos convênios, dando margem para diferentes interpretações. Di Pietro (2016, p. 393) traz o seu entendimento sobre o impasse:

Aliás, o convênio não é abrangido pelas normas do art. 2º da Lei nº 8.666/93: no *caput*, é exigida licitação para as obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações, quando **contratadas** com terceiros; e no parágrafo único define-se o contrato por forma que não alcança os convênios e outros ajustes similares, já que nestes não existe a estipulação de “obrigações recíprocas” a que se refere o dispositivo.

Todavia, Magalhães (2012, p. 211, 213) arroga que expressão “no que couber” presente no artigo 116 não pode ser utilizado como ferramenta para afastar quase que completamente a aplicação da Lei nº 8.666/93:

Assim, a expressão *no que couber*, positivada no art. 116 da Lei nº 8.666/93, deve ser interpretada no sentido de serem aplicáveis aos convênios todos os dispositivos que forem compatíveis com um contrato administrativo em que o particular não visa ao lucro. [...] Não se pode interpretar a expressão *no que couber* como presunção de não incidência dos dispositivos da Lei de Licitações. Compete ao administrador público o ônus de demonstrar que há peculiaridades em uma determinada espécie de contrato (no caso, o convênio), que afastam a incidência de certos comandos legais.

Para chegar a tal conclusão, o autor faz analogias à interpretação de outros dispositivos da mesma lei como nos artigos 7º, § 9º; artigo 13, § 2º e artigo 26, parágrafo único). Ainda o mesmo autor, utilizando-se do seu posicionamento de que os convênios são uma espécie de contrato

administrativo, ainda afirma que “o fato de o convênio ser uma espécie de contrato administrativo em que o particular atua sem finalidade lucrativa não afasta a incidência, como regra, de todos os dispositivos da Lei nº 8.666/93” (MAGALHÃES, 2012, p. 212).

#### 4.2 O Enquadramento dos Convênios no Direito Civil

Uma parte considerável das divergências sobre o regime jurídico aplicável aos convênios, e quais as exigências legais seriam ou não aplicáveis a esta espécie de acordo firmado pelo poder estatal, decorre da definição que a doutrina.

Conforme parte dos autores sobre o tema (GASPARINE, 2012; MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016; DI PIETRO, 2016) o convênio distingue-se dos contratos, sendo espécies de acordos distintas devido à característica principal daqueles: a ausência de interesses opostos e, conseqüentemente, de lucro.

Todavia, uma vez que a lei no âmbito administrativo não definiu expressamente a natureza dos convênios, relevante é tentar decifrá-la através de um paralelo com o Direito Civil.

Segundo TARTUCE (2011, p. 170) negócio jurídico pode ser conceituado como “ato jurídico em que há uma composição de interesses das partes com uma finalidade específica”. O negócio jurídico, para ser considerado válido, prescinde de alguns requisitos essenciais. O artigo 104 do Código Civil estabelece os requisitos de validade do negócio jurídico, quais sejam, ser praticado por agente capazes, ter um objeto lícito, possível e determinado (ou determinável) e ser praticado na forma prescrita na lei (ou não proibida por esta).

A partir dos conceitos da Teoria do Negócio Jurídico, encaminha-se para uma espécie específica de negócio jurídico, que depende de pelos menos duas partes para a sua formação (GONÇALVES, 2012). Assim como todo negócio jurídico, o contrato possui seus requisitos de validade que, além dos já mencionados acima, ainda prescinde do acordo de vontade entre as partes, ou seja, o mútuo consentimento.

No tocante à classificação, os contratos podem ser destacados em subespécies distintas. GONÇALVES (2012, p. 735) classifica os contratos em cinco grupos principais: unilateral, bilateral, plurilateral, gratuitos e onerosos. É considerado unilateral o contrato que produza obrigação para apenas uma das partes. Cita-se como exemplo um contrato de doação pura e simples. Os contratos bilaterais, por sua vez, obrigam ambos os contratos de forma recíproca, como é o caso dos contratos de compra e venda. Já os contratos plurilaterais são aqueles que possuem mais de duas partes. Quanto às vantagens patrimoniais que venha a produzir, o contrato pode ser classificado como oneroso ou gratuito. No contrato oneroso, ambas as partes auferem vantagens, e também possuem obrigações. Já no contrato gratuito, a vantagem é obtida por apenas uma das partes, sem a necessidade de contraprestação da parte oposta.

Partindo dessa análise do Direito Civil e, considerando-o como subsidiário à compreensão da natureza jurídica dos convênios pela falta de regulamentação jurídica do mesmo, observa-se uma natureza contratual intrínseca aos convênios, conforme arroga Magalhães (2012, p. 195):

[...] o convênio será sempre um negócio bilateral (plurilateral), razão pela qual é definido como uma espécie de contrato. Nesse sentido, vale transcrever o que anotou Marçal Justen Filho: 'O convênio é uma manifestação contratual. Por isso, os princípios basilares contidos na legislação sobre contratações administrativas deverão ser obrigatoriamente observados mesmo quando o vínculo jurídico se estabelecer entre órgãos estatais diversos, ainda quando não integrantes do Poder Executivo.'

Portanto, pode-se considerar que, à luz do Direito Civil, o convênio possui natureza de negócio jurídico, mais especificamente, uma espécie específica de contrato.

## 5 O CONTROLE EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Todos os atos praticados no âmbito da Administração Pública são passíveis de controle, de forma a ser verificado se os mesmos foram praticados em observância ao que se encontra prescrito na lei.

Esse controle pode ocorrer de diversas formas e em diferentes esferas. A primeira forma de controle a ser citada é aquela exercida pelo próprio órgão ou entidade responsável pela prática da atividade. Trata-se de controle interno, é o controle que um superior hierárquico executa sobre as atividades de seus subordinados.

O controle interno encontra-se previsto constitucionalmente no artigo 74 e incisos, da CRFB. O dispositivo prevê que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário sustentem conjuntamente um sistema de controle interno, cujo objetivo consiste em avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, atestar a legalidade e avaliar os resultados da aplicação dos recursos públicos por entidades de direito privado, exercer controle sobre operações de crédito, e apoiar o controle externo na sua atuação.

Os parágrafos do mesmo artigo estabelecem ainda que, tanto os responsáveis pelo controle interno, como qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, poderão levar ao conhecimento do Tribunal de Contas da União – TCU, irregularidades vislumbradas na execução dos atos administrativos. Todavia, é importante ressaltar que, no caso dos responsáveis pelo controle interno, tem obrigação da comunicação das falhas apuradas ao TCU, sob pena de responsabilidade solidária (§1º).

No entanto, o controle dos atos praticados não ocorre apenas pelo próprio órgão ou entidade que o praticou, mas pode ser efetuado inclusive por outras esferas de poder (MEDAUAR, 2012, p. 115). Neste caso, o controle efetuado é chamado de controle externo, consiste em todo controle efetuado por um Poder ou órgão sobre a administração dos outros (PARDINI *apud* LIMA, 2015, p. 9). No caso das atividades

praticadas pela Administração Pública, o controle externo será o efetuado pelo Poder Judiciário e pelo Poder Legislativo.

O controle judiciário (ou judicial), será exercido pelos órgãos do Poder Judiciário devidamente competentes, mediante provocação, geralmente em momento posterior à prática do ato. Essa provocação ao Judiciário se dará através das vias processuais previstas em lei. Nesse aspecto, destacam-se as ações constitucionais de controle em espécie, a saber, o *habeas corpus* (artigo 5º, LXVIII), *habeas data* (artigo 5º, LXXII), mandado de segurança (artigo 5º, LXIX), ação popular (artigo 5º, LXXIII) e ação civil pública (artigo 129, III).

O controle judiciário possui ainda algumas limitações em virtude do Princípio da Separação dos Poderes. Dessa forma, ele não apreciará aspectos do ato administrativo que sejam discricionários ao administrador público, que são a oportunidade e conveniência.

No que se refere ao controle realizado pelo Poder Legislativo, este poderá ser observado levando em consideração dois aspectos distintos: o político e o financeiro. Diz-se que o controle político realizado pelo legislativo analisa tanto a legalidade como também o mérito do ato administrativo. Exemplos dele são encontrados na Constituição Federal como as autorizações que o Congresso Nacional concede ao Presidente da República para a prática de determinados atos (artigo 49, II e III), e também a prerrogativa do Congresso para sustar os atos normativos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar (artigo 49, V).

Já o controle legislativo sob o aspecto financeiro encontra-se previsto no artigo 70 da CRFB, e incidirá sobre matérias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Esse controle será realizado com o auxílio do Tribunal de Contas da União, e incluirá atividades como apreciar as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo Federal, julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens ou valores públicos, apreciar a legalidade de atos de admissão de pessoal, realizar inspeções e auditorias nas unidades administrativas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e demais órgãos e entidades da Administração direta e indireta, fiscalizar a devida

aplicação de recursos públicos repassados através de convênios, acordos ou outros instrumentos do gênero, entre outras (artigo 71).

Com referência a essa previsão constitucional de controle externo legislativo sob aspecto financeiro, para este trabalho acadêmico caberá ressaltar a atuação auxiliar do Tribunal de Contas da União.

## 5.1 O Tribunal de Contas da União

Conforme previsto no artigo 71 da CRFB, o Tribunal de Contas da União auxiliará o Congresso Nacional na realização do controle externo. Nesse aspecto, será realizada a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades da Administração Pública, não apenas em relação à legalidade, mas também no tocante à legitimidade e economicidade (SCHOENMAKER, 2011).

O sistema de Tribunal de Contas possui por características o caráter colegiado das decisões que profere e a presença do poder coercitivo para impor sanções. Dessa forma, o Tribunal observa a necessidade ater-se a um processo bastante vinculado às legalidades e formalidades nos procedimentos em que atua (LIMA, 2015)

Quando discursa sobre a natureza jurídica do Tribunal de Contas, LIMA (2015, p. 102) apresenta considerações sobre o mesmo:

O Tribunal de Contas tem o nome de Tribunal e possui a competência, conferida pela Carta Magna, de julgar contas e aplicar sanções, mas não pertence ao Poder Judiciário. Vincula-se, para efeitos orçamentários e de responsabilidade fiscal, ao Poder Legislativo, mas possui total independência em relação ao Congresso e às suas Casas, inclusive realizando fiscalizações e julgando as contas de seus gestores.

MEDAUAR (2012, p. 144) defende que, em razão das próprias normas constitucionais, não seria possível considerar este Tribunal como vinculado a qualquer um dos três Poderes e, portanto, configuraria uma “instituição estatal independente”.

Sobre a sua formação, a Constituição Federal também estabeleceu que o TCU será formado por 9 Ministros que terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça. Esses Ministros serão escolhidos entre brasileiros que preencham alguns requisitos (entre 35 e 65 anos de idade, idoneidade moral e reputação ilibada, notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, financeiros, econômicos ou de administração pública, comprovados por mais de 10 anos de exercício), na proporção de um terço pelo Presidente da República com aprovação pelo Senado Federal e dois terços pelo Congresso Nacional.

Quanto às funções exercidas pelo TCU, além das elencadas no dispositivo constitucional acima citado (artigo 71), existem algumas outras ainda previstas na legislação infraconstitucional. A exemplo disso, a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) prevê em seu artigo 59, que trata da fiscalização da gestão fiscal, a atuação dos Tribunais de Contas (nesta nomenclatura incluídos o Tribunal de Contas da União, do Estado e, quando houver, dos Municípios e do Município) em auxílio ao Poder Legislativo para fiscalizar o cumprimento das regras previstas na referida lei. Além de atuar na fiscalização, o parágrafo 1º do mesmo dispositivo legal estabelece também como função dos Tribunais de Contas, o dever de alertar aos órgãos da Administração Pública quanto aos limites em relação às despesas com pessoal.

Também a Lei nº 8.666/93 previu a atuação dos Tribunais de Contas na fiscalização da matéria que regulamenta. Isso porque em seu artigo 113, este diploma legal dispõe que o controle das despesas referentes à execução dos contratos e demais instrumentos por ele regulamentados, será de atribuição dos Tribunais de Contas.

As funções básicas do Tribunal de Contas foram classificadas por LIMA (2015, p. 97), são: fiscalizadora, opinativa, julgadora, sancionadora, corretiva, consultiva, informativa, ouvidora e normativa. A função fiscalizadora decorre da efetivação de inspeções e auditorias, que podem ser realizadas de ofício, mediante requerimento do Congresso Nacional,

ou para a apuração de denúncias, e podem recair sobre atos de admissão de pessoal, sobre contratações públicas, entre outros. Enquadra-se como função opinativa a atividade do TCU de apresentar pareceres prévios sobre as contas dos Chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e também sobre as contas de Territórios Federais.

Como a CRFB estabelece que as contas dos responsáveis por bens e valores públicos e também dos responsáveis por prejuízos ao Erário sejam julgadas pelo Tribunal de Contas, tal atividade se constitui como função julgadora.

O TCU possui ainda a função de aplicar sanções, conforme as hipóteses definidas em lei. LIMA (2015, p. 99) alerta para o fato de que a aplicação dessas sanções deve observar os princípios do devido processo legal, contraditório e ampla defesa.

Ainda, a função corretiva está intrínseca ao TCU quando este toma atitudes educativas para sanar irregularidades, como quando fixa prazo para a adoção de alguma providência ou quando emite recomendações aos órgãos.

Já a função consultiva decorre da possibilidade de os administradores públicos formularem consultas ao Tribunal de Contas quantos às matérias de competência deste.

No relativo às matérias de sua competência, o TCU pode editar instruções normativas devido à sua função normativa. Ainda, pode receber denúncias e representações através de sua função ouvidora. E finalizando suas funções, a informativa, através da qual o TCU oferece as informações sobre suas atuações.

## 5.2 O Controle aos Convênios

A competência dos Tribunais de Contas para realizar atos de controle sobre os convênios e demais instrumentos utilizados para repasse de recursos públicos encontra-se prevista na legislação constitucional e infraconstitucional.

No âmbito federal, a Carta Magna, quando tratou do controle externo, cujo qual compete ao TCU auxiliar o Poder Legislativo, em seu artigo 71,

VI, inseriu a fiscalização da aplicação de recursos repassados pela União mediante a celebração de convênios ou outras espécies de acordos entre as atribuições do TCU.

A legislação infraconstitucional que trata das contratações públicas também previu a sujeição ao controle pelo TCU. O artigo 113 da Lei nº 8.666/93 dispõe que, não apenas os contratos, mas também os demais instrumentos regidos por este diploma legal, terão suas despesas como objeto de fiscalização e controle pelo Tribunal de Contas competente. Uma vez que os convênios também são regulados em parte pela Lei nº 8.666/93 (artigo 116), também estariam inseridos na regra relativa ao controle pelo Tribunal de Contas.

Lima (2015, p. 331) aborda a abrangência do controle afirmando que a “fiscalização dos convênios e instrumentos congêneres envolve o exame de todas as suas etapas: celebração, execução e prestação de contas”. O mesmo autor também esclarece que os elementos do Plano de Trabalho (justificativa, metas, plano de aplicação e outros) também serão avaliados.

O TCU, exercitando sua função normativa, publicou a obra “Convênios e outros repasses”, que se trata de uma espécie de manual que servirá como base teórica de um curso desenvolvido pelo Ministério do Planejamento em conjunto com o Tribunal de Contas, que terá por tema os fundamentos das transferências voluntárias de recursos. Nessa, foram abordadas as regras pertinentes à celebração, execução e prestação de contas dos convênios, sob a ótica e entendimento do TCU. Também foram ressaltadas as principais irregularidades observadas pelo Tribunal quando da realização de controle nesses aspectos.

Segundo LIMA (2015, p. 333), as principais irregularidades observadas na fiscalização aos convênios, e que acarretam a não aprovação das prestações de contas são: “inexecução do objeto, inexecução de metas, desvio de finalidade, impugnação de despesas, falta de aplicação da contrapartida e falta de aplicação dos rendimentos”.

Não obstante, ao analisar as decisões proferidas pelo TCU, verifica-se que também são encontradas inúmeras referências à aplicação da Lei nº 8.666/93.

No tocante ao conveniente, o TCU asseverou que este, “ainda que entidade privada, sujeita-se, quando da execução de despesas com recursos transferidos, às disposições da Lei nº 8.666/93, especialmente em relação a licitação e contrato [...]” (Acórdão TCU nº 1.070/03 – Plenário)<sup>2</sup> E também em outra decisão nesse mesmo sentido, afirmou que:

A assinatura de convênios e a transferência de recursos destinados ao patrocínio de eventos sem a devida antecedência impossibilitando ao conveniente efetuar os procedimentos licitatórios cabíveis, assim como os de realização da despesa constituem irregularidades graves, que podem ensejar a sanção dos agentes envolvidos em sua aprovação. (Acórdão TCU nº 4.310/15 – Primeira Câmara)<sup>3</sup>

As decisões do Tribunal demonstram que a comprovação da eficiente aplicação dos recursos públicos não é obrigação exclusiva do conveniente, mas também da entidade concedente, embora não seja expressa aqui a menção aos procedimentos licitatórios previstos em lei:

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de 2ª Câmara, com fundamento no artigo 43, inciso I, da Lei 8.443/92, c/c os artigos 143, inciso III, 250, inciso I, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução Administrativa 155/2002, ACORDAM em:

1.5. Alertar a Financiadora de Estudos e Projetos - Finep quanto às seguintes impropriedades contatadas:

1.5.3. ausência de análises detalhadas dos custos dos objetos dos convênios, documentadas com elementos que demonstrem a compatibilidade destes custos com os preços praticados no mercado, em observância aos princípios da economicidade e da transparência, de

---

2 Disponível em: <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;camara.1:acordao:2003-08-06;1070>. Acesso em: 19 abr. 2016

3 Disponível em: <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;camara.1:acordao:2015-08-04;4310>. Acesso em: 19 abr. 2016.

forma a justificar a redução dos valores originariamente solicitados, conforme verificado nos processos relativos aos Convênios ref. 3107/2004, 0777/2005, 1081/2006, 0875/2007 e 0927/2007. (Acórdão TCU nº 1.915/10 – Segunda Câmara)<sup>4</sup>

Outro importante aspecto bastante avaliado pelo TCU em suas ações de controle, diz respeito à natureza essencial da relação jurídica, e não apenas a nomenclatura adota para denominar o instrumento:

Quando não se caracterizar a existência de interesses recíprocos dos participantes na consecução do objeto, não cabe firmar convênio.

5. Verifica-se, portanto, que o instrumento firmado não se afigura com as características de um convênio propriamente dito, ante a ausência de plano de trabalho a ser executado, prazos a serem cumpridos, valores dos recursos a serem repassados à conveniada, além de outros requisitos necessários à formalização de um instrumento dessa natureza. Conforme previsto na cláusula acima transcrita, a produção de efeitos práticos demandaria a assinatura de ‘termos aditivos, convênios, Termos de Parcerias e/ou outro instrumento legal equivalente a partir de cada projeto’. Como nenhum desses instrumentos foi efetivamente firmado, o referido ‘convênio’ restou inócuo. (AC – 0875 – 13/07 – 2 - Relator: Ministro AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI)

A prestação de serviços por fundação e correspondente contraprestação do Ministério, consubstanciada na liberação dos recursos financeiros, caracteriza o ajuste como contrato, requerendo, procedimento licitatório. A celebração de convênios somente pode ser utilizada para a execução de serviços de interesses recíprocos.

---

<sup>4</sup> Disponível em: <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao:plenario:acordao:2010-08-04;1915>. Acesso em: 19 abr. 2016

Primeiramente, a natureza do ajuste não se enquadra perfeitamente na modalidade convênio, vez que seu objeto, embora fazendo referência à cooperação mútua entre os entes, não se caracteriza como serviços de interesses recíprocos do MET e da FUNPAR, como exige o art. 48, caput, do Decreto 93.872/86. Os interesses, nesse caso, são, a nosso sentir, contrapostos: à prestação dos serviços realizada pela [função] ao MET corresponde a contraprestação do MET, que consiste na liberação de recursos financeiros para fazer face às despesas da [função], segundo um cronograma de desembolso fixado em um Plano de Trabalho.

Por essa razão, a natureza do referido ajuste melhor se enquadraria como contrato, nos termos do art. 48, parágrafo único, do Decreto 93.872/86. (DC-0118-08/00-P - Relator: Ministro HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO)

A inexistência de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação entre os participantes, torna indevida a assinatura de convênio.

Entende-se que o objeto do pacto firmado com a [função de apoio] atendia especificamente interesse do concedente (Incra) que era de obter o diagnóstico para atender legislação ambiental. Não havia, por conseguinte, interesse recíproco, em regime de mútua cooperação, uma vez que o pacto foi feito com a [função de apoio] e não com o Centro de Ecologia da Ufrgs (interviente), sendo que, como bem destaca o controle interno, os trabalhos e metodologias desenvolvidos pela Ufrgs estavam disponíveis para a entidade ou qualquer empresa que essa autarquia venha a contratar. Nesse sentido, deixa a entidade de observar o definido no inciso VI do § 1º, do art. 1º da Portaria Interministerial nº 127/2008, não

se comprovando o interesse recíproco da fundação que pactuou com o concedente, devendo ser cientificada a entidade quanto à falha consignada. (AC-0775-04/12-1 - Relator: Ministro WEDER DE OLIVEIRA)<sup>5</sup>

Observa-se, então, que o entendimento demonstrado nas ações de controle aos convênios realizada pelo TCU, expressam uma preocupação em coibir que a utilização dos convênios como forma de ajuste seja uma prática voltada à evasão de normas mais específicas e restritivas existentes em outras modalidades de acordo, entre elas, o próprio contrato administrativo em sentido estrito.

Um posicionamento bastante interessante, acerca dessa desvirtuação do instrumento de convênio, é adotado pela doutrina quando assevera que aos Tribunais de Contas é oportuno realiza essa distinção entre convênios e contratos, uma vez que a utilização da nomenclatura convênio muitas vezes tem o objetivo de esquivar-se da obrigatoriedade de realização dos procedimentos licitatórios (SCHOENMAKER, 2011).

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise do instituto jurídico do convênio denota que essa espécie de acordo teve seus fundamentos um tanto quanto reformulados ao longo das alterações no âmbito legislativo.

A primeira mudança observada, diz respeito às possibilidades de celebração de convênios. Pode-se observar que o legislador vem, ao longo dos anos, criando e/ou regulamentando formas de parceria que acarretariam na suspensão dos convênios. Este é o caso dos termos de parceria, consórcios públicos, termos de colaboração e termos de fomento, que foram introduzidos no ordenamento e jurídico e findaram por substituir completamente o convênio nas parcerias entre o Estado e terceiro setor.

Todavia, o administrador público ainda se utiliza em muitas situações

---

<sup>5</sup> Disponível em: [https://contas.tcu.gov.br/pls/apex/f?p=175:54:::NO::P54\\_NO\\_SELECIONADO:0\\_5\\_460\\_1164\\_2797](https://contas.tcu.gov.br/pls/apex/f?p=175:54:::NO::P54_NO_SELECIONADO:0_5_460_1164_2797). Acesso em: 19 abr. 2016.

dos convênios para realizar a transferência de recursos para entidades privadas, e essas relações jurídicas despertam numerosas divergências. A maior parte desses questionamentos surgem em função da escassez de regulamentação legal desses convênios, o que enseja interpretações diversas sobre as bases desse acordo.

No âmbito doutrinário, diferentes posicionamentos surgem quanto à aplicação ou não de determinadas regras aos convênios, em especial aquelas previstas na Lei nº 8.666/93. Para defender seu entendimento, os autores classificam os convênios de diferentes maneiras, assumindo ou não uma natureza contratual. Todo esse desacordo produz impacto imediato nas ações de controle efetuadas pelos tribunais de Contas.

Não obstante reconhecer a validade dos convênios como instrumento para formalização de uma relação que se caracterize pela convergência de interesses, o TCU vem manifestando entendimentos cada vez mais rigorosos no âmbito das relações conveniais no sentido de coibir uma aplicação ineficiente dos recursos públicos repassado através dessa espécie de transferência voluntária.

Mas, existem instituições que, conforme entendimento doutrinário, optam pela modalidade convênio numa tentativa de desobrigar-se das regras referentes aos procedimentos licitatórios previstos na lei.

Todavia, o Tribunal de Contas tem sido implacável na identificação dessas situações em que não subsistam os fundamentos do convênio. Identificadas essas hipóteses, o TCU tem advertido para a inadequada escolha da modalidade de acordo, e a necessidade aplicação das regras licitatórias previstas na legislação vigente.

Entende-se portanto que, muito embora as normas relativas aos convênios ensejem várias interpretações ou até mesmo sejam insuficientes para regulamentá-los em todas as suas modalidades, é sensato que o administrador público utilize-se desse instrumento jurídico da forma mais compatível com a primazia dos princípios do direito que norteiam todos os atos praticados no âmbito da Administração Pública em todos os seus níveis e esferas de Poder, como os princípios da Supremacia do interesse Público, da Moralidade Administrativa, da Impessoalidade e da Eficiência.

## REFERÊNCIAS

BITTENCOURT, Sidney. **Manual de convênios administrativos**: também enfocando os contratos de repasse e os termos de parceria. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 19 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 27Fev1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm). Acesso em: 19 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 22 jun. 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm). Acesso em: 19 abr. 2016.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 22 jun. 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 19 abr. 2016

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 6.170, de 25 de julho de 2007**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 26Set2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm). Acesso em: 19 abr.2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Fazenda; Controladoria-Geral da União. **Portaria Interministerial n. 424**, Brasília, 30 dez. 2016. Disponível em: [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20457541/do1-2017-01-02-portaria-interministerial-n-424-de-30-de-dezembro-de-2016-20457287](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20457541/do1-2017-01-02-portaria-interministerial-n-424-de-30-de-dezembro-de-2016-20457287). Acesso em: 02 mai. 2018.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. **Instrução Normativa n. 1**, de 15 de janeiro de 1997. Disponível em: [http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/estados/IN\\_STN\\_1\\_1997\\_Convenios/IN\\_stn\\_01\\_15jan1997\\_convenios.htm](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/estados/IN_STN_1_1997_Convenios/IN_stn_01_15jan1997_convenios.htm). Acesso em: 19 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Convênios e outros repasses**. 5. ed. Brasília, 2014. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24F0A728E014F0B385A1A06B7>. Acesso em: 19 abr. 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

GASPARINE, Diógenes. **Direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2012. v. I.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo**. 6. ed. São Paulo: Método, 2015.

MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. **Convênios Administrativos: aspectos polêmicos e análise crítica de seu regime jurídico**. São Paulo: Atlas, 2012.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 19. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

\_\_\_\_\_. **Controle da administração pública**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros 2016.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Contrato de gestão**. Prefácio de Odete Medauar. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

\_\_\_\_\_. Gestão privada de recursos públicos para fins públicos: o modelo das OSCIPs. **Boletim de Licitações e Contratos, NDJ**, a. 22, n. 5, maio, 2009. Disponível em: <http://www.ndj.com.br/pesquisa/Default.aspx>. Acesso em: 19 abr. 2016.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos: teoria e prática**. 5. ed. São Paulo: Editora Método, 2015.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**. São Paulo: Método, 2011.

SCHOENMAKER, Janaína. **Controle das parcerias entre o estado e o terceiro setor pelos tribunais de contas**. Prefácio de Odete Medauar. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

YURIKO, Sônia; TANAKA, Kanashiro. **Concepção dos contratos administrativos**. São Paulo: Editora Malheiros, 2007.

## **Da Profissionalização e o Desempenho dos Servidores Técnico Administrativos em Educação das Universidades Federais à UFPE**

Maria de Lourdes Melo<sup>1</sup>

Sylvana Maria Brandão de Aguiar<sup>2</sup>

### **RESUMO**

Este artigo trata sobre a Profissionalização dos servidores Técnico-administrativo em Educação das Universidades Federais, culminando com o contexto da Universidade Federal de Pernambuco. Apresenta uma pesquisa qualitativa sobre o modo como a UFPE avalia os impactos dos conhecimentos dos egressos em seus desempenho, obtidos com três cursos de Especialização *Lato Sensu* em Gestão Pública, ofertados no Plano de Capacitação e Qualificação da UFPE no recorte temporal de 2006 a 2012. As fontes de dados utilizadas foram de natureza bibliográfica e documental, os quais apontaram os aspectos legais e institucionais basilares das ações de qualificação desenvolvidas naquela série história.

**Palavras-chave:** Profissionalização. Gestão pública. Avaliação do desempenho.

---

1 Mestra em Gestão Pública pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Psicóloga e Licenciada em Psicologia pela FACHO – Faculdade de Ciências Humanas de Olinda - PE

2 Professora Orientadora. Doutora em História pela UFPE. Licenciada e Bacharela em História pela Universidade Católica de Pernambuco.

# 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a profissionalização da categoria de trabalhadores públicos federais, iniciou com a organização da administração pública, através da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, em 1938, com investimento na capacitação e formação, a exemplo das escolas de governo, criadas no período de 1952 a 1980, as quais tiveram grande importância na trajetória da profissionalização do quadro de servidores públicos (CARVALHO, 2014), conforme Quadro1.

Com a reforma Administrativa do Estado criou-se a Escola Nacional de Administração Pública-ENAP em 1986, oriundo da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. A ENAP incentivou a criação da Rede Nacional de Escolas de Governo e desde o ano de 2006, vem coordenando 17 escolas no âmbito federal, que em sua atividade oferta não só cursos de capacitação ou extensão, mas também cursos de educação formal destacando-se os cursos de Pós-Graduação *Latu Sensu* (CARVALHO, 2014).

Quadro 1 - Escolas de governo criadas no Brasil no período de 1952 a 1980

Escolas de Governo	Ano de criação
Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE	1952
Instituto Rio Branco	1945
Escola Nacional de Saúde Pública	1953
Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas – criada em parceria com a Organização das Nações Unidas	1952
Funcep - Fundação Centro de Formação do Servidor Público	1980
ENAP - Escola Nacional de Administração Pública	1986

Fonte: Adaptado de Carvalho (2014), elaborado pela autora

Observa-se que o movimento em torno de capacitação foi evoluindo juntamente com a organização administrativa, respondendo por meio de novos programas de treinamento a serem aplicados ao desenvolvimento do servidor, de acordo com as mudanças externas tais como as econômicas, tecnológicas, política e social, assim como das necessidades internas das instituições. Esta realidade da formação de pessoal foi se consolidando

com a Constituição da República, deixando claro o papel do Estado quanto à obrigação de fomentar a capacitação, a formação de recursos humanos nas áreas da ciência, pesquisa e tecnologia (art. 218, CR/1988).

Dutra (2004) afirma que a capacitação deve ser um dos principais mecanismos para o desenvolvimento profissional e deverá ser um dos fatores a ser considerado para o estabelecimento do mérito e para a progressão na carreira do trabalhador. Destaca também outros quesitos como a realização de cursos de formação e de pós-graduação em assuntos compatíveis com as competências essenciais, ligadas à missão da organização.

Ainda, que a capacitação para os trabalhadores surgiu para adequar a produtividade, a partir da constatação de que nas empresas quando ocorre a capacitação, há melhoria nas relações humanas e no ambiente organizacional.

Osborne e Gaebler também reforçam a importância da profissionalização para melhoria da gestão pública, reconhecendo que cabe ao governo desenvolver uma gestão orientada por objetivos claros, com pessoas qualificadas, com foco no cidadão (OSBORNE; GAEBLER, 1992, p. 27).

Nesta perspectiva a Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005 determina que as Instituições Federais de Ensino Superior (IFEs) ofereçam programas de Capacitação e Qualificação profissional, com investimentos oriundos de recursos disponíveis no orçamento e/ou próprios, por meio de parcerias e, principalmente, pelo aproveitamento de pessoal qualificado de cada Instituição e estrutura o Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação – PCCTAE (BRASIL, 2005a). Contudo as IFES, ainda não avançaram para avaliar o impacto das mudanças que essas ações produziram na rotina diária de trabalho. Na UFPE o grande desafio é avaliar o desempenho dos servidores, além da perspectiva do modelo padrão adotado, que não tem atendido às ações de Capacitação e Qualificação, por se tratar de demandas específicas e requerer metodologias específicas de avaliação de resultados e impactos.

Assim, é oportuno verificar o que fazem os servidores Técnico

Administrativos em Educação qualificados da UFPE e como poderiam contribuir para aumentar a capacidade de gestão institucional pública, a exemplo dos egressos objetos desse estudo. Para tanto foram utilizadas como fontes de informações, pesquisa bibliográfica e documental física e em sites de pesquisa junto aos seguimentos envolvidos com o objeto do estudo realizado.

## **2 OS MARCOS LEGIAS E A FORMAÇÃO PROFISSIONAL DOS TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO – TAEs**

Em se tratando da legislação, alguns acontecimentos merecem destaque como ações promotoras do caminho da profissionalização dos servidores, ainda antes da promulgação da Carta Magna, a exemplo do extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), em 1997, que através da Portaria nº 3.143/97 instituiu o Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios, prevendo como uma das condições para melhoria da Gestão, a capacitação dos servidores públicos (CARVALHO, 2014).

Outro momento importante que implicou na necessidade de capacitar a força de trabalho, se deu com o Programa de Reestruturação das Universidades Públicas Federais – (REUNI) em 2003, com a ampliação dos quadros de docentes e TAEs, o que demandou mais ações de capacitação.

Também o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública) é um programa do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005 (BRASIL, 2005b), que tem por objetivo estimular e apoiar os órgãos e entidades públicos a implementarem medidas de fortalecimento em sua gestão interna, a fim de oferecerem serviços de melhor qualidade aos cidadãos. que preconizou a capacidade de fazer bem feito, indo além da competência técnica específica para cumprir a missão da organização ou a sua atividade-fim, enfatizando a capacidade que pressupõe planejar, organizar, conduzir, coordenar e controlar.

Entende-se que a simples capacidade de realizar, incrementada com a condição de que seja bem feito, não é só para a organização pública e para seus servidores e o governo, mas, principalmente para o destinatário de seus serviços, o cidadão, seja na condição de usuário, seja na condição de mantenedor, irá se beneficiar com os serviços públicos.

O Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, que instituiu as Políticas e Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, trouxe como finalidade melhorar a eficiência, a eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão, além de desenvolver o servidor público (BRASIL, 2006).

Por meio da Portaria do MEC nº 27, de 15 de janeiro de 2014 foi instituído o Plano Nacional de Desenvolvimento Profissional dos servidores integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação no âmbito das Instituições Federais de Ensino, com o objetivo geral de promover de forma complementar, condições para o desenvolvimento dos servidores integrantes do Plano de Cargos e Carreira do Técnico Administrativo em Educação - PCCTAE, com vistas ao desenvolvimento profissional e da gestão nas Instituições Federais de Ensino (BRASIL, 2014)

O referido documento legal visou garantir para além dos programas oferecidos pelas Instituições, novas oportunidades para o desenvolvimento dos servidores técnico-administrativos das Instituições Federais de Ensino e para o pleno funcionamento das Instituições, incluindo investimentos permanentes na capacitação e qualificação de servidores docentes e técnico-administrativos.

Na perspectiva de otimizar a força de trabalho dos servidores públicos através das políticas de desenvolvimento adotadas pelas IFEs, do ponto de vista da legislação, o Decreto nº 5.825 de 29 de junho de 2006, em seu Art. 3º traz insito conceitos sobre desenvolvimento, capacitação, educação formal, qualificação do servidor, necessários a melhor compreensão do que sejam, conforme Quadro 2.

Quadro 2 - Decreto nº 5.825 de 29 de junho de 2006, Art. 3º

<b>Desenvolvimento</b>	<b>Capacitação</b>	<b>Educação formal</b>	<b>Qualificação</b>
Processo contínuo que visa ampliar os conhecimentos, as capacidades e habilidades dos servidores, a fim de aprimorar seu desempenho funcional no cumprimento dos objetivos institucionais	Processo permanente e deliberado de aprendizagem, que utiliza ações de aperfeiçoamento e qualificação, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento de competências institucionais, por meio do desenvolvimento de competências individuais	Educação oferecida pelos sistemas formais de ensino, por meio de instituições públicas ou privadas, nos diferentes níveis da educação brasileira, entendidos como educação básica e educação superior	Processo de aprendizagem baseado em ações de educação formal, por meio do qual o servidor adquire conhecimentos e habilidades, tendo em vista o planejamento institucional e o desenvolvimento do servidor na carreira

Fonte: elaborado pela autora, 2012.

## 2.1 Capacitação, Eficiência e Desempenho da Administração Pública

Para se compreender o que seja fazer bem feito, buscaram-se os princípios da eficiência, utilizando o que pensam autores como Bastos e Borges-Andrade (2002), a partir dos quais se concluiu que a capacidade de trabalho das pessoas é diretamente proporcional à sua capacidade para lidar com novos conhecimentos e práticas.

Após a Emenda Constitucional nº 19 de 1998, a eficiência tornou-se um princípio constitucional da administração, podendo ser definida como o melhor uso de recursos para atender ao interesse público. Pimenta (1998, p. 173-199), considera a eficiência como uma ampliação dos serviços prestados à população, satisfação (percepção da qualidade) dos cidadãos em relação aos serviços e indicadores de desempenho.

Para Richard Boyle (1989) depreende-se que a eficiência no que tange à profissionalização do servidor e do seu desempenho no serviço público, assume grande importância, uma vez que é na prestação de

serviços às pessoas que o estado vai cumprindo o papel de servir ao cidadão, e para tanto se fazendo necessário preparar melhor a sua força de trabalho.

Os mesmos autores compreendem que as ações de aprendizagens formais e informais, foram se consolidando como uma das principais ferramentas de aquisição de conhecimentos e habilidades nas organizações (COELHO JÚNIOR; BORGES-ANDRADE, 2008, p. 221-234).

Conforme Fleury e Fleury (2001), qualificação é definida pelos requisitos associados à posição ou ao cargo, ou pelos saberes ou estoque de conhecimentos da pessoa, os quais podem ser classificados e certificados pelo sistema educacional.

Para Magalhães (2007), os incentivos à capacitação, proporcionados pela Lei 11.091 de 2005, são importantes porque incentivam o servidor a investir em seu desenvolvimento profissional.

Corroborando com Magalhães, a posição de Fleury e Fleury (2001) é a de que o incentivo tanto à capacitação quanto à qualificação se constituem de uma condição de avanço e inovação na capacidade dos servidores em alcançar melhores desempenhos, através de novos aprendizados, novas práticas, assim como na melhoria da autoestima.

Bastos (2002), aponta a expressão “qualificação profissional” como sendo o termo de base inicial, a partir do qual outros termos tentam evidenciar-se na literatura concernente ao tema para explicar a ideia de qualificação. Contudo interessa a esse trabalho, no caso das IFEs, nas quais a qualificação é o termo utilizado para conceituar o grau de escolaridade obtido pelo servidor, exigido para ingresso no cargo.

Quando se trata da obtenção de um grau além do que o cargo exige, o servidor TAE é compensado pelo esforço em busca de sua qualificação com um incentivo, que é então denominado de Incentivo à Qualificação, obtido através da participação em cursos de educação formal, na forma de regulamento, conforme o Art.11 da Lei nº 11.091/2005, de 12 de janeiro de 2005 (BRASIL, 2005a).

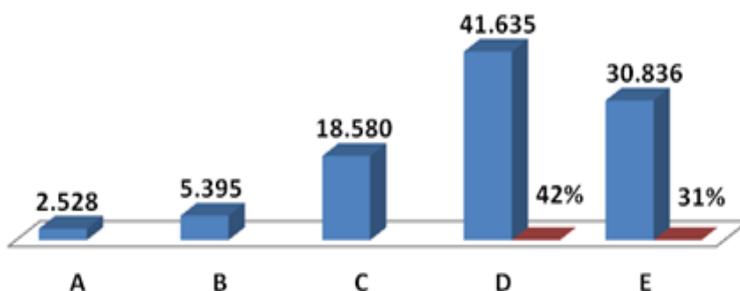
As classes de servidores vão de “A” até “E”, ou seja vão dos cargos

que exigem escolaridade mínima de ensino fundamental, médio, até o ensino superior. Todos os níveis de classificação de servidores podem obter após comprovação, o incentivo à qualificação máxima, equivalente ao percentual de 75% do salário básico percebido, com a obtenção do título de doutor.

Nas Universidades Federais o maior número por nível de classificação é o “D” (corresponde ao cargo de nível médio), com 41.635, o equivalente a 42% do quantitativo de servidores TAEs, seguido pelo Nível de Classificação “E” (corresponde aos cargos de nível superior) com 31%, conforme Gráfico 1.

Com a implantação do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), aumentou o quantitativo de servidores Técnico-administrativos em educação no período de 2008 a 2012, quando ingressaram nas IFEs o total de 25.641 (vinte e cinco mil seiscentos e quarenta e um), dos quais 95% (noventa e cinco por cento) são dos níveis de classificação “D” e “E”, (BRASIL, 2013).

Gráfico 1 - Distribuição dos TAEs por nível de classificação nas universidades federais em percentuais para as classes “D” e “E”



Fonte: MEC, Portaria nº 27/2014

Em 2013 somente para as Universidades, foram disponibilizadas 6.500 (seis mil e quinhentas) vagas, (BRASIL, 2014). No mesmo ano de 2013 o percentual de técnico-administrativos com último nível de capacitação (IV) foi de 40%, no nível de capacitação inicial (I) 28% e

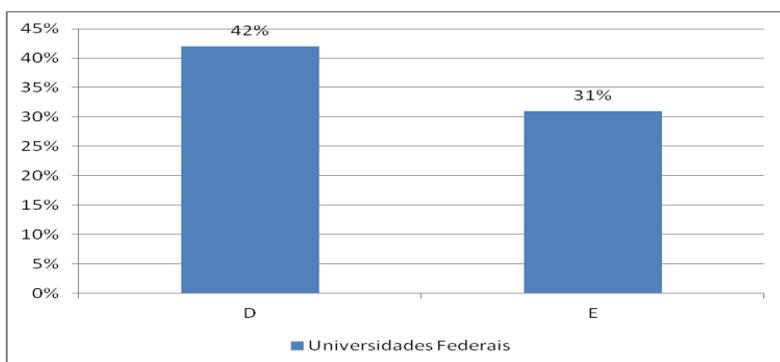
com 32% os servidores entre o nível de capacitação II e III (BRASIL, 2014), conforme Tabela 1 e Gráfico 2.

Tabela 1 - TAEs distribuídos por nível de capacitação nas universidades federais

Nível de capacitação	Percentual
IV	40
I	28

Fonte: MEC, Portaria nº 27/2014.

Gráfico 2 - Técnico-administrativos distribuídos por nível de capacitação I e IV (em %) nas universidades federais



Fonte: MEC, Portaria nº 27/2014.

A distribuição dos técnico-administrativos pelos níveis de classificação que recebem o Incentivo à Qualificação demonstra uma elevada taxa de servidores com qualificação superior à exigida pelo cargo, destacando o nível de classificação “E” com 82% (oitenta e dois por cento) e o “D” com 62% (sessenta e dois por cento) conforme demonstrado na Tabela 2, na qual o percentual é o equivalente aos servidores detentores de cargo de nível superior (Nível de classificação “E”).

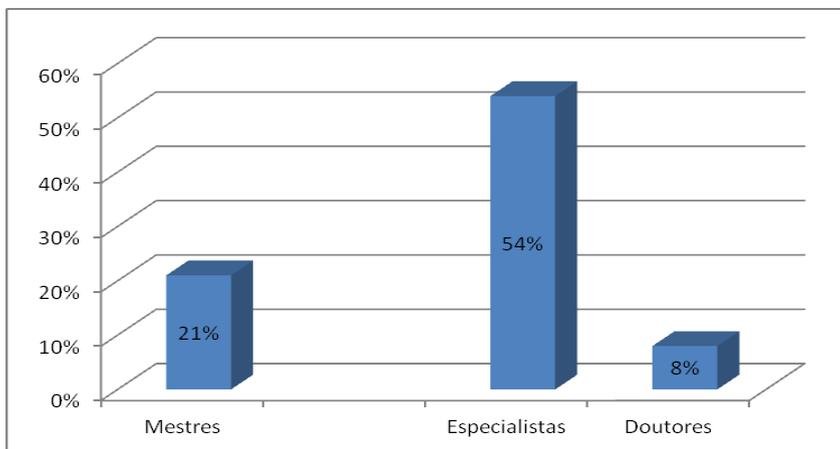
**Tabela 2** - Técnico-administrativos que recebem o incentivo à qualificação por nível de classificação

Nível de Classificação	Qualificação superior ao exigido pelo cargo (%)
E	82
D	62

Fonte: MEC, Portaria nº 27/2014.

Dos servidores TAEs lotados nas Universidades Federais, 54% (cinquenta e quatro por cento) recebem o Incentivo à Qualificação pela obtenção do título de especialista, entre os quais se encontram os servidores que participaram dos Cursos de Especialização em Gestão Pública. Recebem o Incentivo à Qualificação pela obtenção do título de mestre 21% dos servidores e 8% pela obtenção do título de doutor (Gráfico 3).

Gráfico 3 - Qualificação dos servidores técnico-administrativos lotados nas Universidades Federais com título de pós-graduação lato e strictu sensu



Fonte: MEC, Portaria nº 27/2014. Elaborado pela autora.

A política do Ministério da Educação (MEC), através do Plano Nacional de Desenvolvimento Profissional, consistirá de Programas que somados às ações das Instituições Federais de Ensino permitiram o desenvolvimento do servidor, com a proposta de iniciar a partir do ano de 2014 os projetos de expansão de vagas para as IFEs em Graduação e Pós-graduação *Lato e Stricto Sensu* para o desenvolvimento do Programa de Qualificação em Serviço para dos TAEs, com metas da seguinte ordem: Projeto de Pós-Graduação *Lato Sensu* - Oferta inicial de 2.000 (duas mil) vagas por ano.

## 2.2 O Desempenho Humano no Trabalho

Sem dúvida que os cursos em representaram uma oportunidade institucional na formação profissional dos TAEs da UFPE e consequentemente na formação de um banco de talentos na área da Gestão Pública, que possa vir a ser tratado como estratégico no sentido de subsidiar as decisões gerenciais da UFPE em seus diversos ambientes de trabalho, agregando maior eficiência ao desenvolvimento da Gestão.

Destaca-se ainda que entre os egressos apresenta-se um terço do total (113) com função de chefia, o que inevitavelmente potencializa o desempenho da função assim como oportuniza a que outros possam se interessar pela atividade de gestão.

Vale salientar que não é a pretensão deste trabalho aprofundar a discussão sobre os cursos de Especialização em Gestão Pública do ponto de vista da sua estruturação acadêmica, uma vez resguardadas as competências dos seus quadros de docentes e gestores, mas investigar sua contribuição para o desenvolvimento dos servidores egressos.

Para tanto se fez necessário um pouco do conhecimento sobre desempenho humano com foco em como são verificados o desempenho dos egressos, na busca de melhor situar o tema estudado. Segundo Bendassolli (2012, p. 172),

O desempenho no trabalho é um tema de elevado impacto prático e acadêmico. Do ponto de vista prático,

sua relevância concerne ao fato de ser ele um dos principais aspectos geradores de valor para indivíduos e organizações. Contudo na área da gestão de Recursos Humanos, o desempenho apresenta-se frágil, pois aí se encontram disponíveis as tentativas de delimitá-lo para melhor controlá-lo, através de medidas e ações voltadas para avaliá-lo.

Para Dutra (2004) o desempenho cria valor econômico e social, ou seja, o desempenho profissional é demandado por uma preparação que tem como base a aderência à programas e planos devidamente elaborados para atender a essas necessidades.

Freitas e Brandão (2006) entendem que o desempenho no trabalho representa uma manifestação do que a pessoa aprendeu, o conceito de desempenho é de natureza plural, é multicausal e é constituído por fatores de ordem individual, de contexto e organizacional. É formado também de fatores contextuais que podem, inclusive, influenciar o modo de agir dos indivíduos e, então, impactar nos seus resultados de trabalho.

Segundo Pontes (2002), a importância da avaliação de desempenho refere-se principalmente ao fato de poder diagnosticar, por meio de inúmeras ferramentas, o desempenho dos recursos humanos da organização em determinado período de tempo. Inicialmente a avaliação de desempenho desenvolveu formulários de classificação de funcionários com base em perfis psicológicos definidos pela psicologia industrial em meados do século XIX, nos fins da década de 1890, a visão sobre avaliação de desempenho no setor público de forma mais genérica foi fruto da associação de estudiosos e especialistas, que requeriam um governo mais racional e eficiente, como o setor privado, (HEINRICH, 2010). Já Woodrow Wilson (1887) reflete através de um enfoque “científico”, denominado como mudanças de “gerenciamento científico”, que implica uma análise cuidadosa das atividades dos trabalhadores e das formas de organização do trabalho, com o objetivo de maximizar a eficiência no planejamento de acordo com uma lógica técnica.

Observa-se que rever resultados no dia-a-dia do trabalho representa antes, um processo de apoio ao aprendizado contínuo, em busca de melhores decisões e de amadurecimento da gestão segundo Bendassolli (2012).

Nesta perspectiva entende-se que a gestão deve verificar permanentemente os seus resultados, isto inclui os seus trabalhadores, que são sem dúvida, aqueles que pensam, planejam executam e também avaliam, através de instrumentos adequados, como condição para retroalimentar os seus processos de criação de conhecimentos, com vistas a contribuir com a elevação do seu desempenho.

Na concepção de Heinrich (2010), a avaliação de desempenho deve servir ao propósito de ajudar os gestores a entender como suas ações e decisões estão ligadas aos resultados obtidos e quais fatores contextuais ou exógenos podem limitar ou aumentar sua efetividade como gestores. Corroborando com Heinrich (2010), Pontes (2002) afirma que a forma como o ser humano desempenha suas funções pode alterar a história de qualquer organização.

Compreende-se que com a avaliação, a instituição poderá coletar dados e informações sobre o desempenho de seus servidores e direcionar suas ações e políticas com o objetivo de melhorar o desempenho organizacional, já que o resultado favorável individual termina por afetar o resultado coletivo.

De fato, para Balassiano e Salles (2004), a avaliação de desempenho é um diagnóstico sistematizado sobre a relação existente entre os indivíduos e a organização e sobre os incidentes críticos, tanto positivos quanto negativos. Ela serve para instrumentalizar a elaboração de projetos e programas de melhoria contínua. Portanto, avaliar desempenho deve ser uma ação integradora com as estratégias organizacionais, buscando cumprir com o estabelecido em sua missão e atingir a sua visão de longo prazo.

Quando se trata de pessoal nas administrações públicas, na Portaria MEC nº 475/87 foram expedidas normas complementares para a execução do Decreto no 94.664/87, as quais incluem a progressão

por antiguidade, que era concedida ao servidor após o interstício de quarenta e oito meses de efetivo exercício, sem que fosse necessária qualquer avaliação, BRASIL (1987).

A progressão funcional por mérito era concedida após o interstício de vinte e quatro meses, desde que o servidor fosse avaliado positivamente, conforme previsto no artigo 25, da Portaria MEC no. 475/87. Esta progressão foi concedida até o ano de 2005, sem que a Avaliação de Desempenho (AD), fosse realizada, Brasil (1987).

Conforme Emenda Constitucional nº 19, em seu Art. 20, ao entrar em exercício, o servidor nomeado para cargo de provimento efetivo ficará sujeito a estágio probatório por período de 24 (vinte e quatro) meses, durante o qual a sua aptidão e capacidade serão objeto de avaliação para o desempenho do cargo, observados os seguintes fatores: I - assiduidade; II - disciplina; III - capacidade de iniciativa; IV - produtividade; V- responsabilidade.

No parágrafo § 1º, 4 (quatro) meses antes de findo o período do estágio probatório, será submetida à homologação da autoridade competente a avaliação do desempenho do servidor.

### **3 O PLANO DE CAPACITAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DA UFPE**

O Plano de Capacitação e Qualificação da UFPE para os servidores TAES foi originalmente elaborado para o triênio de 2005-2007, em 10 de agosto de 2005, a partir do comando legal (Lei nº 11.091/2005). Teve como base pesquisa aplicada junto a 2.495 (dois mil quatrocentos e noventa e cinco) servidores TAES para levantamento de necessidades de treinamento, assim como as solicitações das chefias imediatas, as quais foram cruzadas com as informações dos servidores (BRASIL, 2005a). Os resultados obtidos demonstraram uma grande lacuna a ser preenchida no aspecto do desenvolvimento profissional dos servidores.

Conforme Decreto 5.825 de 29 de junho de 2006, o Plano de Capacitação e Qualificação para os Servidores TAEs deve constar no

PDI (de cada IFE, (art. 5º, II), que trata sobre o aperfeiçoamento dos programas de capacitação e aperfeiçoamento de gestores e pessoal técnico-administrativo, com foco na definição e implementação de políticas sustentáveis de renovação e de melhoria da qualificação do quadro permanente de pessoal. (BRASIL, 2006).

Nesse sentido, a UFPE, através de seu Plano de Capacitação e Qualificação para os servidores TAEs, foi se configurando como um espaço de aprendizagem organizacional. No qual atendia às diretrizes para a Gestão Administrativa, constantes no Plano de Desenvolvimento Institucional da UFPE – PDI (2009 a 2013). Referendando o que determina a Lei 11.091/2005, o Conselho Universitário da UFPE, considerando a necessidade de instituir um Programa de Capacitação e Qualificação para os servidores técnico-administrativos em educação, dispôs na Resolução nº 9/06, no Título I, Art.1º - O Programa de Capacitação e Qualificação da UFPE tem como objetivo promover o crescimento pessoal e profissional dos servidores técnico-administrativos em educação (UFPE, 2014).

Por ocasião do lançamento do referido Plano, 70,37% dos servidores TAEs da UFPE não foram enquadrados, por não terem atendido aos requisitos da Lei nº 11.091/2005. Quanto ao incentivo à qualificação, 55,44% dos servidores não poderiam se candidatar, o que representava um grande desafio para a UFPE a redução desses percentuais (UFPE, 2006).

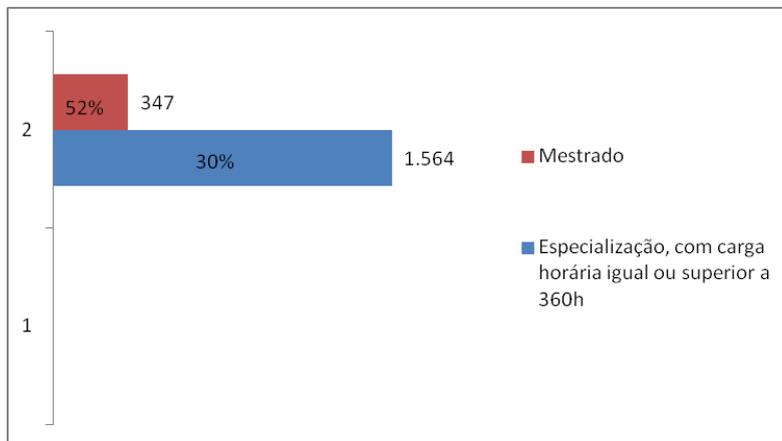
Os Planos de Capacitação da UFPE, foram elaborados para ser executados anualmente, tendo por parâmetros as sugestões dos participantes de eventos internos realizados, das demandas por treinamento, advindas de unidades organizacionais diversas, solicitadas à Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida - PROGEPE e das avaliações de Desempenho institucionais (UFPE, 2006).

O Plano de Capacitação e Qualificação da UFPE abrange duas áreas: Educação Formal, cujo foco é o desenvolvimento integral do servidor e Educação Organizacional. A primeira área abrange cursos e eventos que fomentam o grau de instrução que vão desde à complementação da escolaridade até a pós-graduação.

Quanto à educação organizacional, contempla três linhas de desenvolvimento: Gestão, Específicas e Interambientais. No que tange à educação formal (ele é obtido com a conclusão de cursos que podem ir do ensino fundamental até o doutorado), o nível de escolaridade é superior ao previsto para o exercício do cargo.

Entre os cursos ofertados no Plano de Capacitação e Qualificação da UFPE para os TAEs, incluem a Especialização *Lato Sensu*, MBA e *Strictu Sensu* (em convênio com o Centro Acadêmico e Mestrado em Gestão Pública) no período de 2006 a 2014. O Gráfico 4 demonstra os quantitativos com percentuais de servidores TAEs da UFPE que recebem o incentivo à qualificação concedidos a partir da obtenção do título de mestre e especialista até março de 2014. Entre estes também estão os TAEs que participaram dos cursos de Especialização em Gestão Pública objeto de estudo deste trabalho.

Gráfico 4 - Incentivo à qualificação na UFPE



Fonte: DGP/UFPE, 2014. Elaborado pela autora.

Observa-se que o quantitativo de TAEs que recebe 30% (percentual concedida com relação direta), obtida com a participação em curso de Especialização no total de um mil quinhentos e sessenta e quatro (1.564) maior que o Mestrado com 52% (percentual concedida com relação

direta) apenas trezentos e quarenta e sete (347).

Ressalte-se que a qualificação dos servidores TAEs da UFPE não ficou restrita unicamente à PROGEPE, uma vez que a Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa – PROPESQ através do Ofício Circular nº 002/2003, concedeu vaga institucional para servidores docente e TAEs, que lograrem êxito em processo seletivo dos Programas de pós-graduação *stricto sensu*.

Posteriormente, a PROPESQ edita a Resolução nº 1/2006, disponibilizando o percentual de 10% das vagas para os servidores que sejam aprovados nas respectivas seleções, conforme Art. 18: nos cursos de pós-graduação *lato sensu* promovidos pela UFPE.

## 4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Frente à necessidade de conhecer os impactos dos cursos de Especialização *Lato Sensu* em Gestão Pública no desempenho dos servidores participantes, ofertados no Plano de Capacitação e Qualificação dos servidores da UFPE, desde 2005, buscou-se proceder a uma análise qualitativa dos dados levantados sobre o universo pesquisado.

Contudo sem perder de vista o caráter descritivo e exploratório, pois o objeto de estudo demonstra características de dada população ou determinado fenômeno e não há estudos sistematizados sobre o assunto realizados na Instituição pesquisada, Vergara (2010).

Utilizou-se de dados quantitativos com coleta a partir de documentos existentes nos arquivos da Pro-reitoria de Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida, da Pro-reitoria de Pesquisa e Pósgraduação, com levantamento bibliográfico sobre o tema, e outras fontes documentais administrativas, físicas e virtuais dos arquivos sobre objeto estudado.

### 4.1 Os Cursos de Especialização Lato Sensu em Gestão Pública – Conhecendo o Universo Estudado

No que tange aos cursos de educação formal, foi ofertado no ano

de 2006 o I Curso de Especialização *Lato Sensu* em Gestão Pública da UFPE, realizado no período de 2006 a 2008. Em seguida, em 2008, foi ofertado mais um Curso de Especialização em Gestão Pública, com duas turmas. Este novo curso recebeu o nome de Curso de Especialização *Lato Sensu* em Gestão Pública para o Desenvolvimento Universitário. Estes últimos tiveram como objetivo geral desenvolver competências e habilidades para a formação de gestores públicos de qualidade, através de instrumentos conceituais e práticos descritos em projeto e processo encaminhado a PROPESQ.

Os cursos de Especialização *Lato Sensu* em Gestão Pública, objetos de investigação deste trabalho, fazem parte do conjunto de ações da Educação Formal (LEI n.11091/2005), são fruto de um conjunto de forças Institucionais, ofertados pela PROGEPE em parceria com Programas de Pós-graduações da UFPE.

A primeira turma foi concebido entre a Pró-reitora de Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida- PROGEPE e o Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA). A segunda e terceira turmas foram resultados de parceria firmada entre o Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste – MGP e a PROGEPE, os quais receberam nome de: I Curso de Especialização em Gestão Pública, I Curso de Especialização em Gestão Pública para o Desenvolvimento Universitário e II Curso de Especialização em Gestão Pública para o Desenvolvimento Universitário, com o total de 125 servidores TAES, matriculados e cursando, sendo que 12 desistiram e 113 concluíram, havendo uma permanência de 90% de alunos, conforme demonstrado na Tabela 3.

O demonstrativo do percentual de permanência e conclusão, o que variou ente 84% a 94%, indica elevada aderência e retenção aos cursos o que elevou o aumento do número de Especialistas em Gestão Pública, com pelo menos 113 no âmbito da UFPE.

Tabela 3 - Informações gerais sobre os cursos de especialização Lato Sensu em Gestão Pública

Curso / Carga Horária	Período de realização	Alunos matriculados	Concluíram	%
I Curso de <i>Especialização Lato Sensu</i> em Gestão Pública - Turma I	2006/2008	50	47	94
II Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão Pública para o Desenvolvimento Universitário – Turma I	2008/2010	45	38	84
II Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão Pública para o Desenvolvimento Universitário - Turma II	2010/2012	30	28	93
<b>Total - 03 TURMAS</b>	<b>2006/2012</b>	<b>125</b>	<b>113</b>	<b>----</b>

Fonte: PROGEPE/CCQ, 2014

Do ponto de vista do custo benefício financeiro para os servidores, o quantitativo dos 113 que concluíram os cursos, tiveram acrescentados aos seus rendimentos o percentual equivalente a 27% inicialmente, complementado no ano de 2013 para 30% do Incentivo à Qualificação, como determina a Lei, contudo a UFPE não conhece os ganhos institucionais em termos de desempenho, uma vez que os conhecimentos já foram e estão sendo aplicados, mas não avaliados do ponto de vista do desempenho no trabalho.

Os cursos I (Turma 1) e o II (Turmas 1 e 2), conforme Projeto de Curso, objetivaram essencialmente, o desenvolvimento de competências de Gestão Pública, Capacitação dos alunos para atuação na Gestão, o desenvolvimento de uma percepção crítica, analítica e pragmática da gestão de uma universidade pública, assim como promover no aluno a capacidade de realizar análise dinâmica do ambiente e orientar a aplicação dos conceitos, das ferramentas e habilidades desenvolvidas.

A concepção do Curso I de Esp. Em GP, apoiou-se em disciplinas orientada em três eixos da Gestão Pública: a) Fundamentos; b) Especialidades;c) Especialidades aplicadas.

O elenco de disciplinas do Curso I, composto por 13 disciplinas, além dos seminários com Práticas de Gestão Pública, o curso voltado para formar especialistas servidores da UFPE para a função de Gestor Público. A concepção do II Curso (Turmas 1 e 2) utilizou de referencial da Gestão Pública contemporânea e nos conteúdos acerca da problemática da formação e capacitação de servidores públicos. Seu conjunto de disciplinas está orientado para níveis de competências e seus conteúdos temáticos, a saber: a) institucionais; b) gerenciais; c) técnicos.

O Curso II de Pós-graduação *Lato Sensu* em Gestão Pública para o Desenvolvimento Universitário, proposto pelo programa de Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste (MGP), realizado em parceria com a PROGEPE/UFPE no período de 2008 a 2012, foi criado para atender a necessidade de dar continuidade a oferta de cursos *Lato Sensu* para qualificar em Gestão Pública, servidores TAES do quadro permanente da UFPE, detentores de funções gerenciais ou de liderança, que necessitem de uma visão teórica e aplicada acerca do papel da universidade, no que se refere ao alcance do desenvolvimento sustentável na era do conhecimento (UFPE/PROGEPE, 2010).

Tal curso interliga gestão pública e desenvolvimento sustentável focalizando de modo interdisciplinar, o papel da universidade, realçando a participação de seus servidores na promoção de ações que vinculam conhecimento, gestão e ações integradas à sociedade (UFPE/PROGEPE, 2010). objetivando que o curso contribuisse para a formação de gestores com domínio de competências de gestão pública no contexto do desenvolvimento sustentável brasileiro e do papel que cabe à UFPE na era do conhecimento, formando o profissional capaz de articular, mobilizar valores, conhecimentos e atitudes para a resolução de problemas não só rotineiros, mas também desafiadores no seu campo de atuação.

## 5 ANÁLISE DESCRITIVA

A análise descritiva dos dados deste estudo teve como principal objetivo resumir, sumarizar, explorar e descrever o comportamento dos dados. Isso foi feito através de quadros com medidas de resumo numérico para demonstrar os tipos de variáveis que foram identificadas no universo estudado, ou seja, os servidores egressos dos cursos de Especialização Lato Sensu em Gestão Pública.

### 5.2 Perfil dos Egressos - Aspectos gerais

Quanto ao perfil dos egressos, verificou-se o gênero, o quantitativo de participantes, a faixa etária, o cargo com predominância, a existência de servidores com cargo de chefia.

#### 5.2.1 Gênero, faixa etária, cargo e função.

Destaca-se o gênero feminino com 77 servidoras no total dos 3 cursos. Quanto a faixa etária variou de 26 a 67 entre os gêneros feminino e masculino, e o cargo predominante de assistente administrativo e com função de chefia em maior quantidade, o gênero masculino com 29 servidores (Quadro 3).

Quadro 3 - Perfil dos egressos dos cursos de especialização em gestão pública turmas I, II e III

Gênero	Quant.	Faixa etária	Cargo Predominante	Função de chefia
Masculino	36	26 a 61	Assist. Administrativo	29
Feminino	77	29 a 67	Assist. Administrativo	21

Fonte: PROGEPE/CCQ, 2014.

## Lotação

Quanto à lotação dos egressos as unidades que apresentaram maior número de participação nos cursos foram Hospital da Clínicas (HC) com 19 servidores, Proreitoria de Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida (PROGEPE) com 10 servidores, Centro de Artes e Comunicação (CAC) com 8 servidores (Quadro 4).

Quadro 4 - Unidades de lotação dos egressos dos cursos de Especialização lato sensu em GP

Locais de lotação	Turmas			TOTAL
	GP I	GP II	GP III	
CIN	-----	01	01	<b>02</b>
CCS	04	03	-----	<b>07</b>
CCB	01	01	-----	<b>02</b>
PROACAD	04	03	01	<b>08</b>
HC	08	05	06	<b>19</b>
CCEN	05	01	01	<b>07</b>
CTG	02	01	03	<b>06</b>
CAA	-----	01	-----	<b>01</b>
CAC	03	02	03	<b>08</b>
CE	-----	04	-----	<b>04</b>
CCJ	01	05	-----	<b>06</b>
PROEXT	03	02	02	<b>07</b>
PROPESQ	-----	02	-----	<b>02</b>
CCSA	02	04	-----	<b>05</b>
PROGEPE	04	01	05	<b>10</b>
PROGEST	02	01	-----	<b>03</b>
DEN	-----	01	-----	<b>01</b>
NEF	-----	-----	01	<b>01</b>
CFCH	03	-----	03	<b>06</b>
GABINETE DO REITOR	02	-----	01	<b>03</b>
EDITORA UNIVERSITÁRIA	01	-----	-----	<b>01</b>
NTI	-----	-----	01	<b>01</b>
EDUCAÇÃO FÍSICA	01	-----	-----	<b>01</b>
PROPLAN	01	-----	-----	<b>01</b>
<b>TOTAL</b>	<b>47</b>	<b>38</b>	<b>28</b>	<b>113</b>

Fonte: Informações extraídas dos documentos dos arquivos da CCQ/PROGEPE/2006/2012.

### 5.3 O Desempenho do Servidor TAE na UFPE

A Avaliação do Desempenho do servidor da UFPE, tendo sido implantada em 2006, visou ajustar a carreira dos servidores ao Plano de Desenvolvimento Profissional dos Servidores das Instituições Federais de Ensino Superior, estabelecido pela Lei 11.091 de janeiro de 2005 e regulamentado pelo Conselho Universitário em dezembro do ano de 2006 através da Resolução nº 6/2006 do Conselho Universitário da UFPE (UFPE, 2006).

Nas três etapas previstas do processo, a avaliação passou a ser feito através da atribuição dos conceitos de rendimento: Acima do Esperado, Parcialmente Esperado e Abaixo do Esperado em dez indicadores, conforme Quadro 5.

Quadro 5 - Indicadores avaliados no desempenho funcional do TAE da UFPE

<b>Indicadores Avaliados pelo servidor (auto-avaliação)</b>	<b>Indicadores Avaliados pela chefia do servidor</b>
<b>COMPROMETIMENTO</b> Empenho-me em manter organizado e em bom estado os equipamentos que uso e local de trabalho. Tenho responsabilidade e cuidado no trato do patrimônio da UFPE. Envolver-me com Programas e Comissões Institucionais.	<b>COMPROMETIMENTO</b> Empenha-se em manter organizado e em bom estado os equipamentos que uso e local de trabalho. Tem responsabilidade e cuidado no trato do patrimônio da UFPE. Envolve-se com Programas e Comissões Institucionais.
<b>QUALIDADE</b> Realizo minhas atividades de forma completa, precisa e criteriosa, atendendo aos padrões de qualidade esperados.	<b>QUALIDADE</b> Realiza suas atividades de forma completa, precisa e criteriosa, atendendo aos padrões de qualidade esperados.
<b>PRODUTIVIDADE</b> Possuo habilidade em contribuir para que minha área atinja o nível de eficácia desejado.	<b>PRODUTIVIDADE</b> Tem habilidade em contribuir para que sua área atinja o nível de eficácia desejado.
<b>CONHECIMENTO DO TRABALHO</b> Possuo nível de conhecimento teórico e de procedimentos, normas e padrões internos necessários para exercer minhas atividades.	<b>CONHECIMENTO DO TRABALHO</b> Possui nível de conhecimento teórico e de procedimentos, normas e padrões internos necessários para exercer suas atividades.

<p><b>ATENDIMENTO AO USUÁRIO</b> Presto informações com qualidade e presteza ao público em geral.</p>	<p><b>ATENDIMENTO AO USUÁRIO</b> Presta informações com qualidade e presteza ao público em geral.</p>
<p><b>INICIATIVA/CRIATIVIDADE</b> Tenho desembaraço em tomada de decisões em situações não rotineiras e a capacidade de buscar e propor ideias novas ou soluções de problemas de forma assertiva a partir dos recursos disponíveis.</p>	<p><b>INICIATIVA/CRIATIVIDADE</b> Tem desembaraço em tomada de decisões em situações não rotineiras e a capacidade de buscar e propor ideias novas ou soluções de problemas de forma assertiva a partir dos recursos disponíveis.</p>
<p><b>TRABALHO EM EQUIPE</b> Tenho habilidade de interagir e manter bom relacionamento com meus pares, superiores, subordinados (se houver) e usuários. Busco alternativa e contribuo para a atuação positiva dos demais. Consigo lidar com as diferenças e estou sempre disposto a cooperar.</p>	<p><b>TRABALHO EM EQUIPE</b> Tem habilidade de interagir e manter bom relacionamento com seus pares, superiores, subordinados (se houver) e usuários. Busca alternativa e contribui para a atuação positiva dos demais. Consegue lidar com as diferenças e está sempre disposto a cooperar.</p>
<p><b>ATUALIZAÇÃO</b> Preocupo-me com meu desenvolvimento profissional. Tomo para mim a responsabilidade de manter-me atualizado. Procuo prover os meios de preencher as lacunas de competências técnico-funcionais, solicitando, quando necessário, apoio institucional.</p>	<p><b>ATUALIZAÇÃO</b> Preocupa-se com seu desenvolvimento profissional. Tomo para si a responsabilidade de manter-se atualizado. Procura prover os meios de preencher as lacunas de competências técnico-funcionais, solicitando, quando necessário, apoio institucional.</p>
<p><b>FLEXIBILIDADE/ADAPTABILIDADE</b> Reajo bem a mudanças e procuro adaptar-me a elas de forma produtiva. Tenho atitudes de cooperação que evidencio no trabalho em geral.</p>	<p><b>FLEXIBILIDADE/ADAPTABILIDADE</b> Reage bem a mudanças e procura adaptar-se a elas de forma produtiva. Tem atitudes de cooperação que evidencia no trabalho em geral.</p>
<p><b>ADMINISTRAÇÃO DE CONDIÇÕES DE TRABALHO</b> Tenho habilidade de administrar prazos e solicitações apresentando resultados satisfatórios mesmo diante de demandas excessivas.</p>	<p><b>ADMINISTRAÇÃO DE CONDIÇÕES DE TRABALHO</b> Tem habilidade de administrar prazos e solicitações apresentando resultados satisfatórios mesmo diante de demandas excessivas.</p>

Fonte: ANEXO I – Resolução nº 6/2006 do Conselho Universitário da UFPE. Adaptado e elaborado pela autora, 2012.

No formulário de auto-avaliação funcional, o servidor deve apresentar um plano de desenvolvimento, necessário para sua

capacitação ou qualificação, com vistas a melhorar o desempenho das suas atividades, e sua atualização profissional (UFPE, 2006).

A avaliação de desempenho dos servidores TAEs da UFPE, em sua auto-avaliação de desempenho funcional, tem indicadores bastante genéricos não atendendo aos objetivos específicos das ações específicas de capacitação e qualificação.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Avaliar o desempenho do quadro de pessoal é uma necessidade constante das organizações de um modo geral, pois com isso é possível aferir o grau de desenvolvimento e também a satisfação que as pessoas são capazes de sentir com seu desempenho e o que isso significa para elas mesmas e para a organização.

Parece razoável que o colaborador sempre busque a satisfação pessoal através do crescimento financeiro, mesmo que isso não seja exatamente o fator mais importante para que a pessoa se sinta satisfeita e realizada em seu trabalho e produza melhores resultados.

Outros aspectos como a participação em ações de capacitação e qualificação para o trabalho, o reconhecimento pelo esforço demandado na busca de melhores resultados são igualmente relevantes.

No contexto da UFPE, no que tange ao desenvolvimento dos servidores, o Plano de Capacitação e Qualificação da UFPE, na educação formal com a oferta de cursos *Lato Sensu* em Gestão Pública, representou um marco na Profissionalização dos servidores, não só pelo incentivo a qualificação, mas através das parcerias firmadas entre a PROGEPE e os Centros Acadêmicos, com destaque para o Centro de Ciências Sociais e Aplicadas, alargando as oportunidades de desenvolvimento dos servidores.

Importa frisar que o incentivo obtido com os cursos de Especialização *Lato Sensu* em Gestão Pública, permitiu a qualificação de 90% dos matriculados nos cursos e cinquenta servidores egressos com função de chefia.

Porém no que tange a avaliação de desempenho dos servidores, após a realização de cursos de qualificação, quanto a auto-avaliação de desempenho funcional, a mesma por apresentar indicadores bastante genéricos, não se aplica quando se trata de avaliar uma ação específica a exemplo de um curso de Pós-graduação, neste caso em estudo, a Especialização *Lato Sensu* em Gestão Pública.

Compreende-se que com a avaliação, a instituição poderá coletar dados e informações sobre o desempenho de seus servidores e direcionar suas ações e políticas com o objetivo de melhorar o desempenho organizacional.

Nesta perspectiva, a gestão deve verificar permanentemente os seus resultados, através de instrumentos adequados, como condição para retroalimentar os seus processos de construção de conhecimentos e conseqüentemente sua aplicação, para contribuir com a melhoria do seu desempenho intitucional a partir da qualificação e contribuições dos seus servidores.

Portanto se faz necessária a construção de instrumentos de verificação, assim como a formação de um banco de talentos que inclua não só os Especialistas em Gestão Pública, mas também com outras qualificações, de modo a melhor utilizar os novos conhecimentos dos servidores qualificados para o desenvolvimento da UFPE evitando a subutilização dos seu quadro de pessoal mais qualificado.

## REFERÊNCIAS

BASTOS, A. V. B. Trabalho e qualificação: questões conceituais e desafios postos pelo cenário de reestruturação produtiva *In*: BERGE-ANDRADE, J.E.; J. E.; ABBAD, G.S.; MOURÃO, L. (ed.). **Treinamento, desenvolvimento e educação em organizações e trabalho**: fundamentos para a gestão de pessoas. Porto Alegre: Bookman Artmed, 2002.

BALLASIANO, M.; SALLES, D. M. R. Ambiguidades e implicações da avaliação de desempenho funcional em uma carreira típica do Estado. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM

ADMINISTRAÇÃO – ENENPAD, 2004, Curitiba, **Anais Eletrônicos** [...]. Curitiba: ANPAD, 2004.

BENDASSOLLI, Pedro Fernando. Desempenho no trabalho: revisão da literatura. **Psicologia Argumento**. Curitiba, v. 30, n. 68, p. 171-184. jan. 2012.

BOYLE, Richard. **Managing public sector performance**. Dublin: Institute of Public Administration, 1989.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 2 de fev. 2014.

BRASIL. **Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005a**: dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnicos administrativos em Educação no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação e dá outras providências. Presidência da República, Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11091.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11091.htm). Acesso: 5 de mar. 2014.

BRASIL. **Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006**. Institui a política e diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm). Acesso em: 22 de mar. 2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005b**. Institue O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5378.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5378.htm). Acesso: 25 mar.13.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação Gabinete do Ministro. Portaria nº 27, de 15 de janeiro de 2014, **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, n. 11, p. 26, 16/01/2014. Institue Plano Nacional de Desenvolvimento Profissional dos Servidores Integrantes do PCCTAE. Disponível em: <http://www.progep.ufu.br/legislacao/portaria-mec-no-27-de-15-de-janeiro-de-2014-institui-plano-nacional-de-desenvolvimento>. Acesso: 28 mar.13.

BRASIL. Portaria nº 475/87. Ministério da Educação e Cultura. **Foram expedidas normas complementares para a execução do Decreto no 94.664/87.** Brasília, DF, 1987. Disponível em: [http://www.twiki.ufba.br/twiki/pub/Cppd/WebHome/Portaria\\_MEC-475-1987.pdf](http://www.twiki.ufba.br/twiki/pub/Cppd/WebHome/Portaria_MEC-475-1987.pdf). Acesso: 5 abr.13.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.825, de 29 de junho de 2006.** Estabelece as diretrizes para elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, instituído pela Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5825.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5825.htm). Acesso: 15 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 27/14 Ministério da Educação e Cultura,** Brasília, DF, 2014. Disponível em: <https://www2.unifap.br/drh/files/2014/11/Portaria-27-2014-MEC.pdf>. Acesso em: 27dez. 2013.

BRESSER-PEREIRA. **A sociedade estatal e a tecnoburocracia.** São Paulo: Editora Brasiliense, 1980.

\_\_\_\_\_. Reforma do estado e administração pública gerencial. *In:* Bresser-Pereira e Spink, (org.). **Revista do Serviço Público**, v. 47, n.1, jan. 1998.

**CARVALHO, Escolas de governo. Brasília: ENAP, 2014. Disponível em: . Acesso em: 05 jun.14.**

COELHO JÚNIOR, F. A.; BORGES-ANDRADE, J. E. **Análise do conceito de aprendizagem no trabalho.** Brasília: Paideia, 2008. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/paideia/v18n40/02](http://www.scielo.br/pdf/paideia/v18n40/02) . Acesso em: abr. 2013.

**DUTRA, Joel Souza. Competências: conceitos e instrumentos para a gestão de pessoas na empresa moderna. São Paulo: Atlas, 2004.**

FLEURY, A.; FLEURY, M. T. L. **Estratégias empresariais e formação de competências: um quebra cabeças caleidoscópico da indústria brasileira.** Rio de Janeiro: Atlas, 2001.

FREITAS, I.A.; BRANDÃO, H.P. Trilhas de aprendizagem como estratégia de TD&E. *In:* Borges-Andrade, J.E.; Abbad, G.; Mourão, L. (Org.). **Treinamento, desenvolvimento e educação em organizações e trabalho.** Porto Alegre: Artmed, 2006. Cap.5, p.97-113.

**HEINRICH, Carolyn J. Como avaliar o desempenho e a efetividade do setor público. In: Administração Pública Coletânea. ENAP e UNESP, 2010.**

\_\_\_\_\_. **Gestão de pessoas: modelo, tendências, processos, perspectivas.** Atlas: São Paulo. 2002.

MAGALHÃES, Elenice Maria de. **A política de treinamento dos servidores técnicos - administrativos da Universidade Federal de Viçosa na percepção dos treinados e dos dirigentes da instituição.** Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122010000100004&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122010000100004&script=sci_abstract&tlng=pt)Acesso: 16. mar. /2014.

MOTA, Fernando Prestes; BRESSER-PEREIRA. 1980 Rev. Adm. Empresa. vol.20 no.3 São Paulo July/Sept. 1980

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo.** 3. ed. Brasília: MH Comunicação, 1992. p. 436,.

PIMENTA, Carlos César. A reforma gerencial do estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 173-199, set./out. 1998.

PONTES, B. **Avaliação de desempenho.** São Paulo: LTr, 2002.

UFPE. **PROGRAMA REUNI.** Disponível em: <http://www.reuni.ufscar.br/o-que-e-reuni> - Acesso: 25 de jun.14.

\_\_\_\_\_. **Plano de Desenvolvimento Institucional da UFPE-PDI (2009 a 2013).** Recife, 2009.

UFPE. **PROGRAMA REUNI. Resolução nº 6/2006 de dezembro de 2006 do Conselho Universitário da UFPE.** Recife, 2006. Disponível em: [http://www.ufpe.br/progepe/images/progepe/qualificacao\\_profissional/Cursos\\_de\\_capacitacao/res-9-2006-capacitacao-taes.doc](http://www.ufpe.br/progepe/images/progepe/qualificacao_profissional/Cursos_de_capacitacao/res-9-2006-capacitacao-taes.doc). Acesso em: 17 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 6/2006 de dezembro de 2006 do Conselho Universitário da UFPE.** Recife, 2006. Disponível em: [https://www.ufpe.br/progepe/images/progepe/avaliacao\\_de\\_desempenho/resolucao6\\_2006.pdf](https://www.ufpe.br/progepe/images/progepe/avaliacao_de_desempenho/resolucao6_2006.pdf). Acesso em: 02 de jul. 2014

UFPE. **Resolução nº 9 de 2006**, Título I, Art.1º - O Programa de Capacitação e Qualificação da UFPE tem como objetivo promover o crescimento pessoal e profissional dos servidores técnico-administrativos em educação. Recife, 2014.

UFPE/PROGEPE. **Projeto do Curso *Lato Sensu Em Gestão Pública***, 2010. Disponível nos arquivos do CCQ/PROGEPE/UFPE. Acesso: 02 de jul. 2014

WOODROW, Wilson. **A reforma do estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2006.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 20103

## **Relação Entre o Movimento Sindical e Conquista de Direitos: o caso dos Técnico- Administrativos da UFPE**

Clélia Aparecida Bonani<sup>1</sup>  
Débora Coutinho Dourado<sup>2</sup>

### **RESUMO**

Este estudo enfoca questões sobre os movimentos sindicais, resgatando principais acontecimentos em seu histórico. Pois retomar a trajetória histórica desses movimentos no Brasil é importante para compreender a sua relevância nas relações trabalhistas. Os movimentos sindicais influenciaram também a organização dos servidores técnico-administrativos em educação, em relação à busca pela conquista de seus direitos. Neste trabalho é mostrado o contexto atual do sindicalismo no setor público, a partir do movimento sindical SINTUFEPE – Sindicato dos Trabalhadores das Universidades Federais de Pernambuco, procurando identificar os principais aspectos envolvidos. Através de lutas, das manifestações dos funcionários públicos e movimentações que muitos direitos foram conquistados. Também é trazida à tona a problemática do direito de greve do servidor público, já reconhecido constitucionalmente, contudo, a inexistência ainda da regulamentação

---

1 Possui Bacharelado em Administração de Empresas, Pela Faculdade de Administração de Empresas Amador de Aguiar – UNIFIEO; Mestrado Profissional em Administração Pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

2 Possui Graduação, Mestrado e Doutorado em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE.

por lei específica, os servidores são submetidos à mesma lei que rege o direito de greve no setor privado.

**Palavras-chave:** movimentos sindicais. Direitos trabalhistas. Servidor público. Setor público. Direito de greve.

## 1 INTRODUÇÃO

O sindicalismo conseguiu regulamentação com mais solidez através Consolidação das Leis do Trabalho (CLT, instituída pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 01 de maio de 1943. Segundo Lopes (2009), o Ministério do Trabalho, nessa época, reconheceu, autoriza o funcionamento e investe no sindicato de poderes delegados. Habilitando um único sindicato por grupo profissional.

Já em 1978, diversos movimentos sociais pleiteavam a redemocratização do país e mudanças nas relações de trabalho, esses movimentos provocaram grandes greves, em todo o território brasileiro. A região do grande ABC (Cidades de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul) no Estado de São Paulo, centralizou as manifestações com a paralisação dos trabalhadores, principalmente das indústrias automobilística e siderúrgica. Segundo Antunes (1995), as múltiplas paralisações metalúrgicas foram o resultado da ação espontânea dos trabalhadores, sendo que a presença do sindicato operário (em especial em São Bernardo do Campo) foi relevante ao longo de toda a atuação do proletariado metalúrgico vinculado à indústria automobilística. Os trabalhadores da Cidade de São Bernardo do Campo incentivaram todo o operariado nacional, com suas reivindicações. E ainda de acordo com Antunes (1995), formou-se ali o novo sindicalismo. Os anos 1980 marcaram significativas transformações no sindicalismo brasileiro, no período que se abriu com o vigoroso movimento grevista do ABC Paulista de maio de 1978, até o fim da década de 1980, inúmeras transformações ocorreram: a retomada

das ações grevistas; a explosão do sindicalismo dos assalariados médios e do setor de serviços; o avanço do sindicalismo rural; o nascimento das centrais sindicais; as tentativas de consolidação da organização dos trabalhadores nas fábricas e os aumentos de índices de sindicalização.

A Constituição de 1988, concedeu ao funcionalismo público o direito de greve e às associações sindicais, a CLT, em 1943, a sindicalização dos servidores do Estado. Porém, não lhes foi concedido o direito à negociação e ao dissídio coletivo. E segundo o parecer de Nogueira (2007, p. 13), foi uma conquista parcial, pois “a Constituição de 1988 formalizou esse processo, determinando apenas que a associação dos servidores públicos em sindicatos passava a ser livre, mas, não versa sobre a estrutura e o sistema de organização”.

Conforme aponta Wagner (2013), o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Federais foi implantado através da Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, deliberando sobre as funções administrativas, os direitos, deveres e obrigações dos servidores públicos. Contudo, a administração do Presidente Fernando Affonso Collor de Mello, na época, foi considerada muito desfavorável para a população de modo geral e mais especificamente para os servidores públicos. Deste modo, os movimentos sindicais, contando com muitas manifestações populares, foram se tornando mais robustos.

Em 1994, foi iniciada uma série de ajustes na economia, com a intenção do controle inflacionário do país. Nogueira (2007), explica que nesse período ocorreram várias greves nos diversos setores da economia, inclusive no setor público, o sindicalismo lutava por melhores salários e por questões de cunho político. Os altos índices de desemprego, as privatizações de estatais agravavam o contexto, greves deflagradas nos diversos setores, inclusive nas universidades. Segundo Wagner (2013), entre 1988 e 2005 foram realizadas quinze greves nas universidades federais brasileiras. E de acordo com Nogueira (2007, p. 22):

Um grande esforço nacional de mobilização, com 52 universidades paralisadas, por aproximadamente 3 meses, um dos recordes grevistas da história trabalhista do país, para conquistar o direito de negociar e participar da política salarial e educacional das universidades federais.

Segundo Noronha (2009), no regime militar, entre 1969 e 1979, não foram registradas greves no Brasil. E de acordo com Wagner (2013), na década de 1980 foram realizadas sete greves nas universidades federais, ocorridas nos anos de 1982 a 1989, com exceção do ano de 1985. Ao todo foram contabilizados 216 dias não trabalhados nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). E segundo os dados Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (CRESWELL, 2007), a partir de 2003 que o quantitativo de greves do setor público se equiparou ao do setor privado. Nos anos de 2004, 2005, 2010 e 2011, foi apresentado o maior índice de greves no setor público, superando o número de greves do setor privado.

Em Pernambuco, desde 1978, a – Associação dos Servidores da Universidade Federal Rural de Pernambuco (ASUFERPE) teve origem na Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), sendo o primeiro agrupamento de trabalhador com fins assistenciais, que mais tarde constituiu o Sindicato dos Trabalhadores do Ensino Superior da UFRPE. O Sindicato dos Trabalhadores das Universidades Federais de Pernambuco (SINTUFEPE) (Seção UFPE) foi fundado em 1992, entidade sindical filiada a – Federação de Sindicatos de Trabalhadores em Educação das Universidades Brasileiras (FASUBRA), (SINTUFEPE, 2015).

Considerando-se a evolução histórica do movimento sindical dos servidores públicos e a fundação da entidade sindical dos servidores da UFPE, este estudo objetivou compreender até que ponto as conquistas de direitos dos servidores técnico-administrativos em educação da UFPE se relacionam com o movimento sindical SINTUFEPE, no período de 2010 a 2015.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A trajetória do movimento sindical é percebida ao logo dos estudos organizacionais, principalmente, quando estudado a gestão de pessoas tendo em vista as lutas pelas melhorias das condições de trabalho, salários e benefícios. Na década de 1930, com a criação do Ministério do Trabalho Indústria e Comércio, através do Decreto nº 19.433, de 26 de novembro de 1930, foi originado o modelo de organização sindical.

O Decreto nº 19.770, de 19 de março de 1931, regulamentou a sindicalização das classes patronais e operárias. Era permitindo que somente um terço dos trabalhadores filiados aos sindicatos fosse estrangeiro, como tentativa de controlar as greves influenciadas por esses trabalhadores. Assim, o Estado fiscalizava as formações sindicais, suas ações e os ideais anarquistas e comunistas que as inspiravam, orientando as lutas por melhores condições de vida e trabalho. Os sindicatos podiam negociar e pleitear os aumentos salariais e melhores condições de trabalho, porém todas as ações tinham que possuir a aprovação do governo.

Instituída pelo Decreto nº 21.175, de 21 de março de 1932 e posteriormente regulamentada pelo Decreto nº. 22.035, de 29 de outubro de 1932, a Carteira de Trabalho e Previdência Social, segundo Barbosa (2011), foi objeto de campanhas periódicas de fornecimento aos trabalhadores através dos sindicatos, adquire em 1943, com a CLT, a qualidade de título equivalente a uma carteira de identidade e se torna o documento mais difundido e mais importante para a população trabalhadora. O Salário Mínimo foi instituído através do Decreto-Lei nº 2.162, de 01 de maio de 1940, o sindicalismo conseguiu apenas uma regulamentação mais coesa em 01 de maio de 1943, quando foi instituída a CLT, através do Decreto-Lei nº 5.452.

A CLT nasceu com o objetivo de controlar as ações sindicais e coibir o pensamento liberal que se fortalecia no país, oferecendo em troca uma legislação que protegeria as relações trabalhistas. Tendo como premissas a harmonia e o equilíbrio, veio cumprir o papel de regulamentador das relações entre capital e trabalho (BARBOSA, 2001).

A criação dessas leis e a normatização do funcionamento de sindicatos trabalhistas serviram como instrumento controlador do governo, impedindo que os movimentos anarquistas e comunistas se consolidassem, pois somente os sindicatos filiados ao governo possuíam direitos garantidos. E segundo Paula (2006), a CLT estabeleceu pena de suspensão ou dispensa do emprego, perda do cargo de representante profissional que tivesse em gozo de mandato sindical, suspensão pelo prazo de dois a cinco anos do direito de ser eleito como representante sindical, nos casos de suspensão coletiva do trabalho, sem prévia autorização do Tribunal Trabalhista. Prevendo multa ao sindicato que ordenasse a suspensão do trabalho e o cancelamento do registro da associação ou perda do cargo em caso de ato exclusivo dos administradores da entidade classista.

Entre 1966 e 1968 foram criadas leis que beneficiaram o trabalhador, a Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966, instituiu o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), representando uma grande conquista para os trabalhadores do setor privado, que hoje é regida pela Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990.

Em contrapartida, nos anos de 1964 a 1969, período de maior rigidez do governo militar, diversos dirigentes sindicais sofreram punições, como a suspensão de seus direitos políticos. A ameaça de coerção constituía um instrumento de obtenção de silêncio e passividade.

Com o fim do regime autoritário foi encerrada também uma importante parte da história do sindicalismo brasileiro, iniciada em 1930. Almeida (2008) arroga que o Ministério do Trabalho, entre 1964 e 1970, praticou 536 intervenções em entidades sindicais, destituindo diretorias e nomeando interventores. Destas, 432 (80,6%) ocorreram em 1964 e 1965. Neste período, foram realizadas 383 intervenções, 45 em federações e 4 em confederações, atingindo 18,75 dos sindicatos, 42% das federações e 82% das confederações existentes. Só no Estado de São Paulo, 115 sindicatos e 7 das 18 federações sofreram intervenção ministerial.

Tiveram início em 1977, os movimentos em prol da reposição das

perdas decorrentes dos arrochos salariais, culminando em uma onda de greves, em 1978 – período final da ditadura militar, ano importantíssimo para o sindicalismo brasileiro.

O sindicalismo ocupou uma importante presença no espaço público brasileiro, já no período final do regime militar, a partir das campanhas salariais de reposição de perdas do poder aquisitivo dos trabalhadores em 1977 e 1978. Desde o final dos anos 70 até a metade dos anos 90, as campanhas reivindicatórias, que desembocavam em negociações coletivas, tinham como eixo central a questão salarial, devido à péssima distribuição da renda nacional, ao nível baixo de salários pagos no Brasil para a força de trabalho não qualificada e à grande corrosão salarial provocada pelos altos índices inflacionários em vigor durante mais de vinte anos. Assim, diante do contexto das reivindicações dessa época, foi fundado, em 1980, o PT – Partido dos Trabalhadores liderado por Luiz Inácio Lula da Silva, o partido deu sustentação à organização da classe operária em todo o Brasil, arrebatando os trabalhadores de diversos setores da economia e do meio rural (WAGNER, 2013).

As centrais sindicais surgiram com muita força, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) exerceu um papel de grande importância para a intensificação das lutas trabalhistas, fundada em 28 de agosto de 1983, na Cidade de São Bernardo do Campo, no Estado de São Paulo. Historicamente relacionada ao PT. Participou das greves sindicais dos anos 1980, no Grande ABC, principalmente no Município de São Bernardo do Campo (CUT, 2015).

De acordo com Nogueira (2007), no período entre 1930 e 1978, predominam as associações de caráter assistencial. A história do sindicalismo em São Paulo começa em 1978, estabelecendo com o novo sindicalismo uma relação direta e recíproca com a classe trabalhadora, prevalecendo a construção e consolidação do sindicalismo de Estado.

As greves dos metalúrgicos, seguida da greve dos bancários, praticamente pararam a maior cidade do país, São Paulo, a prioridade era a luta pela cidadania e pelas melhorias salariais. Os acordos diretos minimizaram divergências entre patrões e as reivindicações sindicais,

nas principais montadoras, sob o intermédio do Ministério do Trabalho e da Justiça Trabalhista. A força do novo sindicalismo desenvolveu a negociação coletiva. Marco do sindicalismo com participação mais democrática nos projetos e procedimentos (ALMEIDA, 2008).

Generalizou-se, na década de 80, movimentos pela redução da jornada de trabalho, resultando em muitos acordos coletivos em empresas metalúrgicas e químicas do Estado de São Paulo. Resultando na incorporação de garantias adicionais em casos de demissão, como ampliação do aviso prévio, indenização adicional aos demitidos, critérios para dispensa e referências à regulamentação da mão de obra temporária (LOPES, 2009).

Conforme o censo realizado em 1981 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Brasil contava com cerca de onze mil sindicatos (aí incluídos sindicatos de trabalhadores, empregadores e autônomos em geral). Mais de 190.000 pessoas estariam diretamente ligadas às direções sindicais, em função de algum tipo de representação sindical (LOPES, 2009).

O Quadro 1 a seguir, demonstra o quantitativo de greves ocorridas no Brasil (NORONHA, 2009). Percebe-se que durante os três primeiros anos do primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff foi registrado a maior média de greves do setor público e privado no país.

Araujo e Garcia (2014), afirmam que para uma greve ser considerada legal, é preciso que o atender a todas as prescrições básicas da lei, não deve haver degradação do patrimônio nem abuso e pode ser deflagrada depois de frustrada a negociação coletiva e verificada a impossibilidade da submissão do conflito coletivo à arbitragem.

Quadro 1 – Média de greves nos diversos períodos da história brasileira

Período		Nº de greves
1888-1900	Abolição da escravidão	2
1901-1914	Pré-guerra	9
1915-1929	Período entre a Primeira Guerra e a crise de 1929	8
1930-1936	Primeira fase do governo Vargas	12
1937-1945	Estado novo	1
1945-1964	Democracia governo João Goulart	43
1964-1967	Militarismo/governos Castello Branco – Costa e Silva	13
1969-1979	Militarismo/governos Médici – Geisel	00
1979-1985	Abertura política/governo Figueiredo	214
1985-1989	Governo Sarney	441
1990-1992	Governo Collor	441
1993-1994	Governo Itamar Franco	294
1995-1998	Governo Fernando Henrique/primeiro mandato	264
1999-2002	Governo Fernando Henrique/Segundo mandato	230
2003-2006	Governo Lula/primeiro mandato	221
2007-2010	Governo Lula/segundo mandato	298
2011-2013	Governo Dilma Rousseff	687

Fonte: Elaborado a partir de NORONHA, 2009, p. 126 e atualizado pelo autor (2016).

A tática da greve por tempo indeterminado, segundo o (CRESWELL, 2015), caracteriza-se, por períodos mais longos de paralisação do trabalho, tornou-se mais frequente no setor público, devido a ausência de regulamentação da negociação coletiva de trabalho.

Foi instituída, então a Lei 7.783, de 28 de junho de 1989, que regulamenta as greves no setor privado e faculta a esses trabalhadores a não adesão aos movimentos. Dispondo que os grevistas não podem proibir os trabalhadores que não aderirem às greves, de terem acesso ao trabalho.

Ao longo dos anos a legislação foi sendo alterada em relação aos aspectos funcionais e sindicais dos servidores públicos, a Constituição de 1934 representou um avanço para o funcionalismo, admitindo que funcionários públicos são os que exercem cargos públicos, segundo o artigo 168: “Os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, sem distinção de sexo ou estado civil, observadas as condições que a lei estatuir” (BRASIL, 1934).

Somente através da nova Carta Republicana de 1988, que foi concedido ao funcionalismo público o direito de greve e as associações sindicais – até então se mantinham proibidos desde 1939, embora esses direitos ainda não tenham sido regulamentados por lei específica. Foi uma conquista parcial, segundo Nogueira (2007, p. 13), “não determinava nenhum dever para o Estado, em termos de criar um

sistema de negociação ou de solução de conflitos salariais nas diversas instâncias governamentais”.

No mesmo conjunto de circunstâncias e reivindicações político-social, a FASUBRA Sindical foi fundada em 19 de dezembro de 1978, sob a denominação de “Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras”. É uma entidade sindical democrática, sem caráter religioso ou político-partidário e independente em relação ao Estado, aos patrões e às administrações universitárias. Representa todos os trabalhadores das Instituições de Ensino Superior e das instituições vinculadas ao ensino de 3º grau, a ela associadas, em todo o território nacional. Participou de projetos relevantes para os trabalhadores da educação como o projeto do Plano de Cargo Único (PCU), que subsidiou a elaboração do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE). Em 1986, por deliberação do congresso nacional da categoria, filiou-se à CUT, e em 1990, foi favorável à aprovação e implementação do Regime Jurídico Único (RJU) (FASUBRA, 2007).

Ante a promulgação da Carta Constitucional de 1988, foi estabelecido o RJU dos servidores públicos federais, tendo sido implantado através da Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, instituindo as regras definidoras dos direitos, deveres, obrigações, formas de exercer as atividades públicas, afetas às entidades e órgãos que formam a estrutura da Administração Pública.

O RJU dos servidores públicos federais dispõe de preceitos aplicáveis a pessoas que exercem função pública, que abrange não só a função administrativa, mas também a legislativa e a jurisdicional e trata ainda das pessoas que exercem função pública sem vínculo empregatício.

No entendimento de Bandeira-de-Mello o RJU é visto de forma positiva (2000, p. 156):

União, Estados, Distrito Federal e Municípios, adstritos apenas às disposições constitucionais sobre servidores públicos, legislarão cada qual para os servidores das respectivas órbitas e decidirão, livremente, se pretendem

adotar exclusivamente o regime de cargos ou se instituirão empregos para as atividades materiais subalternas. O que não poderão fazer, sem afrontar a Lei Magna, é deixar de acolher o regime de cargos como regra geral ou instituir o regime de emprego para atividades que não o comportem.

Em março de 1991, o posicionamento da FASUBRA foi pela defesa das universidades, apoiada pelo Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), juntos lutaram para que as demissões não acontecessem. Como elucida Wagner (2013), a FASUBRA deflagrou uma greve nacional, mas que não ganhou corpo por falta de mobilização, diante das medidas antissociais e o receio de retaliações do Governo do Presidente Fernando Affonso Collor de Mello. [...] A pauta principal dessa campanha era o posicionamento contrário as demissões no serviço público, que estavam ocorrendo em nível nacional.

De acordo com Silva (2001), nessa época, o quantitativo de servidores públicos que faziam parte da CUT foi relevante, dos 17 maiores sindicatos do setor público filiados à CUT, 14 (82%) representam trabalhadores em educação.

Contudo, Cantalice e Oliveira (2012), apontam alguns fatores que enfraqueceram o sindicalismo, nesse período como a diminuição das afiliações e o aumento do número de novos sindicatos. Os altos índices de desemprego, as privatizações de estatais e o trabalho informal também foram problemas enfrentados pelos sindicatos e fizeram com que as principais prioridades sindicais deixassem de ser as negociações salariais e o objetivo primeiro passou a ser a garantia do emprego.

Entre 1988 e 2005, foram realizadas nas universidades federais brasileiras 15 (quinze) greves, na defesa da universidade pública, gratuita e de qualidade, pelo impedimento das privatizações das IFES e de outras empresas públicas, de barrar a reforma da previdência e a reposição dos salários pelos índices da inflação, acumulados durante os governos dos Presidentes Fernando Affonso Collor de Mello, de Itamar Franco, de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva (WAGNER, 2013).

Segundo Wagner (2013), a greve foi uma constante no movimento reivindicatório dos técnico-administrativos das IFES, fator que foi decisivo para manter a negociação com o governo, entre os anos 1990 a 2000. A insistência e a manutenção da greve como elemento fundamental do movimento, foi imprescindível para evitar maior rebaixamento dos salários. Entretanto, percebe-se que não foram garantidos salários maiores do que aqueles conquistados com o Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos (PUCRCE), do início dos anos de 1990. O Quadro 2, a seguir, mostra o número de dias parados dos técnico-administrativos em educação, nas greves das universidades federais, entre os anos de 1984 a 2015 (FASUBRA, 2015).

Quadro 2 - Número de dias parados nas greves das Universidades Federais

Ano	Início	Término	Dias parados
1984	15/05/1984	07/08/1984	84
1985	19/08/1985	14/10/1985	56
1987	23/03/1987	04/05/1987	42
1987	06/07/1987	28/07/1987	22
1988	25/11/1988	11/01/1989	47
1989	04/05/1989	05/07/1989	62
1990	11/09/1990	12/10/1990	31
1991	05/06/1991	25/08/1991	81
1992	13/05/1992	06/07/1992	54
1993	13/05/1993	06/06/1993	24
1994	19/04/1994	09/06/1994	51
1995	09/05/1995	02/06/1995	24
1996	16/04/1996	20/05/1996	34
1998	14/04/1998	06/07/1998	83
2000	10/05/2000	11/08/2000	93
2001	25/07/2001	20/10/2001	87
2003	08/07/2003	01/09/2003	55
2004	23/06/2004	07/09/2004	76
2005	17/08/2005	30/11/2005	105
2007	28/05/2007	04/09/2007	99
2011	06/06/2011	26/09/2011	112
2012	11/06/2012	27/08/2012	77
2014	17/03/2014	25/07/2014	130
2015	28/05/2015	12/10/2015	137

Fonte: Adaptado do quadro de greves da FASUBRA, (FASUBRA, 2015).

Segundo o SINTUFEPE (2015), após terem sido protocolados 11 (onze) ofícios junto ao Governo Federal sem que a obtenção de respostas, a categoria decidiu pela greve. A paralisação de 2015 durou 137 (cento e trinta e sete) dias.

As pautas de reivindicações específicas são negociadas diretamente entre os sindicatos e os reitores de cada IFES, podendo ou não serem

contempladas. As demandas gerais são debatidas pelos sindicatos filiados a FASUBRA e se aprovadas em assembleia, são encaminhadas à federação onde são novamente debatidas, podendo ser aprovadas com alteração, serem excluídas ou terem a inserção de itens e entrarem para a pauta geral. As pautas levadas a plenária nacional da FASUBRA, se aprovadas, posteriormente são enviadas ao governo, onde serão negociadas com o Ministério da Educação (MEC) e com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), (FASUBRA, 2015).

Devido às peculiaridades existentes no regime trabalhista dos servidores públicos, os movimentos grevistas tomam contornos mais rigorosos, o sindicalismo deve considerar as particularidades do Regime Jurídico Único que os regem. Como apontam Calvete e Garcia (2014), ao mesmo tempo em que garante os direitos já adquiridos dos trabalhadores, dificulta as negociações entre governo e trabalhadores.

O primeiro movimento de reivindicação dos servidores ocorreu em novembro de 1982, tornando-se um marco relevante para que as mudanças ocorressem. E a primeira greve nacional dos servidores técnico-administrativos em educação, foi iniciada em 21 de julho de 1983 (FASUBRA, 2016).

Segundo o DIEESE (2006), a massiva participação dos funcionários públicos em indicadores que envolvem o número de grevistas se deve, a natureza dessas paralisações. Agrupadas em greves propositivas – que buscam a introdução de novas conquistas ou a melhoria das condições já vigentes, e, as defensivas que se colocam contra o descumprimento de direitos ou pela renovação ou manutenção de direitos ameaçados de extinção ou de redução. De acordo com os dados coletados pelo Sistema de Acompanhamento de Greves (SAG) (CRESWELL, 2006), a reivindicação mais frequente dos servidores nas paralisações realizadas é se refere ao reajuste salarial, seguida da demanda por plano de cargos e salários, acompanhadas pelas reivindicações relativas aos auxílios.

O Decreto nº 5.825, de 29 de junho de 2006, estabelece as diretrizes para elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico Administrativos em Educação.

O Decreto nº 5.824, de 29 de junho de 2006, que estabelece os procedimentos para a concessão do Incentivo à Qualificação e para a efetivação do enquadramento por nível de capacitação dos servidores integrantes do PUCRCE.

A UFPE foi a primeira universidade federal a implantar o plano de cargos e salários, no Brasil, através da publicação da Portaria nº 386, no DOU – Diário Oficial da União de 12 de abril de 2005, diante do que determina o art. 1º da Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, que dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação.

O Quadro 3, a seguir mostra o percentual das principais reivindicações efetuadas pelos servidores públicos federais, nas greves, em 2012 e 2013.

QUADRO 3 - Principais reivindicações dos servidores públicos federais.

Reivindicações	% nas greves 2012	% nas greves 2013
Reajuste salarial	86,5	31,6
Plano de cargos e salários	46,0	28,9
Piso salarial	26,2	18
Condições de trabalho	23,2	28,9
Reajuste do auxílio alimentação	13,0	12,7
Realização de concursos públicos	13,0	17,2
Manutenção ou alteração da data-base da categoria	11,0	----
Redução da jornada de trabalho	10,8	18,4
Gratificações	8,3	9,7
Reajuste do adicional por insalubridade	7,8	----

Fonte: DIEESE (2015).

Segundo os dados do mês de julho do SIAPE – Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (2018) o SINTUFEPE conta com 2.241 servidores filiados, 1.029 ativos e 1.212 aposentados. Esse quantitativo pode estar atrelado à redução do Estado mínimo com a terceirização e as questões políticas econômicas (LIRA, 2015).

É verdade que os interesses do Estado constituem obstáculos para a concretização de acordos. Portanto, é um equívoco atribuir ao

Estado a responsabilidade pelos fracassos das negociações em torno das negociações trabalhistas. Neste sentido, as lideranças sindicais do setor público encontraram grandes dificuldades para unificar suas demandas e estratégias, o que reduz o poder de influência desse setor sindical sobre as reformas constitucionais e na defesa de suas demandas (SILVA, 2001).

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para esta pesquisa foi utilizada a abordagem qualitativa, por se adequar melhor a perspectiva de compreender em profundidade o alinhamento do movimento sindical estudado e as conquistas de direitos dos servidores técnico-administrativos da UFPE.

O enfoque qualitativo segundo Gil (1999), propicia o aprofundamento da investigação das questões relacionadas ao fenômeno em estudo e das suas relações, mediante a máxima valorização do contato direto com a situação estudada.

Miles e Huberman (1994) *apud* Creswell (2007), afirmam que se faz necessário a descrição do cenário (onde a pesquisa vai ocorrer), os atores (quem serão os observados ou entrevistados), os eventos (o que os atores estarão fazendo enquanto forem observados ou como serão entrevistados) e o processo (a natureza evolutiva dos eventos vividos pelos atores dentro do cenário).

A UFPE é uma Instituição Federal de Ensino Superior, formada por 3 *campi* (Recife, Caruaru e Vitória de Santo Antão); 12 Centros Acadêmicos; 109 cursos de graduação presenciais regulares; 5 cursos de graduação a distância; 145 cursos de pós-graduação stricto sensu (75 mestrados acadêmicos, 17, mestrados profissionais e 53 doutorados); 56 cursos de pós-graduação *lato sensu* (UFPE, 2016) O corpo docente é formado por 2.476 professores e a UFPE possui 3.993 servidores técnico-administrativos em educação (SIAPE, 2018).

A definição de amostra foi realizada ao se estabelecer a unidade de análise, que na presente pesquisa foi feita através de comparações entre os principais itens das pautas de reivindicações das entidades

sindicais – SINTUFEPE e FASUBRA, das principais cláusulas dos acordos firmados com o Governo Federal e também com os direitos concedidos pelo Governo Federal aos servidores técnico-administrativos das IFES. A delimitação temporal para esse estudo foi circunscrita entre 2010 a 2015.

Trata-se de um estudo de caso de caráter descritivo, através do levantamento bibliográfico, análise documental e de entrevistas exploratórias, a pesquisa visou demonstrar até que ponto as conquistas de direitos dos servidores técnico-administrativos em educação da UFPE, se relaciona com o movimento sindical SINTUFEPE.

Nos estudos de casos, o pesquisador explora em profundidade um fato, uma atividade, um processo ou pessoas. Os casos são agrupados por tempo e atividade, e os pesquisadores coletam informações detalhadas usando uma variedade de procedimentos de coleta de dados durante um período de tempo (STAKE, 1995 *apud* CRESWELL, 2007).

A pesquisa documental, segundo Gil (1999), vale-se de materiais que não receberam, ainda, um tratamento analítico, podendo ser reelaboradas de acordo com os objetos da pesquisa. E este tipo de pesquisa se torna particularmente importante quando o problema requer muitos dados dispersos pelo espaço. É bastante utilizada em pesquisas em que o delineamento principal é o estudo de caso, pois exigem, em boa parte dos casos, a coleta de documentos para análise (LAKATOS; MARCONI, 2001).

As entrevistas semiestruturadas, de caráter exploratório foram efetuadas com os servidores filiados do SINTUFEPE, a fim de complementar a descrição do histórico do movimento sindical. Elas foram utilizadas pois investigador está interessado em compreender o significado atribuído pelos sujeitos a eventos, situações, processos ou personagens que fazem parte de sua vida cotidiana (ALVES-MAZZOTTI; GEWANDSZNAJDER, 2012). A amostragem da pesquisa foi intencional e se preocupou em selecionar respondentes há mais tempo afiliados à entidade (GIL, 1999). A pesquisa teste foi realizada previamente, na Reitoria UFPE. A pré-disposição dos

servidores técnico-administrativos em participar da pesquisa validou este método de coleta de dados, evitando problemas de não resposta ou de não aproveitamento dos dados. A fim de manter a identidade e o gênero dos entrevistados sob sigilo, foram classificados conforme a ordem numérica das interações, adotando-se o código “E” (E1, E2, E3... En).

Foram realizadas 9 (nove) entrevistas individuais, no mês de abril de 2016, com duração média de 15 minutos cada. O número de entrevistados foi definido com base na saturação dos dados, quando as respostas às indagações passaram a apresentar repetições relativas ao conteúdo.

O tratamento dos dados foi efetuado através da análise de conteúdo, Laville e Dionne (1999), afirmam que esse método permite abordar uma grande diversidade de objetos de investigação: atitudes, valores, representações, ideologias, etc. Podendo ser usada no estudo de embates políticos, de estratégias, ou, ainda, para esclarecer fenômenos sociais particulares. Assim, o pesquisador deve fazer prova de imaginação, de julgamento, de nuança, de prudência crítica.

Ainda de acordo com Laville e Dionne, (1999), é preciso fazer um estudo minucioso de seu conteúdo, das palavras e frases que o compõem, procurar-lhes o sentido, captar-lhes as intenções, comparar, avaliar, descartar o acessório, reconhecer o essencial e selecioná-lo em torno das ideias principais. Desmontar a estrutura e os elementos desse conteúdo para esclarecer suas diferentes características e extrair sua significação.

Segundo BARDIN, a análise de conteúdo é um “[...] conjunto de técnicas de análise das comunicações [...]” (1977, p. 30) que tem por objetivo enriquecer a leitura. Bardin afirma também que a análise de conteúdo possui a função exploratória e a função de administração da prova – em que, pela análise, busca outros significados intrínsecos na mensagem.

Levando-se em consideração as comparações entre os principais itens das pautas de reivindicações das entidades sindicais – SINTUFEPE

e FASUBRA e as principais cláusulas dos acordos firmados com o Governo Federal, a escolha da interpretação foi a mais adequada, pois segundo Lakatos e Marconi (2003, p. 168):

É a atividade intelectual que procura dar um significado mais amplo às respostas, vinculando-as a outros conhecimentos. Em geral, a interpretação significa a exposição do verdadeiro significado do material apresentado, em relação aos objetivos propostos e ao tema. Esclarece não só o significado do material, mas também faz ilações mais amplas dos dados discutidos.

A estratégia de interpretação utilizada foi, a análise histórica, segundo Laville e Dionne (1999), essa estratégia se baseia em um quadro teórico para elaborar um roteiro sobre a evolução do fenômeno ou da situação em estudo, previsões que sua análise submete a prova da realidade dos dados colhidos, selecionados por causa de sua importância.

A grande dificuldade encontrada no andamento da pesquisa foi o difícil acesso às informações para reunir o material necessário, tanto através do SINTUFEPE, da FASUBRA, quanto do Ministério do Planejamento. Devido a esta dificuldade, a pesquisa que a princípio teria abrangência entre os anos de 2003 a 2015, foi restringida ao período 2010 a 2015. Contudo mesmo com esse recorte, o fato das pautas de reivindicações das entidades sindicais e os acordos firmados com o Governo Federal não serem totalmente disponibilizadas para consultas públicas, prejudicou muito o andamento do trabalho.

Outra dificuldade encontrada foi em relação aos dados históricos do SINTUFEPE, pois não foram encontrados detalhes sobre a formação da entidade, que alega não manter arquivos referentes a questão. O mesmo ocorreu com a pauta de reivindicações do ano de 2010, apesar de diversas solicitações e da formalização de processo, para que a entidade fornecesse o referido documento, a ser incluso no presente trabalho, não foi disponibilizado pela entidade.

## 4 ROTEIRO SOBRE A EVOLUÇÃO DO/NA UFPE

Salientando que o acordo assinado em 2007 foi válido até 2010, em 2011 não houve assinatura de acordo entre o Governo Federal e a FASUBRA, o acordo firmado em 2012, teve alcance até o ano de 2015 e o acordo assinado em 2015 entrou em vigor a partir de janeiro de 2016 – com a implementação do reajuste de alguns benefícios: o reajuste salarial e o acréscimo nos valores dos *steps* remuneratórios acordados irão ser ainda normatizados.

As demandas do SINTUFEPE que se destacaram no período estudado foram: os reajustes salariais e dos *steps* remuneratórios; a paridade entre ativos, aposentados e pensionistas; a racionalização de cargos; a abertura de concursos públicos para todas as classes da categoria; o posicionamento contrário à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares S. A. (EBSERH), combate ao assédio sexual e moral, a ampliação do atendimento no– Núcleo de Atenção à Saúde do Servidor (NASS) e a implantação jornada de 30 horas semanais, sem reduções salariais e sem ponto eletrônico.

No comparativo entre os principais itens das pautas das reivindicações do SINTUFEPE e as principais demandas da FASUBRA, os itens em comuns foram: o reposicionamento de aposentados; o posicionamento contrário à EBSERH; a abertura de concursos públicos para todas as classes da categoria; a garantia da autonomia das IFES e a solicitação da implantação da jornada de trabalho de 30 horas semanais, sem ponto eletrônico e sem redução de salário. E ao se comparar o quantitativo de itens de reivindicações em comum que as duas entidades apresentaram, observa-se um aumento de itens coincidentes, somente 1 (um) em 2011 e 7 (sete) itens em 2015.

Ao se confrontar as reivindicações efetuadas pelo SINTUFEPE com as cláusulas dos acordos consolidados, em 2012 e 2015, entre

a FASUBRA e o Governo Federal, observa-se que contemplaram as seguintes demandas: a democratização das IFES; o combate ao assédio sexual e moral, cursos de graduação e pós-graduação para os servidores e a questão da EBSERH. Porém, essas cláusulas que contemplaram esses pleitos ainda não foram normatizadas.

E ao se comparar os principais itens das pautas de reivindicações elaboradas pelo SINTUFEPE e os direitos efetivamente concedidos aos servidores técnico-administrativos das IFES pelo Governo Federal, observa-se que não existiram demandas contidas nas pautas do sindicato coincidentes com os direitos conquistados, no período estudado. Apesar do resultado obtido na pesquisa ter apontado um aumento de demandas do SINTUFEPE relativamente contempladas nos acordos firmados entre o Governo e a FASUBRA.

Observou-se através das entrevistas efetuadas que parte dos entrevistados reconheceu a existência de acentuada deficiência na comunicação com o SINTUFEPE.

Você quer saber por quê ainda sou filiado? Porquê apesar de tudo, o SINTUFEPE nos representa bem, isso mesmo! Como na questão do nivelamento dos salários que te falei. Mesmo assim detesto aquelas assembleias, eles [o SINTUFEPE] simplesmente não querem nos escutar, o negócio lá é política (E3, 20 anos de filiação).

Os servidores entrevistados demonstram ainda que gostariam de ter suas reais solicitações postas nas pautas de reivindicações da entidade sindical, mostrando o desejo do diálogo entre eles e ser mais fácil e mais simplificado:

Não entendo bem o motivo deles [o SINTUFEPE] não ouvirem a gente. Tudo bem, é verdade que eles chamam pras assembleias com os carros de som... Outro dia

mandaram um e-mail... Mas a gente chega lá e eles só querem saber de partidos... [políticos] Eu acho que seria bem melhor se deixassem a gente falar nas reuniões [...]. Você chega lá, a pauta está pronta a bem dizer, não concordo. Por isso nem lá eu vou mais (E9, 31 anos de filiação).

O fato de parte dos afiliados ter afirmado que era melhor representada, pela extinta entidade, pode ser atribuído ao aspecto político que SINTUFEPE mantém atualmente, revelado pela percepção desses servidores, seja no âmbito local ou nacional. Esse fato é defendido por Santana (2015). Foi observado a influencia política no processo, uma vez demonstrada pela percepção dos servidores e no contexto político nacional.

Isso foi realizado neste trabalho e foi possível também perceber que a atuação do sindicato estudado nos moldes praticados, não vem atendendo as expectativas das entidades sindicais SINTUFEPE e FASUBRA e consequentemente dos servidores.

Tendo em vista que as principais demandas da entidade sindical não foram atendidas, mesmo que algumas estejam previstas na Constituição Federal (embora não tenham ainda sido regulamentadas por leis específicas) como a questão da data-base, igual índice de reajuste salarial e regulamentação do direito de greve. Isso também se observa em relação as especificidades da carreira de técnico-administrativos das IFES, uma vez que a racionalização de cargos que não foi realizada até a presente data. E segundo Paula (2006), existe uma necessidade de regulamentação desses direitos para os servidores públicos civis, por haver excepcionalidades no serviço público que não se amoldam às hipóteses previstas na lei de greve do setor privado. E que os resultados da pesquisa apontaram também a existência de *déficits* na comunicação entre os servidores e a entidade sindical, considerando-se que são poucas as cláusulas dos acordos firmados que tiveram seus atos normativos publicados, ou seja, os direitos concedidos pelo governo ficaram muito aquém das expectativas das entidades sindicais FASUBRA e

SINTUFEPE. Considerando-se ainda, que a regulamentação específica por lei complementar a respeito das negociações e dos dissídios coletivos, ainda não foi normatizada, se o SINTUFEPE repensasse suas ações mudando o foco de atuação, compondo-as com reivindicações mais diretamente atreladas aos direitos fundamentais da categoria, poderia tornar sua atuação muito mais forte e mais eficaz, beneficiando os servidores.

Considerando-se também que não existiram demandas em 2012, contidas nas pautas do SINTUFEPE coincidentes com os direitos efetivamente conquistados pelos servidores técnico-administrativos, embora a pesquisa ter apontado um acréscimo no quantitativo de itens parcialmente considerados pelo acordo assinado em 2015, entre a FASUBRA e o Governo Federal, recomenda-se assim, para fortalecimento do papel do movimento sindical estudado, que sejam criados canais mais estreitos de comunicação, para que os servidores possam opinar com mais rapidez e mais facilidade. A criação de mecanismos de “ouvidoria” poderia trazer elementos que tornasse a atuação do SINTUFEPE muito mais robusta e em consonância com as conquistas de direitos ansiadas pelos servidores.

A criação de estruturas que permitissem os servidores – afiliados ou não exporem suas demandas, possivelmente traria resultados bastante satisfatórios, na medida em que suas necessidades e dificuldades seriam melhor explicitadas e poderiam ser mais exploradas, para a partir de então, serem consideradas na formação das pautas de reivindicações, desta forma o SINTUFEPE teria elementos mais substanciosos e melhores condições de lutar pelos interesses e direitos dos servidores.

Essa iniciativa provavelmente seria muito proveitosa para o SINTUFEPE que se aproximaria mais de seus associados e provavelmente ampliaria o quantitativo de filiados, aumentando assim, seu potencial de atuação.

Em contrapartida, para a PROGEPE a implementação de um mecanismo “ouvidor” que permitisse os servidores expressarem seus pleitos sem receios, exercendo ações colaborativas, também seria de

grande valia, pois traria elementos que possibilitariam a antecipação de tomadas decisórias bem sucedidas, que poderiam evitar conflitos e proporcionar também negociações mais céleres com o SINTUFEPE.

Poderiam ser criados canais de opiniões – através do desenvolvimento de aplicativos para aparelhos de telefonia móvel, que seriam disponibilizados aos servidores mesmo aos não sindicalizados, para que pudessem expor suas ideias e demandas de maneira rápida e ágil e sem necessidade de serem identificados, caso não desejasse. Essas opiniões seriam registradas, catalogadas, sendo discutidas em reuniões periódicas e posteriormente, os servidores receberiam um *feedback* sobre o assunto discutido. Esse canal de transparência poderia ser também muito motivador para os servidores, na medida em que os diálogos com o SINTUFEPE, possibilitassem que suas reais demandas fossem debatidas e possivelmente postas nas pautas das reivindicações da entidade.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para atingir o objeto do estudo, foram analisados os principais itens das pautas das reivindicações do movimento sindical SINTUFEPE e da FASUBRA, entre 2010 a 2015, averiguando-se suas demandas, todavia as análises das demandas do SINTUFEPE de 2010 não puderam ser efetuadas, devido a não localização de seu registro. Foram também identificados os principais itens dos acordos firmados entre a FASUBRA e o Governo Federal, bem como, os direitos concedidos efetivamente pelo Governo aos servidores técnico-administrativos em educação das IFES.

O presente estudo se fundamentou no histórico do movimento sindical brasileiro. Sua trajetória gera compreensão das relações trabalhistas no país, o modo como influenciou o comportamento dos trabalhadores e a organização dos servidores públicos, na busca pela conquista de seus direitos. Desta forma, entender até que ponto as conquistas de direitos dos servidores técnico-administrativos em educação da UFPE se relaciona com o movimento sindical SINTUFEPE.

O presente estudo buscou respostas para a pergunta norteadora, apesar da grande complexidade existente do tema em questão. Bem como, as informações resultantes podem contribuir tanto para a PROGEPE, quanto para o SINTUFEPE, como instrumento balizador de futuras tomadas de decisões.

Na realidade atual, as instituições necessitam ter suas atividades fins alinhadas às pessoas, suas capacidades e suas demandas. Os processos decisórios se tornam tarefas desafiadoras para todos os gestores, de modo a manter uma estrutura organizacional saudável, competitiva e sustentável, reduzindo conflitos.

A gestão de pessoas é responsável pela intermediação entre os interesses da organização e dos servidores, precisando assim recorrer na sua dinâmica à negociação (ARAUJO; GARCIA, 2010). Os conflitos nas relações de trabalhistas tendem a ser menos severos se houver avanços nas relações entre a gestão, as pessoas e as organizações sindicais (LIMA, 2011).

Neste sentido, pode-se perceber também que o movimento sindical em estudo se aproximou daquilo que Cantalice e Oliveira (2012), apontam como fatores que enfraqueceram o sindicalismo, a diminuição das afiliações e as prioridades sindicais deixassem de ser as negociações que mais interessam as categorias.

As especificidades do movimento sindical dos servidores públicos influenciaram o contorno das greves e das negociações na medida em que, segundo Silva (2001), os interesses do Estado constituem obstáculos para a concretização de acordos.

Levando-se em consideração que no Serviço Público Federal o maior número de greves foi no período 1985 a 1996, levando-nos a acreditar que por forte influência política e econômica na esfera governamental. Contudo os períodos mais longos de greve se observa no período de 2005 a 2015. A maioria das ações dos sindicatos estudados se mostraram voltadas para a questão salarial. Isso pode ser explicado porque nas relações organizações e empregados ainda impera a visão capitalista, de acordo com Santana (2015).

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, José Maria de. **O sindicalismo brasileiro entre a conservação e a mudança**. Rio de Janeiro: Editora Sundermann, 2008.

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. São Paulo: Pioneira, 2. ed., 2000.

ANTUNES, Ricardo. **O novo sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Pontes, 1995.

ARAUJO, Luis Cesar Gonçalves de; GARCIA, Adriana Amadeu. **Gestão de pessoas**. Edição compacta. São Paulo: Atlas, 2010.

\_\_\_\_\_. **Gestão de pessoas, estratégia e integração organizacional**. Edição compacta. São Paulo: Atlas, 2014.

BARBOSA, Allan Claudius Queiroz. Elementos para uma análise organizacional do sindicalismo brasileiro. **Revista da Administração**, São Paulo: SPELL, 2001

BANDEIRA-DE-MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

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

\_\_\_\_\_. **Análise de conteúdo**. Edição revista e atualizada. Lisboa: Edições, 2009. v. 70.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm). Acesso em: 01 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil, de outubro de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 28 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 19.433, de 26 de novembro de 1930**. Cria uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministério do Trabalho, Indústria e

Comércio. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19433-26-novembro-1930-517354-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 26 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 19.770, de 19 de março de 1931.** Regula a sindicalização das classes patronais e operárias dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D19770.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D19770.htm). Acesso em: 21 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 21.175, de 21 de março de 1932.** Institui a carteira profissional. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21175-21-marco-1932-526745-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 29 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 22.035, de 28 de outubro de 1932.** Altera o decreto n. 21.580, de 29 de junho de 1932, que regulamentou o de n. 21.175, de 21 de março de 1932, pelo qual foi instituída a carteira profissional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D22035.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D22035.htm). Acesso em: 29 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.824 de 29 de junho de 2006.** Estabelece os procedimentos para a concessão do Incentivo à Qualificação e para a efetivação do enquadramento por nível de capacitação dos servidores integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, instituído pela Lei no 11.091, de 12 de janeiro de 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato\\_2004-2006/2006/Decreto/D5824.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato_2004-2006/2006/Decreto/D5824.htm). Acesso em: 29 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.825 de 29 de junho de 2006.** Estabelece as diretrizes para elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, instituído pela Lei no 11.091, de 12 de janeiro de 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5825.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5825.htm). Acesso em: 29 jul. 2015.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.162 de 01 de maio de 1940.** Institui o salário mínimo e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2162-1-maio-1940-412194-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 31 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 5.452 de 01 de maio de 1943.** Aprova a consolidação das leis do trabalho. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm). Acesso em: 01 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966.** Cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5107.htm). Acesso em: 29 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.783 de 28 de junho de 1989.** Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/LEIS/L7783.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/L7783.htm). Acesso em: 21 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990.** Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8036\\_consol.htm#art32](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8036_consol.htm#art32). Acesso em: 29 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112cons.htm). Acesso em: 01 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005.** Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11091.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11091.htm). Acesso em: 30 maio 2015.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 386, de 12 de abril de 2005.** O Reitor da Universidade Federal de Pernambuco, no uso de suas atribuições, diante do que determina o §1º do artigo 19, da Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, publicada no DOU de 13 subsequente, e tendo em vista a RESOLUÇÃO Nº 01/2005, do CONSELHO UNIVERSITÁRIO exarado no Processo nº 23076.003694/2005-71, resolve: Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=2&pagina=22&data=12/04/2005>. Acesso em: 29 jun. 2015.

BRESSER-PEREIRA. Luiz Carlos. **A Reforma da administração pública.** Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/96>.

ReformaDaAdministracaoPublica.pdf. Acesso em: 04 out. 2015.

CALVETE, Cássio da Silva; GARCIA, Mariana Hansen. **A convenção n.151 da OIT e seus impactos para os servidores públicos no Brasil**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2014.

CANTALICE, Welington Barros; OLIVEIRA, Roberto Véra de. **A crise do sindicalismo do setor público: o caso do SINTESP**. Paraíba: Ariús, 2012.

CRESWELL, John. **Projeto de pesquisa métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

\_\_\_\_\_. Balanço das greves em 2005. **Estudos e Pesquisa**, São Paulo, n. 20, 2006. Disponível em: [http://www.dieese.org.br/balancodasgreves/2005/estpesq20\\_greves2005.pdf](http://www.dieese.org.br/balancodasgreves/2005/estpesq20_greves2005.pdf). Acesso em: 09 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. Balanço das greves em 2012. **Estudos e Pesquisa**. São Paulo, n. 66, 2013. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/balancodasgreves/2012/estPesq66balancogreves2012.pdf>. Acesso em: 09 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. Balanço das greves em 2013. **Estudos e Pesquisa**, São Paulo, n 79, 2015. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/estudosepesquisas/2013/estPesq79balancogreves2013.pdf>; Acesso em: 25 dez. 2015.

FASUBRA.2007 Disponível em: <http://www.fasubra.org.br/documentos/fasubra.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <http://www.fasubra.org.br/index.php/fasubra/797-em-reuniao-conjunta-representacao-da-categoria-e-governo-prosseguem-negociacao-da-pauta-da-greve>. Acesso em: 10 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <http://www.fasubra.org.br/index.php/fasubra/821-nota-publica-sobre-as-negociacoes-entre-governo-e-os-servidores-publicos-federais>. Acesso em: 10 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. Disponível em: [www.fasubra.org.br/index.php/component/phocadownload/category/35-publicacoes?download=196:revista-memoria/30anos-fasubra](http://www.fasubra.org.br/index.php/component/phocadownload/category/35-publicacoes?download=196:revista-memoria/30anos-fasubra). Acesso em: 05 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <http://www.fasubra.org.br/index.php/fasubra/694-ato-nacional-no-rio-dia-06-03-contra-a-ebserh-e-em-defesa-dos-hospitais-universitarios>. Acesso em: 01 abr. 2016.

CRESWELL, John. **Projeto de pesquisa métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

LAVILLE, Christian, DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Belo Horizonte: UFMQ, 1999.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

\_\_\_\_\_. **Fundamentos de metodologia científica**. 59. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LIMA, Juliana Rodrigues Vieira. **Impacto de alterações no mercado de trabalho sobre a relação entre contribuintes e beneficiários do regime geral de previdência social**. 2011. Dissertação (Mestrado em Demografia) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2011 Disponível em: [http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/AMSA-8P3H3B/juliana\\_rodrigues\\_veira\\_lima\\_2011.pdf?sequence=1](http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/AMSA-8P3H3B/juliana_rodrigues_veira_lima_2011.pdf?sequence=1). Acesso em: 19 jan. 2016.

LIRA, Jailton de Souza. A trajetória sindical dos trabalhadores da educação em Alagoas (1985-2010). **Revista Eletrônica de Educação**, v. 9, n. 1, p. 153-166, 2015.

LOPES, Sérgio Leite. História e transformações do sindicalismo brasileiro. **Revista Theomai/Thedomai Journal**, 2009.

NOGUEIRA, Analdo José França Mazzei. Relações de trabalho no setor público. **Revista de Direito do Trabalho e da Seguridade Social da USP**. São Paulo: USP, a. 2. n. 3, 2007.

NORONHA, Eduardo Garuti. **Ciclo de greves, transição política e estabilização: Brasil, 1978-2007**. São Paulo: Lua Nova, 2009.

PAULA, Roseli Gomes de. **O direito de greve do servidor público civil**. Rio de Janeiro, 2006.

SANTANA, Marco Aurélio. Para onde foram os sindicatos? **Caderno CRH**, v. 28, n. 75, p. 453-456, 2015.

SILVA, Sidney Jard da. Companheiros servidores: avanço do sindicalismo do setor público na CUT. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, n. 46, jun. 2001.

SINTUFEPE. **História**. Disponível em: <http://www.sintufepeufrpe.org.br/index.php/o-sindicato/>. Acesso em: 03 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. **Histórico de greve**. Disponível em: <http://1.bp.blogspot.com/-qeY679ZbnpE/VYcuI0A7QuI/AAAAAAAAACoY/UWB99HgHspE/s640/HGREVE2.jpg>. Acesso em: 03 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. **Pauta 2013**. Disponível em: [http://sintufefessufpe.blogspot.com.br/2013\\_08\\_01\\_archive.html](http://sintufefessufpe.blogspot.com.br/2013_08_01_archive.html). Acesso em: 05 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Pauta 2014**. Disponível em: <http://sintufefessufpe.blogspot.com.br/2014/05/ato-de-entrega-da-pauta-interna-dos.html>. Acesso em: 05 mar. 2016.

**UFPE. A UFPE: em números**. Recife, 2018. Disponível em: <https://www.ufpe.br/institucional/ufpe-em-numeros>. Acesso em: 17 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **A UFPE: A Instituição**. 2009. Disponível em: [https://www.ufpe.br/ufpenova/index.php?option=com\\_content&view=article&id=99&Itemid=178](https://www.ufpe.br/ufpenova/index.php?option=com_content&view=article&id=99&Itemid=178). Acesso em: 05 mar. 2016

\_\_\_\_\_. **Contrato que entre si celebram a Universidade Federal de Pernambuco – UFPE e a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH**. Disponível em: [http://www.ebserh.gov.br/documents/15796/102304/contrato\\_hc\\_ufpe.pdf/d64d59e8-434c-4a54-a974-e7b2e1b923e8](http://www.ebserh.gov.br/documents/15796/102304/contrato_hc_ufpe.pdf/d64d59e8-434c-4a54-a974-e7b2e1b923e8). Acesso em: 22 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Estabelece normas sobre jornada de trabalho dos servidores Técnico-Administrativos em Educação da UFPE**. Disponível em: [https://www.ufpe.br/progepe/images/BO\\_novo/bo2014/bo122.pdf](https://www.ufpe.br/progepe/images/BO_novo/bo2014/bo122.pdf). Acesso em: 22 jun. 2016.

WAGNER, Maria Nazaré. **O movimento trabalhista na UFSC sob a luz do novo sindicalismo no Brasil: a experiência dos trabalhadores técnico-administrativos em educação da UFSC**. Florianópolis: UFSC, 2013.

## **A Governança e os Rankings Universitários nas Instituições de Ensino Superior: o caso da Universidade Federal de Pernambuco**

Maria da Conceição Couto da Silva<sup>1</sup>

Josete Florêncio dos Santos<sup>2</sup>

### **RESUMO**

Esta pesquisa teve como objetivo analisar se a introdução das práticas de governança na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) pode ser associada ao desempenho apresentado nos principais indicadores de avaliação de IES (Instituição de Ensino Superior), no período de 2013 a 2015. A pesquisa é necessária, pois ajuda a reforçar a importância dos instrumentos de governança nos diferentes níveis da administração pública, incentivando uma gestão mais transparente, responsável e em dia com suas contas. Para isto, utilizou-se de uma pesquisa do tipo estudo de caso, com abordagem metodológica de pesquisa qualitativa e objeto de estudo a UFPE. Na coleta de dados foram utilizadas fontes secundárias públicas, disponíveis nos websites das instituições avaliadoras e da UFPE. Informações adicionais dos websites da Controladora Geral da União, Portal da Transparência e do Tribunal de Contas da União foram também utilizadas. Os dados foram analisados pela técnica de análise de conteúdo interpretativa. Como principais resultados pode-se observar que a UFPE foi considerada como a melhor universidade do Norte-Nordeste e entre as 16 melhores

---

1 Possui Mestrado Profissional em Administração e Graduação em Ciências Contábeis

2 Possui Doutorado e Mestrado em Administração e Graduação em Engenharia Elétrica e em Administração.

do Brasil, no período analisado. Também a UFPE atende de forma satisfatória ao recomendado nas boas práticas de governança. As práticas de governança mostram-se importantes e contribuíram para melhoria do desempenho institucional na UFPE.

**Palavras-chave:** Governança. *Rankings* Universitários. UFPE.

## 1 INTRODUÇÃO

Buscar o avanço na administração pública vislumbrando o incremento da participação da sociedade no campo decisório e no controle das ações governamentais já não é tão distante da realidade. Com o advento da tecnologia através da internet e websites, a necessidade de maior transparência na divulgação de informações, prestação de contas e responsabilização estão presentes no cotidiano e representam a evidência do controle social.

O debate sobre governança pública dialoga com a nova gestão pública, que teve início na década de 1980 (MATTIA; BELLEN, 2014). No Brasil, desde a década de 1990 a reforma da gestão pública vem ocorrendo em resposta às duas grandes forças que definiram as últimas duas décadas do século XX: a globalização e a democracia (BRESSER-PEREIRA, 2002).

Para Bresser-Pereira (2001) a governança é um processo dinâmico, no qual os agentes públicos (estado, sociedade e governo) se organizam e gerem a vida pública. Logo, o conceito de governança se difunde por fatores como reformas do setor público (BEVIR, 2010).

Neste contexto estão inseridas as Instituições de Ensino Superior (IES), que de acordo com o Censo da Educação Superior do ano de 2015, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o universo brasileiro é composto por 2.364 IES, sendo 195 universidades, 149 centros universitários, 1.980 faculdades e 40 institutos federais e centros federais de educação tecnológica.

As universidades, que apesar de representarem 12,5% do total das IES, concentram 53,3% das matrículas, estão submetidas a grandes desafios, como a criação de novos cursos e o aumento de número de vagas oferecidas, porém apresentando distorções na alocação de recursos orçamentários que afetam principalmente a manutenção da qualidade dos serviços prestados (PIRES; ROSA; SILVA, 2010). Esses desafios, associados às demandas de aumento da autonomia e da internacionalização do ensino superior e as exigências da sociedade por mais transparência criaram a necessidade da autoavaliação universitária como uma atividade a mais a ser realizada pelos gestores institucionais (BENGOETXEA; BUELA-CASAL, 2013).

Assim, com a crescente escassez dos recursos orçamentários destinados às universidades públicas, torna-se cada vez mais evidente a necessidade de tornar os processos de controle descentralizados, transparentes, flexíveis e de corresponsabilização, melhorando o desempenho das atividades primárias de ensino, pesquisa e extensão (PIRES; ROSA; SILVA, 2010).

Dessa forma, este estudo tem como objeto de estudo a UFPE, instituição de ensino superior pública brasileira, na qual surgiu a problemática de trabalhar a questão do seu desempenho em avaliações externas, ou seja, *rankings* acadêmicos nacional e internacionalmente reconhecidos. Os *rankings* nacionais que foram utilizados são o Índice Geral de Cursos (IGC), emitido pelo INEP e o *Ranking* Universitário Folha, organizado pela Folha de São Paulo. Os *rankings internacionais selecionados foram: Center for World University Rankings (CWUR), Quacquarelli Symonds World University Rankings (QS) e Scimago Institutions Rankings (SIR)*. O critério de escolha dos *rankings* foi pelo fácil acesso aos seus dados, via *websites* das instituições de avaliação.

Diante do exposto, considerando a importância da governança em instituições públicas e seu alinhamento com o desempenho surge o problema central deste estudo: **Até que ponto a introdução de práticas de governança está associada com o desempenho da UFPE divulgado pelas principais instituições avaliadoras de IES?**

Este trabalho apresenta como objetivo geral analisar até que ponto a introdução das práticas de governança na UFPE pode ser associada ao desempenho apresentado nos principais indicadores de avaliação de IES, no período de 2013 a 2015. Já os objetivos específicos, estudados no período de 2013 a 2015, são: analisar a evolução do desempenho da UFPE de acordo com os principais indicadores de avaliação de IES, situando a nível internacional, nacional e entre as IFES; elencar as práticas de governança promovidas pela UFPE, com base nas dimensões de transparência, prestação de contas e responsabilidade social; verificar e analisar se o desempenho da UFPE está associado aos incrementos das práticas de governança.

A pesquisa é importante porque há necessidade de reforçar os instrumentos de governança nos diferentes níveis da administração pública. Para Anastasia (2000), é importante expandir e aperfeiçoar os meios de relação e de gestão dos conflitos de interesses, implementando políticas para aprofundar as interconexões entre governança, prestação de contas, responsabilidade.

Esse trabalho aborda um tema que gera interesse nas instituições públicas de forma geral, sendo amplamente discutido no setor privado e hoje é uma realidade no setor público. Órgãos como o Tribunal de Contas já incentivam as boas práticas de governança, inclusive gerando índices e medindo o desempenho das instituições públicas.

É um estudo concedido, pensado e elaborado especialmente para o caso UFPE, dando a oportunidade de se pensar governança na universidade, sem deixar de lado sua missão de promover a formação de pessoas e a construção de conhecimentos e competências científicas e técnicas de referência mundial. Dessa forma, essa pesquisa se motiva a melhor compreender as práticas de governança na UFPE, aumentando assim o arcabouço do conhecimento sobre governança nas IES.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção foram abordados conceitos que norteiam a pesquisa. Na primeira parte são apresentados conceitos e noções sobre a Governança e na segunda parte o tema abordado versa sobre o desempenho das IES, apresentando os principais indicadores (rankings) de avaliação utilizados para operacionalizar a pesquisa.

### 2.1 Governança

A expressão governança corporativa tem uma diversidade de formas de conceituação. Para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2015), governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas. Em seu Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa (2015), o IBGC enfatiza que os fundamentos e as práticas se aplicam a qualquer tipo de organização, independentemente de porte, natureza jurídica ou tipo de controle, respeitada as devidas peculiaridades (IBGC, 2015). Sua função é proteger os investidores, credores e acionistas minoritários da expropriação dos acionistas controladores e administradores, funcionando como mecanismo de segurança (LA-PORTA, 2000).

Apesar da governança corporativa ter se destacado a empresas privadas, órgãos internacionais como *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) e o *International Federation of Accountants* (IFAC), adaptaram os princípios e recomendações de práticas às entidades do setor público. Já em nível nacional, além do IBGC, o Tribunal de Contas da União (TCU), através do seu Referencial Básico de Governança (2014), define as diretrizes de boas práticas de GOVERNANÇA pública aplicáveis a órgãos e entidades da administração pública. O Quadro 1 apresenta os princípios de governança para os modelos analisados: IBGC (2015), IFAC (2001), OECD (2015) e TCU (2014).

## Quadro 1 - Princípios de governança

Princípios de Governança			
IBGC	IFAC	OECD	TCU
Transparência	Transparência	Enquadramento eficaz do governo	Legitimidade
Equidade	Integridade	Os direitos dos acionistas e funções fundamentais do seu exercício	Equidade
Prestação de Contas	Prestação de contas	Tratamento equitativo dos acionistas	Responsabilidade
Responsabilidade corporativa	-	Relação dos stakeholders com o governo	Eficiência
-	-	Transparência e divulgação	Probidade
-	-	Responsabilidades dos órgãos de administração	Transparência
-	-	-	Accountability

Fonte: IBGC, 2015; IFAC, 2001; OECD, 2015 e TCU, 2014.

A transparência das informações, prestação de contas (ou *accountability*) e responsabilidade (corporativa ou estatutária) figuram como os principais princípios de governança recomendados por estes órgãos.

Cada princípio possui práticas que vão assegurar seu cumprimento, contribuindo para o estabelecimento de uma boa governança. Esta pesquisa se preocupou em selecionar práticas as quais fossem sugeridas pelos modelos apresentados de forma simultânea ou pelo maior número de aderência dos modelos. Assim, no Quadro 2 estão dispostas as práticas selecionadas para cada princípio.

## Quadro 2 - Práticas de governança a serem analisadas

Transparência	
T1	Divulgar informação para os diferentes segmentos universitários
T2	Divulgar relatórios adicionais aos exigidos legalmente.
T3	Apresentar relatórios contábeis de acordo com padrões internacionais.
Prestação de Contas	
P1	Divulgar relatório anual de gestão do exercício.
P2	Submeter à auditoria externa anual.
P3	Divulgar informações sobre a remuneração e benefícios dos gestores devidamente explicados.
Responsabilidade Social	

R1	Possuir ações que garantam a conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis às melhores práticas.
R2	Possuir um código de conduta próprio.
R3	Avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos.

Fonte: IBGC, 2015; IFAC, 2001; OCDE, 2015 e TCU 2014.

Assim, espera-se que a instituição pública se comprometa, com a gestão estratégica baseando-se nas diretrizes do seu plano estratégico institucional, para que possa estabelecer uma boa governança no setor público. Dessa forma, esta pesquisa pretende analisar as práticas de governança promovidas pela UFPE baseada nessas três dimensões.

## 2.2 Desempenho nas Instituições de Ensino Superior

Tratar de desempenho nas IES é um assunto complexo e requer esclarecimentos a cerca do assunto. O desempenho é medido normalmente através de indicadores que demonstram a situação global de uma organização. O ato de mensurar o desempenho de uma instituição pode ser entendido como “avaliar”.

A avaliação permite compreender, além dos índices quantitativos, a finalidade da instituição, os projetos, aspectos estratégicos, de gestão de pessoa, enfim, aspectos qualitativos (DIAS SOBRINHO, 1997).

Entre os diversos tipos de ranking, os universitários proporcionam uma base comparativa que permite situar as universidades no contexto nacional e até mesmo no mundial (BENITO; ROMERA, 2011).

Os *rankings* utilizados neste trabalho são Índice Geral de Cursos (IGC), *Ranking* Universitário Folha (RUF), *Quacquarelli Symonds World University Rankings* (QS), *Center for World University Rankings* (CWUR) e *Scimago Institutions Rankings* (SIR).

## 3 METODOLOGIA

O objetivo geral da pesquisa aponta para uma abordagem metodológica de pesquisa qualitativa. Como afirma Cooper e Schindler (2011), a pesquisa qualitativa tem como função descrever como e por

que as coisas acontecem, visando obter um entendimento profundo sobre o caso.

Assim, o tipo de pesquisa escolhido foi o estudo de caso, onde o foco está na compreensão do caso em particular, das suas nuances e complexidades (STAKE, 1998 *apud* GODOI; BANDEIRA-DE-MELLO; SILVA, 2010).

A coleta de dados foi feita pela pesquisadora, obedecendo às especificidades de cada objetivo específico, nos websites indicados no Quadro 3, no Quadro 4 e no Quadro 5.

Para o primeiro objetivo, ou seja, analisar a evolução do desempenho UFPE de acordo com os principais indicadores de avaliação de IES, no período de 2013 a 2015, buscou-se dados referentes às posições alcançados pela UFPE nos *websites* de cada instituição avaliadora, conforme listados no Quadro 3, acessados entre o período de 01 de junho a 22 de julho de 2016.

Quadro 3 - Websites consultados das instituições avaliadoras

Sigla	Website
IGC	<a href="http://portal.inep.gov.br/educacao-superior/indicadores/indice-geral-de-cursos-igc">portal.inep.gov.br/educacao-superior/indicadores/indice-geral-de-cursos-igc</a>
RUF	<a href="http://ruf.folha.uol.com.br/2015">ruf.folha.uol.com.br/2015</a> <a href="http://ruf.folha.uol.com.br/2014">ruf.folha.uol.com.br/2014</a> <a href="http://ruf.folha.uol.com.br/2013">ruf.folha.uol.com.br/2013</a>
CWUR	<a href="http://cwur.org/2015">cwur.org/2015</a> <a href="http://cwur.org/2014">cwur.org/2014</a> <a href="http://cwur.org/2013">cwur.org/2013</a>
QS	<a href="http://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2015">www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2015</a> <a href="http://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2014">www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2014</a> <a href="http://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2013">www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2013</a>
SIR	<a href="http://www.scimagoir.com/rankings.php?year=2007">http://www.scimagoir.com/rankings.php?year=2007</a> <a href="http://www.scimagoir.com/rankings.php?year=2008">http://www.scimagoir.com/rankings.php?year=2008</a> <a href="http://www.scimagoir.com/rankings.php?year=2009">http://www.scimagoir.com/rankings.php?year=2009</a>

Fonte: Elaborado pela autora, 2016.

Importante destacar que o corte temporal de três anos se justifica por ser o período em que a UFPE utiliza como padrão para sua avaliação institucional, estando disponíveis nos websites das instituições avaliadoras dados relativos a estes anos.

Para o segundo objetivo específico, elencar as práticas de governança promovidas pela UFPE, com base nas dimensões de transparência, prestação de contas e responsabilidade social, optou-se pela pesquisa documental, buscando documentos e informações diversas divulgadas em caráter público, ou seja, que qualquer pessoa possa ter acesso. Essa busca se deu através de websites da UFPE acessados entre os dias 01 e 22 de julho de 2016, conforme Quadro 4.

Quadro 4 - Websites consultados para atender ao segundo objetivo

Sigla	Website	Sigla	Website
Acesso à Informação UFPE	<a href="http://www.ufpe.br/acessoainformacao">www.ufpe.br/acessoainformacao</a>	EDR	<a href="http://www.ufpe.br/edr">www.ufpe.br/edr</a>
Agência de Notícias	<a href="http://www.ufpe.br/agencia">www.ufpe.br/agencia</a>	FADE	<a href="http://fade.org.br">fade.org.br</a>
Biblioteca Central	<a href="http://www.ufpe.br/sib">www.ufpe.br/sib</a>	HC	<a href="http://www.ebserh.gov.br/web/hc-ufpe">www.ebserh.gov.br/web/hc-ufpe</a>
CAA	<a href="http://www.ufpe.br/caa">www.ufpe.br/caa</a>	Lika	<a href="http://www.ufpe.br/like">www.ufpe.br/like</a>
CAC	<a href="http://www.ufpe.br/cac">www.ufpe.br/cac</a>	NEFD	<a href="http://www.ufpe.br/nefd">www.ufpe.br/nefd</a>
CAV	<a href="http://www.ufpe.br/cav">www.ufpe.br/cav</a>	NTI	<a href="http://www.ufpe.br/nti">www.ufpe.br/nti</a>
CB	<a href="http://www.ufpe.br/ccb">www.ufpe.br/ccb</a>	NTVRU	<a href="http://www.ufpe.br/ntvru">www.ufpe.br/ntvru</a>
CCEN	<a href="http://www.ufpe.br/ccen">www.ufpe.br/ccen</a>	NUSP	<a href="http://www.ufpe.br/nusp">www.ufpe.br/nusp</a>
CCJ	<a href="http://www.ufpe.br/ccj">www.ufpe.br/ccj</a>	Ouvidoria UFPE	<a href="http://www.ufpe.br/ouvidoriageral">www.ufpe.br/ouvidoriageral</a>
CCS	<a href="http://www.ufpe.br/ccs">www.ufpe.br/ccs</a>	Portal da Transparência	<a href="http://www.portaltransparencia.gov.br">www.portaltransparencia.gov.br</a>
CCSA	<a href="http://www.ufpe.br/ccsa">www.ufpe.br/ccsa</a>	PROACAD	<a href="http://www.ufpe.br/proacad">www.ufpe.br/proacad</a>
CE	<a href="http://www.ufpe.br/ce">www.ufpe.br/ce</a>	PROAES	<a href="http://www.ufpe.br/proaes">www.ufpe.br/proaes</a>
CET	<a href="http://www.ufpe.br/cet">www.ufpe.br/cet</a>	PROCIT	<a href="http://www.ufpe.br/procit">www.ufpe.br/procit</a>
CFCH	<a href="http://www.ufpe.br/cfch">www.ufpe.br/cfch</a>	PROEXC	<a href="http://www.ufpe.br/proexc">www.ufpe.br/proexc</a>
CGU	<a href="http://www.cgu.gov.br">www.cgu.gov.br</a>	PROGEPE	<a href="http://www.ufpe.br/progepe">www.ufpe.br/progepe</a>
CIN	<a href="http://www2.cin.ufpe.br">www2.cin.ufpe.br</a>	PROGEST	<a href="http://www.ufpe.br/progest">www.ufpe.br/progest</a>
CONECTE	<a href="http://www.ufpe.br/conecte">www.ufpe.br/conecte</a>	PROPESQ	<a href="http://www.ufpe.br/propesq">www.ufpe.br/propesq</a>
Cooperação Internacional	<a href="http://www.ufpe.br/cooperacaointernacional">www.ufpe.br/cooperacaointernacional</a>	PROPLAN	<a href="http://www.ufpe.br/proplan">www.ufpe.br/proplan</a>
CPA	<a href="http://www.ufpe.br/cpa">www.ufpe.br/cpa</a>	RU	<a href="http://www.ufpe.br/restaurante">www.ufpe.br/restaurante</a>
CTG	<a href="http://www.ufpe.br/ctg">www.ufpe.br/ctg</a>	Superintendência de Infraestrutura	<a href="http://www.ufpe.br/sinfra">www.ufpe.br/sinfra</a>
DINE	<a href="http://www.ufpe.br/dine">www.ufpe.br/dine</a>	TCU	<a href="http://portal.tcu.gov.br/cidadao">portal.tcu.gov.br/cidadao</a>
Editora Universitária	<a href="http://www.ufpe.br/edufpe">www.ufpe.br/edufpe</a>	UFPE	<a href="http://www.ufpe.br/ufpenova">www.ufpe.br/ufpenova</a>

Fonte: Elaborado pela autora, 2016.

Ainda para atender ao segundo objetivo, o Quadro 5 a seguir representa o instrumento de coleta de dados elaborado de acordo com os parâmetros constantes nos modelos de governança do IBGC (2015), IFAC (2001), OCDE (2015), TCU (2014), apresentando as dimensões de transparência, prestação de contas e responsabilidade social.

Para atender ao terceiro objetivo, ou seja, verificar e analisar se o desempenho da UFPE está associado ao incremento das práticas de governança, as informações utilizadas foram coletadas nas etapas anteriores, transpondo-as uma linha do tempo, como forma de melhor compreender a associação entre o incremento das práticas de governança com o desempenho da instituição, compreendendo o período de 2013 a 2015.

Quadro 5 - Análise das práticas de governança na UFPE

<b>Transparência</b>			
<b>Práticas de Governança</b>	<b>Caracterização</b>	<b>Fonte da informação</b>	<b>Referência</b>
Divulgar informação para os diferentes segmentos universitários.	Existência de canais de comunicação destinados para os diferentes públicos universitários.	<i>Website</i> da PROCIT: <a href="http://www.ufpe.br/procit">www.ufpe.br/procit</a> Portal do Estudante: <a href="http://estudante.ufpe.br">estudante.ufpe.br</a> Aplicativos Móveis: UFPE Mobile, UFPE Notícias; <i>Website</i> da ASCOM: <a href="http://www.ufpe.br/agencia">www.ufpe.br/agencia</a>	IBGC (2015), IFAC (2001), OCDE (2015), TCU (2014).
Divulgar relatórios adicionais aos exigidos legalmente.	Divulgar documentos adicionais diferentes aos exigidos legalmente.	<i>Websites</i> das Pró-Reitorias, Centros Acadêmicos, Órgãos Suplementares e demais setores.	IBGC (2015), IFAC (2001), TCU (2014).
Apresentar relatórios contábeis de acordo com padrões internacionais.	Os relatórios contábeis devem ser divulgados de acordo com as IPSAS - <i>International Public Sector Accounting Standards</i> .	<i>Website</i> da PROPLAN: <a href="http://www.ufpe.br/proplan">www.ufpe.br/proplan</a>	IBGC (2015), IFAC (2001), OCDE (2015).

<b>Prestação de Contas</b>			
<b>Práticas de Governança</b>	<b>Caracterização</b>	<b>Fonte da informação</b>	<b>Referência</b>
Divulgar relatório anual de gestão do exercício.	Relatório de publicação obrigatória e elaborado de acordo com normativas do TCU e CGU.	<i>Website</i> da PROPLAN: <a href="http://www.ufpe.br/proplan">www.ufpe.br/proplan</a>	IBGC (2015), IFAC (2001), OCDE (2015), TCU (2014).
Submeter à auditoria externa anual.	Submeter à auditoria realizada por empresas de auditoria independente.	<i>Website</i> da PROPLAN: <a href="http://www.ufpe.br/proplan">www.ufpe.br/proplan</a>	IBGC (2015), IFAC (2001), OCDE (2015).
Divulgar informações sobre a remuneração e benefícios dos gestores devidamente explicados.	Informações de publicação obrigatória de acordo com as Leis da Transparência e de Acesso à Informação.	Portal da Transparência: <a href="http://www.portaltransparencia.gov.br">www.portaltransparencia.gov.br</a>	IBGC (2015), IFAC (2001), OCDE (2015).
<b>Responsabilidade Social</b>			
<b>Práticas de Governança</b>	<b>Caracterização</b>	<b>Fonte da informação</b>	<b>Referência</b>
Possuir ações que garantam a conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis às melhores práticas.	Estar definido no Estatuto e Regimento Geral da instituição.	Estatuto da UFPE; Regimento Geral da UFPE.	IBGC (2015), IFAC (2001), TCU (2014).
Possuir um código de conduta próprio.	Documento elaborado pela Comissão de Ética da instituição.	<i>Website</i> da Comissão de Ética: <a href="http://www.ufpe.br/cet">www.ufpe.br/cet</a>	IBGC (2015), IFAC (2001), OCDE (2015), TCU (2014).
Avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos.	Realizar pesquisa de satisfação que avalie aspectos de comprometimento, gestão da pesquisa, ensino e extensão, investimento em infraestrutura, entre outros.	<i>Websites</i> das Pró-Reitorias, Centros Acadêmicos, Órgãos Suplementares e demais setores.	IBGC (2015), OCDE (2015), TCU (2014).

Fonte: Elaborado pela autora, 2016.

Os dados coletados nesta pesquisa foram tratados de forma qualitativa. Para Yin (2015), no estudo de caso o pesquisador deve se basear em estratégias analíticas gerais. Cabe a ele ter a percepção que

apesar do objeto de estudo ser amplo e possuir várias formas e aspectos a ser analisado, o foco deve ser nas questões pertinentes ao objetivo geral de pesquisa.

O Quadro 6 apresenta uma síntese dos procedimentos metodológicos e sua relação com os objetivos específicos da pesquisa, buscando responder ao objetivo geral.

Quadro 6 - Síntese dos procedimentos metodológicos

<b>Objetivo Geral: Analisar se a introdução das práticas de governança na UFPE pode se associada ao desempenho apresentado nos principais indicadores de avaliação de IES, no período de 2013 a 2015.</b>				
<b>Objetivos Específicos</b>	<b>Fonte dos dados</b>	<b>Instrumento</b>	<b>Técnica</b>	<b>Tratamento</b>
Analisar a evolução do desempenho da UFPE de acordo com os principais indicadores de avaliação de IES, situando a nível internacional, nacional e entre as IFES.	Websites do INEP, RUF, QS, CWUR e SIR.	-		
Elencar as práticas de governança promovidas pela UFPE, com base nas dimensões de transparência, prestação de contas e responsabilidade social.	Websites da UFPE, CGU, Portal da Transparência e TCU.	Protocolo de pesquisa - Quadro 12	Análise documental	Análise de conteúdo interpretativa
Verificar e analisar se o desempenho da UFPE está associado a incrementos das práticas de governança.	Websites e documentos.	-		

Fonte: Elaborado pela autora, 2016.

## 4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nesta seção foram apresentados os resultados obtidos na pesquisa realizada. A análise dos resultados foi dividida em três partes, com o intuito de atender aos objetivos propostos. A primeira parte apresenta a evolução do desempenho da UFPE, de acordo com os principais indicadores de avaliação de IES, situando a nível internacional, nacional e entre as IFES. Na segunda parte estão os resultados da investigação sobre as práticas de governança promovidas pela UFPE. E na terceira

parte estão evidenciados os resultados que verificam o efeito do incremento das práticas de governança sobre o desempenho da UFPE.

#### 4.1 Indicadores de Desempenho da UFPE

A UFPE se destaca em diversos *rankings* em nível nacional e internacional. Eles funcionam como um tipo de selo de qualidade para instituições de ensino superior.

Em nível internacional foram utilizados os índices CWUR, QS e SIR, onde a UFPE apresenta crescimento discreto no *ranking* CWUR e mais expressivo no SIR, figurando entre as 525 melhores universidades do mundo no ano de 2015. Já no QS (Inglaterra) sua posição foi mantida durante o período de tempo analisado, estando acima da posição 701<sup>a</sup>, acompanhada de outras universidades federais brasileiras, como Bahia, Santa Catarina, Santa Maria, Viçosa, Ceará, Paraná e Fluminense.

A UFPE apresentou um desempenho melhor em 2015, em comparação com o ano de 2014, nos parâmetros de publicação e impacto científico. Isso representa uma melhora no número de trabalhos publicados nas revistas de renome e o impacto das publicações mais citadas dos pesquisadores da instituição.

A UFPE obteve melhores posições em qualidade da educação e qualidade do corpo docente, mostrando o nível de qualificação do corpo docente da instituição, bem como o destaque de ex-alunos da universidade que ganharam importantes prêmios.

A importância da projeção internacional da UFPE vai de encontro com o que a instituição defende em seu Plano Estratégico Institucional (PEI 2013-2027), quando declara em suas Declarações de Visão de Futuro, ser universidade internacionalmente reconhecida e uma instituição universitária internacionalizada. Além disso, identifica como oportunidade a busca pela cena internacional e mostra em sua missão e visão a preocupação de promover ações de referência mundial (missão) e de ser uma universidade de classe mundial (visão).

Já em nível nacional, a UFPE se destaca como uma das melhores universidades brasileiras. O IGC (Inep) se manteve durante os anos de 2013 e 2014 na faixa 4. O IGC Contínuo em 2013 foi de 3,5617 e em 2014 de 3,747, apresentando assim um pequeno crescimento referente a este índice.

Os indicadores para aferição de importância de mestrado e de doutorado também apresentaram crescimento, com destaque maior para o Doutorado. Isso pode ser explicado pela ampliação da pós-graduação na UFPE, conforme o documento de Indicadores de Gestão da UFPE 2014, em que mostra um crescimento tanto no número de alunos matriculados, como os diplomados. Houve também o incremento dos cursos de mestrado e doutorado, com maior destaque para o doutorado.

O RUF (Folha de SP) classifica as universidades brasileiras a partir de indicadores de pesquisa, inovação, internacionalização, ensino e mercado. A UFPE manteve-se em 2013 na 10ª colocação entre as universidades brasileiras e em 1º lugar entre as universidades do Norte-Nordeste. Para o ano de 2014, a UFPE ficou na posição 11ª, ainda mantendo sua condição de 1º lugar entre as universidades do Norte-Nordeste. Já no ano de 2015 a UFPE voltou a ocupar a posição 10ª e consolida sua posição de melhor universidade do Norte-Nordeste.

O índice CWUR classificou a UFPE nos anos de 2014 e 2015 de forma crescente. Ocupando a 15ª posição em 2014 e 13ª em 2015. Entre as universidades do Norte-Nordeste, foi classificada em 1º lugar nos dois anos.

No QS a UFPE manteve a posição 16ª nos anos de 2013 e 2014, enquanto em 2015 subiu para a posição 14ª. Durante esses anos é avaliada como a melhor universidade do Norte-Nordeste.

O SIR classificou a UFPE em 10º lugar durante os três anos analisados. Neste índice a UFPE também se manteve a melhor universidade do Norte-Nordeste.

Em se tratando no nível nacional, a UFPE mantém sua posição entre as melhores universidades brasileiras. Já entre as IFES, a UFPE

encontra-se na faixa 4, entre as 23 melhores universidades federais brasileiras no ano de 2013, de acordo com o IGC (Inep). Em 2014 subiu para a 15ª posição.

Para o RUF (Folha de SP), a UFPE aparece na 7ª posição nos anos 2013 e 2015, e no ano de 2014 aparece na 8ª posição entre as IFES.

O QS (Inglaterra) posiciona a UFPE entre as 10 melhores IFES entre os anos de 2013 e 2015, chegando à colocação 9ª em 2015 e o CWUR (Arábia Saudita) coloca a UFPE em 11ª colocação no ano de 2014 e na 9ª colocação em 2015. No ano de 2013 não foi classificada.

No SIR (Espanha) a UFPE se mantém durante o período analisado na 6ª posição entre as IFES.

## 4.2 Práticas de Governança

Para identificar as práticas de governança da UFPE, foram utilizados parâmetros constantes nos modelos de governança apresentados pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2015), International Federation of Accountants (IFAC, 2001), Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE, 2015b) e do Tribunal de Contas da União (TCU, 2014). As dimensões analisadas foram: transparência, prestação de contas e responsabilidade social. Para cada dimensão foram selecionadas práticas de governança que fossem apresentadas pelo maior número dos modelos utilizados.

### 4.2.1 Dimensão de Transparência

Na dimensão transparência foram analisadas três práticas: 1ª) divulgar informação para os diferentes segmentos universitários; 2ª) divulgar relatórios adicionais aos exigidos legalmente e 3ª) apresentar relatórios contábeis de acordo com padrões internacionais.

A primeira prática pode ser avaliada como favorável, uma vez que possui ações que mostram sua preocupação em divulgar informação para os diferentes segmentos universitários.

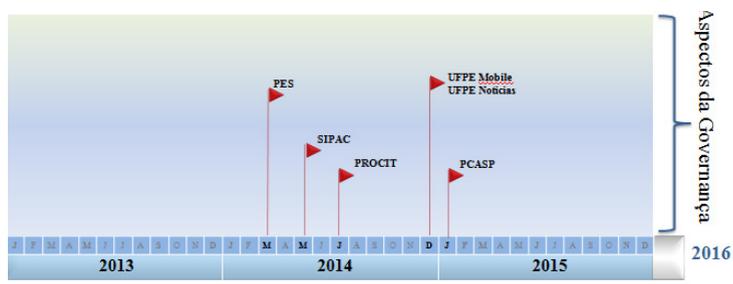
Na segunda prática percebe-se a divulgação de espontânea e

proativa, ou seja, que vai além dos que são exigidos legalmente, que é um ponto positivo a ser observado e dessa forma a UFPE atende a esta prática.

A última prática avaliada desta dimensão é atendida de forma satisfatória a partir do ano de 2015 quanto às normas internacionais de contabilidade, ficando em falta a divulgação da Demonstração do Resultado do Exercício.

A Figura 1 apresenta de forma esquematizada as práticas de governança observadas para a dimensão de transparência.

Figura 1 - Aspectos da governança para a dimensão transparência



**LEGENDA:**  
PES - Portal do Estudante;  
SIPAC - Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contrato;  
PROCIT - Pró-Reitoria de Comunicação, Informação e Tecnologia da Informação (PROCIT);  
PCASP - Plano de Contas Aplicado ao Setor Público.

Fonte: Elaborado pela autora, 2016.

#### 4.2.2 Dimensão de Prestação de Contas

Na dimensão prestação de contas foram analisadas três práticas: 1ª) divulgar relatório anual de gestão do exercício; 2ª) submeter à auditoria externa anual e 3ª) divulgar informações sobre a remuneração e benefícios dos gestores devidamente explicados.

No Brasil, o Tribunal de Contas da União regulamenta através de portarias como deve ser elaborado o relatório de gestão anual para cada exercício. Para o exercício de 2013 ele foi regulamentado pela

Portaria-TCU nº 175, de 9 de julho de 2013, o de 2014 pela Portaria-TCU nº 90, de 16 de abril de 2014 e de 2015 pela Portaria-TCU nº 321, de 30 de novembro de 2015.

A UFPE, seguindo o modelo estabelecido pelo TCU, apresenta no website da PROPLAN os relatórios de gestão dos anos de 2013, 2014 e 2015. Desta forma, a instituição atende positivamente à primeira prática.

Os relatórios de gestão do exercício da UFPE, antes de serem divulgados, passam pela auditoria da CGU, que gera um relatório e emite parecer sobre o relatório de gestão ao TCU, onde este aprova ou não o relatório de gestão da instituição.

Nos relatórios de gestão da UFPE dos anos de 2013 e 2014 deixam claro que a UFPE não se submeteu a auditoria externa, realizada por empresa de auditoria independente.

Desta forma, na segunda prática a UFPE tem avaliação fraca, uma vez que não foi submetida à auditoria realizada por empresas de auditoria independente.

A UFPE, em seu *website* ([www.ufpe.br/ufpenova](http://www.ufpe.br/ufpenova)), possui *link* direto para o *website* do Acesso à Informação da UFPE ([www.ufpe.br/acessoainformacao](http://www.ufpe.br/acessoainformacao)). No seu menu “Servidores” apresenta a listagem completa de servidores da UFPE direto do Portal da Transparência. Neste Portal pode-se buscar na aba de pesquisa pelo nome ou CPF do servidor, seja ele gestor ou não.

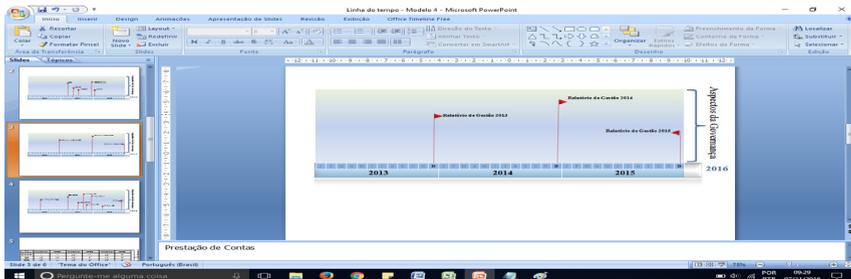
No Portal da Transparência apresenta o contracheque dos últimos seis meses do servidor com detalhes sobre sua remuneração. Além disso, possui um guia que explica cada item apresentado na consulta da remuneração.

Desta forma, a UFPE atende ao que solicita a última prática, uma vez que disponibiliza informações sobre a remuneração e benefícios dos gestores devidamente explicados.

A Figura 2 na próxima página apresenta de forma esquematizada as práticas de governança observadas para a dimensão de prestação de contas.

Importante ressaltar que foi possível identificar que o relatório de gestão do ano de 2015 teve sua divulgação efetivada em 22 de julho de 2016, já dos anos de 2013 e 2014 não foi possível fazer este tipo de identificação. Didaticamente foi apresentada na linha do tempo a divulgação dos referidos relatórios no mês de dezembro de cada ano, entendendo que o relatório de gestão, apesar de ser divulgado no próximo ano, é de competência do ano corrido. Essa espera até o relatório ser devidamente publicado no site da universidade se deve ao fato da regulamentação em torno da divulgação do relatório de gestão. Ao elaborar o relatório de gestão do exercício, a CGU o audita e gera uma avaliação emitindo parecer e encaminhando este ao TCU, onde será avaliado o relatório da instituição e só após a aprovação pelo TCU é que a divulgação é autorizada.

Figura 2 - Aspectos da governança para a dimensão prestação de contas



Fonte: Elaborado pela autora, 2016.

### 4.2.3 Dimensão de Responsabilidade Social

Na dimensão responsabilidade social foram analisadas três práticas: 1ª) possuir ações que garantam a conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis às melhores práticas; 2ª) possuir um código de conduta próprio e 3ª) avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos.

A UFPE apresenta instrumentos que garantem a conformidade

com as leis e regulamentos aplicáveis às melhores práticas, uma vez que o Estatuto e seu Regimento regulam a instituição dentro das normas que disciplinam o funcionamento de uma universidade federal. Assim, a primeira prática é atendida.

Quanto à segunda prática, dois códigos de ética e conduta regem os servidores públicos federais: Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal e Código de Conduta da Alta Administração Federal.

Na UFPE, a Comissão de Ética foi criada pela Portaria n.º 1.351, de 21 de março de 2014, com caráter consultivo de dirigentes e servidores da UFPE. Ela faz parte do Sistema de Gestão de Ética, o qual regulamenta junto com o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal sobre a formação da Comissão de Ética em cada órgão da Administração Pública.

Assim, levando em consideração que o Código de Conduta Ética próprio da instituição não foi observado na investigação, nesta prática a UFPE é avaliada de forma fraca, uma vez que ainda não possui divulgado um código de ética próprio.

A última prática versa sobre avaliação da imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e seus produtos. A UFPE oferece diversos serviços e produtos que abrangem as atividades de ensino, pesquisa e extensão.

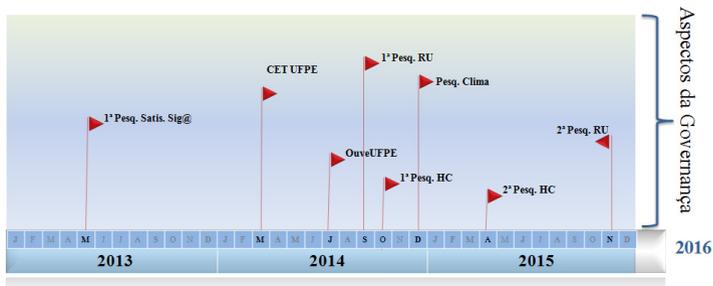
Foram encontradas ações de pesquisa de satisfação no Hospital das Clínicas, no Restaurante Universitário (RU), na Pró-reitoria para Assuntos Acadêmicos, que avaliam a satisfação do usuário em relação a várias áreas do hospital, como atendimento e infraestrutura, as condições de ensino e aprendizagem nos cursos de graduação para promoção da melhoria de qualidade dos mesmos e a qualidade da prestação de serviços do RU.

Além das pesquisas de satisfação, a UFPE possui canais de acesso do cidadão. A Ouvidoria-Geral da UFPE, criada em 2012, através do através do Sistema Gestão de Demandas, o OuveUFPE, em 2014, tem

como objetivo promover ações preventivas e corretivas, relacionadas às atividades institucionais, assegurando o respeito aos direitos individuais e coletivos da comunidade.

Desta forma, observa-se que a UFPE possui instrumentos que avaliam a satisfação nos diversos segmentos universitários, contribuindo para o conhecimento sobre a satisfação das partes interessadas com relação aos seus serviços e produtos. Na Figura 3 apresenta de forma esquematizada as práticas de governança observadas para a dimensão de responsabilidade social.

Figura 3 - Aspectos da governança para a dimensão responsabilidade social



**LEGENDA:**

- 1ª Pesq. Satis. Sig@ - 1ª Pesquisa de Satisfação do Usuário do Sig@;
- CET UFPE - Comissão de Ética da UFPE;
- OuveUFPE - Sistema Gestão de Demandas da Ouvidoria;
- 1ª Pesq. RU - 1ª Pesquisa de satisfação do Restaurante Universitário;
- 1ª Pesq. HC - Pesquisa para avaliar o índice de satisfação dos cidadãos que utilizam os serviços de internação e ambulatório do HC;
- Pesq. Clima - Pesquisa sobre o Clima Organizacional UFPE;
- 2ª Pesq. HC - Pesquisa de satisfação da percepção do usuário;
- 2ª Pesq. RU - 2ª Pesquisa de satisfação do Restaurante Universitário.

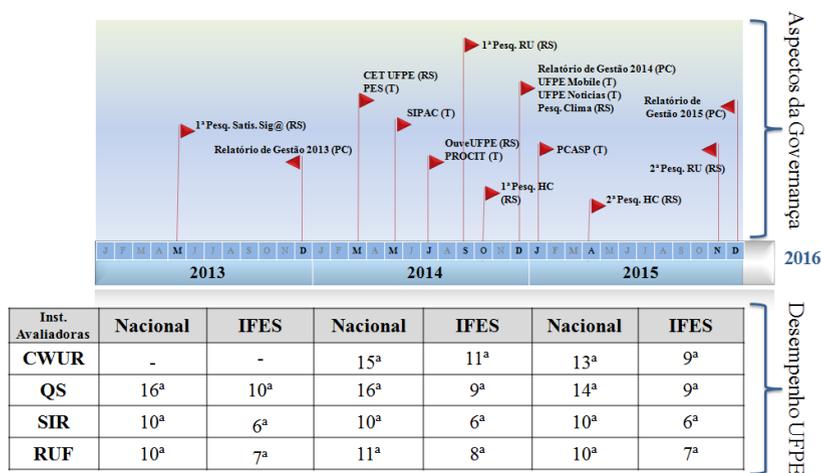
Fonte: Elaborado pela autora, 2016.

### 4.3 Associação do Desempenho da UFPE com as Práticas de Governança

De acordo com as práticas de governança analisadas, pode-se

observar que no ano de 2013 houve a presença de 3 práticas, em 2014 de 12 práticas e em 2015 de 3 práticas. Na Figura 4 é apresentada uma linha do tempo na qual estão dispostas do eixo superior as práticas de governança da UFPE observadas durante o período analisado e no eixo inferior os indicadores da UFPE no mesmo período.

Figura 4 - Associação entre os aspectos da governança e o desempenho da UFPE



**LEGENDA:**

- 1ª Pesq. Satis. Sig@ - 1ª Pesquisa de Satisfação do Usuário do Sig@;
- CET UFPE - Comissão de Ética da UFPE; PES - Portal do Estudante;
- SIPAC - Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contrato;
- OuveUFPE - Sistema Gestão de Demandas da Ouvidoria;
- PROCIT - Pró-Reitoria de Comunicação, Informação e Tecnologia da Informação (PROCIT);
- 1ª Pesq. RU - 1ª Pesquisa de Satisfação do Restaurante Universitário;
- 1ª Pesq. HC - Pesquisa para avaliar o índice de satisfação dos cidadãos que utilizam os serviços de internação e ambulatório do HC;
- Pesq. Clima - Pesquisa sobre o Clima Organizacional UFPE;
- PCASP - Plano de Contas Aplicado ao Setor Público;
- 2ª Pesq. HC - Pesquisa de satisfação da percepção do usuário;
- 2ª Pesq. RU - 2ª Pesquisa de Satisfação do Restaurante Universitário;
- CWUR - Center for World University Rankings; QS - QS World University Rankings;
- SIR - Scimago Institutions Rankings; RUF - Ranking Universitário Folha.

Fonte: Elaborado pela autora, 2016.

A UFPE se consolida em 2015 entre a melhor universidade federal no Norte-Nordeste e uma das melhores do Brasil, ficando nos últimos três anos entre as 16 melhores universidades do país.

Analisando a dispersão das práticas de governança ao longo do período analisado, percebe-se uma evolução crescente, uma vez que elas não se finalizam dentro do ano que ocorreu, mas sim as práticas do ano anterior influenciam e estão presentes no ano seguinte. Isso pode contribuir de forma positiva para o desempenho da instituição no próximo ano, como é observado um crescimento nas posições ocupadas pela UFPE em nível nacional e entre as IFES.

Dentre dos aspectos de governança analisados nesta pesquisa, pontos positivos e negativos podem ser observados:

**Pontos positivos:** Dimensão de Transparência: presença de canais de comunicação destinados para os diferentes públicos universitários, mostrando assim a preocupação em divulgar informações para os diferentes segmentos; divulgação espontânea e proativa de documentos não exigidos legalmente, como manuais, tutoriais, guias e orientações diversas; Dimensão de Prestação de Contas: divulga os relatórios anuais de gestão do exercício; disponibiliza informações sobre a remuneração e benefícios dos gestores devidamente explicados, via Portal da Transparência; Dimensão de Responsabilidade Social: apresenta instrumentos que disciplinam sua conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis às melhores práticas e possui órgão de Auditoria Interna que garante que ações sejam tomadas em prol das boas práticas; possui instrumentos que avaliam a satisfação dos seus produtos e serviços nos diversos segmentos universitários.

**Pontos negativos:** Dimensão de Transparência: atendimento parcial da divulgação das demonstrações contábeis conforme as normas internacionais, além do não atendimento nos anos de 2013 e 2014 quanto à utilização do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), conforme a IPSAS 1; Dimensão de Prestação de Contas: não foi submetida à auditoria realizada por empresas de auditoria independente; Dimensão de Responsabilidade Social: ausência da divulgação de código de ética próprio.

A melhoria contínua da governança nas instituições públicas

contribuiu para uma gestão mais transparente, responsável e legítima. Observa-se através da linha do tempo apresentada que a presença das práticas de governança tende a contribuir para a melhoria do desempenho institucional na UFPE.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Observa-se que entre o período analisado, a UFPE tem um desempenho positivo entre os índices internacionais e se manteve entre as 16 melhores universidades do Brasil e a melhor do Norte-Nordeste.

Na dimensão da transparência foram identificados como pontos positivos a divulgação de informação para os diferentes segmentos universitários e a presença de relatórios adicionais aos exigidos legalmente. Como ponto negativo a ausência de divulgação de relatórios contábeis (DRE).

Na dimensão de prestação de contas, como ponto positivo foi encontrado a publicação de relatório anual de gestão do exercício e da remuneração e benefícios dos gestores devidamente explicados. Como ponto negativo, a não submissão à auditoria externa anual.

Quanto à dimensão de responsabilidade social, os pontos positivos foram possuir ações que garantam a conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis às melhores práticas e possuir instrumentos de avaliação da imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos. Como ponto negativo observou-se a ausência da divulgação de um código de conduta próprio.

Desta forma, conclui-se que, ao longo do período analisado, a implantação das práticas de governança na UFPE tem indicado não só a melhora no quantitativo identificado durante o período, onde no ano de 2013 foram observadas duas práticas, em 2014 onze práticas e em 2015

quatro novas práticas, como também um melhor desempenho pela instituição neste mesmo período, que pode ser associado ao incremento das práticas de governança.

Como sugestão para futuras pesquisas recomenda-se adaptar o modelo utilizado para avaliar a presença das práticas de governança de forma a gerar um ranking e desta forma seria possível verificar quantitativamente a relação entre governança e desempenho. Outra sugestão seria replicar este trabalho em outras instituições de ensino superior de forma a verificar o comportamento do desempenho destas em relação às práticas de governança.

## REFERÊNCIAS

ANASTASIA, F. **Responsabilização por controle parlamentar**. Trabalho apresentado ao GT Instituições Políticas da ANPOCS, Petrópolis, 2000.

BENGOETXEA, E.; BUELA-CASAL, G. The new multidimensional and user-driven higher education ranking concept of the European Union. **International Journal of Clinical and Health Psychology**. Espanha, v.13, p. 67-73, 2013. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1697260013700097>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BENITO, M.; ROMERA, R. Improving quality assessment of composite indicators in university rankings: a case study of French and German universities of excellence. **Scientometrics**, Hungria, v. 89, n. 1, p. 153-176, Oct. 2011. Disponível em: [http://portal.uc3m.es/portal/page/portal/organizacion/web\\_consejo\\_social/gabinete\\_estudios\\_prospectiva/Estudios/FicherosEstudios/BenitoRomera\\_UniversityRankings.pdf](http://portal.uc3m.es/portal/page/portal/organizacion/web_consejo_social/gabinete_estudios_prospectiva/Estudios/FicherosEstudios/BenitoRomera_UniversityRankings.pdf). Acesso em: 22 maio 2016.

BEVIR, M. **Democratic governance: a genealogy**. Princeton: Princeton University, 2010. Disponível em: <https://osb.revues.org/1695>. Acesso em: 02 jun. 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Uma resposta estratégica aos desafios do capitalismo global e da democracia**. 2002. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2002/02>. **Desafios\_do\_capitalismo\_Global.pdf**. Acesso em: 10 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Uma nova gestão para um novo estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, 2001. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2001/78Ottawa-p.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2016.

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. **Métodos de pesquisa em administração**. 10. ed. Porto Alegre: Bookman, 2011.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação quantitativa, avaliação qualitativa: interações e ênfases: *In*: SGUISSARDI, Valdemar (org.). **Avaliação universitária em questão: reformas do estado e da educação superior**. Campinas, SP: Autores Associados. 1997.

GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. (org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2010.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br/userfiles/2014/files/CMPGPT.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2016.

IFAC, International Federation of Accountants. **Governance in the public sector: a governing body perspective**. Estados Unidos, 2001. Disponível em: [https://www1.toronto.ca/inquiry/inquiry\\_site/cd/gg/add\\_pdf/Study\\_13\\_Governance.pdf](https://www1.toronto.ca/inquiry/inquiry_site/cd/gg/add_pdf/Study_13_Governance.pdf). Acesso em: 15 jul. 2015.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Superior 2015**. Brasília: INEP, 2018. Disponível em: [http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/resumo\\_tecnico/resumo\\_tecnico\\_censo\\_da\\_educacao\\_superior\\_2015.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/resumo_tecnico/resumo_tecnico_censo_da_educacao_superior_2015.pdf). Acesso em: 01 out. 2018.

LA-PORTA, R. **Investor protection and corporate governance**. Social Science Research Network. Estados Unidos, 2000. Disponível em: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=183908](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=183908). Acesso em: 01 nov. 2015.

MATTIA, C.; BELLEN, H. M. V. A experiência da governança pública na elaboração dos planos estaduais de cultura. *In*: ENCONTRO DA ANPAD, 38., 2014, Rio de Janeiro. **Anais Eletrônicos [...]**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2014. Disponível em: [http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014\\_EnANPAD\\_APB1123.pdf](http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014_EnANPAD_APB1123.pdf). Acesso em: 10 jan. 2016.

OECD. Organisation for Economic Co-Operation and Development. **G20/OECD Principles of Corporate Governance**. OECD, 2015. Disponível em: [http://www.oecd.org/g20/meetings/ antalya/Corporate-Governance-Principles-ENG.pdf](http://www.oecd.org/g20/meetings/antalya/Corporate-Governance-Principles-ENG.pdf). Acesso em: 10 nov. 2015.

PIRES, S. D. B.; ROSA, P. M.; SILVA, A. T. Um modelo de alocação de recursos orçamentários baseado em desempenho acadêmico para Universidades Públicas. **ASAA - Advances in Scientific and Applied Accounting**, São Paulo: v. 3, n. 2, p. 239-270, 2010. Disponível em: [http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-08/index.php/ASAA/article/ view/1768](http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-08/index.php/ASAA/article/view/1768) . Acesso em: 10 ago. 2015.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: [http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/ file/file Download.jsp?fileId=8A8182A14DDA8CE1014DDFC35CA83C74](http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DDA8CE1014DDFC35CA83C74). Acesso em: 02 set. 2015.

UFPE. Universidade Federal de Pernambuco. **Plano Estratégico Institucional (PEI) UFPE 2013-2027**. Recife: UFPE, 2013. Disponível em: [https://www.ufpe.br/proplan/ images/pdf/pei13\\_27\\_.pdf](https://www.ufpe.br/proplan/images/pdf/pei13_27_.pdf). Acesso em: 10 ago. 2015.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e método**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

## **A Percepção dos Gestores da UFPE na Avaliação do Funcionamento dos Controles Internos e o Modelo Utilizado pelo Committee of Sponsoring Organizations (Coso)**

Sônia Maria Medeiros de Menezes<sup>1</sup>

Jeronymo José Libonati<sup>2</sup>

### **RESUMO**

Este estudo teve como objetivo principal analisar o grau de similaridade dos elementos do sistema de controle interno de uma Instituição de Ensino Superior à luz do modelo do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO). Para analisar utilizou-se de pesquisa exploratória, com abordagem quantitativa e aplicação de questionário; constituída por 157 servidores (técnicos e docentes) da UFPE. Na pesquisa para UFPE, os resultados obtidos para cada componente do modelo de referência COSO *ERM*, revelam que o “Ambiente Interno ou Ambiente de Controle”; “Definição ou Fixação de Objetivos” e “Identificação de Eventos” apontam um grau de similaridade mais próximo do modelo preconizado pelo COSO *ERM*. Já os componentes “Avaliação de Riscos”; “Resposta a Riscos”; “Procedimentos Controle”; “Informação e Comunicação” e “Monitoramento” revelaram dissimilaridade.

---

1 Possui mestrado em Gestão Pública pela Universidade Federal de Pernambuco (2014). Graduação em Ciências Contábeis, Universidade de Fortaleza-UNIFOR

2 Doutorado em Administração, Universidade Federal de Pernambuco, UFPE. Mestrado em Administração, Universidade Federal de Pernambuco. Pós-Doutorado, NHTV International Hoger Onderwijs Breda, NHTV, Holanda

**Palavras-Chave:** Instituições de Ensino Superior. Controles Internos. Auditoria Interna. *COSO ERM*.

## 1 INTRODUÇÃO

Este estudo objetiva avaliar a similaridade entre os sistemas de controles internos da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), e o modelo de referência mais reconhecido para implementação e avaliação dos controles internos, COSO II, que publicou em 1992, o modelo *Internal Control – Integrated Framework* (Controle Interno – Estrutura Integrada), conhecido como COSO I.

O Comitê de Basiléia publicou, em 1988, o documento denominado *Framework for Internal Control Systems in Banking Organizations*, no qual enfatiza os cinco componentes do modelo COSO I, que tornou-se referência mundial ao uniformizar definições de controle interno; definir componentes, objetivos e objetos do controle interno em um modelo integrado; delinear papéis e responsabilidades da administração; estabelecer padrões para desenho e implementação, além de criar um meio para monitorar, avaliar e reportar controles internos.

Em 2004 foi publicado o modelo *Enterprise Risk Management – Integrated Framework* (Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada), também conhecida como *COSO ERM*, ou COSO II, que intensificou a preocupação com os riscos.

Baseado no modelo COSO II, e com o intento de compreender como os gestores avaliam o funcionamento dos sistemas de controle interno da Instituição Federal de Ensino Superior (UFPE), o presente estudo buscou responder a seguinte problemática: O funcionamento dos controles internos adotados pela Universidade Federal de Pernambuco na percepção dos gestores possibilitar e avaliar a semelhança com o modelo proposto pelo COSO?

## REFERENCIAL TEÓRICO

Os itens a seguir foram numerados considerando o modelo de referência do COSO com a identificação de seus elementos.

### 2.1 Controle na Administração Pública Brasileira

Para atender ao disposto no art. 74 da Constituição Federal Brasileira (CF), o Governo Federal foi ajustando o modelo de sistema de controle interno, que nasceu como controle interno administrativo, evoluiu para controle financeiro – por ocasião da criação da Secretaria do Tesouro Nacional – e foi consolidado como Auditoria com a Secretaria Federal de Controle Interno. Hoje, a Secretaria atua como braço operacional da Controladoria Geral da União (CGU), que representa o órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, cujas atribuições foram definidas na Lei 10.180/01, regulamentada pelos Decretos 3.591/00 e 4.304/02 e legislações subsequentes.

Em 1789, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, havia o preceito de que “A sociedade tem o direito de pedir conta, a todo agente público, quanto à sua Administração” (MOREIRA, 2005). Megginson (1986) define controle como o processo de garantir que os objetivos organizacionais e gerenciais estejam sendo cumpridos, de maneira que as coisas aconteçam do modo planejado. Para Meirelles (1989), a função controle pode ser entendida como a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro.

O conceito de controle interno contempla diversas dimensões, a depender da perspectiva ou do referencial que se toma para defini-lo em um contexto determinado, indo desde um controle individual, como, por exemplo, um simples registro, passando por uma visão sistêmica ou de conjunto de todos os controles de uma organização (sistema ou estrutura de controle interno) até chegar ao conceito de controle como uma das quatro funções clássicas da administração (planejar, organizar, dirigir e controlar). Ele é o melhor instrumento para tratar riscos.

Segundo a definição da ICPA, American Institute of Certified Public Accountants apud Attie (1998, p.110) por meio do Relatório Especial da Comissão de procedimentos de Auditoria, arroga que ele é um conjunto coordenado dos métodos e medidas, elaborada para proteger o patrimônio, verificar a exatidão e os resultados contábeis de uma empresa (ATTIE, 1998, p. 110). De acordo com o Instituto de Auditores Internos do Brasil (AUDIBRA), entende-se como controle interno, qualquer ação tomada pela administração com objetivo de atingir objetivos e metas estabelecidos pela Alta administração (AUDIBRA, 1998, p. 48). Os controles internos devem ser realizados em todos os setores de uma empresa. Deste modo, são importantes aos auditores internos, a garantia de que os controles estejam sendo executados de forma adequada (ATTIE, 1998; CASTRO, 2011). Tribunal de Contas, a CGU, apresenta a “[...] finalidade do controle interno administrativo”, segundo a Instrução Normativa SFC 1/2001 que é evitar a ocorrência de impropriedades e irregularidades (BRASIL, 2001).

De forma mais abrangente, a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) define “controle interno” como um processo integrado e estruturado para enfrentar os riscos e fornecer segurança no alcance dos objetivos gerais, são eles: execução ordenada, ética, econômica eficiente e eficaz das operações; cumprimento das obrigações de *accountability* e das leis e regulamentos aplicáveis; uso adequado dos recursos para evitar perdas, mau uso e dano (INTOSAI, 2007, p. 99).

Segundo a NBC T 16.8 (Resolução CFC 1.135/2008), que é uma das normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público, o controle interno é classificado nas seguintes categorias: operacional: relacionados aos resultados alcançados pela gestão; contábil: relacionados à veracidade e fidedignidade dos registros e das demonstrações contábeis; cumprimento legal: relacionados à observância da legislação e regulamentos pertinentes.

Embora essa classificação seja útil para distinguir os controles ao processo contábil e, segregar aqueles que merecem atenção em

auditorias contábeis, na essência todos os controles mencionados são administrativos, inclusive os contábeis.

## 2.2 Cenário da Empresa, um Estudo de Caso

A UFPE estrutura-se em 106 Unidades Gestoras, de acordo com a área de conhecimento, agregando-se ainda à sua estrutura 09 (nove) órgãos suplementares e 02 (duas) unidades descentralizadas (Caruaru e Vitória). A administração da UFPE é exercida por órgãos normativos, deliberativos e consultivos, assim como pela Reitoria, que a representa como órgão executivo central. Os órgãos deliberativos superiores são: Conselho Universitário, Conselho Coordenador de Ensino, Pesquisa e Extensão, Conselho de Administração e Conselho de Curadores. A Reitoria (um reitor, um vice-reitor, e um vice-reitor substituto) é apoiada por sete Pró-Reitorias (PROACAD, PROPESQ, PROEXT, PROGEPE, PROPLAN e PROAS) na implementação das políticas estabelecidas pelos Órgãos Deliberativos Superiores da Universidade e pela Administração Federal.

Existem duas diferentes estruturas administrativas e acadêmicas na UFPE, uma para o *campus* do Recife e uma para os *campi* do interior. Em Recife existe uma estrutura de Departamentos, coordenados por dez Centros, de acordo com a área de conhecimento. Os Centros, que têm a finalidade de integrar as atividades de ensino, pesquisa e extensão, são: Artes e Comunicação, Ciências Biológicas, Ciências da Saúde, Ciências Exatas e da Natureza, Ciências Jurídicas, Ciências Sociais Aplicadas, Educação, Filosofia e Ciências Humanas, Informática e Tecnologia e Geociências. Os dez centros compreendem 67 Departamentos. Nos *campi* do interior, que foram definidos como Centros Acadêmicos - diferentemente do Recife - estão localizados os Núcleos Acadêmicos, estes cumprindo o papel de aglutinação das grandes áreas. No *campus* de Vitória existe o Núcleo de Saúde, e no Centro Acadêmico do Agreste existem os Núcleos de *Design*, Formação Docente, Gestão e Tecnologia.

A Universidade, para melhor desempenho das suas múltiplas tarefas, dispõe dos seguintes Órgãos Suplementares, subordinados diretamente ao reitor: Prefeitura da cidade Universitária, Biblioteca Central, Editora Universitária, Hospital das Clínicas, Núcleo de tecnologia da Informação, Núcleo de Televisão e Rádio, Núcleo de Saúde Pública, Laboratório de Imunopatologia Keizo Asami, Núcleo de Educação Física e Núcleo de Hotelaria e Turismo. Além desses órgãos, encontram-se também subordinados ao reitor as Assessorias de Comunicação Social, Cooperação Internacional, Cerimonial, Auditoria Interna e Educação à Distância.

No período de 2005 a 2012 foram criadas 2.402 vagas em cursos de graduação, passando de 4.425 vagas para 6.827 vagas em 2012, um crescimento de mais de 54%. Neste período, 27 cursos foram implantados, quais sejam: Cinema, Arqueologia, Museologia, Dança, Sistema de Informação, Engenharia de Materiais, Engenharia de Energia e Engenharia Naval. O crescimento do número de cursos foi decorrente do Programa de Interiorização do Ensino Superior e o de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), segundo úmeros extraídos do Relatório de Gestão da UFPE/2013.

Com relação ao órgão de controle interno, tem-se dois elementos, o primeiro é a Unidade de Auditoria Interna da Universidade Federal de Pernambuco é o órgão de assessoramento ao cumprimento de metas do Plano Plurianual com orientação normativa e supervisão técnica, conforme assevera o art. 15 do Decreto nº 3.591/2000. A UFPE, em cumprimento às disposições contidas no Decreto nº 3.591/2000, elaborou o Regimento Interno da Auditoria Interna, descrevendo em cinco capítulos as disposições preliminares, objetivos, organização, competência e disposições finais. De acordo com os objetivos descritos no Regimento Interno, o setor de Auditoria Interna da UFPE tem por finalidade o trabalho de caráter preventivo e consultivo, com o objetivo de assegurar:

1. regularidade da gestão contábil, orçamentária, financeira, patrimonial e operacional, objetivando a eficiência, eficácia e efetividade;
2. regularidade das contas, a eficiência e a eficácia na aplicação dos recursos disponíveis, observados os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade ordenadores de despesas, a orientação necessária para racionalizar a execução da receita e despesa, com vistas à aplicação regular e utilização adequada de recursos e bens disponíveis;
3. órgãos responsáveis pela administração, planejamento, orçamento e programação financeira, informações oportunas que permitam aperfeiçoar essas atividades;
4. cumprimento das leis, normas e regulamentos, bem como a eficiência e a qualidade técnica dos controles contábeis, orçamentários, financeiros e patrimoniais da Instituição;
5. racionalização progressiva dos procedimentos administrativos, contábeis, orçamentário, financeiro e patrimoniais da Instituição; e
6. interpretação das normas, instruções de procedimentos e qualquer outro assunto no âmbito de sua competência ou atribuição.

O segundo elemento é a Controladoria Interna que foi criada no ano de 2004, vinculada administrativamente à Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (PROPLAN), integrada pela Coordenação de Informações Gerenciais, (CIG) e pela Coordenação de Gestão e Controle (CGC). A qual compete a promoção da eficácia organizacional, a viabilização da gestão por resultados, a promoção da integração das áreas gestoras internas e a proteção ao patrimônio físico e financeiro da UFPE, através das seguintes atividades:

1. subsidiar o processo de gestão, oferecendo informações gerenciais que apoiem o processo orçamentário e a avaliação de desempenho;
2. apoiar a avaliação institucional da Universidade;

3. gerir o sistema de informações gerenciais da Universidade;
4. acompanhar a realização das receitas e da execução das despesas;
5. emitir, divulgar, implementar e verificar o cumprimento das normas de controle patrimonial e financeiro;
6. assessorar a administração nas relações com os órgãos.

### **3 O MODELO DE REFERÊNCIA COSO II OU COSO ERM**

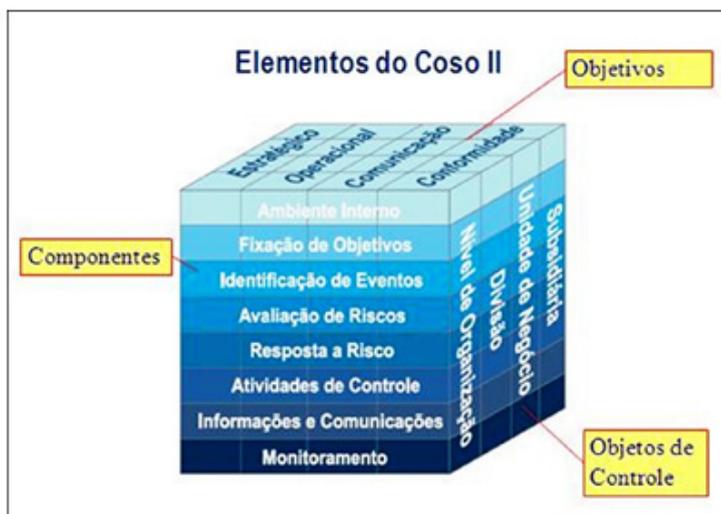
A ampla adesão ao modelo COSO I não foi suficiente para estancar modelos escândalos econômico-financeiros e contábeis envolvendo organizações de todos os portes. A série de escândalos e quebras de negócios de grande repercussão fez com que o COSO desenvolvesse uma estratégia, que fosse de fácil utilização pelas organizações, para avaliar e melhorar o gerenciamento de riscos. Em 2004, foi publicado modelo *Enterprise Risk Management – Integrated Framework* (Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada), também conhecida como *COSO ERM* ou COSO II.

O COSO II preconiza a estrutura de gerenciamento de risco voltada para o controle interno, inclui os objetivos relacionados à sobrevivência, à continuidade e à sustentabilidade das organizações. Esta nova postura de prevenção ameaças inerentes ao conjunto de processos da organização que possam impedir ou dificultar o alcance de seus objetivos. No mesmo ano, a Intosai publicou a revisão das *Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público*, alinhando-as ao COSO, e adotou a definição de que é um processo integrado, estruturado para enfrentar os riscos e fornecer segurança (INTOSAI, 2004, p. 6).

Nesse sentido, é oportuno estudar elementos de um sistema de controle interno do modelo COSO II. Ele traz, no formato de uma matriz tridimensional (Figura 1) , a face lateral do cubo representa os níveis ou áreas da organização que são objeto da gestão de risco e do

controle interno. A face frontal do cubo representa os componentes do gerenciamento de riscos, incorporando o sistema de controle interno, para atingir os objetivos estabelecidos nas categorias da face superior do cubo.

Figura 1 – Cubo COSO II



Fonte: COSO ERM – Matriz Tridimensional (COSO, 2006, traduzido).

O COSO II (2007), é constituído de oito componentes que se originam com base na maneira como a administração gerencia a organização e que se integram ao processo de gestão, a saber:

**Ambiente interno:** é moldado pela história e cultura da organização e, é a maneira como os negócios são conduzidos. Os fatores que compõem o ambiente interno incluem integridade e valores éticos, competência das pessoas, “perfil dos superiores” (ou seja, a filosofia da direção e o estilo gerencial: “o exemplo vem de cima”), estrutura organizacional e de governança, atribuição de autoridade e responsabilidade, políticas e práticas de recursos humanos.

Fixação de objetivos: para cada objetivo, a organização deve

estabelecer padrões de como eles devem e podem ser atingidos e como o seu grau de obtenção deve ser mensurado. No setor público, muito embora os objetivos sejam relacionados com e originem-se de programas de governo ou sejam estabelecidos na legislação originem-se de programas de governo ou sejam estabelecidos na legislação, o detalhamento desses objetivos, conforme exigido pelo modelo, é feito pela administração de cada entidade ou órgão público em seu planejamento estratégico.

Identificação de Eventos: consiste em identificar a existência de situações que possam impedir a ausência de situações consideradas necessárias ao alcance dos objetivos-chave fixados. O processo de identificação de eventos pode abranger tanto os riscos negativos (ameaças), como os eventos positivos (oportunidades). Segundo a norma ISO NBR 31000/2009, a identificação de riscos envolve a identificação das fontes de risco, das causas e das consequências potenciais dos eventos (ISO NBR 31000/2009, 2.15 e Nota 1).

Avaliação de risco: a ISO NBR 31000/2009 (2.23) conceitua nível de risco como a magnitude de um risco, ou combinação de riscos, expressa em termos da combinação de consequências e probabilidades. Um dos propósitos-chave da avaliação de risco é informar à administração sobre as áreas onde é necessário adotar uma ação e qual o seu grau de prioridade (INTOSAI, 2004, p. 24- 25), por exemplo, em alto, médio ou baixo. Os riscos podem ser: Operacionais (riscos de falha humana, produtos e serviços, regulamentação, sinistros, patrimonial, contrato, fraudes e desvios); De informação (falhas em sistemas gerenciais de informação, integridade, confidencialidade, gestão de dados, sistemas de validação de informações e sistema de segurança informacional); e De conformidade (risco legal, risco de não cumprimento às legislações e regulamentos aplicáveis).

Resposta a riscos: é o processo de desenvolver e determinar estratégias para gerenciar os riscos identificados. O modelo COSO II identifica quatro categorias de resposta a riscos: *evitar* ou, encerrar a atividade; *reduzir* ou tratar; *compartilhar* ou também transferir e

*aceitar* ou também tolerar. Isto quer dizer que compete à administração obter uma visão dos riscos em toda organização e desenvolver um conjunto de ações concretas, abrangendo essas quatro categorias de respostas, para manter o nível de riscos residuais alinhado aos níveis de tolerância estabelecidos pela organização. Ao determinar respostas a riscos, a administração deverá levar em consideração: a) os efeitos das respostas estudadas sobre a probabilidade e a consequência dos riscos e a compatibilidade das respostas com as tolerâncias a risco da organização; b) os custos *versus* os benefícios das respostas em estudo; c) as possíveis oportunidades contidas nas opções de resposta, que podem levar a organização a alcançar objetivos além do permitido, e não só pela redução dos riscos.

Atividades de controle: consiste em políticas e procedimentos estabelecidos - e de fato executados.

Informação e comunicação: informações relevantes devem ser identificadas coletadas e comunicadas a tempo de permitir que as pessoas cumpram suas responsabilidades.

Monitoramento: o objetivo do monitoramento é avaliar a qualidade do controle interno ao longo do tempo, buscando que ele continue a funcionar como previsto, que as respostas aos riscos e as atividades de controle sejam modificadas. O monitoramento pode ser realizado de duas espécies, ou por uma combinação de ambos a saber: 1) gerenciamento continuado – realizado pelo corpo diretivo por meio de análises de variância à vista das tendências observadas, comparações de informações, alterações no volume de transações, dentre outros fatores que possam alterar o nível de exposição a riscos da organização pública; e 2) auto-avaliação – realizado pela equipe responsável pelo processo ou pelos responsáveis pela conformidade de gestão, podendo, ainda, ser executado pela auditoria interna, pela CGU ou pelo TCU.

## 4 QUADRO METODOLOGICO

Segundo Diehl (2004), a escolha do método se dará pela natureza do problema, bem como de acordo com o nível de aprofundamento. Ademais, estes métodos são diferenciados, além da forma de abordagem do problema, pela sistemática pertinente a cada um deles (RICHARDSON, 2011). A pesquisa foi direcionada aos gestores da UFPE que ocuparam cargos de direção, até a data de 31/12/2013, nos centros acadêmicos, departamentos, órgãos suplementares, pró-reitorias e dirigentes dos *campi* de Caruaru e Vitória de Santo Antão quanto ao funcionamento dos controles internos na UFPE.

Para Richardson (2011), o método indutivo parte de premissas dos fatos observados para chegar a uma conclusão que contém informações sobre fatos ou situações não observadas. Para analisar a metodologia COSO como ferramenta de gerenciamento dos controles internos de uma Instituição de Ensino Superior, utilizou-se de pesquisa exploratória com abordagem quantitativa.

Diehi (2004) apresenta um esboço acerca destas duas estratégias; a) pesquisa quantitativa pelo uso da quantificação, tanto na coleta quanto no tratamento das informações, utilizando-se técnicas estatísticas, objetivando resultados que evitem possíveis distorções de análise e interpretações, possibilitando uma maior margem de segurança; e b) a pesquisa qualitativa, que por sua vez descreve a complexidade de determinado problema, sendo necessário compreender e classificar os processos dinâmicos vividos em grupos, contribuir no processo de mudança, possibilitando o atendimento das mais variadas particularidades dos indivíduos.

Para a classificação de pesquisa, tomou-se como base a taxionomia apresentados por Vergara (2007), que a qualifica em relação a dois aspectos: quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins, a pesquisa teve caráter exploratório, pois este tipo de estudo visa proporcionar um maior conhecimento para o pesquisador acerca do assunto. Quanto aos meios, a pesquisa teve caráter bibliográfico, documental e de campo

(aplicação de questionários); bibliográfica, porque para a fundamentação teórico-metodológica do trabalho foi realizada investigação sobre o funcionamento do modelo adotado pela UFPE e a avaliação com o grau de semelhança ou dissemelhança como o modelo proposto pelo COSO.

As informações utilizadas para comparar os dados apresentados foram obtidas através de relatórios descritivos do Tribunal de Contas da União, Controladoria Geral da União, Secretaria Federal de Controle Interno/PR, Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI/UFPE, 2009/2013, Plano de Desenvolvimento Estratégico – PDE/UFPE, Relatório de Gestão/UFPE, 2013 e Sumário Executivo do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadwau Comission* (COSO, 2007).

A qualificação da força de trabalho da UFPE na estrutura de Cargos em Comissão e de Funções Gratificadas da UFPE, conforme Relatório de Gestão da UFPE, apresenta em 31/12/2013 a seguinte distribuição: lotação autorizada e efetiva para servidores com cargos em comissão foi de 84; para ingressos e egressos, 21. Para os cargos de direção e assessoramento a lotação efetiva foi de 84, enquanto para ingressos e egressos, 21. Para os servidores de carreira vinculados ao órgão, a lotação dos cargos em comissão e funções gratificadas foi de 74 para os efetivos, enquanto os ingressos eram 19 e os egressos 21. Para os servidores de carreira em exercício descentralizado, a lotação para os efetivos foi de 1 e 1 para os ingressos no exercício. Para os servidores de outros órgãos e esferas a lotação efetiva foi de 2. Para os sem vínculo foi de 4 para os efetivos, e de 1 para os ingressos. Já para os servidores aposentados a lotação para cargos em comissão foi de 3 para os efetivos.

Para as funções gratificadas a lotação autorizada e efetiva foi de 729, enquanto para os ingressos foi de 268 e egressos foi de 266. Ainda para as funções gratificadas, os cargos para os servidores de carreira vinculada ao órgão com lotação efetiva foi de 722, e 266 ingressos e egressos. Para os servidores de outros órgãos e esferas, a lotação de funções gratificadas foi de 7 para os efetivos e 2 para os ingressos no exercício. Neste contexto, a estrutura de cargos em comissão e funções gratificadas na UFPE, com a situação em 31/12/2013, totaliza 813 cargos

para autorizados e efetivos, sendo 289 para os ingressos e 287 para os egressos. Estes dados foram extraídos do Relatório de Gestão da UFPE, exercício de 2013.

Para avaliação dos sistemas de controle interno na UFPE, a pesquisa foi aplicada aos gestores das 07 (sete) Pró-Reitorias Acadêmicas (PROPLAN, PROPESQ, PROACAD, PROEXT, PROGEPE, PROAES e PROGEST), 10 (dez) Centros Acadêmicos (CCSA, CFCH, CCB, CTG, CAC, CCEN, CCS, CE, CIN e CCJ), 09 (nove) Órgãos Suplementares (BC, NRTVU, HC, NTI, NEFD, LIKA, EU, NUSP e PCU), e 02 (dois) *campi* situados na cidade Caruaru e Vitória de Santo Antão. O instrumento de pesquisa foi aplicado para os cargos de pró-reitores, diretores de Centros e Órgãos Suplementares e chefes de departamentos. Até a data de encerramento da coleta de dados, participaram 157 gestores (técnicos e docentes) em cargo de direção e função gratificada na UFPE. A amostra probabilística foi calculada com base na Fórmula 1 (BRUNI, 2011, p. 196):

$$n = \frac{N \cdot Z^2_{\left(\frac{\alpha}{2}\right)} \cdot p(1-p)}{(N-1) \cdot e^2 + Z^2_{\left(\frac{\alpha}{2}\right)} \cdot p(1-p)} \quad (1)$$

$n$  - é o tamanho da população (259)

$p$  - é a proporção esperada na população (0,50)

$Z^2_{\left(\frac{\alpha}{2}\right)}$  é o valor tabelado da distribuição normal (1,96) e  $e$  - é o erro (precisão absoluta) 5% e 95% - é o nível de confiança

Segundo Bruni (2011, p. 196), quando a inferência sobre proporções ou frequências associadas a variáveis qualitativas é conduzida por população finita em que nada se sabe sobre  $p$ , assume-se o valor de  $p = 0,5$  (ou 50%). Assim, utilizando estes valores na Fórmula 1, obteve-se uma amostra mínima de 155 servidores.

Assim, para dimensionar o grau de associação entre os dois sistemas de controle interno e, dessa forma, responder ao objetivo geral desta pesquisa, foram calculados os coeficientes de Jaccard. Ele

pode ser utilizado para quantificar os índices de: similaridade  $S_{ij}$  (em que o coeficiente indica proximidade) e dissimilaridade  $D_{ij}$  (em que o coeficiente indica

$$S_{ij} = a / (a + b + b + c) \quad (2)$$

$$D_{ij} = (a + b) / (a + b + b + c) \quad (3)$$

=Onde: ?

$S_{ij}$ : representa o grau de similaridade entre o Sistema de Controle Interno do UFPE (i) e o modelo COSO ERM (j);

$D_{ij}$ : representa o grau de dissimilaridade (ou diversidade) entre o Sistema de Controle Interno do UFPE (i) e o modelo *COSO ERM* (j);

**a**: representa o número de vezes em que o valor “1” aparece nos dois conjuntos;

**b**: representa o número de vezes em que o valor “1” aparece no conjunto j (*COSO ERM*) e o valor “0” aparece no conjunto i (Sistema de Controle Interno do UFPE);

**c**: representa o número de vezes que o valor “0” aparece dentro do conjunto j (*COSO ERM*) e o valor “1” aparece no conjunto i (Sistema de Controle Interno do UFPE).

Na metodologia usada com base no coeficiente de Jaccard foi verificada maior semelhança entre o funcionamento dos controles internos da UFPE e o modelo adotado pelo COSO ERM. De uma maneira geral, as visualizações dos respectivos gráficos a seguir apresentados demonstram a proximidade através de seus índices de similaridade e dissimilaridade (distância) entre o modelo de referência *COSO ERM* e o modelo da UFPE.

O questionário foi dividido em duas partes: na primeira parte (Parte I), retratou-se a identificação do perfil do pesquisado por meio de questões abertas, abrangendo aspectos demográficos e funcionais; na segunda parte (Parte II), as questões foram baseadas no modelo adotados pelo modelo do COSO II, quais sejam: ambiente de controle; fixação de objetivos; identificação de eventos; avaliação de risco;

resposta a risco; procedimentos de controle; informação e comunicação e monitoramento e o modelo de funcionamento dos controles internos na UFPE.

Para a confrontação entre o *framework* do modelo *COSO ERM* ou *COSO II* e o funcionamento do sistema de controle interno na UFPE, foram atribuídos os valores ‘1’ ou ‘0’ às respostas dos participantes da pesquisa, a saber: as perguntas em que se assinalou a opção “SIM”, confirmando a existência de determinada característica com os pressupostos do *COSO ERM*, receberam o valor “1”. E, para a opção “NÃO”, foi substituído por “0”. Tendo em vista que a coleta de dados tinha o objetivo de colher a percepção dos gestores sobre o funcionamento dos controles internos na instituição, as respostas “NÃO SE APLICAM” foram desconsideradas. Os resultados e análise dos dados encontrados, estão condensados em tabelas e gráficos que apresento no item a seguir denominado “Análise dos Dados”:

## 5 ANÁLISE DE CONTEÚDO QUANTITATIVO DOS DADOS

Neste tópico faremos a análise dos achado da pesquisa.

### 5.1 Ambiente Interno ou Ambiente de Controle

A partir das respostas coletadas foi elaborada a Tabela 1, que demonstra a percepção dos gestores da UFPE, quanto à existência ou não das características do funcionamento do Ambiente de Controle na instituição em relação ao modelo adotado pelo *COSO ERM*.

Tabela 1 - Ambiente interno ou ambiente de controle – pelo coeficiente de Jaccard

Ambiente Interno ou Ambiente de Controle	COSO x UFPE	
	Sij	Dij
R7. A alta administração da UFPE percebe os controles internos como essenciais à consecução dos objetivos da unidade e dão suporte adequado ao seu funcionamento?	0,5039	0,4961
R8. Na sua opinião, a comunicação (Internet, Boletins, Circulares, Folhetos etc.) dentro da UFPE é adequada e eficiente?	0,3782	0,6218
R9. Você já teve acesso a algum documento que explicita o código de ética ou de conduta da UFPE?	0,2715	0,7285
R10. Na sua opinião, as delegações de autoridade e competência da UFPE são acompanhadas de definição clara das responsabilidades?	0,3510	0,6490
R11. Na sua opinião, a Alta Administração formaliza e comunica objetivos, metas, políticas e procedimentos?	0,4701	0,5299
R12. Os controles internos adotados contribuem para a consecução dos resultados planejados pela sua Unidade?	0,5414	0,4586

Fonte: Dados da pesquisa, 2014.

Quando verificado se os altos dirigentes do UFPE dão suporte adequado ao funcionamento dos controles internos (R7), os resultados apontaram um grau de similaridade de 50,39% em relação ao modelo de referência *COSO ERM*. As respostas às questões R8, R9 e R10 mostram um alto grau de dissimilaridade, mostrando que não são práticas encontradas na instituição formalização de comunicação objetivos, metas, políticas e procedimentos, com percentuais de 62,18%, 72,85% e 64,90%, respectivamente. A contribuição dos controles internos adotados pela UFPE para os resultados planejados (R12) mostraram um grau de similaridade de 54,14%.

Na atividade de controle também se faz a avaliação de adequação e/ou desempenho em relação às metas e objetivos traçados, bem como o acompanhamento contínuo de forma a antecipar desvios que possam ter impacto para a organização.

O ambiente interno é a estrutura para todos os outros componentes da administração de riscos corporativos, o que favorece a disciplina e a estrutura. Esse ambiente representa a forma pela qual as estratégias e as metas são estabelecidas, os negócios são estruturados e os riscos são identificados, avaliados e geridos. O COSO é um *framework* que auxilia no estabelecimento dos controles internos e no gerenciamento dos riscos corporativos. Segundo o COSO (2006), a alta administração, deve estabelecer os motivos da existência da organização em um sentido amplo, por meio de sua missão e de seus objetivos estratégicos. Assim, terá condições de estabelecer os objetivos correlatos da organização relativos às operações, à conformidade e à comunicação.

De acordo com COSO (2006, p. 3), traz considerações sobre como implementar a estrutura de gerenciamento de riscos corporativos em toda a organização, compreendendo o compromisso da Alta Administração. Enquanto a programação e a forma do compromisso da alta administração podem variar de organização para organização, é importante que este seja iniciado o mais cedo possível e consolidado com o andamento da implementação.

Partindo para o resultado geral obtido no componente “Ambiente Interno ou Ambiente de Controle”, ao se comparar com o modelo *COSO ERM*, apurou-se um coeficiente de 41,33% de similaridade e de 58,67% de dissimilaridade com o sistema de controle interno da UFPE. Moldado pela cultura e histórias organizacionais, os fatores que compõem o ambiente interno incluem integridade, valores éticos e competência das pessoas, maneira pela qual a gestão delega autoridade e responsabilidades, estrutura de governança e organizacional, “perfil dos superiores” (filosofia da direção e estilo gerencial), políticas e práticas de gestão de pessoas etc.

## 5.2 Definição ou Fixação de Objetivos

Analisando a Tabela 2, o componente Definição ou Fixação de Objetivos, percebeu-se que apenas as questões R18, R20 e R21

apresentaram um percentual maior de dissimilaridade (75,00%, 66,42% e 65,69), manifestando que os pesquisados não conheciam os objetivos de eficiência e eficácia das operações da UFPE para a sua área. Quanto as demais questões deste componente, apontam uma proximidade com o modelo *COSO ERM* em relação ao modelo de controle interno na UFPE, com destaque para o resultado do coeficiente de Jaccard (de semelhança), igual a 84,52% (R15) quando se questionou sobre o conhecimento dos gestores quanto a missão da UFPE.

Compete à alta administração fixar os objetivos, formular as estratégias e estabelecer os objetivos da organização relativos às operações, à conformidade e à comunicação. Na medida em que essas condições se modificam, as estratégias e os objetivos operacionais são realinhados aos objetivos estratégicos (COSO, 2004; p. 38).

Tabela 2 - Definição ou fixação de objetivos - método de análise usado (Coeficiente de Jaccard)

Definição ou fixação de objetivos	COSO x UFPE	
	Sij	Dij
R13. Na UFPE os objetivos estratégicos estão alinhados à sua missão?	0,7143	0,2857
R14. Você conhece os objetivos estratégicos da UFPE?	0,6159	0,3841
R15. Você conhece a missão da UFPE?	0,8452	0,1548
R16. Você conhece o Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI da UFPE?	0,5526	0,4474
R17. Você acha que, na UFPE, os objetivos estratégicos estão alinhados à sua missão?	0,7069	0,2931
R18. Na sua opinião, a UFPE estabelece padrões de como o grau de atingimento dos objetivos deve ser mensurado?	0,2500	0,7500
R19. A UFPE estabelece seus objetivos estratégicos em consonância com o seu Plano de Desenvolvimento Institucional?	0,5979	0,4021

R20. Você conhece os objetivos de eficiência das operações da UFPE para a sua área?	0,3358	0,6642
R21. Você conhece os objetivos de eficácia das operações da UFPE para a sua área?	0,3431	0,6569

Fonte: Dados da pesquisa, ano 2014

De acordo com COSO II (2007), os objetivos devem existir antes que a administração identifique as situações em potencial que poderão afetar a sua realização. O gerenciamento de riscos corporativos assegura que a administração disponha de um processo implementado para estabelecer os objetivos que propiciem suporte e estejam alinhados com a missão da organização e sejam compatíveis com o seu apetite a riscos.<sup>13</sup>

O Gráfico 2 abaixo demonstra o grau de similaridade ( $S_{ij}$ ) e dissimilaridade ( $D_{ij}$ ) do modelo de funcionamento dos controles internos na UFPE e o modelo de referência preconizado pelo COSO *ERM* no elemento Definição ou Fixação de Objetivos.

Partindo para o resultado geral obtido no componente “Definição ou Fixação de Objetivos”, destaca-se a percepção dos gestores com o índice de 55,20% de similaridade com o modelo *COSO ERM*. Os objetivos devem ser definidos para que seja possível identificar os riscos a eles associados. Definir objetivos é uma pré-condição para identificação dos eventos de riscos e para avaliação e definição de estratégias para gerenciá-los.

### 5.3 Identificação de Eventos

A identificação de eventos consiste em determinar e catalogar riscos nos diversos níveis organizacionais; ou seja, mapear situações que possam impedir o apetite a risco é a quantidade de riscos, que uma organização está a disposta a aceitar em sua busca para agregar valor. O apetite a risco reflete toda a filosofia administrativa de uma organização e, por sua vez, influencia a cultura e o estilo operacional desta. A administração considera o apetite a risco ao alinhar sua a organização, seu pessoal e seus processos, e prepara a infraestrutura

necessária para responder e monitorar riscos com eficácia (COSO, 2007, p. 20). De acordo com Tabela 3, questionou-se se os eventos internos e externos que influenciavam o cumprimento dos objetivos e deviam ser identificados e classificados entre riscos e oportunidades (R24), obteve-se um grau de similaridade com o modelo *COSO ERM* de 85,29%, o que confirma que os gestores reconhecem tal importância.

Para as questões (R22, R23 e R25), que tratam da identificação de oportunidades ou ameaças para efetivação dos objetivos; a identificação dos fatores, internos e externos que afetam os objetivos da Instituição e como os gestores compreendem os eventos distinguindo os riscos e oportunidades, ficaram em torno de 50%, ou seja, a Identificação de Eventos é 50% distinta do que preconiza o modelo *COSO ERM*.

De acordo com o COSO (2007, p. 6), os eventos internos e externos que influenciam o cumprimento dos objetivos de uma organização devem ser identificados e classificados entre riscos e oportunidades. Essas oportunidades são canalizadas para os processos de estabelecimento de estratégias da administração ou de seus objetivos.

Segundo o COSO (2006), eventos são incidentes ou ocorrências originadas por fontes internas ou externas que afetam a implementação da estratégia ou a realização dos objetivos. Os eventos podem provocar impacto positivo, negativo ou ambos. Fatores externos (econômicos, políticos e sociais) e internos (infraestrutura, pessoal e processo) impulsionam os eventos que afetam a implementação da estratégia e o cumprimento dos objetivos.

Para o elemento “Identificação de Eventos”, apurou-se o resultado para o coeficiente de Jaccard de 57,14% de semelhança e um percentual de 42,86% de dessemelhança entre o modelo *COSO ERM* e o modelo de controle interno na UFPE. Cada processo de trabalho tem um risco associado, inerente a sua natureza. Evento de risco é um incidente ou uma série de incidentes resultantes de fatores internos ou externos que podem afetar a implementação da estratégia e o alcance dos objetivos.

Tabela 4 - Identificação de eventos - método de análise usado (Coeficiente de Jaccard)

Identificação de Eventos	COSO x UFPE	
	Sij	Dij
R22. Na UFPE existem meios ou técnicas que identificam oportunidades ou ameaças que afetam a efetivação dos seus objetivos?	0,4286	0,5714
R23. Na sua opinião os gestores da UFPE reconhecem a importância de identificar os fatores, internos e externos e os tipos de eventos prováveis que afetam os objetivos da Instituição?	0,5515	0,4485
R24. Os eventos internos e externos que influenciam o cumprimento dos objetivos de uma organização devem ser identificados e classificados entre riscos e oportunidades?	0,8529	0,1471
R25. Na sua opinião os gestores da UFPE compreendem como os eventos se relacionam distinguindo os Riscos e as Oportunidades?	0,4173	0,5827

Fonte: Dados da pesquisa, ano 2014.

## 5.4 Avaliação de Riscos

Como podemos observar na Tabela 5 a seguir ao se perguntar se a UFPE faz a avaliação de riscos (R27), as respostas obtidas apontam no coeficiente de Jaccard um índice de dissimilaridade de 89,04% em relação ao modelo de referência *COSO ERM*.

Nas questões R28 e R29, nas quais questionou-se quanto ao conhecimento de ocorrências de fraudes e perdas decorrentes de fragilidades nos processos internos e de apuração de responsabilidades decorrentes dessas situações, observou-se que a maioria dos gestores registrou que desconhece históricos para esse tipo de situação com índices de dissimilaridade de 65,33% e 60,53% do modelo de referência.

Questionou-se sobre o conhecimento dos gestores da UFPE em relação às normas e regulamentos para as atividades de guarda, estoque e inventário de bens de responsabilidade (R30) na UFPE. As respostas

obtidas declaram um índice de pouco de 51,61% de conhecimento com o modelo *COSO ERM*.

Os gestores são responsáveis pela avaliação dos riscos no âmbito das unidades de negócio, de processos e atividades que lhes são afetos. A alta administração deve avaliar os riscos no âmbito da organização, desenvolvendo uma visão de risco de forma consolidada. As atividades de controle também compreendem a segurança física dos ativos, através da implementação de controles de acesso, entrada e saída de materiais, senhas para acesso aos sistemas, entre outros.

Tabela 5 - Avaliação de risco - método de análise usado (Coeficiente de Jaccard)

Avaliação de risco	COSO x UFPE	
	Sij	Dij
R26. Na sua opinião, os objetivos e metas da sua Unidade estão formalizados em Manuais/Documentos?	0,3067	0,6933
R27. Na sua opinião a UFPE faz a avaliação de riscos de forma contínua, de modo a identificar mudanças no perfil de risco da sua Unidade ocasionada por transformações nos ambientes interno e externo?	0,1096	0,8904
R28. Você teve conhecimento da ocorrência de fraudes e perdas decorrentes de fragilidades nos processos internos de na sua Unidade?	0,3467	0,6533
R29. Você teve conhecimento da instauração de alguma sindicância para apurar responsabilidades e exigir eventuais ressarcimentos, decorrentes de fraudes e perdas causadas por atos dos funcionários?	0,3947	0,6053
R30. Você conhece as normas e regulamentos para as atividades de guarda, estoque e inventário de bens de responsabilidade na sua unidade?	0,5161	0,4839

Fonte: Dados da pesquisa, ano 2014.

Para o COSO (2007, p.7), os riscos são analisados, considerando-se a sua probabilidade e o impacto como base para determinar o modelo pelo qual deverão ser administrados. Os objetivos da avaliação de riscos são aumentar a probabilidade e o impacto dos eventos positivos e diminuir a probabilidade e o impacto dos eventos adversos (negativos).

De acordo com os dados levantados, constatou-se que o componente “Avaliação de Riscos” na avaliação do sistema de controle interno da UFPE apresenta, na percepção dos gestores da Instituição pesquisada, índices de similaridade de apenas 33,73% enquanto que a dissimilaridade (distância) foi de 66,27% entre o modelo de referência *COSO ERM* e o modelo em funcionamento na UFPE. A avaliação de riscos possibilita estratégias (resposta a risco) de como essas ameaças serão gerenciadas de modo a diminuir a probabilidade de ocorrência e/ou magnitude do impacto.

### 5.5 Resposta a Riscos

Em seguida, buscou-se analisar qual o tipo de Resposta aos Riscos. Percebe-se que pela Tabela 6, na percepção dos gestores, a administração da UFPE não dá respostas ao risco. Ao se perguntar se a administração da referida universidade toma medidas/attitudes com o objetivo de tomar posição em relação aos riscos, as respostas obtidas apresentam graus de dissimilaridades que chegam até 81,06% (R33) em relação ao modelo *COSO ERM*. Ou seja, há uma distância significativa entre os procedimentos de controle interno adotados pela UFPE e os propostos pelo *framework* do COSO. Enquanto que o grau de similaridade é de apenas 18,94%, constatado ao se questionar sobre as medidas/attitudes da administração da UFPE em divulgar os riscos. De acordo com o *COSO ERM*, as organizações devem considerar os custos e os benefícios relativos as decisões, inclusive os relacionados à resposta aos riscos e às atividades de controle (COSO, 2004, p.103).

Tabela 6 - Resposta a risco - método de análise usado (Coeficiente de Jaccard)

Resposta a risco	COSO x UFPE	
	Sij	Dij
R31. Em sua opinião, a administração da UFPE toma medidas/attitudes com o objetivo de REDUZIR os riscos?	0,4275	0,5725

R32. Em sua opinião, a administração da UFPE toma medidas/atitudes com o objetivo de EVITAR os riscos?	0,3796	0,6204
R33. Em sua opinião, a administração da UFPE toma medidas/atitudes com o objetivo de DIVULGAR (tomar posição em relação) aos riscos?	0,1894	0,8106

Fonte: Dados da pesquisa, ano 2014.

Segundo COSO (2006), após ter conduzido uma avaliação dos riscos, a administração deve determinar como responderá a eles. Daí a Respostas a Riscos se classifica nas categorias: evitar, reduzir, divulgar e aceitar.

Neste componente (Resposta a Risco), o resultado para os coeficientes de Jaccard indicou que, na percepção dos gestores da UFPE, a administração da mesma não dá respostas ao risco, com índices de dissimilaridades de 66,58% e de apenas 33,42% de similaridade em relação ao modelo *COSO ERM*. Se a Instituição não avalia os riscos conforme índices no componente “avaliação de riscos” na Instituição pesquisada, não tem como tratá-los.

## 5.6 Atividades ou Procedimentos de Controle

Para o componente Atividades ou Procedimentos de Controle, a Tabela 7 demonstra que as atividades de controle são consideradas abrangentes e estão diretamente relacionadas aos objetivos do controle. O indicador de Jaccard apontou um grau de semelhança com o modelo *COSO ERM* de 50,96% (R35).

No restante dos quesitos (R34; R36 e R37) percebe-se que as metodologias e a cultura de divulgação dos controles internos apresentam uma distância com o que preconiza o modelo *COSO ERM*, ou seja, o grau de dessemelhança atinge os percentuais de 66,90; 58,93 e 71,19 respectivamente. Para o modelo *COSO ERM*, nas atividades de controle as políticas e procedimentos são estabelecidos e implementados para assegurar que as respostas aos riscos sejam executadas com eficácia.

Segundo o COSO (2006), as atividades de controle são políticas e procedimentos que direcionam as ações individuais na implementação das políticas de gestão de riscos, diretamente ou mediante a aplicação de tecnologia, a fim de assegurar que as respostas aos riscos sejam executadas.

Tabela 7 - Atividades ou procedimentos de controle - (Coeficiente de Jaccard)

Procedimentos de controle	COSO x UFPE	
	Sij	Dij
R34. As aprovações, autorizações e verificações dos procedimentos operacionais/financeiros em sua Unidade são realizadas por uma só pessoa?	0,3310	0,6690
R35. Na sua opinião existe atividades de controle adotadas pela UFPE consideradas abrangentes e razoáveis e estão diretamente relacionados com os objetivos de controle?	0,5096	0,4904
R36. A UFPE possui metodologias e padrões preestabelecidos para avaliar atividades de controles internos?	0,4107	0,5893
R37. Existe na UFPE uma cultura de divulgação dos controles internos por meio de treinamentos, seminários workshops?	0,2881	0,7119

Fonte: Dados da pesquisa, ano 2014.

Para o componente “Procedimentos de Controle”, o índice do Coeficiente de Jaccard apontou um grau de 62,21% de dissimilaridade e um índice de similaridade de apenas 37,79% entre o modelo de referência *COSO ERM* e o modelo de controles internos em funcionamento na UFPE.

## 5.7 Informação e Comunicação

Da Tabela 8 abaixo, que evidencia o componente Informação e Comunicação, verificou-se que no quesito (R42 - onde se questionou sobre a confiabilidade das informações - foi encontrado, na percepção dos gestores da UFPE, um grau de similaridade de 66,39% em relação ao *COSO ERM*, demonstrando nesta avaliação a confiabilidade das informações disponíveis para as unidades internas. Enquanto que as

respostas dos gestores para os quesitos R41 e R43, na percepção dos gestores, a informação disponível para as unidades internas e sua divulgação na UFPE não é tempestiva, atual, precisa, acessível e nem atende às expectativas dos indivíduos e grupos. O coeficiente de Jaccard aponta um grau significativo de dissimilaridade de 72,39% e 76,03%.

Tabela 8 - Informação e comunicação - método de análise usado (Coeficiente de Jaccard)

Informação e Comunicação	COSO x UFPE	
	Sij	Dij
R38. Você acha que, na UFPE, as informações relevantes são devidamente IDENTIFICADAS?	0,4361	0,5639
R39. Você acha que, na UFPE, as informações consideradas relevantes são dotadas de qualidade suficiente para permitir ao gestor tomar as decisões apropriadas?	0,3113	0,6887
R40. Você acha que, na UFPE, as informações são dotadas de QUALIDADE suficiente para permitir ao gestor tomar as decisões apropriadas.	0,3472	0,6528
R41. Você acha que a informação disponível para as unidades internas é TEMPESTIVA, ATUAL, PRECISA e ACESSÍVEL?	0,2761	0,7239
R42. Você acha que a informação disponível para as unidades internas é CONFIÁVEL?	0,6639	0,3361
R43. Você acha que a, na UFPE, a informação divulgada internamente atende às expectativas dos diversos grupos e indivíduos da UFPE?	0,2397	0,7603

Fonte: Dados da pesquisa, ano 2014.

De acordo com os critérios gerais de controle interno na administração pública (BRASIL, 2009, p.16), todos na organização devem receber mensagens claras quanto ao seu papel e ao modo como suas atividades influenciam e se relacionam com o trabalho dos demais na consecução dos objetivos fixados. A importância do controle interno

para a gestão das organizações está no seu potencial informativo para suporte ao processo decisório. A habilidade da administração de tomar decisões apropriadas é afetada pela qualidade da informação, que deve ser útil, isto é, apropriada, tempestiva, atual e precisa. De acordo com o modelo COSO (2006), as informações são necessárias em todos os níveis de uma organização, para identificar, avaliar e responder a riscos, administrá-los e alcançar seus objetivos, enquanto a comunicação é inerente a todos os sistemas de informação. Segundo o COSO (2006), a comunicação também deve ocorrer em um sentido mais amplo, tratando de expectativas, responsabilidades de indivíduos e grupos, bem como outras questões importantes.

Considerando as questões para o elemento Informação e Comunicação o coeficiente de Jaccard aponta um grau de dissimilaridade de 62,89% e grau de similaridade de 37,11% do modelo de referência COSO II. Demonstra que a Instituição os gestores não têm clareza de seu papel e do modo como suas atividades influenciam e se relacionam com o trabalho dos demais na consecução dos objetivos fixados.

## 5.8 Monitoramento

No último componente do sistema de controle interno, como referência do COSO ERM, os resultados na Tabela 9 abaixo apontam que na análise do sistema de controle interno e o monitoramento na UFPE não têm contribuído para a melhoria da instituição (R46), nem tampouco tem sido considerado adequado e efetivo (R45), conforme aponta o grau de dissimilaridade de 70,83% e 67,23%.

Este fato pode indicar a ausência de um sistema efetivo de controles internos e de monitoramento dos controles existentes. A função do monitoramento é verificar se os controles internos estão adequados e efetivos e pode ser realizado por acompanhamento contínuo das atividades.

Para o COSO (2006), uma combinação de monitoramento contínuo e avaliações independentes será capaz de assegurar que o gerenciamento

de riscos corporativos mantenha a sua eficácia com o passar do tempo. O monitoramento contínuo é incorporado às atividades normais e repetitivas de uma organização.

Tabela 9 - Monitoramento - método de análise usado (Coeficiente de Jaccard)

Monitoramento	COSO x UFPE	
	Sij	Dij
R44. O sistema de controle interno da UFPE é constantemente monitorado para avaliar sua validade e qualidade ao longo do tempo (Por exemplo: forma de aquisição de material de consumo e/ou serviços; carga horária dos servidores; inventários de bens móveis,	0,2920	0,7080
R45. O sistema de controle interno da UFPE tem sido considerado adequado e efetivo pelas avaliações sofridas?	0,3277	0,6723
R46. O sistema de controle interno da UFPE tem contribuído para a melhoria de seu desempenho (Por exemplo: forma de aquisição de material de consumo e/ou serviços; carga horária dos servidores; inventários de bens móveis etc)?	0,2917	0,7083
R47. Você acha que as deficiências identificadas são relatadas às pessoas com condições de tomar as medidas NECESSÁRIAS?	0,4748	0,5252
R48. Você acha que as deficiências identificadas são relatadas às pessoas com condições de tomar as medidas CORRETIVAS?	0,4656	0,5344

Fonte: Dados da pesquisa, ano 2014.

Segundo a Intosai (2007), os sistemas de controle interno devem ser monitorados para avaliar a qualidade de sua atuação ao longo do tempo. O monitoramento é obtido através de atividades rotineiras, avaliações específicas ou a combinação de ambas. Verificou-se as deficiências identificadas após comparar o monitoramento na UFPE, apurou-se

o coeficiente 62,99% de dessemelhança e um grau de semelhança de apenas 37,01% com o modelo *COSO ERM*.

De uma maneira geral, as visualizações dos respectivos índices e gráficos apresentados demonstram na metodologia utilizada nessa pesquisa (com base no coeficiente de Jaccard), índices de dissimilaridade (distância) entre o modelo de referência *COSO ERM* e o de controle interno em funcionamento na UFPE.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Para o *framework* do COSO (2006), os oito componentes não funcionarão de forma idêntica em todas as organizações. A sua aplicação em organizações de pequeno e médio porte, por exemplo, poderá ser menos formal e menos estruturada. Respeitando-se as limitações dessa pesquisa, conclui-se que o sistema de controle interno da UFPE está distante do modelo de referência *COSO ERM*.

Conforme preconizado na metodologia COSO (2007), os controles internos devem ser avaliados, uma vez que os mesmos dão suporte aos processos operacionais para alcance dos objetivos da entidade.

Para Braga (, os controles internos, segundo a concepção atual, não desempenham unicamente o papel – indiscutivelmente relevante – de retrovisores, pois olhar para o passado (analisar relatórios financeiros, comparar planejamento com execução de metas etc.) também é imprescindível para a direção da entidade. Todavia, os controles internos foram vislumbrados como um sistema, um conjunto de componentes integrados e inter-relacionados, capazes de auxiliar os gestores na mitigação de riscos e colocar a empresa no caminho certo em direção à consecução dos seus objetivos.

Analisando os resultados encontrados ao final do estudo, apesar das convergências detectadas, propõe-se para futuras pesquisas um exame detalhado sobre a estrutura de controles internos de alguma(s) Instituição(ões) de Ensino Superior, com vistas a comparar os resultados com a autoavaliação dos gestores, pois foi verificado que na percepção

destes, pouco conhecem as técnicas empregadas na avaliação de um sistema de controle interno de uma organização.

## REFERÊNCIAS

ATTIE, William. Auditoria interna. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

\_\_\_\_\_. Auditoria: conceito e aplicações. 3. ed. São Paulo: Audibra, 1998.

AUDIBRA. Instituto dos auditores internos do Brasil. Normas brasileiras para o exercício da auditoria interna. 2. ed. São Paulo: Audibra, 1998.

NORMA. BRASILEIRA. ABNT NBR. ISO. 31000. Primeira edição. 30.11.2009 ... ABNT NBR ISO 31000:2009 ..... processo global de identificação de riscos (2.15), análise de riscos (2.21) e avaliação de riscos (2.24) ... NOTA 1 A identificação de riscos envolve a identificação das fontes de risco (2.16), eventos (2.17)

BRAGA, Denise Bértoli. Ambientes Digitais. Reflexões teóricas e práticas. [Col. “Trabalhando com... na escola”, n. 6] São Paulo: Cortez, 2013. ISBN: 978-85-249-2011-0 [resenhado por Gonzalo ABIO].

BRASIL, Tribunal de Contas da União. Curso de avaliação de controles internos/ Tribunal de Contas da União; Conteudistas: Antonio Alves de Carvalho Neto, Bruno Medeiros Papariello. 2. ed. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2012.

BRASIL, Tribunal de Contas da União . Portal do Tribunal de Contas da União. Fiscalização a serviço da sociedade. Disponível em: [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br). Acesso em: 28 nov. 2012.

BRASIL, Secretaria Federal de Controle Interno . Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, Anexo à Instrução Normativa n.1, de 06 de abril de 2001. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br>. Acesso em: 09.05.2014.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. Instituto Serzedello Corrêa Aula 1: Bases conceituais Junho, 2012. Avaliação de controles internos. Responsabilidade pelo conteúdo Secretaria Geral da Presidência.

\_\_\_\_\_. Acórdão 1074/2009, Plenário. Relator: Ministro Weder de Oliveira. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 maio 2009a. Disponível em: <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulário?cmbTipoPesquisa=ACOR>. Acesso em: 30 out. 2013. é a referencia da p. 21?

\_\_\_\_\_. Curso de avaliação de controles internos/Tribunal de Contas da União. Conteudistas: Antonio Alves de Carvalho Neto, Bruno Medeiros Papariello, 2. ed – Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2012

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 3.591, de 6 de setembro de 2000. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Presidência da República. Diário Oficial (da República Federativa do Brasil), Brasília, DF, 08 de setembro de 2000.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa nº 01, de 3 de janeiro de 2007. Estabelece o conteúdo do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna e do Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna. Controladoria Geral da União- Presidência da República Brasília, janeiro de 2007.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa nº 07, de 29 de dezembro de 2006. Estabelece normas de elaboração e acompanhamento da execução do Plano Anual de Atividades das Auditorias Internas das entidades da administração indireta do poder Executivo Federal. Controladoria Geral da União- Presidência da República. Brasília, DF, dezembro de 2006.

\_\_\_\_\_. Regimento Interno da Auditoria Interna da Universidade Federal de Pernambuco. Ministério da Educação – UFPE. Boletim Oficial – Número Oficial nº 02, de 18 de janeiro de 2002.

\_\_\_\_\_. Portaria TCU n. 160, de 28 de junho de 2011. Aprova a atualização do Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União para o quinquênio 2011 2015. Brasília 2011b. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/planejamentogestao/planejamento/planosestrategicosTCU/PortariaPet.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2014.

BRUNI, A. L. Estatística aplicada à gestão empresarial. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, Oct. 2008.

CATELLI, Armando. Controladoria. São Paulo: Atlas, 1999.

CASTRO, Domingos Poubel de. Auditoria e controle interno na administração pública. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

\_\_\_\_\_. D. P. de. Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público: integração das áreas do ciclo de gestão: contabilidade, orçamento e auditoria e organização dos controles internos, como suporte à governança corporativa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

CGU. Portal da Transparência do Governo Federal – Presidência da República. Disponível em: [www.portaldatransparência.gov.br](http://www.portaldatransparência.gov.br). Acesso em: 28 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. Manual da metodologia de planejamento para o acompanhamento da execução de programas de governo. Disponível em: <http://cgu.gov.br>. Acesso em: 08 maio 2014.

CHAVES, Renato Santos. Auditoria e controladoria no setor público: fortalecimento dos controles interno – com jurisprudência do TCU. Curitiba: Juruá, 2009, 156p.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. NBC T 16 - Normas Brasileiras de

Contabilidade aplicadas ao Setor Público. Disponível em: [www.cfc.org.br/uparq/NBCT16\\_8.pdf](http://www.cfc.org.br/uparq/NBCT16_8.pdf). Acesso em: 14 fev. 2013.

COSO – Committee of sponsoring Organizations of the Treadway Commission. (1992) Internal Control – Integrated Framework, New York: AICPA, data 1992. Crounhy, Micha

Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) Enterprise Risk Management Integrated Framework. COSO, New York. (2006).

COSO - Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. (2007).

COSO. Fonte: COSO - Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission: [http://www.coso.org/documents/coso\\_erm\\_executivesummary\\_portuguese.pdf](http://www.coso.org/documents/coso_erm_executivesummary_portuguese.pdf)

\_\_\_\_\_. Sumário executivo e estrutura e gerenciamento de riscos corporativos. Trad. Audibra e Pricewaterhousecoopers. (2006).

CORRÊA DA SILVA, Maurício; Expedito de Gusmão Lopes, Jorge. Uma abordagem dos reflexos contábeis decorrentes do cancelamento das despesas públicas dos restos a pagar da União, 1999-2003. 2005. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2005.

DIEHL, Astor Antonio. Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas. São Paulo: Prentice Hall, 2004

INTOSAI – International of Supreme Audit Institutions. Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público. Tradução de Cristina Maria Cunha Guerreiro, Delanise Costa e Soraia de Oliveira Ruther. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2007. 99p

INSTITUTO DOS AUDITORES INTERNOS DO BRASIL – IIA. Normas internacionais para a prática profissional de auditoria interna (normas). IIA. 2012. Disponível em . Acesso em 14 fev 2013.

\_\_\_\_\_. The Institute of internal Auditors (IIA). Normas Internacionais para a prática profissional da auditoria interna, Rev. out. 2010. Tradução de IIA Brasil. Disponível em: <http://www.iiabrasil.org.br/new/2013/downs/Standards2013ok.pdf>. Acesso em: 28 out. 2013.

INTOSAI. International Organization of Supreme Audit institutions. Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector. 2004. Disponível em: [www.issa i.org/media\(574,1033\)/INTOSAIGov9100e.pdf](http://www.issa i.org/media(574,1033)/INTOSAIGov9100e.pdf). Acesso em: 14 out. 2013.

INTOSAI. International Organization of Supreme Audit institutions.

International Standards of Supreme AUDIT Institutions (ISSAI). Disponível em:

<http://www.issai.org/composite-347.htm>. Acesso em: 28 out. 2013.

INTOSAI. Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Norma Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) foi aprovada e traduzida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2013

**(ISO NBR 31000/2009, 2.15 e Nota 1).** NORMA. BRASILEIRA. ABNT NBR. ISO. 31000. Primeira edição. 30.11.2009.

LAJOSO, P. Guilherme. A importância da auditoria interna para a gestão de topo. Local: editora, Revista de Auditoria Interna, n. 19, jan./mar. 2005. p.10-12

MEGGINSON, L. C., MOSLEY, D. C., PIETRI Jr, P. H. Administração: conceitos e aplicações. São Paulo: Harper & How do Brasil, 1986.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 9 ed. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1989.

MOREIRA, M. M. O controle interno como paradigma da administração pública gerencial. Boletim de Informações Gerenciais da Justiça Federal – BIGJUS. 18/04/2007. Disponível em: [http://www2.cjf.jus.br/jspui/handle/1234/5430/N\\_05\\_18042007.pdf?sequence=1](http://www2.cjf.jus.br/jspui/handle/1234/5430/N_05_18042007.pdf?sequence=1). Acesso em: 24 out. 2013

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Instrução Normativa nº 01, de 06 de abril de 2001.

Disponível em: [www.cgu.gov.br/legislacao/arquivos/instrucoesnormativas/in01\\_06abr2001.pdf](http://www.cgu.gov.br/legislacao/arquivos/instrucoesnormativas/in01_06abr2001.pdf). Acesso em: 16 jan. 2013.

Moreira, M.A. (2005) Aprendizaje significativa crítica. Porto Alegre: Instituto de Física da UFRGS.

MOREIRA, Márcia Maria. O controle interno como paradigma da administração pública gerencial. Controladoria Geral do Estado de Sergipe, 2008. Disponível em:

<http://www.cge.se.gov.br/modules/news/makepdf.php?storyid=62>. Acesso em: 12 out. 2013.

REWORÊDO, Wirla Cavalcanti et al. Relatórios de Tribunais de Contas sobre dimensões de eficiência, eficácia, efetividade e resultados em entidades da administração pública: uma análise focada na percepção de auditores de contas públicas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 1., 2004, Rio de Janeiro. Anais [...] Rio de Janeiro: ANPAD, 2004.

REVORÊDO, Wirla Cavalcanti et al. Controle Gerencial para entidades da administração Pública. II Prêmio STN de monografia. Impresso: Brasília/ESAF/1997.

\_\_\_\_\_. Controle Gerencial para entidades da administração Pública. II Prêmio STN de monografia. Brasília: ESAF, 1997. Impresso. (será assim?) SIM RIBEIRO FILHO, José Francisco; LOPES, Jorge; PEDERNEIRAS, Marcleide (org.).

Estudando Teoria da Contabilidade. São Paulo: Atlas, 2009.

\_\_\_\_\_. Controle interno, controle externo e controle social: análise comparativa da percepção dos profissionais de controle interno de entidades das três esferas da administração pública. Revista Universo Contábil, Blumenau, v. 4, n. 3, p. 48-63, jul./set. 2008.

RICHARDSON, Roberto Jarry. Pesquisa social: métodos e técnicas. 3. ed. 13. reimpr. São Paulo: Atlas, 2011.

SILVA, C. Valério; Costa N. Auditoria interna do setor público, local: editora, set. 2004. n. 18.

SILVA, L. M. da. Contabilidade governamental: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública/Lino Martins da Silva. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

\_\_\_\_\_. Contabilidade governamental: um enfoque administrativo. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

\_\_\_\_\_. Critérios gerais de controle interno na administração pública. Um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos 73 Países. 2009. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056688.PDF>. Acesso em: 10 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Normas de auditoria do Tribunal de Contas da União. Disponível em: [http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/fiscalizacaocontrole/normas\\_auditoria/BTCU-ESPECIAL-12-de-05-07-2011%20Normas%20de%20Auditoria\\_0.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/fiscalizacaocontrole/normas_auditoria/BTCU-ESPECIAL-12-de-05-07-2011%20Normas%20de%20Auditoria_0.pdf). Acesso em: 01 nov. 2013.

VERGARA, Sylvia Constant. Métodos de pesquisa em administração. São Paulo: Atlas, 2006.

\_\_\_\_\_. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

## **“Quem não se Comunica se Trumbica”: uma análise da comunicação na UFPE a partir da criação da PROCIT**

Suzane Mayara Leon Ramos Martins de Oliveira<sup>1</sup>  
Taciana de Barros Jeronimo

### **RESUMO**

O artigo é parte das reflexões desenvolvidas no campo das Políticas Públicas em especial no eixo da Comunicação Pública e da Agenda Setting através de uma análise feita na Universidade Federal de Pernambuco com a criação da Pró-reitoria de Comunicação, Informação e Tecnologia da Informação - PROCIT, em 2014. Foram aplicados questionários e realizadas entrevistas com os gestores da UFPE das unidades de comunicação como a Ascom, NTI, NTVRU e a PROCIT que lidam com a área de comunicação. A comunicação na universidade ganhou força e maior visibilidade com a criação desta pró-reitoria.

**Palavras-chave:** Comunicação Pública. Agenda *Setting*. Políticas Públicas. Política de Comunicação.

### **INTRODUÇÃO**

O questionamento e objetivo deste estudo anseiam identificar quais os verdadeiros motivos que levaram os gestores da Universidade Federal de Pernambuco a colocar a comunicação em sua agenda

---

<sup>1</sup> Mestra em Políticas Públicas pela Universidade Federal de Pernambuco, especialista em Gestão Pública, graduada em Comunicação Social e servidora na mesma universidade.

institucional com a Pró-reitoria de Comunicação, Informação e Tecnologia da Informação (PROCIT), como eles estão pensando em sua política de comunicação e qual a importância dada à comunicação para uma melhor gestão da UFPE, almejando saber os resultados que se pretendem alcançar, e como a universidade está trabalhando em prol da comunicação pública e transparência institucional.

A universidade pública como autarquia governamental em que são produzidos e disseminados conhecimentos e informações, desempenha um papel importante na esfera pública de debate nos mais variados temas, já que são instituições políticas educacionais e também atores centrais na consolidação da democracia e, por sua vez, podem provocar mudanças do desenho institucional do sistema político, como se pode observar a conceitualização proposta por Lucas (2012, p. 213) a seguir:

As universidades contribuem com a democratização das sociedades, da mesma maneira que sociedades democráticas tendem a fortalecer as universidades. Tal relação entre universidades e a democracia é de um tipo que costuma trazer benefícios para ambos os lados.

Para que haja essa contribuição democrática de modo efetivo nas universidades, sobretudo as públicas, é imprescindível que haja uma boa governabilidade, e como tal, dependente da relação eficaz existente entre os mais variados atores sociais e políticos, instituições, os poderes existentes e o seu público interno, os quais incluem os gestores públicos da organização, a comunidade universitária e a sociedade em geral, utilizadora dos serviços de ensino, pesquisa e extensão. Os gestores, mais especificamente os servidores públicos, são atores cruciais para que haja essa boa governabilidade dos órgãos, pois eles são os que mais conhecem os serviços e produtos de onde trabalham.

Além disso, os que assumem cargos de gestão em vários níveis em organizações do setor público desempenham um papel importante na concepção e implementação de políticas públicas. Para tanto, foi de

fundamental importância ouvir os gestores que fizeram e são parte da construção da Pró-reitoria de Comunicação, Informação e Tecnologia - PROCIT, e, por conseguinte atuaram, direta ou indiretamente para a entrada da comunicação especificamente, na agenda de temas da universidade. Nesse contexto, o gestor, é o agente facilitador deste processo, atuando na função da comunicação de caráter público ou na comunicação pública, deve responder e atender melhor às demandas e aos interesses da sociedade, trazendo o cidadão às esferas públicas de debate. Para que ocorra essa comunicação pública é indispensável a criação e o desenvolvimento de uma política de comunicação. E para a criação e implementação de qualquer política no âmbito público e institucional, é fundamental que os servidores conheçam o processo de políticas públicas, familiarizem-se com sua natureza e seu funcionamento para serem capazes de tomar decisões, elaborar estratégias eficazes, criando assim políticas, influenciando sua direção e garantindo seus bons resultados.

As políticas voltadas para a comunicação em órgãos públicos e especialmente as políticas públicas de comunicação são assuntos que carecem de estudos dentro da Ciência Política. Não é de surpreender, pois, que no estudo de políticas públicas no Brasil, a preocupação recaia sobre as políticas setoriais tradicionais, como saúde, educação, saneamento, habitação, transporte e segurança, devido à importância imperativa que possuem para a sociedade e principalmente para os atores políticos que as criam, muitas vezes com fins mercantilizadores (RAMOS, 2005) ou de barganha política.

Essas políticas sociais para que sejam concebidas de maneira democrática e amplamente discutidas no cunho social, inclusive as políticas públicas de comunicação, só serão possíveis se ao mesmo tempo houver uma democratização crescente desse espaço público de debate, através da comunicação, do diálogo transparente, de políticas públicas de comunicação que promovam a contestação dos mais variados temas que a sociedade necessita e que é desprovida de participação.

No que tange ao universo das universidades públicas federais, a

preocupação com a criação e a institucionalização de uma política de comunicação que promova e democratize a informação e a participação social não é diferente, talvez sendo ainda mais latente essa necessidade.

Uma política de comunicação deve ser indissociável de uma política de ensino, pesquisa e extensão, alicerces estes de uma universidade (BRANDÃO, 2012; DUARTE, 2012). Deverá ser através daquela, que todo conhecimento produzido e toda ação projetada para o cidadão e seu público interno, dentro da esfera institucional, seja eficiente e mais amplamente divulgada, principalmente com as novas dimensões e mudanças no papel do estado, pelas funções do serviço público prestado à sociedade e pela necessidade de uma comunicação pública que der voz ao cidadão nas instituições.

Com a necessidade de se implantar nos órgãos governamentais a questão da transparência pública e *accountability*, os organismos públicos também precisam gerenciar e divulgar a informação de maneira mais efetiva através de novas formas de criação e articulação com os canais de comunicação interno e externo, com seu público, o estado e a sociedade (NOVELLI, 2006; DUARTE, 2012).

O que se pode afirmar é que há – de forma não generalizada e sim, genérica, – órgãos que vieram desenvolvendo políticas de fomento à comunicação, porém pouquíssimos foram além da divulgação de informações institucionais ou governamentais, não possuindo legitimamente uma política de comunicação pública em sua gestão que tenha incitado o diálogo com os diversos públicos e a democratização plena da informação através da participação coletiva (BRANDÃO, 2012).

E por que a Universidade Federal de Pernambuco? Por se destacar nos grupos dessas minorias que estão na formação de sua política de comunicação se comparada com outras universidades federais brasileiras, sendo a única que criou em nível de pró-reitoria uma unidade destinada à comunicação, informação e tecnologia da informação, até o momento que se concebeu esta pesquisa. O enfoque recai na UFPE, especificamente, por ela ser pioneira entre as universidades federais na concepção de uma pró-reitoria destinada aos problemas comunicacionais, e na

institucionalização de políticas nesse âmbito, podendo servir de modelo para essas instituições (ALVES e TRESKA, 2008).

Será averiguado no decorrer da pesquisa até que ponto a criação da Secretaria de Gestão da Informação e Comunicação - SEGIC e da Pró-reitoria de Comunicação, Informação e Tecnologia (PROCIT), além da necessidade de institucionalização de sua política de comunicação, não foi mera teoria e enfoque político (estratégia política de subsídio à eleição e reeleição) ou se é realmente algo pragmático (curso natural da gestão organizacional, em virtude de melhor eficiência da gestão da comunicação, informação e tecnologia da informação).

## **2 COMUNICAÇÃO PÚBLICA**

O conceito de comunicação pública é atualmente de grande relevância, despertando tanto interesse na área acadêmica quanto na administração pública e na sociedade civil organizada (KUNSH, 2011). Muito discutido no ambiente acadêmico norte-americano como pioneiro conceitual, mas também discutido na Europa e na Itália, os estudos focados em comunicação pública vem aumentando consideravelmente, e entrando inclusive nas pautas de organismos internacionais (HASWANI, 2013). Contudo, no Brasil, principalmente, é uma área de conhecimento jovem em que vários estudiosos, inclusive, destacam que ainda há muito a ser desenvolvido nessas investigações (HASWANI, 2013). Já Brandão (2012) confirma essa ideia quando trata da expressão comunicação pública a qual vem sendo usada com múltiplos significados, muitas vezes conflitantes, dependendo do país, do autor e do contexto em que é utilizada.

Apesar de múltiplos significados é possível encontrar um ponto em comum de entendimento para a comunicação pública, o qual diz respeito a um processo comunicativo que se instaura entre o Estado, os órgãos governamentais, o governo e a sociedade com o objetivo de informar para a construção da cidadania (BRANDÃO, 2012). Mas ainda assim, alerta-se que a comunicação pública não deve ser reduzida

apenas a uma parte da área de comunicação social, já que antes de tudo ela é parte integrante da sociedade:

[...] e como tal, ela não é um poder em si, mas o resultado do poder do cidadão quando organizado e constituído como sociedade civil. A comunicação pública feita pelos governos, pelo terceiro setor ou pelas empresas privadas acontece na medida em que a voz do cidadão começa a ficar forte a ponto de pressionar estas instituições a se preocupar com as questões da cidadania (BRANDÃO, 2012, p. 30).

Para Novelli (2006) a comunicação pública é aquela praticada pelos órgãos responsáveis pela administração pública, sendo preciosa por contribuir para participação política e cidadania:

O processo de comunicação que ocorre entre instituições públicas e a sociedade e que tem por objetivo promover a troca ou compartilhamento das informações de interesse público passa a desempenhar um papel importante de mediação para as práticas de boa governança. [...] a comunicação pública deve extrapolar a esfera da divulgação de informações do governo e da assessoria de imprensa como mecanismo de autopromoção dos governantes e de suas ações para colocar-se como instrumento facilitador entre cidadão e Estado [...] (NOVELLI, 2006, p. 79).

É por meio da comunicação na gestão pública que seu público e a população em geral podem tomar ciência de ações de seu interesse em várias áreas. No entanto, é algo rudimentar e comum em muitas organizações públicas não tratá-la em todos os níveis de forma planejada e unificada. Duarte (2012, p. 203) evidencia a importância de debate da comunicação nas organizações públicas:

É nesse ambiente de debate que se apresenta o desafio de observar e compreender as estratégias, os discursos e os

mecanismos envolvidos nos processos de comunicação internos praticados na esfera pública, e que acaba por impactar toda a gestão de relacionamentos entre o Estado, a sociedade civil organizada e o cidadão.

A essa ideia, Haswani (2013, p. 129) soma a importância da comunicação na instituição pública, que é aquela realizada pela administração pública e por quaisquer entes envolvidos com o serviço público, e, portanto, sob esse aspecto, também é pública:

A finalidade da Comunicação da Instituição Pública seja a organização de um sistema integrado de comunicação que garanta, em primeira instância, publicidade e compreensão das produções normativas e que assegure serviços de informação capazes de satisfazer específicas necessidades dos usuários. A condição necessária é que essa atividade seja contínua, inserida em uma estratégia de intervenção com o objetivo de evitar o risco de ações fragmentadas, não coordenadas e incoerentes, e que seja repisada por um quadro dotado de profissionalismo específico. Nessa perspectiva, a comunicação institucional é uma parte da comunicação pública [...]

Como exemplo, o ambiente desta pesquisa é a de uma universidade pública federal, a UFPE, e, portanto, não é diferente. A comunicação deve ser reconhecida institucionalmente e deve ser prioritária, posto ser a universidade pública - como autarquia governamental onde circundam e produzem-se conhecimentos e informações, de desempenho importante na esfera pública de debate nos mais variados temas, já que são instituições políticas educacionais e também atores centrais na consolidação da democracia e, como tais, podem provocar mudanças do desenho institucional do sistema político.

Além disso, a construção de uma Política de Comunicação por instituições públicas se torna uma instância de legitimação da comunicação pública no Brasil. Uma política de comunicação é:

[...] um processo articulado de definição de valores, objetivos, diretrizes, normas e estruturas, que tem como finalidade orientar o desenvolvimento de ações, estratégias e produtos de comunicação para uma organização tendo em vista o seu relacionamento com os diversos públicos de interesses (Bueno, 2014, p. 126).

### 3 CONCEITO E CRIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Existem várias conceituações para o que seria uma política pública, contudo a definição do termo é arbitrária (SECCHI, 2014). Na literatura especializada não há um consenso quanto à definição do conceito por conta da disparidade de respostas. Para a promoção do bem estar da sociedade é preciso uma série de ações e atuações do governo em diversas áreas tais como saúde, educação, segurança, meio ambiente, dentre outros, e daí surgem as políticas públicas. De uma maneira genérica, uma política pública pode ser o Estado em ação em uma ou várias destas áreas de necessidade social. É a implantação de um projeto de governo, através de programas ou ações voltadas para setores específicos da sociedade (SECCHI, 2014). Para atingir resultados em diversas áreas e promover o bem-estar da sociedade e ir de encontro ao interesse público, os governos se utilizam das políticas públicas através de suas decisões.

A escolha de agir ou não agir do Estado acerca de um assunto governamental, ou seja, “o que o governo decide ou não fazer” (DYE, 2010), seja por interesses genuínos ou particulares da coisa pública, também é uma definição ínfima para o contexto das políticas públicas. Dando continuidade a este pensamento, a inatividade governamental é tão importante quanto à atividade governamental nas decisões tomadas pelo Estado. Entretanto, para Secchi (2014, p. 6), “situações de omissão ou negligência governamental não deve ser considerada política pública, mas a falta de inserção do problema na agenda formal”. E adiciona que a inação derivada de uma política pública não deve ser

vista como omissão, pois pode fazer parte de uma política pública que não teve sua eficácia conquistada: “uma política pública é uma diretriz, ou seja, uma orientação de um policymaker à atividade ou à passividade de um policytaker, e também é o conjunto de ações ou inações derivadas dessa diretriz” (SECCHI, 2014, p. 7).

As políticas públicas (*policies*), por sua vez, são *outputs*, resultantes da atividade política (*politics*), pois compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores:

Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando - em maior ou menor grau - uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública (RUA, 1998, p. 1).

Para melhor entender às políticas públicas, faz necessário entender o seu processo e o seu ciclo. O processo de elaboração de políticas públicas (*policy-making process*) é conhecido de forma geral pela nomenclatura de “Ciclo de políticas públicas” (*policy cycle*). O ciclo de políticas públicas é um modelo de análise para melhor entender o processo de elaboração de uma política, uma forma mais prática, de fases lógicas que facilitam a compreensão. As políticas públicas são criadas e desenvolvidas de forma nem sempre lineares em seu ciclo, através das suas fases: definição de agenda (identificação de um problema), formulação (de soluções), adoção (decisão por uma das soluções ou tomada de decisão), implementação e avaliação.

Logo após essa fase, cabe então à implementação da medida adotada, escolhida dentre várias opções como medicamento para certo problema. Nessa fase é mais evidente, aos olhos dos cidadãos, o Estado

agindo, pois quem for favorecido pela política sentirá os seus benefícios se tal medida adotada na prática for eficaz, nem que seja em longo prazo.

O estágio final do ciclo de análise de políticas públicas é o da avaliação. Essa etapa foi instaurada em virtude da necessidade de “modernização” da gestão pública, em um contexto de busca de dinamização e legitimação da reforma do Estado (FARIA, 2005), aonde seus avaliadores têm como tarefa a maximização da eficiência e eficácia na consecução dos fins politicamente estabelecidos (COHEN, 2004). Visa responder a questões como: se o programa implementado no governo funcionou ou se foi resolvido; quais os impactos; o que pode ser suprimido ou reduzido a partir de avaliações negativas; ou o que pode continuar sendo estabelecido, mas aprimorado. É a área de maior aplicação nas políticas públicas atualmente e apresenta bastante normatividade e uma inquietação sofisticada em responder questões simples mas carecidas de muita análise para averiguação concreta dos reais efeitos que implicaram na adoção de um projeto. Vale ponderar, no entanto, apesar de seu valor heurístico de fins conceituais mais propícios para o entendimento teórico do processo de políticas públicas, o seu ciclo raramente irá definir a real dinâmica ou vida de uma política pública. As fases, de forma pragmática, geralmente se apresentam alternadas e as seqüências misturadas (SECCHI, 2014).

### 3.1 A Importância dos Atores e das Instituições

Outro ponto que deve ser considerado é a importância dos atores e das instituições no processo de políticas públicas:

Na literatura da ciência política, os atores são aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política. Os atores relevantes em um processo de políticas públicas são os que têm capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública. São atores que conseguem sensibilizar a opinião pública sobre problemas de relevância coletiva. São os atores que tem influência na

decisão do que entra ou não na agenda. São eles que estudam e elaboram propostas, tomam decisões e fazem com que intenções sejam convertidas em ações (SECCHI, 2014, p. 99).

Há várias formas de delimitar os atores no processo de políticas públicas. Dias e Matos (2012), citam os atores governamentais e não governamentais como forma de agrupá-los, ou mesmo os enquadram como atores sociais:

Os atores sociais influenciam de algum modo as políticas governamentais de tal forma que podem tanto defender seus interesses quanto dos grupos que representam. Suas práticas são diversas, podendo empregar diversos meios para defender seus interesses: a pressão pura e simples através do *lobby*; a greve; mobilizações; participação em reuniões etc. de tal modo, que as políticas públicas constituem das ações tomadas por esses vários atores que influenciam o processo de formulação das políticas públicas (DIAS; MATOS, 2012, p. 39).

Em toda decisão e processo político de criação de uma política pública sempre haverá aqueles atores que são a favor ou contra. Contudo, para a concepção de uma somente conseguirá ser implementada se houver apoio da maioria. Os atores governamentais podem ser exemplificados pelos políticos, burocratas ou servidores públicos, juízes etc.

Os não-governamentais são os grupos de interesse, a opinião pública, partidos políticos, meios de comunicação, organizações de terceiro setor ou movimentos sociais, além de outros *stakeholders* como empresas, fornecedores, especialistas, acadêmicos, organismos internacionais etc. Cada arena política tem uma configuração peculiar de atores, prevalecendo alguns em detrimento de outros, e o fato de alguns atores permanecerem em uma dada categoria (governamental ou não) não quer dizer que possuam interesses iguais, variando muito de acordo com o contexto político e social em vigor o qual estejam ansiando.

O comportamento dos atores não é totalmente moldado só pelas instituições, mas depende do grau de consolidação do aparato constitucional, e não só as regras formais (legislações, estatutos, códigos legais) importam, as regras informais (os hábitos, rotinas, crenças, valores) também são importantes para o processo decisório de implantação das políticas públicas (FREY, 2000). Os atores políticos se organizam de acordo com as regras e rotinas socialmente e publicamente estabelecidas, conhecidas e aceitas (SECCHI, 2014):

A ação desses indivíduos e grupos acontece dentro desses significados e práticas compartilhadas, os quais podem ser chamados instituições e identidades. Pessoas agem, pensam, sentem e se organizam com base em exemplo e regras oficiais (às vezes com base em competição ou em conflito) derivados de identidades, pertencimentos e papéis socialmente construídos (MARCH; OLSEN *apud* SECCHI 2014, p. 103).

Para Rodrigues (2010, p. 62) as instituições tem poder decisivo como as regras do jogo:

Nesse sentido, podemos considerar que a contribuição do modelo neo-institucionalista para o estudo das políticas públicas refere-se ao fato de ele não apenas iluminar o nosso entendimento de que os indivíduos e grupos sociais têm força para influenciar as políticas públicas, mas também que as próprias regras que regem as instituições (como o Estado) têm papel relevante e influenciam na forma pela qual as políticas públicas são formatadas.

A teoria neoinstitucional se mostra de grande valor para melhor entender as regras do jogo que facilitam ou dificultam a conduta e os interesses dos atores no processo de formulação das políticas públicas. Quem tem o poder de decisão age e se estabelece de acordo com as regras socialmente pré-estabelecidas e aceitas.

## 4 AGENDA SETTING

As pesquisas sobre este tema têm ganhado visibilidade no cenário das políticas públicas no Brasil. O conceito de agenda *setting*, no entanto, não é oriundo da Ciência Política, foi desenvolvido inicialmente na área de Comunicação Social, no pós-guerra, por volta da década de 1970. O termo como é apresentado é de origem americana, e teve como um dos primeiros estudos desenvolvidos sobre o tema, o artigo “*The Agenda-Setting function of mass media*”, publicado em 1972, por Maxweel McCombs e Donald Shaw, embora muitos autores consagrem mesmo a essência do termo a Walter Lippmann, em que a teoria do *agenda setting* foi construída em sua obra clássica *Public Opinion*, em 1922.

Brasil e Capella (2015, p. 42) aproximam o campo da *agenda setting* com o de políticas públicas sob a ótica pluralista de Dahl (1956) – há resíduos de noções de nascimento dos estudos da agenda governamental na área das políticas públicas, no que concerne a investigação do processo de seleção de temas e sua ascensão à agenda governamental mostrando que o autor faz uma rejeição a então dominante vertente elitista de poder político.

Para Dahl *apud* Brasil e Capella (2015, p. 43) “num sistema político democrático a definição de questões que ascendem ao governo e o controle de alternativas e soluções não poderiam ficar nas mãos de um único grupo dominante (elitismo)”, lhe conferindo o total controle da seleção de problemas e alternativas. Em contraposição Dahl busca no pluralismo a concepção de que na democracia, o envolvimento de qualquer questão pode despertar a atenção das elites e constituir a agenda de atuação do governo.

Observa-se que a hipótese da agenda *setting* torna-se relevante tanto para os estudos de comunicação, como para a ciência política, onde se apresenta como uma subárea pela importância de estudo para um melhor entendimento do processo de seleção de temas e sua ascensão à agenda governamental, do poder decisório e modelos de análise próprios do processo de políticas públicas, pois a teoria do agendamento

pode influenciar diretamente as políticas. Os estudos que consideram a agenda de políticas públicas enfocam a importância de determinados temas nas agendas dos tomadores de decisão, especialmente os membros do Executivo e do Legislativo.

Existem diferentes tipos de agenda dentro do conceito de *agenda setting*. As tipologias e tipos de agendas diferem de cada autor em quantidade e nomenclaturas.

Para Cobb e Elder (1983) *apud Dias e Matos (2012, p. 74)*, há dois tipos de agenda, a agenda política ou sistêmica e a agenda formal ou institucional:

- 1) A agenda política ou sistêmica compreende um conjunto de problemas ou temas que a sociedade considera ou percebe como merecedora de atenção dos poderes públicos e intervenção pública, e pertencem ao âmbito de jurisdição legítima do poder governamental existente; tem um caráter conjuntural.
- 2) A agenda formal ou institucional é aquela que elenca os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar; em outras palavras, é formada por temas de que o governo se ocupa de forma regular, através do trabalho permanente das instituições políticas e administrativas; sua tendência é crescer e perpetuar-se, a menos que uma situação de crise consiga que se produza um reajuste.

Secchi (2014) identifica também a agenda de mídia, como sendo uma listagem de problemas que recebe atenção especial dos diversos meios de comunicação, influenciando a opinião pública e ditando muitas vezes o que é ou não importante para a sociedade, a partir da veiculação de informações e notícias escolhidas propositalmente para serem divulgadas. E acrescenta que o poder da agenda de mídia é tamanho influenciando muitas vezes as agendas políticas e institucionais.

James Dearing e Everett Rogers (1996) *apud Mourão e Bruheim (2015, p.130)* também identificam três tipos de agendas: a mediática, a pública e a política. Eles definem a agenda mediática ou de mídia

como os temas de valor ao serem selecionados para aparecer nos meios de comunicação, despertando a atenção do público e, inclusive dos *policymakers*. A agenda pública é a ordenação dos assuntos que o público dá visibilidade e importância num dado momento, como é esclarecido no estudo de McCombs e Shaw, pioneiros na teoria da agenda em 1972.

É importante deixar claro que nem tudo que entra na agenda (seja qual for seu tipo) é transformado em políticas ou programas, porque sempre existirá no processo de agendamento intercorrências que surgirão para pautar novos ou mais interessantes temas num dado momento, deixando outros adormecidos ou esvaecidos.

Secchi (2014) caracteriza a agenda como um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes. E acrescenta que os problemas entram e saem das agendas, ganham notoriedade e relevância, e depois desinflam.

Para Kingdon (1995) a formação da agenda é um processo pré-decisório à formulação de políticas públicas e a define como uma lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção. Para Zahariadis *apud* Capella (2005), a agenda é um dos elementos mais importantes no ciclo de política pública, pois, é um recurso teórico que torna mais fácil entender como uma vontade ou problema é transformado em política pública por parte de um determinado órgão público visando cumprir os objetivos públicos.

Cobb e Elder (1993) *apud* Calmon e Costa (2007, p. 3) determinam cinco características para um problema receber atenção e entrar na agenda das políticas públicas, afetando diretamente a sua capacidade de despertar a atenção de um público maior:

- 1) Grau de especificidade – quanto mais abstrato for a definição de um problema, maior é a probabilidade de despertar a atenção de uma audiência mais ampla e vice-versa;
- 2) Escopo da importância - quanto mais importante o tema é para a sociedade, maior é a probabilidade de atingir o público;
- 3) Relevância temporal – quanto mais

duradouro for o possível impacto do problema, maior será a audiência; 4) Grau de complexidade – problemas mais simples e fáceis de serem compreendidos atingem uma audiência mais ampla; 5) Precedência categórica – problemas com precedentes similares atingirão mais rapidamente uma audiência mais ampla.

A agenda decide o que deve ser ou não introduzido em termos de problemas, determinando também as arenas decisórias e os agentes que estarão em conflito no jogo político.

#### 4.1 Os Modelos de Kingdon e de Baumgartner e Jones

Dois conceitos se destacam para uma análise mais detalhada acerca da *agenda setting* no campo das políticas públicas e que foram baseados no modelo *garbage can*, o primeiro mais o segundo menos: o modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*) desenvolvido por Kingdon (1995) e o modelo de Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*) de Frank Baumgartner e Brian Jones (1993).

Em sua obra *Agendas, Alternatives, and Public Policies* em que trata de seu modelo de Fluxos Múltiplos (*Multiple Streams*), Kingdon (1995) é um dos autores mais importantes e persuasivos da teoria da agenda *setting*, se preocupando com dois estágios pré-decisórios: a formação da agenda e a especificação de alternativas (*policy formulation*) e chega à conclusão que um problema é escolhido como um problema diante de tantos outros devido à influência dos atores (“visíveis” e “invisíveis”) e dos processos independentes envolvidos (Problemas, Soluções e Alternativas e Política).

Sob a ótica da formação da agenda identifica-se maior influência de “atores visíveis” (presidente e assessores, congresso nacional, partidos políticos, atores políticos e mídia), e também de processos envolvendo a consideração de um problema por meio de alterações nos indicadores existentes: como o surgimento de eventos, crises ou desastres; no *feedback* dos programas existentes; além da vontade política expressada através da negociação, articulação e concepção política do governante.

Sob a ótica da especificação das alternativas identifica-se maior a influência dos atores “invisíveis” (acadêmicos, burocratas, pesquisadores e funcionários do Congresso) e o processo de seleção das alternativas de políticas públicas por meio de critérios padronizados como viabilidade técnica e restrições orçamentárias.

O primeiro processo ou fluxo focaliza os problemas (*problems*), isto é, de que forma as questões são reconhecidas como problemas e por que determinados problemas passam a ocupar a agenda governamental. No segundo fluxo (*policy stream*) se têm um conjunto de alternativas e soluções (*policy alternatives*) disponíveis para os problemas. O terceiro fluxo é composto pela dimensão política (*politics stream*) em que independe do problema ou de soluções para ele. O fluxo político segue sua própria dinâmica e regras, ao contrário do fluxo de alternativas, onde o consenso é construído com base na persuasão e difusão das ideias, já no fluxo político as coalizões são construídas a partir de um processo de barganha política (CAPELLA, 2005).

Para Kingdon (1995), os três processos (Problemas, Soluções e Alternativas e Política) são independentes e quando combinados se transformam em uma janela de oportunidades (*policy windows*) - conjunturas que permitem a “sintonia” dos fluxos, o momento político oportuno, sendo classificados como o Modelo de Fluxos Múltiplos ideal para a criação de políticas públicas, mas que são mais fortemente influenciadas pelo fluxo dos problemas e pelo fluxo da política.

O processo de agenda-*setting* de Kingdon tem suas raízes no “modelo de lata de lixo” (*garbage can model*), desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), para delinear que soluções na maioria das vezes nascem antes dos problemas. O modelo argumenta que escolhas de políticas públicas são feitas como se alternativas estivessem em uma “lata de lixo”, onde existem vários problemas e poucas soluções (SOUZA, 2006). Esse modelo serve para análise de organizações que se configuram como “anarquias organizadas”, operando em condições de grande incerteza e ambiguidade, a exemplo das universidades e governos nacionais, nas quais estão presentes três características principais: participação fluida,

preferências problemáticas e tecnologia. Este modelo preconiza que as organizações têm uma natureza intrinsecamente desordenada, sem preferências bem estruturadas não permitindo o estabelecimento de uma agenda concebida de forma planejada e racionalizada.

Para tentar explicar o motivo desses momentos de estabilidade e mudanças os autores enfatizam que essa inconstância se deve a forma como os problemas ou propostas políticas são definidos, ou seja, tal definição ocorre dentro de um contexto institucional que pode favorecer determinadas visões políticas em detrimento de outras (RUA, 1995) E é dessa forma, que alguns assuntos entram na agenda e se tornam públicos tomando o espaço de outras antigas ideias de acordo com o contexto institucional e político que vigora.

No modelo de Equilíbrio Pontuado os autores Baumgartner e Jones, em 1993, se preocuparam em estabelecer uma análise que servisse tanto para momentos de estabilidade política quanto de instabilidade no processo de formulação de políticas públicas (CAPELLA, 2005). Este modelo origina-se da investigação sobre as causas da continuidade e da mudança das políticas públicas. A pergunta que resume o entendimento do debate acerca desse modelo é o porquê dos processos políticos serem muitas vezes marcados pela estabilidade, mas em outras vezes produzirem mudanças consideráveis. Segundo os autores, ele permite entender por que um sistema político pode tanto agir de forma incremental, isto é, mantendo o *status quo*, sem mudanças significativas, como passar por fases de mudanças mais significativas nas políticas públicas (SOUZA, 2006). Este conceito é aplicado às agendas, que se modificam rapidamente devido ao *feedback* positivo, ou seja, alguns assuntos se tornam mais importantes, atraindo outros que se difundem rapidamente (CAPELLA, 2005).

Algumas questões, portanto recebem atenção (subsistemas) em que ficam restritas aos limites das comunidades de especialistas e lá permanecem, e outras realmente provocam mudanças quando entram na agenda por integrar um macrossistema. Para Rua e Romanini (2014) a própria lógica de organização dos governos tem como opinião central

o fato de que é impraticável para os atores assimilarem e processarem todo o conhecimento proveniente das várias e distintas dimensões setoriais da vida política.

No entendimento de Baumgartner e Jones, as questões que conseguem se destacar em contraposições a outras, no decorrer da atuação dos governos nesses sistemas, se deve a construção de uma imagem (*policy image*) - informação ou apelo emocional, sobre determinada decisão ou política pública que tem a mídia como aliada, e esta teria um papel preponderante nessa construção e na arena política que os diversos atores e governos operam, principalmente nos macrosistemas.

Os dois modelos discutidos - Fluxos Múltiplos de Kingdon e Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones acreditam que questões não se transformam automaticamente em problemas, pois é preciso que uma imagem ou consenso em torno de uma política faça a ligação entre um problema e sua possível solução. Contudo, reiteram que não há como se ter controle sobre o impacto dessas imagens no sistema político nem sobre as possíveis soluções para os problemas e por isso os modelos rejeitam as explicações baseadas na escolha racional. Para os autores dos dois modelos, soluções e problemas percorrem caminhos distintos.

## **5 APONTAMENTOS METODOLÓGICOS**

Esta pesquisa tem como lócus de estudo a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e suas unidades de comunicação como a Assessoria de Comunicação (Ascom), Núcleo de Tecnologia da Informação (NTI), Núcleo de Televisão e Rádio Universitária (NTVRU) e a Pró-reitoria de Comunicação, Informação e Tecnologia (PROCIT).

Quanto à metodologia empregada, adotou-se o estudo de caso. Quanto à abordagem a pesquisa é caracterizada como qualitativa. Os instrumentos de coleta de dados utilizados compreendem a Pesquisa Bibliográfica, a Pesquisa Documental, incluindo informações oficiais (leis, boletins oficiais, portarias normativas), documentos e informações

(site da UFPE e da PROCIT); Instrumentos Regulatórios utilizados tem-se no ano de 2012 a criação da SEGIC e em 2014, a Resolução nº 04/2014, a Portaria Normativa nº 07/ 14, e a Portaria Normativa nº 09/14 sobre a PROCIT; aplicação de Questionários via *web* por meio do *Google Docs*, e realização de Entrevistas semi-estruturadas.

Como questionamento da pesquisa foi analisado quais os motivos que levaram os gestores da UFPE a colocar a comunicação de forma mais estratégica em sua agenda institucional a partir da criação da SEGIC e PROCIT? Como eles estão pensando na política de comunicação, qual a sua importância para a universidade e os resultados que se almejam alcançar com ela? Como variável dependente há a entrada da comunicação de maneira estratégica na agenda da UFPE com a criação da SEGIC e PROCIT. Variáveis independentes têm-se o contexto político, organizacional e os atores que lidam com a comunicação, a informação e a tecnologia da informação na UFPE. Como hipótese: a criação da PROCIT foi motivada por situações pragmáticas relativas ao curso natural de desenvolvimento da gestão organizacional, para melhorar a comunicação, informação e tecnologia da informação de maneira mais integradora.

A seleção (BAUER, 2002) dos gestores que responderam aos questionários e foram realizadas as entrevistas incluiu os gestores de médio e alto escalão da Ascom, do NTI, da NTVRU, e do Comitê Gestor de Comunicação, Informação e Tecnologia da Informação, que compõe a PROCIT propriamente dita. Foram consideradas apenas estas unidades, por ponderação de maior relevância para a análise, visto ser onde se concentram os profissionais de comunicação, informação e tecnologia da informação que lidam com as funções próprias da área de comunicação e afins. Fazem parte destas unidades os gestores da UFPE que possuem maior hierarquia e poder de decisão, por sua vez maior influência política dentro da esfera de debate na instituição e são alguns dos atores que colaboram ou participam da entrada de temas na agenda da universidade. Portanto, a seleção foi proposital, não aleatória, e os gestores que entrevistados foram escolhidos com base na relação dos

técnicos administrativos e docentes da UFPE que possuem cargos comissionados de direções, coordenações, gerências ou chefias, e que têm maior hierarquia na responsabilização de atribuições. Deste modo, o pró-reitor, os diretores e os assessores – com cargos comissionados em nível de direção (CDs) foram selecionados para as entrevistas e os coordenadores, chefes e gerentes - de cargos comissionados em nível de função gratificada (FGs) para os questionários do *Google Docs*.

Foi contabilizado um total de 35 cargos comissionados referentes às unidades que serão avaliadas - Comitê Gestor PROCIT, Ascom, NTI e NTVRU. Destes 35 cargos, 1 se refere ao cargo de pró-reitor, 7 são de cargos de direção, 3 de assessor, 5 de gerente, 2 de chefe e 17 de coordenador. Há ainda as Coordenações de Audiovisual, Administrativa e Financeira e a de Memória Digital - estas duas últimas ainda não foram ocupadas, e a primeira está em funcionamento, mas, em virtude de ter sido preenchida neste ano e não durante a criação da SEGIC e PROCIT, também não foram computadas na pesquisa.

A amostra obtida com a aplicação dos questionários foi de 18 respondentes de um total de 25, obtendo-se um percentual de 75% da população total de gestores em nível de coordenadores, chefes e gerentes na área analisada. Esse valor foi bastante considerável para pesquisas via web, mostrando ótima representatividade estatística para a pesquisa. Vale ressaltar que houve apenas uma negativa quanto à aplicação dos questionários onde o entrevistado alegou não haver conhecimento suficiente a ponto de respondê-lo, contudo, não interferiu nos resultados.

Em decorrência de maior relevância estatística para a pesquisa, somar as respostas obtidas nas perguntas em que foram utilizadas a Escala de Likert (concordo totalmente, concordo parcialmente, não concordo nem discordo, discordo totalmente e discordo parcialmente), ou seja, juntou-se o percentual obtido das concordâncias - concordo totalmente e concordo parcialmente, e das discordâncias - discordo totalmente e discordo parcialmente, ficando com 3 escalas: concordo, não concordo nem discordo, e discordo.

No âmbito das entrevistas, de um total de 10 cargos referentes à pró-reitor, assessores e diretores foram realizadas 7, o que representa 70% da população total de entrevistados. Todos eles se mostraram extremamente solícitos e não houve nenhuma negativa. Por já se ter conseguido boa representatividade e conclusões no decorrer das entrevistas, optou-se por encerrá-las no quantitativo apresentado. Dentre eles, pode-se citar como gestores da PROCIT em que se realizaram as entrevistas o pró-reitor, a diretora de governança e TI, o diretor de comunicação e o diretor de informação; a assessora de comunicação da Ascom; o ex-diretor do NTVRU; e o ex-diretor do NTI; Foram realizadas com os ex-diretores, em virtude destes estarem na gestão durante a criação da SEGIC e PROCIT, o que não seria importante para a análise os atuais diretores dos núcleos que assumiram seus respectivos cargos no corrente ano da pesquisa em 2016.

## 6 ANÁLISE DA COMUNICAÇÃO E DE SUA POLÍTICA

Em 2012 foi criada na UFPE a Secretaria de Comunicação – SEGIC pelo reitor Anísio Brasileiro, com o objetivo de assessorar, estabelecer políticas, definir e acompanhar processos e procedimentos de Informação e Comunicação no âmbito interno e externo da UFPE, e em novembro de 2014 foi transformada oficialmente em Pró-reitoria de Comunicação, Informação e Tecnologia da Informação – a PROCIT, através da Portaria Normativa nº 07/2014 publicada no Boletim Oficial da universidade. A portaria institui o Sistema Integrado de Comunicação, Informação e Tecnologia da Informação da UFPE, criando-a e fixando suas diretrizes gerais de sua estruturação e funcionamento.

Foi publicada também a Portaria Normativa nº 9/2014 constituindo o Comitê de Segurança da Informação e Comunicações e a Resolução nº 4/2014 que altera dispositivos do Estatuto da Universidade, acrescentando-lhe um novo desenho, mais especificamente o art. 37 caput do Estatuto da UFPE:

Art. 37. Haverá na Universidade Pró-Reitores para fins de assessoramento em nível superior ou supervisão e coordenação das áreas

específicas do ensino de graduação, ensino de pós-graduação, extensão, pesquisa, planejamento e orçamento, assuntos administrativos, gestão de pessoas, assuntos estudantis e de comunicação, informação e tecnologia da informação.

Uma das competências regulamentadas no Art. 3º da portaria é a de que compete à PROCIT: “I. Propor as diretrizes sobre a Política de Comunicação, Informação e Tecnologia da Informação da UFPE”.

Isso evidencia que a comunicação, informação e tecnologia da informação foram consideradas como importantes para a universidade com a criação de uma pró-reitoria para este fim, ou seja, a comunicação foi analisada com um problema o qual precisa de gerenciamento e mudanças como destaca o artigo 1º da Resolução que cria a PROCIT:

Art. 1. A necessidade de um sistema integrador da comunicação e informação da universidade com as suas unidades acadêmicas e administrativas e com a sociedade em geral, bem como de um órgão responsável por propor e coordenar a execução das diretrizes da política institucional de comunicação e informação.

Pode-se classificá-lo como um problema público, pois só a comunidade acadêmica da UFPE possui mais de 40 mil pessoas entre funcionários, docentes e alunos, além da comunidade externa e da sociedade em geral que utilizam os seus demais serviços, como por exemplo, os de extensão e cultura. Secchi (2014) define um problema público como sendo a discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal. Aqui, a situação ora pretendida é promover de forma eficiente a comunicação, a informação e a tecnologia da informação (TI) na universidade.

Pretende-se, portanto, dada a contemporaneidade do objeto e o pioneirismo da UFPE na inauguração de uma pró-reitoria destinada estrategicamente à comunicação, informação e tecnologia da informação: 1 - compreender os motivos que levaram os gestores dessa universidade a estabelecer em sua gestão e colocar em sua agenda a comunicação com a criação da PROCIT, que a torna avançada nestes quesitos, e a faz ser terreno fértil devido a essa situação particular; 2

– entender como se evidenciou o processo decisório que a concebeu: político e/ou organizacional; 3 – conhecer qual a importância da comunicação e da política de comunicação para a gestão; e 4 – saber quais os resultados que a instituição almeja alcançar.

Baseado no Modelo de Fluxos Múltiplos de Kingdon (1995) e do Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones (1993) para uma melhor entendimento da análise deste trabalho é possível identificar o contexto político em que se deu a pesquisa: a) Janela de oportunidade: o pioneirismo na criação de uma Pró-reitoria de Comunicação, Informação e Tecnologia da Informação entre as universidades federais brasileiras, momento político favorável para a criação desta (término de mandato e eleição próxima) ou início de 1º mandato na criação da Secretaria; b) a esfera de debate: a Universidade Federal de Pernambuco; c) o problema que entrou na agenda da UFPE: ausência de política de comunicação pública institucional e integração entre os setores; d) as proposições de alternativas/solução para o problema: a criação da SEGIC e PROCIT; e) hipótese para a tomada de decisão e proposição de soluções: a criação da PROCIT como uma estratégia política, organizacional ou mesmo as duas; f) o processo político: a criação da SEGIC após eleição de 1º mandato e da PROCIT em 2014 com a proximidade do período eleitoral em 2015; g) os atores visíveis e invisíveis: visíveis podem caracterizar a cúpula decisional que criou a PROCIT ou teve influência no processo decisório (reitor e vice-reitor, pró-reitores, políticos, diretores, comitês etc) e invisíveis os coordenadores, servidores técnicos administrativos, acadêmicos etc; h) macrossistemas: ambiente político que os atores visíveis atuam; i) subsistemas: ambiente político que os atores invisíveis atuam; j) *policy monopoly*: ambiente dos atores visíveis no momento da criação da SEGIC em 2012 e PROCIT em 2014; l) *policy community*: comunidade acadêmica da UFPE; m) e *policy image*: divulgação no meio da comunidade acadêmica da criação da PROCIT como pró-reitoria pioneira no âmbito das universidades federais brasileiras e uma possível visão de eficácia para a comunicação e TI.

Quanto à participação no processo de Criação da SEGIC e PROCIT foi possível constatar que alguns tiveram participação efetiva no processo de criação das unidades e outros não, estes, em sua maioria, são os gestores de médio escalão em que foram aplicados os questionários.

As instituições, portanto, influenciam o processo político, decidindo quem pode ou não participar de uma tomada de decisão, pela sua capacidade de aliciar as ações dos atores políticos, como consequência, podendo modificar as visões dos atores sobre seus próprios interesses, determinando as probabilidades de pressão, coalizões e enfrentamentos, ao acesso de novas ideias e paradigmas para a resolução de problemas públicos (SECCHI, 2014). No caso da UFPE pode-se dizer que a participação foi maior na esfera dos atores visíveis.

Uma série de fatores foi apresentada, mas sobremaneira, todos creem que a concepção partiu da necessidade de integração da universidade com seus demais setores e unidades, na tentativa de aprimorar a comunicação entre eles, o que nega a hipótese de que a criação da PROCIT foi motivada para se conseguir subsídios para a campanha eleitoral do reitorado atual na época desta pesquisa e confirma, portanto, que as unidades foram criadas com intuito de realmente melhorar a gestão e desenvolvê-la no âmbito principalmente comunicacional.

Quanto à melhoria na comunicação e estratégias utilizadas os gestores, em sua maioria, consagram já algumas melhorias com a PROCIT na gestão da universidade, mas alegando ciência que tudo ainda é muito incipiente, e está em fase de construção. Nas estratégias utilizadas para a concepção da PROCIT, pode-se considerar a de gestão mais precisamente, já que a criação da pró-reitoria se deu num nível mais alto dos atores, e para estes entrevistados, foi atribuída à estratégia de gestão e no âmbito dos questionários houve maior obtenção de respostas para a utilização das duas formas de estratégias. Na esfera dos entrevistados, todos acreditam que foi estratégia de gestão, não podendo ser atribuído à estratégia política a ponto de alavancar uma reeleição.

Quanto à política de comunicação da UFPE esta não se constitui apenas em uma ferramenta, mas representa um processo dinâmico, permanente, de alinhamento da cultura de comunicação de uma organização com os seus objetivos institucionais, missão e valores, observados os perfis específicos dos seus públicos de interesse (BUENO, 2014). Isso corrobora com a ideia de que a política de comunicação não foi criada a curto prazo, em virtude desse processo que é lento, precisa ser sentido, aceito pela universidade, que perpassa na maioria das vezes a questão cultural. A política de comunicação, assim com outras políticas, portanto, estão em andamento. Já existem documentalizadas, mas estão em fase de acabamento, para então serem divulgadas. Ao contrário do que se imaginou, os gestores nos dois níveis em que foi realizada a pesquisa, demonstraram bastante conhecimento da importância de uma política de comunicação para a universidade.

Com intuito de identificar as ações que objetivam melhorar a eficácia da comunicação na UFPE e demonstrar o grau de conhecimento por parte dos gestores do que têm sido desenvolvido no ambiente da PROCIT, estes foram indagados a citar ações de que tinham ciência. Apenas quatro dos questionados não souberam ou não quiseram responder. Dentre os demais, citou-se a realização de consultorias e levantamento dos processos da universidade seminários com as unidades ligadas diretamente com a PROCIT, a reitoria e com os Centros.

Além disso, abordou-se: “novo portal da universidade, portal dos estudantes, softwares para dispositivos móveis, com diversas informações relacionadas à UFPE, implantação de formas de comunicação no meio digital, mecanismos de acesso ao acervo da biblioteca, de gerenciamento de projetos, entre outros”; “*Wifi* UFPE livre, implantação de Sistema de Gestão Institucional - Portal do Aluno, Portal de Páginas *Web* (*liferay*), Webconf (Portal de Webconferência), SACI (gestão da ASCOM)”; “Investimentos em equipamentos e pessoal no NTVRU, ampliação dos espaços virtuais pela internet, informatização e integração das bibliotecas e investimentos em TI”.

Foi mencionado também, algo que não foi implantado, mas está

em processo de desenvolvimento como “a sinalização dos campi, a modernização e reforma do cinema e licitação para pacote de serviços gráficos”. E quanto a integração das unidades de PROCIT e a política de comunicação, obteve-se: “Está sendo desenvolvida a política de comunicação, e concomitantemente a interação e integração entre os órgãos sob os auspícios da PROCIT. Está andando a passos lentos, mas já é um bom começo”.

O *comitê de conteúdo* no NTVRU, a criação de campanhas institucionais, digitalização de parte do acervo digital, as políticas que já estão em fases de finalização, e governança em TI já são ações desenvolvidas e melhorias experimentadas por parte da gestão. Pode-se citar também o novo portal da universidade que está em fase de acabamento, a informatização e integração das bibliotecas que foi aprimorada, um melhor relacionamento entre setores, e principalmente entre as unidades que compõe a PROCIT. Houve investimentos em TI que proporcionaram avanços nas redes.

O mapeamento dos processos da universidade também tem sido realizado. Foram criados aplicativos como o UFPE *Mobile*, normativos, o Plano de Desenvolvimento de Tecnologia da Informação (PDTI) que está em vigor, além das várias campanhas realizadas nas esferas institucional e não institucional no campus. Nisso a UFPE tem tido destaque, principalmente sobre os debates acerca de temas sensíveis, sendo discutidos em seu ambiente, e no cunho social, atuando como espelho para outras instituições, como no caso das campanhas de nome social, para o público LGBT, e de acessibilidade no *campus*.

Algumas ideias e projetos estão sendo pensados para serem colocados brevemente em prática como a concretização do escritório de processos e a criação de ferramenta de monitoramento e planejamento estratégico dos planos e políticas da universidade, para gerenciá-los; a criação de grupos de webconferências, o aplicativo para egressos, fóruns, conferências, audiências públicas, conselho curador para a rádio e tv e sua posterior aplicação em outros setores, com fins de promover a comunicação pública na universidade.

Quanto à comunicação pública e transparência institucional na UFPE, os entrevistados consideram que a universidade caminha a passos lentos, mas vem fazendo alguns esforços quanto ao diálogo com os diferentes públicos, como por exemplo, desenvolvendo campanhas institucionais com temas sensíveis. É de fato, um campo novo e pouco explorado nas instituições, tanto a parte que cabe a transparência institucional como a que cabe à comunicação pública e a sua abertura de diálogo e participação. Na questão da transparência governamental mudanças mais nítidas já podem ser sentidas, boa parte por conta das obrigatoriedades advindas dos órgãos de controle. A comunicação pública além de responder à obrigação que as instituições públicas têm de informar o público, e engajar sua participação, vai também de encontro à transparência institucional e tem as seguintes finalidades: “estabelecer uma relação de diálogo de forma a permitir a prestação de serviço ao público; apresentar e promover os serviços da administração; tornar conhecidas as instituições (comunicação externa e interna); divulgar ações de comunicação cívica e de interesse geral; e integrar o processo decisório que acompanha a prática política” (MONTEIRO, 2012, p. 39).

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Todo processo decisório deriva de um complexo de decisões fundamentadas em análises técnicas, escolhas racionais individuais e/ou coletivas, e considerações subjetivas de atores (LINDBLOM, 2006). Sob essa perspectiva, este estudo, foi capaz de compreender o processo decisório que motivou os gestores de médio escalão (coordenadores, chefes e gerentes) e alto escalão (pró-reitor, assessores e diretores) a criar a SEGIC e a PROCIT, a pôr a comunicação de forma mais estratégica na agenda da UFPE, mostrando a importância e os resultados conquistados e almejados com a comunicação, tecnologia da informação e sua política de comunicação. Também como objetivo da análise foi respondido como a universidade tem atuado a respeito das temáticas da comunicação

pública e da transparência institucional.

É possível afirmar que a criação da SEGIC e PROCIT não foi discutida com todos os gestores nem com a comunidade acadêmica, se dando apenas no nível hierárquico mais alto. Isso identifica as regras do “jogo político”. Esse jogo consiste em normas que especificam os diferentes papéis a serem desempenhados pelos atores que fazem parte do *policy-making*, bem como a competência de cada ator. É sempre um grupo restrito que toma a decisão final (LINDBLOM, 2006). Boa parte das instituições brasileiras, apesar do velho e sempre discurso em prol da comunicação integrada e estratégica, não tem praticado um empenho institucional no sentido de construir uma política de comunicação que delibere de forma límpida, as posturas e as diretrizes a serem seguidas pelos seus públicos internos, em particular, os seus gestores que integram a alta e a média administração, no relacionamento com os *stakeholders* (BUENO, 2014). No caso da Universidade Federal de Pernambuco tem sido diferente. Só o fato de ter sido criada uma pró-reitoria para tratar dos problemas comunicacionais, de informação e tecnologia na instituição já é exemplar. Sabe-se também, que isso não é excepcionalmente suficiente. Ficou claro que a política de comunicação da universidade não é de conhecimento, nem foi discutida com todos os gestores pesquisados. Os que responderam aos questionários praticamente não têm ciência da política propriamente dita, mas a tratam com relevância para a universidade, demonstrando sua importância para tal cenário. Não há uma política de comunicação instaurada até o momento que se concebeu a pesquisa, ainda não foi publicada, mas está sendo feita os últimos ajustes para que ocorra sua divulgação.

Quanto à transparência institucional, parte dos entrevistados acreditam que a universidade não é adversa a dar informação, o que não é confirmado pelos questionários, ora acreditando por parte destes que os processos e as informações devem ser mais transparentes e mais bem informados. A gestão da comunicação pública em uma instituição pública carece colocar o cidadão num lugar propício em que este possa por vontade própria ter o poder de dialogar, debater,

participar favoravelmente ou não sobre o que acontece envolvendo-o diretamente ou indiretamente. Sugere-se a replicação desta pesquisa em outras universidades federais, devida à complexidade da temática e particularidades de cada instituição, e também a avaliação da política de comunicação da UFPE, que será breve publicada, podendo ser avaliada nos anos posteriores.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Cristiano Alvarenga. **Mapeamento das políticas de comunicação nas universidades federais**: análise de contexto e relação com as estratégias de ação institucional. São Paulo. Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política – COMPOLÍTICA, 2013. Disponível em: <http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2013/05/GT-07-Pol%C3%ADticas-de-Comunica%C3%A7%C3%A3o-Cristiano-Alvarenga-Alves.pdf>. Acesso em 23 set. 2015.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. **Agendas and instability, in American politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. *In*: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação pública, estado, mercado e interesse público**. 3. ed., São Paulo, Atlas, 2012.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia. O Processo de agenda-setting para os estudos das políticas públicas. **RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**. Brasília, 2015. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:soVwB0mzAJkJ:periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/download/15903/11257+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: abr. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 07/2014**. Institui o Sistema Integrado de Comunicação, Informação e Tecnologia da Informação da UFPE e cria a Pró-reitoria de Comunicação, Informação e Tecnologia da Informação (PROCIT) e fixa as diretrizes gerais de sua estruturação

funcionamento. Brasília, DF, 2014. Disponível em: [https://www.ufpe.br/progepe/images/BO\\_novo/bo2014/bo81.pdf](https://www.ufpe.br/progepe/images/BO_novo/bo2014/bo81.pdf). Boletim Oficial da UFPE. Acesso em: 2 maio 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 09/2014**. Constitui o Comitê de Segurança da Informação e Comunicação. Brasília, DF, 2014ª. Disponível em : [https://www.ufpe.br/progepe/images/BO\\_novo/bo2014/bo100.pdf](https://www.ufpe.br/progepe/images/BO_novo/bo2014/bo100.pdf). Acesso em: 2 maio 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução nº 04/2014. Altera dispositivos do Estatuto da Universidade. Recife, PE: **Boletim Oficial da UFPE**. Disponível em: [https://www.ufpe.br/progepe/images/BO\\_novo/bo2014/bo76.pdf](https://www.ufpe.br/progepe/images/BO_novo/bo2014/bo76.pdf) Acesso em; 02 maio 2015.

BUENO, Wilson da Costa. A construção de uma política de comunicação como processo de legitimação da comunicação pública no Brasil. **Rev. Comunicação Midiática** (online), Bauru, São Paulo, v. 9, n.3, p. 11-24, set./dez. 2014. Disponível em: 2014: <http://www2.faac.unesp.br/comunicacaomidiatica/index.php/comunicacaomidiatica/article/view/591/277>. Acesso em: fev. 2016.

CALMON, Paulo Carlos Du Pin; COSTA, Marcelo Marchesini da. Análise de políticas públicas no Brasil: estudos sobre a formação da agenda governamental. 2007. **ENCONTRO DA ANPAD, 31, 2007**, Rio de Janeiro/ RJ, **Anais [...]**. Rio de Janeiro, 22 a 26 de set. 2007. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B890.pdf>. Acesso em 22 de abril de 2016.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formação da agenda governamental: perspectivas teóricas**. ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 29, 2005, Local: Sao Paulo. **Anais [...]**. Disponível em: [http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=3789&Itemid=318](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3789&Itemid=318) Acesso em: 23 de jul. 2015.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

CURVELO, João José Azevedo. A dimensão interna da comunicação na administração pública. *In*: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública, Estado, Mercado e Interesse Público**. São Paulo: Atlas, 3. ed., 2012

DAHL, Robert A. The Concept of Power. **Behavioral Science**, v. 2, n. 3, jul. 1956.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas** – princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

DUARTE, Jorge. **Comunicação pública**: estado, mercado, sociedade e interesse público. *In*: Duarte, Jorge (org.). 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012. Cap. 3, p. 203.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. Tradução de Francisco G. Heidemann. *In*: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (org.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010. p. 99-128.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A Política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo: Editora RBSC, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

HASWANI, Mariângela Furlan. **Comunicação pública**: bases e abrangências. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 129.

KINGDON, John W. Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers. *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2007. V.1. Coletânea 1.

KUNSH, Margarida Maria Kroling. (org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania** São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011. 294 p. Série pensamento e prática.

LINDBLOM, Charles E. Todavía tratando de Salir del Paso. *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. p. 99-122.v. 1.

LUCAS, João Ignácio Pires. **Universidade e sociedade**: visões de um Brasil em construção. *In*: ALBECHE, Daysi Lange. (org.). 2. ed. Caxias do Sul: EDUCS, 2012, p 213.

MONTEIRO, Graça França. A singularidade da comunicação pública. *In*: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação pública, estado, mercado e interesse público**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MOURÃO, Vitória; BRUHEIM, Michele. As agendas política, midiática e pública da saúde em Portugal em tempos de austeridade. **Rev. Comun. Midiática** (online), Bauru/SP, v.10, n. 2, p. 126-143, maio/ago. 2015. p. 130. Disponível em: <http://www2.faac.unesp.br/comunicacaomidiatica/index.php/comunicacaomidiatica/article/view/487>. Acesso: em abr. de 2016.

NOVELLI, Ana Lúcia. O papel institucional da comunicação pública para o sucesso da governança. **ORGANICOM - Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas**, Local: São Paulo, USP, ORGANICOM, a. 3, n. 4, p. 75-89, 2006. 1º semestre.

RAMOS, M. C. Comunicação, direitos sociais e políticas públicas. In: MARQUES DE MELO, J.; SATHLER, L. **Direitos à comunicação na sociedade da informação**. São Bernardo do Campo, SP: Umesp, 2005.

REIS, Elisa P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo: Scielo, v. 18, n. 51, p. 11-14, fev. 2003.

REIS, Leonardo Silva. **Políticas públicas sob a ótica do novo gestor: o public policy cycle de Howlett e Ramesh como estratégia para atuação do Estado**. Portal Jurídico Investidura. Florianópolis, SC, 21 set. 2010. Disponível em: <http://www.investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/politica/169814>. Acesso em: abr. 2016.

RESENDE, José Venâncio. **Os desafios da comunicação no serviço público.**, São Paulo: Editora IEA, 2001. Disponível em: <http://www.iea.sp.gov.br/out/LerTexto.php?codTexto=528>. Acesso em: 27 abr. 2015.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

RUA, M. Graças; AGUIAR, Alessandra T. A política industrial no Brasil 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de *policy-making*. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília: Editora PPP; **Revista IPEA**, n. 12, jul./dez., 1995.

\_\_\_\_\_. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In: RUA, Maria das Graças; VALADAO, Maria Izabel. O Estudo da Política: Temas Seleccionados. Brasília: Paralelo 15, p.1. 1998.

\_\_\_\_\_. RUA, M. Graças; ROMANINI, Roberta. **IGEPP – Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas**: para aprender políticas públicas. Unidade IV - Tipologias e Tipos de políticas públicas. São Paulo: editora IGEPP, 2014. Disponível em: [http://igepp.com.br/uploads/ebook/para\\_aprender\\_politicas\\_publicas\\_-\\_unidade\\_04.pdf](http://igepp.com.br/uploads/ebook/para_aprender_politicas_publicas_-_unidade_04.pdf). Acesso em: mar. 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura., Porto Alegre: Editora Sociologias, a. 8, n. 6, jul./dez., p 20-45, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>, Acesso em: 19 de abr. 2015.

TRESCA, L. C. Condicionantes para análise de políticas públicas locais de comunicação. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 31. Trabalho apresentado na NP Políticas e Estratégias de Comunicação, do Encontro dos Núcleos de Pesquisas em Comunicação - Nupecon, 8., Natal. **Anais [...]**. Natal, 2008. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2008/resumos/r3-1123-1.pdf>. Acesso em: dez. 2014.

# **Análise da Aplicação do Modelo de Kraljic para a Compra e Estocagem de Papel A4 da Diretoria de Logística da Universidade Federal de Pernambuco**

Liliana Vieira de Barros<sup>1</sup>  
Taciana de Barros Jerônimo<sup>2</sup>

## **RESUMO**

A atividade de compras alinhada com a gestão de estoque é importante para gestão das organizações. Neste contexto este trabalho analisa a tomada de decisão na compra e na estocagem de Papel A4 da UFPE, em virtude do impacto financeiro e de sua falta à instituição. O modelo de Kraljic foi utilizado para classificar o Papel. Neste sentido, foram levantados os dados históricos no período de 2013 a 2015, foi aplicado um questionário aos Gestores de Compras para verificar as práticas de compras e de estocagem do Papel A4 e aplicada a Matriz de Kraljic para sua classificação. Os resultados indicaram que a tomada de decisão da compra e da estocagem do Papel A4 é feita de forma empírica, não corroborando para a importância do gasto da compra e armazenamento desse material para a UFPE.

**Palavras-chave:** Compras Públicas. Estoque. Matriz de Portfólio de Kraljic.

---

1 Possui Mestrado Profissional em Administração e Especialização em MBA em Gestão de Serviços e em Linguística Aplicada ao Ensino da Língua Inglesa. Graduação em Letras

2 Possui Doutorado em Engenharia de Produção e Mestrado em Engenharia de Produção. Graduação em Turismo e em Administração de Empresas

# 1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem por finalidade apresentar os dados coletados em pesquisa que analisou ações na área de compras e de estoque do item Papel A4 da instituição federal de ensino superior Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), realizada nos meses de março e abril no ano de 2016, para o desenvolvimento de dissertação de mestrado profissional em administração.

A finalidade da função de compras de uma organização era obter de um fornecedor o material desejado pelo menor preço possível. Porém, essa visão tradicional de compras mudou substancialmente nas últimas décadas, o foco atual encontra-se nos gastos totais (custos de aquisição de materiais e custos de estoque) e no desenvolvimento de relacionamento entre compradores e vendedores, assim, como consequência, as compras foram elevadas à categoria de atividade estratégica (SILVA, 2013).

Neste contexto de compras, os órgãos públicos estão seguidamente lidando com recursos financeiros escassos, o que demanda dedicação para obter a redução de despesas por intermédio de aquisições eficazes (BAILY *et al.*, 2000). Desse modo, as atividades do setor de compras visam eleger os melhores fornecedores disponíveis no mercado e abastecer a instituição com fluxo adequado de materiais e serviços, de maneira a suprir suas necessidades e gerenciar estoques, com intuito de promover melhor satisfação aos usuários (BAILY *et al.*, 2000).

Assim, a instituição deve estabelecer relacionamentos adequados para os itens de compra, utilizando-se de estratégias de suprimentos (ANDRADE, 2012). Neste âmbito, a matriz de portfólio de Kraljic possibilita a elaboração de uma série de estratégias para o suprimento, permitindo transformar a atividade de compras no gerenciamento de fornecimento (KRALJIC, 1983 *apud* SARDINHA, 2013).

Em relação ao gerenciamento de suprimentos, O papel A4 é dos itens que requerem estratégias adequadas, principalmente por ser um item adquirido em grande volume na UFPE, este item também tem relevância pela utilização de uma área física expressiva dentro

do almoxarifado da instituição. Este tipo de material ocupa posição de destaque quanto ao uso nas ações rotineiras (BRASIL, 2009). Curi (2015) constatou que os gastos financeiros com papel nas Universidades Federais Brasileiras, no período de 2011 a 2013, foram crescentes e ocorreu uma elevação de 32,71% no valor das resmas e uma ampliação de 26,78% no volume de resmas utilizadas.

Ademais, não é possível prever e conhecer com exatidão ou de forma determinística a demanda futura do papel, e nem sempre os suprimentos estão disponíveis a qualquer momento quando são solicitados pelos consumidores (BALLOU, 2012). Em função disso, algumas instituições optam pelo acúmulo do estoque para assegurar a disponibilidade de mercadoria e minimizar custos.

Diante do exposto, esta pesquisa tem por objetivo analisar, por meio de um estudo de caso, como está sendo realizada a gestão de compras e estoque de Papel A4 na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), à luz do modelo de Kraljic.

A UFPE é composta por três *campi* distribuídos na cidade do Recife, Vitória de Santo Antão e Caruaru. O planejamento das compras de Papel A4 da UFPE tem sido um desafio para os gestores deste órgão público, em virtude das demandas superestimadas advindas das três unidades solicitantes. Por ser um item que atende às atividades meio e fim da instituição, existe a prática de solicitar a compra desse tipo de material mesmo que a unidade requisitante ainda não tenha atingido o seu estoque mínimo, uma vez que não há controle do consumo para um determinado período nos setores e, se deixar faltar causará prejuízos ao bom andamento das atividades.

O Almoxarifado Central da UFPE é responsável pelo armazenamento, controle e movimentação de material de consumo de toda a instituição. Devido à elevação abrupta nas compras de materiais, em virtude do crescimento do *campus* Recife (expansão dos cursos existentes e surgimento de novos cursos de graduação e pós-graduação), criação dos *campi* do Agreste e Vitória de Santo Antão (devido à necessidade da interiorização do ensino público federal), este

setor de estocagem tornou-se pequeno e não atende adequadamente às necessidades conjuntas dos três *campi*.

Diante desse novo cenário, é necessário utilizar modelos de gestão para o processo de execução das compras, estabelecendo as necessidades de aquisição do Papel A4, assim como para o processo de gestão do estoque desse material. Haja vista que o dispêndio de recurso com a aquisição de Papel A4 na UFPE tem representado uma média de 36% do gasto com o material de expediente, assim a compra do referido item deverá ser com base em um planejamento correto, que leve em consideração as demandas reais das Unidades para evitar o desperdício de recurso.

Dessa maneira, propõe-se a utilização de um modelo elaborado por Peter Kraljic (1983), onde os materiais são separados e definidos pelo seu grau de importância, com o objetivo de melhorar a gestão dos suprimentos, adquirindo o Papel A4 de forma mais racional, nas quantidades necessárias, visando à redução dos custos operacionais para a UFPE.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

As etapas de compras e de estocagem de uma organização representam importantes fases no desempenho logístico, uma vez que, planejar, executar, monitorar e agir eficientemente são atividades que auxiliam na elaboração de ações nesse campo (FREITAS; MEDEIROS; MELO, 2008). Neste sentido, o planejamento do dimensionamento de estoques consiste na relação entre o investimento, a disponibilidade do estoque, os custos e o consumo ou a demanda (DIAS, 2010; BALLOU, 2012), sendo uma questão fundamental a determinação dos lotes de ressuprimento, dessa maneira, faz-se necessário escolher o método mais adequado para sistematizar os ressuprimentos (FREITAS; MEDEIROS; MELO, 2008).

Em relação à função compra, esta é uma operação que tem por finalidade atender as necessidades de materiais, planejá-las

quantitativamente e atendê-las no momento exato com o quantitativo correto. Dessa forma, compras é uma das operações do segmento de materiais muito relevante dentre as áreas que fazem parte do processo de suprimento (DIAS, 2010).

Na visão de Kraljic (1983), alguns fatores são determinantes para a definição das estratégias de suprimentos, são eles: classificação dos itens de compras em termos de Impacto no Lucro e Riscos de Abastecimento – Figura 1. Neste sentido, este portfólio de compras foi dividido em quatro etapas: classificação; análise do mercado; posicionamento estratégico dos itens; e plano de ação.

Figura 1 - Matriz de portfólio de compras de Kraljic



Fonte: Adaptado de Moreira e Osiro, 2015.

Na fase de classificação, tem-se: o Impacto no Lucro que trata dos termos volume adquirido, percentual do custo total de aquisição ou repercussão na qualidade do produto ou ainda na expansão da

organização (KRALJIC, 1983). Outro ponto é o Risco de Oferta ou Fornecimento, verificado em relação à disponibilidade, quantidade de fornecedores disponíveis, competição na demanda, oportunidades de elaborar o ou comprar itens, risco de armazenagem e alternativas de substituições de itens (KRALJIC, 1983).

No quadrante da Alavancagem, o nível do impacto nos lucros é alto e o risco de fornecimento é baixo; no Estratégico, o nível de impacto nos lucros também é alto e o risco de suprimento é elevado; no quadrante Não-crítico, o nível de impacto nos lucros, bem como o nível de suprimentos são baixos; por último, o gargalo, apresenta o nível de impacto nos lucros baixo e um risco de fornecimento alto (KRALJIC, 1983).

Dessa forma, o Modelo de Kraljic é tido como fundamental para o incremento da teoria no que concerne à gerência de suprimento (ANDRADE, 2012). Apesar de existirem críticas sobre o modelo, formas distintas no que tange aos modelos de gestão de compras levantados na literatura apresentam como referência o Modelo de Kraljic (ANDRADE, 2012).

Considerando o contexto deste estudo, a matriz de portfólio de compra de Kraljic é utilizada como forma de melhorar a gestão de suprimento de papel A4 na Universidade Federal de Pernambuco. Desse modo, a instituição pública que zela pelos resultados e que busca gerenciar seus recursos de forma eficiente, deve ser incessante na procura por um conjunto sequenciado de atividades que sejam efetivos para o planejamento, a execução e o controle de suas despesas (SILVA, 2013).

### **3 METODOLOGIA**

Levando em consideração o objetivo geral da pesquisa, que foi realizar um estudo para a análise da tomada de decisão na compra e na estocagem de Papel A4 da UFPE, com base na percepção dos gestores de compras da Universidade, foi preterida a pesquisa qualitativa

de cunho descritivo, por buscar descrever as particularidades do fenômeno pesquisado (CERVO; BERVIAN; DA SILVA, 2007). Sendo esta exploratória, visto que não foram encontrados muitos trabalhos científicos acerca da aplicação do modelo de Kraljic para compras públicas.

Em consonância, para delinear o campo analisado e obter uma visão panorâmica do mesmo, foi utilizada a investigação por meio de um estudo de caso, com foco na análise da tomada de decisão, na compra e na estocagem de Papel A4 da UFPE. Segundo Yin (2015), o escopo do estudo de caso compreende um estudo empírico que é realizado de forma profunda, em contexto específico do mundo real.

Os agentes selecionados envolvidos na área de compras da UFPE são: os Gerentes de Finanças e Compras dos Centros Acadêmicos, os Coordenadores Administrativos Financeiros das Pró-reitorias (Para Assuntos Acadêmicos; Pesquisa e Pós-graduação; Extensão e Cultura; Gestão Administrativa; Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida; Planejamento Orçamento e Finanças; Assuntos Estudantis; Comunicação, Informação e Tecnologia da Informação), do Gabinete do Reitor da UFPE e dos Órgãos Suplementares, totalizando 30 respondentes. E, para estes se sentirem mais confiantes, foi mantido o anonimato a respeito de suas identidades.

Além disso, o instrumento de coleta de dados foi a aplicação de questionário, enviado para os respondentes via e-mail, elaborado no decorrer da pesquisa com base em indicadores que viabilizaram o alcance dos objetivos deste estudo.

Por fim, foi realizada a análise dos dados por meio da análise de conteúdo, conforme Bardin (2009), seguindo as seguintes etapas: Pré-análise, exploração do material, tratamento dos resultados, inferências e a interpretação.

## 4 RESULTADOS

Esta seção tem o propósito de apresentar os resultados da pesquisa de campo e seus desdobramentos para a análise da tomada de decisão na compra e na estocagem de Papel A4 da UFPE. Seguindo a metodologia proposta, demonstraremos as informações coletadas de forma consolidada, será descrita a aplicação da matriz do portfólio de Kraljic e a avaliação da aplicação desta técnica.

### 4.1 O Processo de Decisão de Compra na UFPE

As compras na UFPE obedecem aos ditames das Leis 8.666/93, 10.520/2002 e dos Decretos 5.450/2005 e 7.892/2013. De acordo com esses instrumentos legais, deverá ser elaborado um Termo de referência (TR) que é o documento prévio ao procedimento licitatório. Este serve de base para elaboração do edital, e será preparado pelo setor requisitante do objeto da licitação, em conjunto com a área de compras, e aprovado por quem autorizou a realização do procedimento licitatório, que é a autoridade máxima do órgão. Em seguida, é iniciada a licitação com a abertura de processo administrativo, que contenha autorização para contratação, indicação sucinta do objeto e existência de recurso próprio para efetivação da despesa, exceto quando se trata de licitação para registro de preços, pois não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.

Todavia, ao ser perguntado aos gestores de compras se conheciam o procedimento para a execução de compra de Papel A4 da UFPE, 33% responderam que conheciam parcialmente e 23% conheciam. Dessa forma, constatou-se que 56% dos gestores conhecem o procedimento para execução da compra de Papel A4, visto que os que responderam que conheciam parcialmente, quando convidados a descrever como era feito o procedimento, relataram como a compra ocorria na Instituição.

Além disso, os gestores de compras da UFPE consideram importante que as aquisições de compras de Papel A4 sejam alinhadas

com o planejamento administrativo da sua unidade, dado que 93% dos pesquisados concordaram com essa importância. Contudo, 63% dos referidos gestores são os que contam com alguma informação gerencial ao fazer o pedido de compra, seja por meio de planilha de consumo, levantamento de consumo, controle de entrada e saída de estoque, quantidade disponível no almoxarifado ou estimativa de consumo. Demonstrando deste modo, incoerência nos posicionamentos citados, visto que o percentual dos gestores que consideram importante que as solicitações de compras estejam alinhadas com o planejamento administrativo é bem mais elevado do que o percentual dos gestores que contam com alguma informação gerencial na solicitação do pedido de compra.

Dessa maneira, destaca-se a relevância da visão dos autores Freitas, Medeiros e Melo (2008), os quais defendem que planejar, executar, monitorar e agir corretivamente são medidas que merecem atenção especial quando se discute a elaboração de estratégia de compras. Desse modo, os Gestores necessitam observar que o monitoramento do consumo do papel alinhado ao planejamento são informações que devem dar suporte a tomada de decisão da compra do Papel A4, para que essa seja eficiente.

#### 4.2 Gestão de Estoque do Papel A4 na UFPE

De acordo com os dados coletados através dos questionários aplicados aos Gerentes de Finanças e Compras dos Centros Acadêmicos e Coordenadores Administrativos Financeiros dos Órgãos Suplementares, Gabinete do Reitor e Pró-reitorias da UFPE, o estoque na UFPE é gerido de forma empírica.

Neste sentido, foi perguntado se sabem quando o estoque deve ser reabastecido e 87%, informaram que sabem, porém não é utilizada nenhuma técnica de gestão de estoque encontrada na literatura, muitos deles responderam que é “quando o estoque está baixo”. Outras unidades estipularam uma quantidade de caixas de Papel como estoque mínimo.

Foi questionado aos gestores de compras se sabem quanto de estoque de Papel A4 será necessário para um determinado período e 63% responderam que sabiam. Desses a maioria informou que é calculado com base no histórico do consumo anual ou mensal. Foi indagado se era utilizado instrumentos de registros de entrada e saída do Papel A4 e foi obtida como resposta que 50% desses gestores utilizavam algum tipo instrumento de controle, tais como planilhas eletrônicas, requisições, formulários. E, 33% não utilizam qualquer instrumento de controle do estoque. Ressaltasse que 17% não responderam essa questão

No tocante ao custo para as Unidades pela falta do Papel A4, 57% responderam que buscam alternativas como pedir emprestado a outros setores da Instituição ou comprem por adesão à Ata de Registro de Preços de Pregões de outros Órgãos; 27% utilizam documentos digitais; 16% buscam outras formas a exemplo de dispensa de licitação, ou ainda ficam com as atividades paradas aguardando a chegada de papel.

Em relação ao custo de obsolescência, quando os itens estocados poderão permanecer longo tempo armazenados, e existe o risco de tornar-se obsoletos ou deteriorar-se com o tempo, foi perguntado se as Unidades usariam um Papel A4 amarelado pelo tempo nas suas atividades e 27% responderam que Sim, 13% responderam que Não e 60% responderam que depende do documento que irá imprimir.

Segundo Dias (2010) e Ballou (2012), o planejamento do dimensionamento de estoques consiste na relação entre o investimento, a disponibilidade do estoque, os custos e o consumo ou a demanda. Porém, quando foi questionado aos gestores de compras quanto ao controle do consumo de Papel A4, apenas 53% dos gestores informaram que o fazem, alguns controlam através de Planilha eletrônica ou Formulários. Assim, foi percebido que não há aplicação de métodos quantitativos às decisões de quanto e quando suprir o estoque, dessa forma, a gestão de estoque de Papel A4 na Universidade é feita de forma intuitiva. Ressaltasse ainda, que a ausência de um maior controle no consumo do Papel A4 na UFPE corrobora para a falta de planejamento do dimensionamento do estoque.

### 4.3 O Papel A4 no Portfólio de Compras da Matriz de Kraljic

O resultado da pesquisa apontou que 93% dos gestores concordaram que a compra do Papel A4 é estratégica para a realização das suas atividades, visto que consideraram ser o principal material de consumo e de elevada utilização para o desenvolvimento das atividades acadêmicas e administrativas, em virtude das atividades desenvolvidas em papel serem relevantes e fundamentais, tais como: provas, exercícios, documentos de aluno, notas de empenho, ofícios e processos da instituição (administrativos, de pagamento e jurídicos) que são em meio físico.

Na percepção da matriz de Kraljic (1983), as estratégias de suprimentos de uma instituição estão condicionadas a dois elementos: 1) a relevância estratégica da compra em relação a adicionar valor aos produtos, o percentual de matérias-primas utilizadas para a confecção dos produtos em termos de custos totais e seu reflexo na rentabilidade; 2) ao nível de complexidade de suprimentos em relação a baixa oferta, aos materiais e/ou tecnologias substitutas, custos ou grau de complexidade da logística, barreiras à entrada, entre outros.

Dessa maneira, foi perguntado aos Gestores de Compras da UFPE como classificariam o item Papel A4, considerando o impacto no lucro - medido pelo volume comprado/percentual do total comprado e o risco de suprimento - avaliado com base na disponibilidade do produto no mercado/quantidade de fornecedores (SARDINHA, 2013), de acordo com níveis a seguir:

No quadrante da Alavancagem o nível do impacto nos lucros é alto e o risco de fornecimento é baixo; no Estratégico, o nível de impacto nos lucros também é alto e o risco de suprimento é elevado; no quadrante Não-crítico, o nível de impacto nos lucros, bem como o nível de suprimentos são baixos; por último, o gargalo, apresenta o nível de impacto nos lucros baixo e um risco de fornecimento alto (KRALJIC, 1983).

Foi observado que 30% dos gestores classificaram o item Papel A4

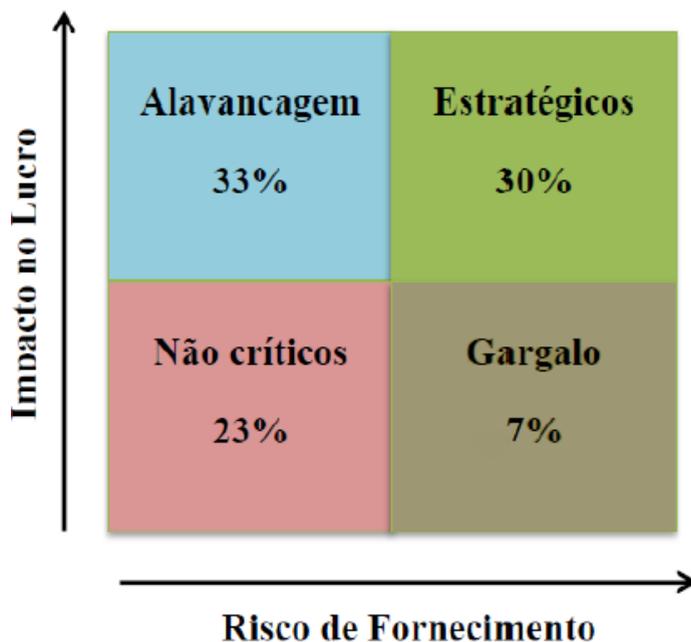
como Estratégico, por se tratar de item de grande volume de compra (impacto nos lucros), em virtude da alta demanda para as atividades acadêmicas e administrativas da instituição.

Na classificação do Papel A4 como item Alavancagem, verificou-se que 33% dos gestores o classificaram dessa forma. Eles avaliaram que o Papel impacta de forma significativa no custo da Universidade, mas que apresenta risco de suprimento baixo, pois geralmente pode ser obtido de vários fornecedores. Ainda constatou-se que 7% classificam o Papel A4 como item Gargalo, mas não o classificaram de acordo com os critérios propostos no modelo de Kraljic (1983) para essa classificação, ou seja, item que embora não influencie o resultado financeiro da organização por ter baixo impacto nos lucros, são vulneráveis ao fornecimento por ter pouca disponibilidade do produto no mercado (alto risco de suprimento).

Por fim, 23% dos gestores classificaram o item Papel A4 como Não-crítico, também em desacordo com a classificação proposta no modelo de portfólio de compras de Kraljic (1983), ou seja, o item Não-crítico é um produto de pequeno impacto no custo e com muitas alternativas de fornecedores. Destaca-se ainda, que nesse universo, 7% dos gestores não justificaram o motivo de sua escolha quanto à classificação do Papel A4. A seguir, apresentou-se a Matriz de Kraljic conforme classificação do Papel A4 pelos gestores de compras da UFPE, de acordo com a Figura 2.

Segundo Andrade (2012), o modelo de Kraljic é visto como relevante para o progresso da teoria no âmbito do gerenciamento de suprimento. Dessa forma, percebe-se que o gerenciamento de suprimento deve ser melhor analisado pelos gestores da Universidade para que as compras de Papel A4 da instituição sejam eficientes. Além disso, conforme Silva (2013), a instituição pública que zela pelos resultados e que busca gerenciar seus recursos de forma eficiente deve ser incessante na procura por processos que sejam efetivos para o planejamento, a execução e o controle de suas despesas.

Figura 2 - Classificação do Papel 4



Fonte: Elaborado pelo autor, 2016.

Deste modo, ainda fizemos alguns questionamentos com alternativas para melhor caracterizar a opinião dos Gestores para o item Papel A4, conforme Quadro 1 a seguir.

Quadro 1 - Classificação do Papel 4

QUESTIONAMENTO	TOTAL		
	sim	não	às vezes
Mesmo se o estoque de Papel A4 estiver alto, você costuma imprimir frente e verso do papel?	40%	10%	47%
Se a sua unidade utiliza algum instrumento que registra as entradas e saídas do Papel A4, eles são atualizados quando há movimentação do material?	43%	27%	10%

Você faz inventário do estoque para identificar e retirar os itens obsoletos, danificados ou que tenha perdido as características normais de uso e comprovadamente inservíveis?	40%	33%	27%
Você usa algum tipo de controle informal quanto ao uso do papel no seu departamento?	70%	23%	7%
Tem algum tipo de campanha para o uso racional do papel?	30%	57%	13%
Você tem interesse em gerenciar o consumo do papel A4?	53%	37%	10%
Você tem interesse em gerenciar a compra do papel A4?	33%	53%	10%
A compra do papel pela UFPE é um processo transparente?	47%	23%	23%
A compra do papel pela UFPE é demorada?	27%	20%	50%
Você espera muito o pedido do papel, quando solicitado pela UFPE?	27%	27%	40%
É frequente o papel chegar com avaria (problema)?	0%	90%	7%

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

No Quadro 1 os Gestores de Compras demonstraram mais alguns detalhes da sua opinião no tocante ao uso, consumo, compra e armazenagem do Papel A4 e ficou evidenciado que não há a preocupação dos Gestores com o uso racional desse material, pois apenas 40% destes costumam imprimir frente e verso do Papel mesmo estando o estoque alto.

Ao serem questionados se havia algum tipo de controle informal quanto ao uso do Papel no departamento, 70% responderam que havia, e, ao ser perguntado se têm interesse em gerenciar o consumo, 53% responderam que Sim. Dessa maneira as respostas foram incoerentes, haja vista que 70% informaram que controlam o uso do Papel, 53% têm interesse em gerenciar o consumo, no entanto 37% não fazem o controle adequado da entrada e saída do material do estoque, o que é um alto percentual em virtude das outras duas respostas. Ademais, ainda se constatou que 57% dos respondentes informaram que não há na sua Unidade campanha para o uso racional do Papel A4.

Outro ponto relevante observado é que 60% dos gestores não fazem inventário do estoque para identificar e retirar os itens obsoletos, danificados ou que tenham perdido as características normais de uso, ocasionando a falta de otimização do espaço para armazenamento e a falta de cuidado com o estoque. Segundo Dias (2010) é necessário manter inventários periódicos para avaliação das quantidades e estados dos materiais estocados e identificar e retirar do estoque os itens obsoletos e danificados.

Confrontando a opinião dos gestores para o item Papel A4 e a classificação do papel A4 pelos Gestores da UFPE na Matriz de portfólio de compras de Kraljic, observou-se que há incoerências nas respostas apresentadas, haja vista que na classificação do Papel no portfólio de compras da Matriz de Kraljic, os Gestores de compras que classificaram o Papel A4 como Alavancagem ou como Estratégico, que são 63% destes, no tocante a dimensão Impacto no Lucro, avaliaram que o Papel A4 é comprado em grande volume e representa um alto dispêndio de recurso para a Universidade. Porém, em contraste com o apresentado, constatou-se que os Gestores não se preocupam com o uso e consumo do Papel de forma racional, visto que mesmo se o estoque desse item estiver alto, apenas 40% dos Gestores às vezes costumam imprimir frente e verso do papel. Além disso, 23% consideraram o Papel A4 como não crítico e 7% como gargalo.

Diante do exposto, o uso da matriz de Kraljic torna-se importante por ser uma ferramenta eficiente para análise e estabelecimento de estratégias de compras (SILVA, 2013; SARDINHA, 2013). Assim, através de compras estratégicas a UFPE poderá otimizar os recursos dispendidos para a compra do Papel A4.

## **5 DISCUSSÃO**

Com base nas informações coletadas, detalhamos as práticas de compras e de estocagem de Papel A4 na UFPE, verificou-se como os Gestores de compras classificaram o referido item na matriz do portfólio

de Kraljic e constatou-se qual o nível de importância do Papel A4 para o atendimento das atividades fim e meio da UFPE.

Na classificação do portfólio de compras de Kraljic foi observado que 30% dos Gestores classificaram o item Papel A4 como estratégico, por se tratar de item de grande volume de compra (impacto nos lucros), porém a maioria dos gestores classificou o Papel A4 como Estratégico levando em consideração apenas a dimensão do impacto nos lucros. Na classificação Alavancagem, foi encontrado que 33% dos gestores o classificam dessa forma, avaliaram que o Papel impacta de forma significativa no custo da Universidade, mas que apresenta risco de suprimento baixo, pois geralmente pode ser obtido de vários fornecedores. Na classificação Gargalo, 7% dos Gestores e, como Não-crítico 23% dos Gestores.

Dessa maneira, pode-se observar que a gestão correta do Papel é de alta importância para o desenvolvimento das atividades acadêmicas e administrativas da Instituição, mas paradoxalmente a tomada de decisão da compra e da estocagem do Papel A4 é feita de forma empírica, uma vez que não há controle do consumo do Papel, corroborando para a falta de planejamento do dimensionamento do estoque e, por conseguinte para a falta de planejamento eficiente da compra desse material.

## **6 CONCLUSÕES / RECOMENDAÇÕES**

Considerando o objetivo geral deste trabalho, destaca-se a necessidade na mudança de perspectiva na compra do Papel A4 na Instituição de uma atividade operacional para uma atividade estratégica (gestão de suprimentos). Assim, a conscientização dos Gestores de Compras da Universidade de que o planejamento é fundamental para o sucesso do procedimento de compra deve ser a primeira ação a ser realizada, pois, nem sempre se dá a essa etapa a ênfase e a importância necessária.

Além disso, ficou demonstrada que a Matriz de Kraljic é uma ferramenta simples e útil que também possibilita mostrar a falta de controle da utilização do bem público. Dessa maneira, se não houver

cuidado na fase de planejamento para a compra, o processo de armazenamento deixa de ser estratégico, uma vez que o Papel ficará ocioso no estoque em virtude da aquisição desnecessária, e poderá ser danificado ou perder as características normais de uso pelo tempo de armazenamento.

Ademais, esta pesquisa aplicou uma classificação de materiais, em forma de matriz baseada nos conceitos de Kraljic. Identificou-se que o Papel A4 foi classificado pelos Gestores como item “Alavancagem”, por se tratar de um material de grande volume de compra e por ter muitos fornecedores no mercado. Assim, dado o dispêndio de recurso e o volume de compra de Papel A4 na Universidade, deve-se buscar o aproveitamento do poder de compra e estudar os melhores modelos de aquisição para que a Instituição diminua os custos e evite o desperdício.

Também foi percebida a necessidade de uma campanha de conscientização para o uso racional do Papel e de inserção de mecanismos de controle de consumo, pois a falta de conscientização e controle reflete nas compras que não se adequam ao realmente demandado pelos três *campi* da UFPE (Recife, Vitória de Santo Antão e Caruaru).

Em síntese, os resultados indicaram que a gestão de compra e estocagem do Papel A4 na UFPE é feita de forma empírica, haja vista que não há controle do consumo desse material, corroborando para a falta de planejamento do dimensionamento do estoque e, por conseguinte para a falta de planejamento eficiente da compra desse item a partir da análise da matriz de Kraljic. Logo, há a necessidade de uma sensibilização para com os gestores quanto à compra desse tipo de material, de forma que a gestão dessa compra seja uma gestão estratégica ou gestão de suprimentos.

Assim, diante dessa perspectiva de mudança da função compras a UFPE deve elaborar plano de capacitação para proporcionar aos Gerentes de Compras dos Centros Acadêmicos e Coordenadores Administrativos Financeiros do Gabinete do Reitor, Pró-reitorias e Órgãos Suplementares Cursos de capacitação para detalhar o tema compras e estoque visando o treinamento desses para o exercício da

função de compras, assim como Workshops para aprofundar a discussão sobre o tema, apresentando casos práticos e Seminários com o objetivo de suscitar o debate sobre as boas práticas de Gestão de Suprimentos nas Instituições Federais de Ensino Superior, até então pouco estudados, para que a tomada de decisão na compra e na estocagem de Papel A4 da Instituição seja eficiente e de forma racional, ou seja, estratégica.

E, para estudos futuros recomenda-se o estudo de modelos de aquisição visando identificar o melhor modelo para a aquisição do Papel A4 baseado na classificação da matriz do *portfólio* de compras de Kraljic como Alavancagem, conforme identificado nesta pesquisa, para que a compra e estocagem de Papel A4 na UFPE passem a ser atividades estratégicas (gestão de suprimentos).

O portfólio de compras da Matriz de Kraljic permite elaborar estratégias de aquisição e plano de ação de compra através da classificação dos materiais a serem comprados, o que deve ser a primeira ação para o estabelecimento de uma estratégia eficaz de suprimento, se trata da mudança da perspectiva da função compras, de uma atividade meramente operacional para o gerenciamento de suprimentos.

A implantação da Matriz também pode auxiliar o Gestor da UFPE na tomada de decisões para determinar a melhor solução para a gestão da aquisição dos materiais, possibilitando a escolha da modalidade de licitação que seja mais adequada para a aquisição do(s) item(s). Desse modo, é preciso ter na Universidade reuniões de sensibilização e esclarecimentos quanto à importância da aplicação correta dos recursos, inclusive com as compras, principalmente em tempo de restrição orçamentária e financeira.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, G. C. de. **Gestão estratégica de suprimento em uma empresa do setor elétrico brasileiro**. 2012. 86 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção) - Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2012.

BAILY, P. J. H. *et al.* **Compras**: princípios e administração. São Paulo: Atlas, 2000.

BALLOU, R. H. **Logística empresarial**: transportes, administração de materiais e distribuição física. Tradução de Hugo T. Y. Yoshizaki. 27. Reimp. São Paulo: Atlas, 2012.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda ambiental na administração pública – A3P**. 5. ed. rev. e atualizada. Brasília, DF, 2009. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/\\_arquivos/cartilha\\_a3p\\_36.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/cartilha_a3p_36.pdf). Acesso em: 14 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns. Brasília, DF, **Diário Oficial da União**, 31 maio 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20042006/2005/decreto/d5450.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20042006/2005/decreto/d5450.htm). Acesso em: 08 maio 2017.

\_\_\_\_\_. BRASIL. 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. Brasília, DF, **Diário Oficial da União**, 23 jan 2013. Disponível em [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm). Acesso em: 08 maio 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com alterações resultantes da Lei 8.883, de 08 de junho de 1994 e da Lei 9.648, de 27 de maio de 1998. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF, **Diário Oficial da União**, 21 jun 1993. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm). Acesso em: 08 maio 2017.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Brasília, DF, **Diário Oficial da União**, 17 jul. 2002. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm). Acesso em: 09 maio 2017.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; DA SILVA, R. **Metodologia científica**. 6. ed. 4. reimp. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CURI, M. A. **Eficiência de universidades federais no uso de recursos renováveis**. 2015. 179 f. Tese (Doutorado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Lavras – UFLA, Lavras, 2015.

DIAS, M. A. P. **Administração de materiais**: uma abordagem logística. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FREITAS, F. F. T. de; MEDEIROS, C. V. S.; MELO, A. C. S. Aplicação de técnicas de gestão de estoques, como auxílio à tomada de decisões em compras públicas estaduais de medicamentos. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO*, 28., 2008. Rio de Janeiro. **Anais do XXVIII ENCONTRO NACIONAL DE**

**ENGENHARIA DE PRODUÇÃO - ENEGEP**. Rio de Janeiro: ABEPRO, 2008.

KRALJIC, P. Purchasing must become supply management. **Harvard Business Review**, Boston: Harvard Business Publishing, v.61 n.5, p. 109-117,1983.

MOREIRA, M. N. ; OSIRO, L. Proposta de segmentação da base de fornecedores para pequenas empresas. *In: SIMPÓSIO DE ADMINISTRAÇÃO DA PRODUÇÃO, LOGÍSTICA E OPERAÇÕES INTERNACIONAIS*, 18., 2015, São Paulo. Disponível em: [http://www.simpoi.fgvsp.br/arquivo/2015/artigos/E2015\\_T00004\\_PCN26225.pdf](http://www.simpoi.fgvsp.br/arquivo/2015/artigos/E2015_T00004_PCN26225.pdf). Acesso em: 08 dez. 2016.

SARDINHA, U. I. **Aplicabilidade do modelo de portfólio de Kraljic, adaptado por Gelderman e Van Weele, na aquisição de bens e serviços na indústria de óleo e gás – estudo de caso TBG**. 2013. 94 f. . Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC, Rio de Janeiro, 2013.

SILVA, R. G. D. da. **Gestão estratégica da aquisição de suprimentos da Diretoria de Administração do campus da Fundação Oswaldo Cruz como diferencial competitivo**. 2013. 107 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Programa de Pós-graduação em Saúde Pública, Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca – ENSP. Rio de Janeiro, 2013.

YIN, R.K. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. 5 ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

# A importância da Gestão de Facilities na Manutenção do Bem Público na Administração Pública

Ana Maria da Silva Barbosa<sup>1</sup>

## RESUMO

Este artigo investigou a importância da gestão de facilidades para a manutenção do bem público em uma instituição de ensino superior - Universidade Federal de Pernambuco que apesar de contratar manutenção preventiva e corretiva evidenciou estragos no seu imobiliário. A pesquisa qualitativa realizou-se num estudo de caso viabilizando a análise por triangulação. Gestão de *facility* requer múltiplos serviços e concentra esforços para assegurar a funcionalidade de imóveis integralizando pessoas, tecnologias e processos; elementos inconsistentes no cenário construído da UFPE.

**Palavras-chave:** Manutenção predial. Gestão de *facilities*. Infraestrutura.

## 1 INTRODUÇÃO

A administração pública tem como um dos desafios modificar estruturas burocratizadas sendo o principal deles transformá-las em empreendedoras e flexíveis, disponibilizando serviços públicos eficientes e de qualidade (GUIMARÃES, 2000). Para tanto, faz-se

1 MBA em Gestão de Pessoas – UFPE. Especialização em Controladoria Governamental e Contabilidade Pública – UFPE. Mestrado Profissional em Administração – UFPE. Graduação em Administração de Empresas - FACAL (Faculdade de Ciências Administrativas de Limoeiro.

necessário desvencilhar-se dos modelos tradicionais de administração dos recursos públicos para a introdução de uma nova cultura de gestão, a exemplo da gestão de *facilities*.

Esse novo modo de gestão pode ser analisado a partir da gestão de ambientes construídos com base na *Facility Management* (gestão de facilidades), que segundo Enaud (2014), configura-se em um combinado de ações que possibilita a manutenção da organização em funcionamento ininterrupto. Ao invés de um contrato para cada tipo de serviço, celebra-se apenas um de gestão de facilidades, englobando todos os serviços ou aqueles que mais se relacionam; gerenciando-os de modo eficiente para benefício institucional e das pessoas no recinto construído (ANTONIOLI, 2003).

No contexto dos recintos construídos (edificações), a manutenção é um tema cuja importância tem evoluído, com o uso da norma ABNT NBR 5674 (1999). Essa norma registra que os custos anuais envolvidos na operação e manutenção das edificações em uso, acumulados ao longo da vida útil dos prédios, chegam a ser equivalentes ou até superiores aos seus custos de construção. Outro fato negativo é a atenção inadequada, para com a manutenção das edificações, podendo acarretar a retirada de uso antes de cumprida a sua vida útil projetada, gerando transtornos aos usuários e custos em intensivos serviços de recuperação ou construção de novas edificações.

Por ser relevante para o custo dos imóveis, a manutenção deve ser concebida como uma atividade técnica que exige capacitação apurada. Sendo assim, para se alcançar maior eficiência na gestão de edificações, torna-se essencial uma abordagem fundamentada em procedimentos organizados em um sistema de manutenção que vise ao controle de custos e maximização da satisfação dos usuários sobre as condições oferecidas pelos imóveis (ABNT NBR 5674, 1999).

Portanto, este **artigo visa investigar qual a importância da gestão de facilidades para a manutenção do bem público em uma instituição de ensino superior (UFPE)**. A relevância deste estudo configurou-se no

incentivo ao debate a respeito da importância da *facility management* para a manutenção predial de instituições públicas.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A *Facility Management* é uma modalidade de gestão que possui notoriedade internacional, conhecida por meio das expressões: *facilities management* (gestão de facilidades-GF) e *facility management* (gestão de facilidade), também conhecida por meio da sigla FM (WEISE; SCHULTZ; ROCHA, 2012). A *Facility Management* trata da gestão patrimonial e dos serviços de suporte à atividade de uma instituição, sendo um campo multidisciplinar, considerado atual em relação ao gerenciamento e manutenção de edifícios (MAURÍCIO, 2011).

Por ser um serviço de apoio a atividade central de uma instituição, a FM deve demonstrar que não é apenas um custo necessário, mas um serviço que gera valor (diretamente ou indiretamente) a organização (ATKIN; BILDSTEN, 2017), seconfigurando em uma especialidade da administração que aprimora e reúne esforços, para facilitar as atividades da organizações, em todas as suas áreas (GAMA, 2013). Nesse sentido, de acordo com a International Facility Management Association- IFMA (2009) “a gestão de facilidades é uma profissão que abrange várias disciplinas para garantir a funcionalidade do ambiente construído através da integração de pessoas, lugar, processos e tecnologia”. Como profissão, a FM alcançou maturidade após aproximadamente três décadas e meia de expansão (ROPER, 2017).

Além disso, grande parte das vezes essa forma de gestão está ligada a administração de edifícios públicos (FONTES, 2014), como é o caso deste estudo. Desta forma, são necessários múltiplos e variados conhecimentos à gestão de facilidades, relacionando-se diretamente a essência da administração que, consiste no processo de *planejar* (escolha de tarefas a serem desempenhadas a fim de atingir os objetivos da instituição), *organizar* (as tarefas são dispostas de modo que o rendimento dos indivíduos contribua para o sucesso da organização,

ou seja, colocar os planos em andamento), *dirigir* (orientar as atividades da instituição na destinação apropriada) e *controlar* (processo contínuo de medição de desempenho, comparando o atual com o que fora preestabelecido, e, a partir daí, encontrar novas maneiras de melhorar a produção) o uso de recursos com o propósito de alcançar objetivos organizacionais CERTO, 2003).

O alinhamento dos objetivos organizacionais estratégicos e também da administração do edifício são o ponto chave da gestão de *facilities*, que preza pela satisfação dos clientes internos e externos da instituição e na geração de valor para o negócio (FERREIRA, 2005). Entretanto, em pesquisa desenvolvida por Quinello (2010) o autor observou que no Brasil, os profissionais de facilidades, atuam mais na área operacional do que na estratégica, ocupando poucas posições de elevada autoridade.

Já em relação aos serviços gerenciados pela área de facilidades, estão os *hard services* e os *soft services*. Os serviços pesados (*hard services*), envolvem os serviços elétricos, mecânicos, de engenharia, reparações (manutenções) entre outros. Já os serviços declassificados como leves (*soft services*) englobam recepção, limpeza, materiais de escritórios, dentre outros (RAMOS, 2012).

Obviamente, nem todas essas atividades integradoras que compõem a *Facility Management*, segundo Martins; Barros; Lima (2014), são inerentes à operação de todas as organizações, sendo a implementação de cada uma delas sujeitas às suas necessidades e processo (mundo dos procedimentos), pessoas (mundo das mentes), tecnologia (mundo dos equipamentos) e especificidades.

Ainda no âmbito das atividades que pertencem à gestão de facilities destaca-se neste estudo a manutenção dos edifícios. A manutenção, conforme se verifica em algumas definições elencadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas: constitui todas as ações necessárias para que um item seja conservado ou restaurado de modo a poder permanecer de acordo com a condição especificada. Já a (NBR ABNT 5462, 1994) afirma que a manutenção é a combinação de todas as ações técnicas e administrativas, incluindo as de supervisão, destinadas a

manter ou recolocar um item em um estado no qual possa desempenhar uma função requerida.

Segundo Costa (2014), os sistemas prediais evidenciam as seguintes características:

- flexibilidade - quando o sistema pode ser modificado e adaptado às inovações tecnológicas e evoluções funcionais na vida útil do imóvel;
- confiabilidade - quando o edifício oferece o desempenho de operação esperado. Sendo que o aumento dessa confiabilidade depende de um gerenciamento eficiente, agregado à rotina de manutenção e à qualidade dos equipamentos utilizados;
- gerenciabilidade - quando há controle no gerenciamento organizacional das

Informações, tornando a ação positiva sobre o sistema.

Na UFPE, a manutenção predial se realiza por meio de contrato de terceirização que é uma modalidade que se originou pela necessidade de modernização da gerência de serviços e pela adequação das novas exigências mercadológicas. Nesse sentido, os órgãos públicos passaram a delegar suas atividades secundárias a terceiros, dedicando-se as suas atividades fins (LAPA *et al.*, 2013).

De acordo com Poglich (2010), as atividades de suporte às atividades primárias das organizações, a exemplo das de facilidades, podem pertencer a instituição ou serem realizadas por meio de prestadores de serviços que não fazem parte do quadro funcional da empresa. Contudo, essas atividades de suporte refletem diretamente no desempenho das atividades primárias. Ainda conforme a autor:

Em tempo de recessão, todas as áreas de uma empresa estão focadas na redução de custos. Para além dos processos fulcrais, isto inclui igualmente algumas áreas secundárias. O Outsourcing torna-se uma tarefa chave, cuja solução passa pelo Facility Management (FM), que procura obter mais valor para o mesmo dinheiro ou reduzir custos. O ideal é conseguir alcançar ambos.

(POGLICH, 2010, p.3).

Dessa forma, a gestão de facilidades é um campo de alta competitividade, que busca a diminuição dos custos, juntamente com o crescimento do valor dos serviços prestados, sendo necessário o aumento das capacitações profissionais para se atuar nessa área (FONTES, 2014). Ademais, novos materiais e sistemas de elevada tecnologia estão se integrando cada vez mais ao âmbito dos ambientes construídos, assim o futuro da FM, demandará das equipes de trabalho aprendizagem e atualização contínua (ROPER, 2017). Por outro lado, segundo Taboada (2017) o debate da gestão de facilidades deveria fazer parte das instituições desde a fase inicial do projeto, englobando a construção, utilização do ambiente construído e ajustes necessários para preservação do edifício.

Sob outro ponto de vista Haugen e Klungseth (2017), em estudo de revisão de literatura internacional, a respeito dos modos de gerenciamento de Gestão de facilidades no setor público, concluíram que a FM, apesar de ser uma disciplina recente, transformou-se há mais de 25 anos em um serviço relevante para o segmento Público e também para o privado. A prática profissional evoluiu consideravelmente e a *facility management* passou a ser uma disciplina incorporada a programas de ensino superior, que são ofertadas em vários países da Europa e do mundo inteiro, assumindo uma gama de aprendizados oriundos da interação entre pesquisa, prática e educação (HAUGEN; KLUNGSETH, 2017). Especificamente no âmbito de universidades pública Nigeriana, Gbadegesin e Babatunde (2015) investigaram o posicionamento de especialistas a respeito do processo decisório de terceirização na prática de FM e perceberam que a maior parte dos entrevistados afirmaram que no âmbito prático da FM a terceirização é efetiva.

Com base no exposto nesta seção, percebe-se que a gestão de facilidades é uma atividade de suma importância para o gerenciamento do ambiente construído e que no contexto das instituições públicas (neste caso no da UFPE), as atividades de suporte as atividades fins

da instituição são realizadas por meio de contrato de terceirização. Por isso, este estudo investigou aspectos relacionados a gestão de facilidades para a manutenção do bem público a partir das visões dos servidores da organização e empresa terceirizada como pode ser observado na seção seguinte.

### 3 METODOLOGIA

A metodologia utilizada neste estudo é de cunho qualitativo, realizada por meio de estudo de caso na UFPE, buscou responder **qual a importância da gestão de facilidades para a manutenção do bem público em uma instituição de ensino superior**. A pesquisa qualitativa defende e acredita que “[...] um fenômeno pode ser melhor compreendido no contexto em que ocorre e do qual é parte, devendo ser analisado numa perspectiva integrada” (GODOY, 1995, p.21).

Em relação ao estudo de caso, Godoi; Mello; Silva (2006, p. 121) esclarecem que o estudo de caso é “[...] especialmente adequado, quando se quer focar problemas práticos, decorrentes das intrincadas situações individuais e sociais presentes nas atividades, nos procedimentos e nas interações cotidianas”.

Nesse sentido, na UFPE, a manutenção predial é realizada por meio de contrato de serviços de terceirização. A terceirização constitui demanda secundária, ou seja, de infraestrutura básica a exemplo da manutenção predial. Como procedimentos de manutenção predial preventiva estão inseridos nesta pesquisa, foi analisado o contrato firmado pela Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) - UFPE, no intuito de entender os tipos de atividades incluídas nas obrigações da prestadora do serviço.

Quanto à natureza, a pesquisa tem caráter descritivo. Na concepção de Raupp e Beuren (2009), na pesquisa descritiva, descrever significa identificar, relatar, comparar, entre outros. Neste estudo, a descrição ocorreu por meio dos atores envolvidos no contrato de prestação de serviços de terceirização.

Ao todo, e alinhados ao contrato, dos vinte e seis sujeitos, sendo

dezoito Administradores de edifícios, quatro técnicos de edificações, três gestores fiscais do contrato e um representante da empresa contratada, apenas vinte e três se pronunciaram sendo: dezesseis Administradores de edifícios, três técnicos de edificações, três gestores fiscais do contrato e um representante da empresa contratada. Esse procedimento viabilizou um comparativo entre as visões dos atores da pesquisa; associado à análise documental.

Quanto aos instrumentos de coleta de dados, optou-se pelo uso de questionários (CERVO; BERVIAN; SILVA, 2007), este instrumento foi estruturado com perguntas abertas específicas para cada grupo de investigados. Quanto ao método de análise de dados, optou-se por utilizar a análise de conteúdo, na modalidade temática, com base em Bardin (2009).

## **4 RESULTADOS DAS DOCUMENTAÇÕES ANALISADAS**

A pesquisa documental foi constituída pelo estudo do processo licitatório que deu origem a contratação de serviço de manutenção predial na UFPE, o contrato atual com os correspondentes aditivos e apostilamentos, bem como o inventário dos imóveis e o relatório extraído do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), apresentando os valores investidos em manutenção no *Campus Recife* durante o ano de 2015.

Na análise do conteúdo do instrumento contratual, verificaram-se as sistemáticas definidas para a realização das atividades, as categorias dos profissionais vinculados ao objeto, o dimensionamento dos serviços e das áreas físicas contempladas na contratação. Outros aspectos vistos foram os materiais e suprimentos utilizados, as obrigações das partes, contratante e contratada, bem como as informações sobre a gestão do contrato e os critérios de acompanhamento da execução do serviço de manutenção predial na UFPE.

O contrato administrativo em questão (Nº 88 de 2014) tem em

seu objeto a contratação de empresa especializada em serviços de manutenção predial, preventiva e corretiva, para atender a UFPE *Campus* Recife, com o serviço de engenharia civil nas seguintes atividades:

- Instalações físicas, hidráulicas e sanitárias, das cobertas, das pinturas e da rede de água e esgotos que compreendem pequenas obras e reformas civis.

O objeto do contrato está de acordo com a FM, pois abrange a gestão patrimonial e os serviços de suporte à atividade de uma instituição (UFPE) (MAURÍCIO, 2011). Assim, é considerada uma atividade de suporte que é delegada a terceiros (POGLICH, 2010, LAPA, 2013).

As áreas físicas externas do *Campus* Recife estão dimensionadas em 1.390.174m<sup>2</sup>, compostas por vias públicas pavimentadas, estacionamentos, campinas gramadas, áreas com vegetação arbustiva e de grande porte, lagoa da nascente, leito e margens do Riacho do Cavouco.

Assim, os prédios foram organizados por tipos de instalações de acordo com as seguintes finalidades:

- administrativa: composta pelas secretarias, gabinetes e auditórios;
- ensino e Pesquisa: composta pelas salas de aula e laboratórios;
- infraestrutura: composta pela Prefeitura da Cidade Universitária (PCU) e moradia firmada pelas Casas dos estudantes universitários - feminina e masculina.

Quanto à sistemática, os serviços são realizados com suporte de cento e sessenta e um postos (CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº 88, 2014). No que se refere ao inventário dos bens imóveis atualizados até 2015, há 119 edificações no *Campus* Recife da UFPE, com valor de R\$ 307.014.909,49. Considerando que o montante dos imóveis pertencentes à UFPE, nos três *Campi* - R\$ 362.031.372,83. O *Campus* Recife corresponde a 84,80% deste total. Embora o inventário apresente toda infraestrutura física da Instituição, essa avaliação destacou apenas cinco centros e

um órgão suplementar escolhido para a pesquisa como segue: 1) – Centro de Ciências da Saúde (CCS) composto por dezessete unidades, resultando em 45.464,51m<sup>2</sup>; 2) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA) composto por duas edificações, medindo 16.030,00m<sup>2</sup>; 3) – Centro de Informática (CIn) funciona com toda sua especificidade em apenas um imóvel, medindo 4.628,23m<sup>2</sup> de área construída 4) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas (CFCH) a mais alta edificação da UFPE estruturada em 25.485,83m<sup>2</sup>; 5) – Centro de Tecnologia e Geociências (CTG) formado por vinte edificações com área construída, medindo 57.625,23m<sup>2</sup> e a 6) Biblioteca Central (BC), Órgão Suplementar, com apenas uma unidade sede e área construída medindo 5.593,42m<sup>2</sup>.

Ademais, outro documento analisado foi o relatório do SIAFI, no qual foi verificado os investimentos que, na FM, devem ser enxergados como um serviço que gera valor (ATKIN; BILDSTEN, 2017). Nesse relatório consta que a UFPE investiu R\$ 7.435.397,49 estando inclusos R\$ 141.214,11 correspondentes à primeira repactuação de valor, firmada no termo de apostila já mencionado. Esse montante foi pago em doze mensalidades, de janeiro a dezembro do ano de 2015, sendo duas em janeiro e fevereiro, no valor de R\$ 508.063,94, e dez mensalidades de março a dezembro, no valor de R\$ 532.924,68 cada uma delas. Outro dado percebido é que, desse montante, a UFPE creditou R\$ 6.465.340,85 na conta da empresa terceirizada por meio do seu serviço de caixa central e recolheu R\$ 970.056,64, aos cofres do governo, correspondentes aos impostos, fracionando de acordo com o percentual definido legalmente para cada tributo.

#### 4.1 Questionário

As respostas dos dezesseis Administradores de edifícios, tratados daqui em diante como (ADM's, ADM1, ADM2, ADM3,

[...] mostram que em relação à periodicidade das inspeções nos edifícios, se constatou fragilidades nas respostas dos ADM's, por variarem entre diariamente, semanalmente, quinzenalmente, mensalmente, semestralmente e anualmente. Outros ADM's desconhecem e outros declararam atuar com medidas corretivas.

Quanto a forma de identificação de necessidades de manutenção, o ADM6 avaliou que as inspeções ocorrem mensalmente, entretanto as necessidades são identificadas por solicitação dos usuários, percebendo-se uma incoerência nessas respostas. Sendo assim, se as necessidades são conhecidas quando os usuários se manifestam, pode-se perceber a inexistência de manutenção preventiva. O ADM7, embora tenha afirmado a existência de inspeção anual, na sua avaliação, afirma que a carência de manutenção é identificada quando os usuários solicitam, nos fazendo entender que a periodicidade da atividade, naquele edifício, deve ser reduzida. Para os ADM's 10 e 12 há atuação corretiva e a identificação de necessidade mediante solicitação do usuário. Os demais ADM's destacaram a realização de inspeções e que, tanto através destas como por solicitação do usuário, identificam-se as necessidades de manutenção.

Para os ADM's 1, 3, 4, 10, 11, 13, 14 e 16, nas questões sobre as principais dificuldades, durante a prestação do serviço e sobre os componentes mais difíceis de serem inspecionados, verificou-se que a maior dificuldade para realizar a manutenção decorre da falta de materiais, de equipes exclusivas. Portanto, essa falta de materiais, que é de responsabilidade da UFPE, além de configurar descumprimento contratual, tende a enfraquecer os atos do gestor e fiscais sobre a execução do serviço e fragiliza a cobrança de compromisso da empresa terceirizada. Outras dificuldades apresentadas, como resultados da avaliação foram: idade das

edificações; serviços no interior das salas de aula; ruídos; o transitar dos pedestres; serviços na rede elétrica; e acesso ao local da demanda.

No tocante aos itens que requerem atenção especial, por parte da manutenção, os ADM's avaliaram a observância de segurança do trabalho, qualidade e disponibilidade dos materiais em almoxarifado, cobertas, limpeza, controle de pragas, jardinagem, sistemas de elevadores, de condicionadores de ar e de informática, iluminação e hidráulico. Dessa forma, verifica-se que estes aspectos fazem parte da FM, sendo uma forma de gestão que está ligada a administração de edifícios públicos (FONTES, 2014)

Quanto à existência de práticas de segurança de trabalho empregadas no serviço, apenas os ADM's 4 e 16 responderam que não há, sendo que os outros confirmaram a existência delas, citando algumas como: EPIs e EPCs, extintores, brigada de emergência, máscaras, luvas, óculos, capacetes e botas. Responderam também que quem autoriza os requerimentos do serviço de manutenção é qualquer membro da equipe de infraestrutura; em algumas unidades a direção do departamento e em outras a direção do centro.

Quanto a indagação sobre o uso de *software* para o armazenamento de informações e apoio a decisão e se ele era útil, de fácil operação e se estava atualizado, o ADM1 afirmou que existe, porém não é útil, não está atualizado e não se utiliza regularmente. O ADM10 e 13 discordaram afirmando que, além de atualizado, fazem uso com frequência, enquanto que os outros ADM's afirmaram que não havia *software* em suas unidades.

## 4.2 Técnicos em Edificações

No que se refere ao o período de inspeções realizadas nos edifícios, apenas o TEC3 informou que era anualmente. As necessidades de

manutenção, segundo os TEC's1, 2 e 3, identificam-se por solicitação dos usuários, tendo o TEC2 acrescentado que: “às vezes, quando fazemos visitas a determinados locais, verificamos a necessidade de manutenção e passamos esta informação para o setor responsável”.

Em relação aos principais obstáculos no serviço de manutenção predial no *Campus* Recife, os TEC's1 e 3 afirmaram ser a falta de materiais, já o TEC2 foi mais abrangente ressaltou que é necessário a entrega de materiais, equipamentos de segurança e mão de obra qualificada, além disso, é preciso o estabelecimento de metas e de um *software* para que as informações sejam geridas.

No que se refere aos itens que exigem atenção especial na avaliação dos técnicos percebeu-se que os sistemas hidrossanitário e elétrico, telhado pintura, impermeabilização e revestimento estão entre os itens que exigem atenção especial por parte da manutenção. Estes serviços apontados são considerados *hard services* (RAMOS, 2012).

Por outro lado, as práticas de segurança no trabalho, por meio do uso de equipamento de proteção individual, ainda são escassas.

Por fim, em relação a existência de um software de armazenamento e apoio a decisão sobre a manutenção predial, apenas o TEC3 afirmou a existência de *software* PCU@tende destinado ao armazenamento de informações que, embora de fácil manuseio, não é útil, encontra-se desatualizado e em desuso.

### 4.3 Gestores e Fiscais

A respeito das inspeções, apenas os GF3 e GF2 se pronunciaram, o GF3 informou que as inspeções não foram implantadas e o GFISC2, mais uma vez, detalhou: “não executamos manutenção preventiva, por falta de material decorrente de processos licitatórios intermináveis, falta de pessoal, edificações antigas, falta de recursos”. Os GF's 2 e 3 avaliaram também que as necessidades de manutenção se identificam por solicitações dos usuários; o GF1 não se pronunciou.

Sobre as principais dificuldades, durante a prestação do serviço,

apenas GFISC2 afirmou ser a falta de material e GFISC3 se referiu à liberação das áreas. E os elementos que requerem atenção especial, nas avaliações dos GFISC's foram os telhados, instalações elétricas, hidráulicas e sanitárias.

Quanto às práticas de segurança do trabalho, o GFISC2 e GFISC3 citaram o uso de equipamentos de proteção individual (EPI) e de equipamentos de proteção coletiva (EPC). Finalmente, sobre a existência de *software de armazenamento e apoio a decisão*, apenas os GF's 2 e 3 responderam que não há, mas o GF2 afirmou que está sendo adquirido e o GF1 respondeu que desconhece.

#### 4.4 Análise da Empresa Contratada

No que se refere às inspeções, a empresa respondeu que as inspeções acontecem semanalmente/diariamente são de pequeno porte, como verificação do sistema de abastecimento de água e das cobertas com varrição, verificação dos sistemas de bombas das edificações, dentre outros.

Em relação aos principais obstáculos na implantação do contrato de prestação de serviço, decorreram da burocracia e de eventuais falhas na entrega de diversos materiais que são de fornecimento obrigatório da UFPE, e a liberação do local para iniciar os serviços. E os elementos que demandam atenção especial por parte da manutenção, são as cobertas das edificações, sistema de abastecimento de água e esgoto, sistema de geradores e de rede interna de iluminação e externa.

Em relação às práticas de segurança de trabalho, a empresa utiliza EPI's, uso de cinto de segurança e capacete em serviços andaimados, porém a maior preocupação é no que se refere aos serviços de cobertura, os quais não possuem pontos de apoio que possibilitem a utilização de cintos de segurança em serviços que envolvam altura.

A respeito de *software* para armazenamento de informações e tomada de decisão sobre manutenção predial, na UFPE, A empresa

afirmou detalhando que a ferramenta é útil, atualizada e de fácil operação, destacando que: “[...] o software utilizado é de iniciativa da empresa [...], desde a sua concepção, sua implantação e utilização diária [...]. O mesmo serve de controle de serviços que são úteis na elaboração de relatórios mensais.” Dessa forma, a partir dos dados expostos, a seção a seguir é composta pela análise dos resultados.

## 5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Na análise dos questionários, percebeu-se que a manutenção predial inclui outros serviços não pertencentes à atividade finalística da instituição na concepção de diversos Administradores de edifícios. Neste sentido, Martins; Barros; Lima (2014) afirmam que nem todas essas atividades integradoras que compõem a *Facility Management*, são inerentes à operação de todas as organizações, sendo a implementação de cada uma delas sujeitas às suas necessidades e processo (mundo dos procedimentos), pessoas (mundo das mentes), tecnologia (mundo dos equipamentos) e especificidades.

Para os ADM's, manutenção predial compreende os serviços de infraestrutura como um todo: limpeza, manutenção de equipamentos – condicionadores de ar, de elevadores dentre outros. Estes dados corroboram com Ramos (2012), segundo este autor, em relação aos serviços gerenciados pela área de facilidades, estão os *hard services* e os *soft services*. Os serviços pesados (*hard services*), envolvem os serviços elétricos, mecânicos, de engenharia, reparações (manutenções) entre outros. Já os serviços de classificados como leves (*soft services*) englobam recepção, limpeza, materiais de escritórios, dentre outros.

Em derradeiro, para facilitar o entendimento, a análise das respostas dos questionários está disposta no Quadro 1. A partir do cruzamento das respostas dos questionários presentes no Quadro 1, percebeu-se que existem opiniões convergentes e divergentes entre os pesquisados. Quanto ao aspecto inspeções, verificou-se que há opiniões que diferem, isto é, não há, de forma clara, um estabelecimento de periodicidade

para inspeção nos edifícios, enquanto alguns informaram que há diariamente, outros responderam anualmente, bem como há alguns que desconhecem a existência de uma periodicidade de manutenção.

Quanto ao aspecto dificuldades durante a prestação do serviço de manutenção predial, foi apontado por todos os respondentes (equipe interna e empresa prestadora do serviço) que o principal entrave na UFPE é a falta de materiais, outros obstáculos citados foram: equipes de trabalho, idade das edificações, serviços internos em geral, equipamentos e *software* e liberação de áreas. Estas respostas demonstram que novos materiais e sistemas de elevada tecnologia, no caso do *software*, estão se integrando cada vez mais ao âmbito dos ambientes construídos (ROPER, 2017).

Quadro 1 - Diferenças de percepção da análise interna e externa do uso a gestão de facilities

Análise	Análise interna		Análise externa		Diferenças de percepção da análise interna x externa
Categorias	ADM	Técnico	GF	Empresa	Cruzamento
	<p>Em relação à periodicidade das inspeções nos edifícios, constataram-se fragilidades nas respostas dos ADM's, por variarem entre diariamente, semanalmente, quinzenalmente, mensalmente, semestralmente e anualmente. Outros ADM's desconhecem e outros declararam atuar com medidas corretivas. Já quanto à forma de identificação de necessidades de manutenção, destacou-se o posicionamento do ADM6, pois este avaliou que as inspeções ocorrem mensalmente, entretanto as necessidades são identificadas por solicitação dos usuários.</p>	<p>Quanto ao período de inspeções realizadas nos edifícios, o TEC1 não respondeu, o TEC2 não soube informar e o TEC3 afirmou ser anualmente. As necessidades de manutenção, segundo os TEC's 1, 2 e 3, identificam-se por solicitação dos usuários, tendo o TEC2 acrescentado que:</p> <p><i>Às vezes, quando fazemos visitas a determinados locais, verificamos a necessidade de manutenção e passamos esta informação para o setor responsável (TEC2, grifo nosso).</i></p>	<p>A respeito das inspeções. O GFISCI não se pronunciou, o GFISC3 informou que inspeções não foram implantadas e o GFISC2, mais uma vez, detalhou: <i>[...] não executamos manutenção preventiva, por falta de material decorrente de processos licitatórios intermináveis, falta de pessoal, edificações antigas, falta de recursos (GFISC2, grifo nosso).</i></p>	<p>No que se refere as inspeções, a empresa respondeu que as inspeções acontecem semanalmente/diariamente são de pequeno porte, como verificação do sistema de abastecimento de água e das cobertas com varrição, verificação dos sistemas de bombas das edificações, dentre outros..</p>	<p>Opiniões divergente quanto a periodicidade das inspeções nos edifícios. ADM's, tiveram variações que foram desde diariamente até anualmente.</p> <p>Dos TEC's, apenas o TEC 3 respondeu que era anualmente.</p> <p>Os GFISC's não mencionaram periodicidades e GFISC'S declarou que não se realiza manutenção preventiva.</p> <p>A empresa respondeu que as inspeções ocorrem diariamente/semanalmente.</p>
NSPE- ÇÕES					

Análise	Análise interna		Análise externa		Diferenças de percepção da análise interna x externa
Categorias	ADM	Técnico	GF	Empresa	Cruzamento
Dificuldades/ Obstáculos Durante a manutenção dos Serviços de Manutenção predial	Nas questões sobre as principais dificuldades, durante a prestação do serviço e sobre os componentes mais difíceis de serem inspecionados, verificou-se que a maior dificuldade para realizar a manutenção decorre da falta de materiais e de equipes exclusivas. Outras dificuldades foram: idade das edificações e serviços no interior das salas de aula; ruídos; o transitar dos pedestres; serviços na rede elétrica; e acesso ao local da demanda.	Em relação aos principais obstáculos no serviço de manutenção predial no Campus Recife, os TECs 1 e 3 afirmaram ser a falta de materiais, já o TEC2 foi mais abrangente e além da falta de materiais, destacou a necessidade de pessoal especializado, fiscalização, equipamentos de segurança e implantação de sistema ( <i>software</i> ).	Sobre as principais dificuldades, durante a prestação do serviço, o GFISC1 não se pronunciou e o GFISC2 afirmou ser a falta de material. Já o GFISC3 se referiu à liberação das áreas.	Os principais obstáculos na implantação dos serviços, decorreram tanto da falta de materiais, da burocracia e de eventuais falhas na entrega de diversos materiais de fornecimento obrigatório da UFPE. Além de obstáculos na liberação do local para iniciar os serviços.	Todos indicaram como dificuldade a falta de materiais.  Os demais obstáculos foram relacionados as equipes de trabalhos, idade das edificações, serviços internos em geral, equipamentos e <i>software</i> e liberação de áreas.

Análise	Análise interna		GF	Análise externa	Diferenças de percepção da análise interna x externa
	ADM	Técnico			
<p>ITENS QUE REQUEREM ATENÇÃO ESPECIAL NA MANUTENÇÃO PREDIAL</p>	<p>No tocante aos itens que requerem atenção especial, por parte da manutenção, os ADM's avaliaram a observância de segurança do trabalho, qualidade e disponibilidade dos materiais em almoxarifado, cobertas, limpeza, controle de pragas, jardinagem, sistemas de elevadores, de condicionadores de ar e de informática, iluminação e hidráulico.</p>	<p>No que se refere aos itens que exigem atenção especial, na avaliação dos Técnicos, verificou-se que são os sistemas hidrossanitário e elétrico, pintura, impermeabilização e revestimento e telhado.</p>	<p>No que condiz aos elementos que requerem atenção especial, nas avaliações dos GFISC's responderam que as principais questões na manutenção se originam dos telhados, instalações elétricas, hidráulicas e sanitárias.</p>	<p>Empresa</p>	<p>Cruzamento</p> <p>Os ADM'S e a empresa concordaram que as cobertas e a iluminação seriam itens que requerem atenção especial. Enquanto que os TEC's e GFISC's concordaram que o telhado seria um item de exige atenção especial. No que tange o sistema hidráulico, todos (direta ou indiretamente) destacaram a importância da atenção a esse item. Por outro lado, TEC's, GFISC's e a empresa destacaram a questão sanitária. E TEC's, GFISC's apontaram a questão elétrica.</p>

Análise	Análise interna		Análise externa		Diferenças de percepção da análise interna x externa
	ADM	Técnico	GF	Empresa	
Práticas de segurança no trabalho	A maioria dos ADM's responderam que há práticas de segurança do trabalho, citando algumas como: EPIs e EPCs, extintores, brigada de emergência, máscaras, luvas, óculos, capacetes e botas.	Com base no depoimento dos técnicos, verificou-se que a adoção de práticas de segurança pelo uso de equipamentos de proteção individual é escassa.	Quanto às práticas de segurança do trabalho, o GFISC2 e GFISC3 citou o uso de equipamentos de proteção individual (EPI) e de equipamentos de proteção coletiva (EPC).	No tocante as práticas de segurança no trabalho, a empresa respondeu que havia uso de Equipamentos de proteção individual ou coletiva, em especial o uso de capacete e cinto de segurança em serviços em andaimes, os quais, de acordo com a função e grau de risco estabelecido pelo PPR – Programa de Prevenção de Riscos Ambientais. No entanto, a grande preocupação é com relação aos serviços de coberta, onde não há pontos de ancoragem que permitam o uso de cinto de segurança em serviços em altura.	Cruzamento  Os ADM's, GFISC's e empresa tiveram pensamentos congruentes em relação ao uso de EPI's e EPC's. Os técnicos alegaram que o uso ainda é escasso.

Análise	Análise interna			Análise externa	Diferenças de percepção da análise interna x externa
	ADM	Técnico	GF		
<p>SOFTWARE</p>	<p>o ADM1 afirmou que existe <i>software</i>, porém não é útil, não está atualizado e não utiliza regularmente. O ADM10 e 13 discordaram afirmando que, além de atualizado, fazem uso com frequência, enquanto que os outros ADM's afirmaram que não havia <i>software</i> em suas unidades.</p>	<p>Apenas o TEC3 afirma a existência de <i>software</i> PCU@ tende destinado ao armazenamento de informações que, embora de fácil manuseio, não é útil, encontra-se desatualizado e em desuso.</p>	<p>Sobre a existência de <i>software</i>, apenas os GF's 2 e 3 responderam que não há, mas o GF2 afirmou que está sendo adquirido e o GF1 respondeu que desconhece.</p>	<p>Empresa</p>	<p>Cruzamento</p> <p>As opiniões foram divergentes, alguns afirmaram que existe <i>software</i> enquanto outros afirmaram que não existe. Além disso, dos que informaram que existe, alguns afirmaram que a ferramenta é útil e atualizada enquanto outros afirmaram o inverso.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor, 2016

Em relação aos itens que requerem atenção especial, os respondentes informaram alguns aspectos em comum: cobertas e iluminação (ADM's e empresa), telhado, hidráulica e sanitária (TEC's e GF's) e sistema hidráulico (ADM's, TEC's, GF's e a empresa). No que concerne as práticas de segurança no trabalho, os ADM's, GF's e empresa tiveram pensamentos congruentes em relação ao uso de EPI's e EPC's., no entanto os técnicos alegaram que o uso ainda é escasso. Quanto ao uso de *software* de armazenamento de informações e tomada de decisão sobre a manutenção predial, as opiniões foram divergentes, alguns afirmaram que existe e outros que não existe.

Nesses depoimentos, constatamos a importância da Gestão de Facilidades sustentada por Maurício (2011), principalmente devido à importância da manutenção para o pleno funcionamento dos imóveis na UFPE, uma vez que a *Facility Management* trata da gestão patrimonial e os serviços de suporte à atividade de uma instituição, sendo um campo multidisciplinar, considerado atual em relação ao gerenciamento e manutenção de edifícios.

## 5 CONCLUSÕES

Esta pesquisa visou investigar qual a importância da gestão de facilidades para a manutenção do bem público em uma instituição de ensino superior (UFPE). A partir das edificações situadas no *Campus Recife* da UFPE, foi realizada uma análise da aplicação da *facility management*, confrontando-se com as respostas dos questionários em conjunto com a análise documental, buscou-se verificar o contrato, seus aditivos e apostilamentos e informações pertinentes aos imóveis da UFPE, possibilitando atingir o objetivo proposto, aliando a teoria à prática.

Em se tratando de manutenção do bem público identificou-se que a gestão de facilidades é essencial para a UFPE, possibilitando o seu funcionamento pleno, e configura-se em um combinado de ações que possibilita a manutenção da organização em funcionamento ininterrupto (ENAUD, 2014). Dessa forma, a FM tipifica-se em uma

especialidade da administração que aprimora e reúne esforços, para facilitar as atividades da organizacionais, em todas as suas áreas (GAMA, 2013). Este resultado corrobora com a pesquisa de Haugen e Klungseth (2017), em estudo de revisão de literatura internacional, a respeito dos modos de gerenciamento de Gestão de facilidades no setor público, que concluíram que a FM, apesar de ser uma disciplina recente, transformou-se há mais de 25 anos em um serviço relevante para o segmento Público.

Verificou-se que para uma gestão de facilidades eficaz, é fundamental que a UFPE invista na disponibilidade dos materiais de consumo, e, havendo morosidade no processo de aquisição face aos trâmites legais e pela variedade e especificidades dos itens, sugere-se contratar a manutenção predial incluindo o fornecimento desses insumos na responsabilidade da empresa prestadora do serviço. Afinal, a Instituição está arcando com despesas fixas, para ter suas edificações bem cuidadas e conservadas, todavia as evidências indicam muitos sinais de ausência de manutenção preventiva e pontos carentes de reparos, levando-se a entender que o objeto contratado deve ser executado de modo mais consistente. E para as partes, é significativo que a prestação do serviço siga o que foi pactuado no instrumento contratual e nos termos da licitação.

Ademais, considera-se necessário disseminar as obrigações da contratada (empresa) e deveres da contratante (instituição) no âmbito da UFPE, conscientizando todos os envolvidos com a sua infraestrutura para equilíbrio nas reivindicações e melhores práticas na realização dos compromissos vinculados à manutenção predial, no *Campus Recife*.

Finalmente, como a gestão de facilidades é um campo de alta competitividade, que busca a diminuição dos custos, juntamente com o crescimento do valor dos serviços prestados, sendo necessário o aumento das capacitações profissionais para se atuar nessa área (FONTES, 2014) entende-se ser importante o investir em ações de capacitação, incluindo temáticas como profissionalidade em manutenção de ambientes construídos para os Administradores de edifícios, principalmente por se tratar de um cargo recente na Instituição.

## Referências

ATKIN, B.; BILDSTEN, L. A future for facility management. **Construction Innovation**, v. 17, n. 2, p. 116-124, 2017.

ANTONIOLI, P. E. **Estudo crítico sobre subsídios conceituais para suporte do planejamento de sistemas de gerenciamento de facilidades em edificações produtivas**. 2003. 256 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia) - Universidade de São Paulo, Escola Politécnica, São Paulo, 2003.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 4. ed. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2009.

NBR ABNT 5462. **Confiabilidade e manutenibilidade**. Rio de Janeiro, 1994. Disponível em: <https://www.target.com.br/produtos/normas-tecnicas/29220/nbr5462-confiabilidade-e-mantenibilidade>. Acesso em: 05 jul. 2015.

NBR ABNT 5674 **Manutenção de edificações**. Rio de Janeiro, 1999. Disponível em: [www.sinduscon-caxias.com.br/.../nbr\\_05674\\_nb\\_595\\_\\_manutencao\\_de\\_edificacoes\\_](http://www.sinduscon-caxias.com.br/.../nbr_05674_nb_595__manutencao_de_edificacoes_). Acesso em: 17 fev. 15.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; SILVA, R. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Person Prentice Hall, 2007. 158 p.

CERTO, S. C. **Administração moderna**. 9. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2003.

COSTA, R. S. **Gerenciamento de facilidades em sistema de transporte vertical mecanizado de passageiros**. 2014. 87 f. Monografia (MBA em Gerenciamento de Facilidades) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

ENAUD, P. As quatro fases de evolução da gestão de *facilities* no mundo: o crescimento desta carreira que agrega valor ao pacote de serviços. **Revista Infra**, ed. 163, abr. 2014. Disponível em: <http://www.revistainfra.com.br/portal/Textos/?Artigos/14556/As-quatro-fases-de-evolu%C3%A7%C3%A3o-da-gest%C3%A3o-de-facilities-no-mundo>. Acesso em: 15 nov. 2015.

FERREIRA, F. P. **Gestão de Facilidades: estudo exploratório da prática em empresas instaladas na região metropolitana de Porto Alegre**. 2005. 152 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) - Programa de Pós-graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005.

FONTES, A. D. R. **Proposta de sistema de gestão da manutenção de edifícios suportado por ferramentas BIM**. 2014. Dissertação (Mestrado Integrado em Engenharia Civil) - Departamento de Engenharia Civil, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, Porto, Portugal, 2014.

GAMA, G. O. **Facilities management: a importância da administração de facilidades nas organizações**. Disponível em: [http://www.excelenciaemgestao.org/Portals/2/documents/c neg9/anais/T13\\_2013\\_0028.pdf](http://www.excelenciaemgestao.org/Portals/2/documents/c neg9/anais/T13_2013_0028.pdf). Acesso em: 13 set. 2015.

GBADEGESIN, J. T.; BABATUNDE, T. O. Investigating experts' opinion on outsourcing decision in facilities management practice in public Universities in Nigeria. **Journal of Facilities Management**, v. 13, n. 1, p. 27-44, 2015.

GODOI, C. K; BANDEIRA-DE-MELO, R.; SILVA, A. B. da. (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006.

GODOY, A. S. Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de**

**Empresas – RAE**, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

GUIMARÃES, T. A. A nova administração pública e a abordagem da competência. **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 34, n. 3, p. 125-140, 2000.

HAUGEN, T. B.; KLUNGSETH, N. J. In-house or outsourcing FM services in the public sector: a review of 25 years research and development. **Journal of Facilities Management**, v. 15, n. 3, 2017.

IFMA. **International facilities management association**. Disponível em: <Http://Www.Ifma.Org/>. Acesso em: 16 out. 2017.

LAA, J. R. C. S. *et al.* **A terceirização dos serviços de limpeza e conservação na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC): estudo de caso sobre a gestão e fiscalização desses serviços no Centro de Comunicação e Expressão (CCE)**. In: COLOQUIO DE GESTIÓN UNIVERSITARIA EM AMÉRICAS, 13., 2013, Florianópolis, SC. **Anais eletrônicos [...]**. Florianópolis, SC: UFSC, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br>. Acesso em: 02 nov. 2014.

MARTINS, H. C.; BARROS, D. F.; LIMA, D. F. P. Terceirizar a gestão do cliente? um estudo sobre o impacto da terceirização da atividade de *facilities management* na satisfação de clientes organizacionais. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 9, n. 1, p. 82-104, 2014.

MAURÍCIO, F. M. M. P. **Aplicação de ferramentas de Facility Management à manutenção técnica de edifícios de serviços**. 2011. 159 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) - Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2011.

POGLICH, A. R. R. **Tendências e desenvolvimentos no Facility Management**. Aspector, ISS White Paper, 2010.

QUINELLO, R.; NASCIMENTO, P. T. S. O Processo de inovação sob o enfoque institucionalista: um estudo etnográfico na gestão de Facilidades de uma montadora do estado de São Paulo. **Revista de Administração e Inovação - RAI**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 05-29, 2009.

QUINELLO, R. **Inovação e melhoria nas facilidades e desempenho operacional**. 2010. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

RAMOS, J. N. M. **Gestão de instalações**. Lisboa: Instituto Superior de Engenharia de Lisboa, 2012.

RAUPP, F. M. ; BEUREN, I. M. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. *In*: BEUREN, Ilse Maria (org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ROPER, Kathy O. Facility management maturity and research. **Journal of Facilities Management**, v. 15, n. 3, 2017.

TABOADA, N. I. T. **Experiência do usuário e o gerenciamento de facilidades hospitalares**. 2017. Monografia (Especialização em Gerenciamento de Facilidades) - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. SINFRA. **Inventário de bens imóveis da UFPE**. Recife, 2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. PROGEST. **Contrato administrativo nº 88**. Recife: UFPE, 2014.

WEISE, A. D.; SCHULTZ, C. A.; ROCHA, R. A. *Facility Management: contextualização e desenvolvimento*. **Revista Engenharia**, set. 2012. Disponível em: [http://www.portal.anchieta.br/revistas-e-livros/engenhao/pdf/revista\\_engenho06.pdf#page=36](http://www.portal.anchieta.br/revistas-e-livros/engenhao/pdf/revista_engenho06.pdf#page=36). Acesso em: 06 jan. 2016.

## Articulações Institucionais na Pesquisa: o caso da área de saúde da UFPE

Tâmara Rafaela de Almeida Costa Lima<sup>1</sup>  
Regina Coeli Lafayette Neves<sup>2</sup>

### RESUMO

O objeto de estudo desta pesquisa são as relações estabelecidas entre instituições internas e externas à universidade, envolvidas no desenvolvimento de pesquisas na área da saúde. A estratégia designada para este trabalho foi o estudo de caso avaliativo. O estudo foi realizado a partir de um caso único, sendo a unidade de análise a área de pesquisa em saúde da UFPE. Os resultados encontrados apontam que a pesquisa em saúde na UFPE está caminhando para uma produção do conhecimento em contextos econômicos e sociais transdisciplinares.

**Palavras-chave:** Relações institucionais. Pesquisa em saúde. Desenvolvimento e inovação. UFPE.

### 1 INTRODUÇÃO

A instituição universitária, em um contexto geral, possui características que a diferem das demais organizações. Nela predominam profissionalismo e autonomia dos profissionais, no desempenho das

1 Graduação em Administração (UFPE), Especialização em Antropologia das Organizações (UFPE) e Mestrado em Administração (UFPE).

2 Graduação em Ciências Sociais (FAFIRE), Especialização em Administração (UNINTER) e Mestrado em Administração (UFPE).

atividades. Os professores decidem sobre o que pesquisar e como ensinar, influenciam nas decisões coletivas e desenvolvem lealdades interinstitucionais, ou seja, convicções acerca da instituição universitária. As decisões são descentralizadas, permitindo que diferentes partes da instituição possam progredir em ritmos diferentes. Coexistem, no ambiente institucional, “concepções distintas de universidade”, que podem gerar empecilhos para a definição da missão, objetivos e metas. O poder é ambíguo e disperso, a coordenação da tarefa é realizada de maneira reduzida, as metas são ambíguas e vagas, bem como as tecnologias utilizadas são diferenciadas (ARAÚJO, 1996, p. 75).

Araújo (1996) e Kerr (2001) afirmam que tais características levam a entender que a universidade é, simultaneamente, uma estrutura administrativa, um sistema político, uma escola de profissões, um centro científico, uma academia, um foco cultural e uma fonte de valores, traduzindo-se numa estrutura de muitas complexidades, ou seja, a universidade possui pluralidade.

De acordo com Chauí (2003), a universidade é uma instituição que espelha o comportamento da sociedade de modo geral. Ela é marcada desde a origem pela autonomia intelectual e pelo relacionamento conflituoso com a sociedade e o Estado. Para Santos (2011, p. 59), a universidade pública é um “campo social muito fraturado” e dentro dela convivem setores e interesses contraditórios latentes.

A universidade é um “tipo particular de organização” (ARAÚJO, 1996, p. 76) e seus processos administrativos devem ser pensados e elaborados de forma diferente das demais organizações. As suas características especiais tornam o seu funcionamento distinto de outras realidades organizacionais, o que exige a adaptação de métodos, abordagens e práticas (MEYER JÚNIOR; LOPES, 2015).

Para Fujino *et al.* (2009, p. 215-216 *apud* OLIVEIRA, 2014, p. 134), “a ciência é uma atividade eminentemente coletiva e social,

construída por meio de relações sociais entre os pares” e fundamental para o desenvolvimento regional. Os resultados de tal atividade decorrem da interação direta, ou indireta, entre os pesquisadores e constituem “um veículo eficaz na produção de retornos e benefícios mútuos para todos os envolvidos” (OLIVEIRA, 2014, p. 119). Oliveira (2014) também esclarece que no âmbito de uma determinada área de conhecimento, como consequência ao desenvolvimento da atividade científica, além das relações entre os pares, há ainda uma relação inerente aos membros de uma comunidade científica, nacional ou internacionalmente.

O campo científico é considerado um campo social, onde o conhecimento é construído socialmente, por meio da ação de pesquisadores, produzindo e reproduzindo estruturas que guiam a atividade acadêmica (MACHADO-DA-SILVA; GUARIDO FILHO; ROSSONI, 2010). De acordo com Silva e Costa (2013), a agenda de pesquisa é composta por uma rede de atores que “moldam as instituições e o espaço material sobre o qual será produzido o conhecimento”.

Outrossim, para Dagnino e Thomas (2002, p. 13) os estudos CTS, por se mostrarem distintos em países desenvolvidos e em países em desenvolvimento, necessitam de uma “análise que integre distintos elementos econômicos, políticos e culturais, de maneira a que se possa determinar de modo realista os limites e as possibilidades de atividade científica e tecnológica”. Portanto, este trabalho pretende fornecer um diagnóstico que corrobore com o entendimento da dinâmica científica e tecnológica da área de pesquisa em saúde, bem como elaborar considerações teóricas que possam contribuir para o seu estudo.

Este trabalho tem como objetivo geral compreender as articulações institucionais existentes nas atividades de pesquisa em saúde da UFPE.

A estratégia de pesquisa designada para o desenvolvimento deste estudo foi o estudo de caso avaliativo. O estudo foi realizado a partir de

um caso único, sendo a unidade de análise a área de pesquisa em saúde da UFPE. As entrevistas constituíram a fonte de dados principal deste trabalho, compondo a maior parte dos resultados. Foram realizadas entrevistas com gestores pesquisadores com atribuições ligadas à área de pesquisa em saúde da UFPE e da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado de Pernambuco.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nos últimos anos, a descrição da sociedade contemporânea tem se constituído em torno dos riscos científicos e tecnológicos, conferindo-lhe denominações tais como “sociedade do risco” (BECK, 2002; DOUGLAS; WILDAVSKY, 1983 *apud* NEVES, 2009), “sociedade do conhecimento” (MACIEL, 2001; KNORR-CETINA, 1999 *apud* NEVES, 2009) e “capitalismos do conhecimento” (MAY, 2005 *apud* NEVES, 2009). A partir dessas maneiras de compreensão desse fenômeno social, surgem modelos analíticos que visam a acolher tal “centralidade do conhecimento científico e tecnológico” para reproduzir-se na sociedade (NEVES, 2009, p. 308). Neves (2009) afirma que, com o processo de mudança na produção do conhecimento nas sociedades contemporâneas, a maneira de realizar pesquisa, também sofreu modificações.

### 2.1 O Triângulo IGE

Sabato (2004) reconhece que as últimas conquistas científicas e tecnológicas comprovam o grande poder da pesquisa científico-tecnológica e de suas possibilidades como instrumento de transformação. Outrossim, a revolução científico-tecnológica –em que ciência, tecnologia e desenvolvimento se entrelaçam e se interconectam para dar forma à trama da sociedade moderna –impactou os indivíduos e revelou a sua força e vitalidade.

No entanto, Sabato (2004, p. 42) ressalta que é comum se falar da revolução na qual todos estão submersos, mas é inusual refletir-se sobre

o papel desempenhado pelos indivíduos nesse contexto, bem como sobre as ações que devem ser realizadas no futuro, “quando essa revolução se acelerar ainda mais e excluir definitivamente da história as nações que não participarem plenamente dela”.

A ação de inserção da ciência e tecnologia na mesma trama do desenvolvimento configura-se como um processo político consciente e traduz-se em saber onde e como inovar. Tal processo político representa o “resultado da ação múltipla e coordenada de três elementos fundamentais no desenvolvimento das sociedades contemporâneas”, quais sejam, o governo, a estrutura produtiva e a infraestrutura científico-tecnológica (SABATO, 2004, p. 42).

Sabato (2004) afirma que o sistema de relações estabelecido entre esses elementos pode ser representado pela figura geométrica do triângulo, cada um ocupando um vértice, e que se intitularia “triângulo IGE”.

Dessa forma, Sabato (2004) esclarece que o triângulo é definido considerando-se as relações estabelecidas dentro de cada vértice (intra-relações), as relações estabelecidas entre os vértices (inter-relações) e as relações estabelecidas entre os vértices e o ambiente externo no qual estão situados (extra-relações).

As intra-relações visam à transformação desses centros de convergência em centros capazes de gerar, incorporar e transformar demandas em um produto que é a inovação científico-tecnológica. Para tanto, Sabato (2004) enuncia que é necessária competência na execução de uma ‘ação deliberada’ nesse campo, que tenha como consequência o desenvolvimento de um corpo de doutrina, princípios e estratégia capaz de fixar possíveis metas, cuja realização depende de uma série de decisões políticas, alocação de recursos e planejamento científico-tecnológico.

Sabato (2004) defende que a existência do triângulo IGE assegura a capacidade racional de compreensão de uma sociedade sobre onde e como inovar e que, por conseguinte, os atos sucessivos que conduzem o estabelecimento desse triângulo permitirão alcançar os objetivos estratégicos propostos.

A revolução científico-tecnológica ocorrida na segunda metade do Século XX evidenciou que o esforço consistente em ciência e tecnologia pressupõe a geração de uma capacidade de tomada de decisão própria como o resultado de um processo deliberado de inter-relações entre os vértices infraestrutura científico-tecnológica, governo e estrutura produtiva. Esse processo é estabelecido por meio do fluxo de demandas que circulam em sentido vertical, caracterizando as inter-relações recíprocas entre o vértice governo e os vértices infraestrutura científico-tecnológica e estrutura produtiva; e em sentido horizontal, estruturado pelas inter-relações recíprocas entre os vértices infraestrutura científico-tecnológica e estrutura produtiva (SABATO, 2004).

Com referência à inter-relação governo e infraestrutura científico-tecnológica, Sabato (2004) destaca que o vértice I depende substancialmente da ação deliberada do governo em sentido amplo, especialmente no que se refere à alocação de recursos. Simultaneamente a esse aspecto econômico, o vértice G desempenha o papel de centro propulsor de demandas para o vértice I, que podem ser incorporadas, transformadas ou ainda eliminadas. Nesses casos, entre outros, o vértice infraestrutura científico-tecnológica atende tais demandas e propõe desenvolvimentos primordiais.

A capacidade de discernimento dos vértices G e E acerca da possibilidade de utilização do conhecimento existente na incorporação de novos sistemas de produção é o que guia a inter-relação governo e estrutura produtiva. A capacidade empresarial é responsável por contribuir para a geração de uma infraestrutura científico-tecnológica e de impulsionar o desenvolvimento. A partir desta infraestrutura é possível inserir a ação governamental, gerando demandas e influenciando a aplicação dos recursos de determinados setores da estrutura produtiva, selecionados principalmente por critérios estratégicos (SABATO, 2004).

Excluindo-se o caso em que a infraestrutura científico-tecnológica está agregada à estrutura produtiva, dependendo diretamente das empresas, as inter-relações do tipo horizontal são as mais complexas de se estabelecer. Uma das maneiras mais adequadas de superar tal

complexidade é a mobilidade ocupacional, ou transferência recíproca de pessoal de um vértice para o outro. Uma vez que, considerando a hipótese de que os sujeitos de ambos os vértices possuem capacidade criativa e capacidade empresarial, as vias de comunicação estarão impreterivelmente abertas (SABATO, 2004).

Observando o vértice I e suas interações, Sabato (2004) afirma que quase toda a infraestrutura científico-tecnológica está sob o controle do vértice do governo. Ou seja, sofre as consequências da aplicação das normas e procedimentos administrativos gerais, desconsiderando o fato de que um órgão criativo funciona de maneira diferente de um órgão burocrático. Além disso, o autor declara que a infraestrutura científico-tecnológica dos países da América Latina está fortemente desarticulada, absolutamente isolada e progressivamente alienada. Ou seja, as intra-relações são muito tênues, as inter-relações com E e G são quase inexistentes e as extra-relações são tidas como mais importantes do que as intra e inter-relações.

Por não haver demandas concretas de G e E, os cientistas e tecnólogos de I determinam, de maneira abstrata, sua própria gestão e se debruçam sobre o progresso geral da Ciência e Tecnologia como categorias intelectuais e não como instrumentos para a promoção do desenvolvimento. Com isso, é possível perceber que a infraestrutura se mostra pouco eficiente na solução de problemas concretos da sociedade (SABATO, 2004).

Com relação ao vértice G e suas interações, Sabato (2004, p. 53) salienta que as intra-relações são muito frágeis e incapazes de confluir de maneira eficiente os esforços e recursos de seus membros. Ademais, o governo é “praticamente o ‘dono’ da infraestrutura científico-tecnológica e o fator determinante no funcionamento da estrutura produtiva” e, entretanto, ainda não foi capaz de formular uma política científico-tecnológica e nem criar inter-relações entre I e entre I e E. A sua conduta diante de crises político-institucionais mostra que a infraestrutura científico-tecnológica não é considerada um elemento essencial ao desenvolvimento da sociedade, revelando um apego

demasiado ao formalismo e não considerando a verdadeira natureza dos processos históricos.

Analisando o vértice E e suas interações, Sabato (2004) afirma que a inovação decorre cada vez mais de fontes estrangeiras, por meio de patentes, licenças, *know-how*, dentre outras. Outrossim, a inversão direta de E em ciência e tecnologia é demasiadamente baixa, inclusive nos setores estatais. Além disso, a estrutura produtiva se comporta de maneira passiva, não busca mais autonomia, nem reivindica do governo uma política enérgica de incorporação da Ciência e Tecnologia no desenvolvimento.

Sabato (2004, p. 55) conclui que, com relação ao triângulo IGE, o objetivo central é estabelecer o maior número de triângulos possíveis até que se forme um triângulo global que expresse a existência, na sociedade como um todo, de um “sistema fluido e permanente de inter-relações entre os diferentes protagonistas”. A formação de tais triângulos é consequência de um processo sociopolítico que é acelerado na medida em que seus protagonistas vão se apercebendo de seus papéis.

Por outro lado, Sabato (2004, p. 54) explicita que “o vértice governo não implementa políticas, a estrutura produtiva se dedica *full-time* à incorporação de inovação estrangeira e a infraestrutura utiliza a sua não muito forte capacidade criativa em relação apenas às funções ecumênicas de Ciência e Tecnologia”. Dessa forma, o autor conclui que não há triângulos, globais, setoriais, ou parciais e também não há uma consciência clara sobre a sua necessidade. Na revolução científico-tecnológica os países emergentes parecem ser espectadores, que lentamente se conscientizam do problema, mas o que se fez até agora foi muito pouco e não será capaz de transferir tais países da plateia para o palco. É necessário empreender um esforço muito maior e com mais entusiasmo, vigor e originalidade e, acima de tudo, com uma compreensão mais clara sobre o problema (SABATO, 2004).

Em contrapartida aos problemas e debilidades elencados, Sabato (2004, p. 56-57) sugere uma série de propostas concretas, que destacam, dentre outras coisas, a promoção de ações que levem à “criação de uma

atmosfera sociocultural apta para criar e inovar”; o forte incentivo à “participação da estrutura produtiva na criação e propagação da inovação”; a inserção da “variável ‘ciência e tecnologia’ na formulação de políticas econômicas e financeiras”; o estabelecimento de “mecanismos administrativos *ad hoc* para os institutos de pesquisa controlados pelo Estado, reconhecendo-os como ‘organismos de pesquisa e desenvolvimento’” e concebendo-lhes como uma “categoria que deveria existir autonomamente no Direito Administrativo”; bem como a promoção da “adequada circulação de recursos humanos entre os três vértices” e o reforço e mobilização dos “setores da infraestrutura que provem ter criatividade, excelência e motivação”.

Por outro lado, uma sociedade com valores obsoletos e falta de habilidades empresariais; mercados monopolistas, mecanismos rígidos de mercado; falta de capital e de elasticidade para novos esquemas financeiros, relutância em investir em novos processos; sistema de impostos, legislação de patentes e de promoção industrial; assim como debilidade na infraestrutura científico-tecnológica representam os obstáculos socioculturais, econômicos, financeiros, políticos e científicos que reprimem a inovação (SABATO, 2004).

## 2.2 A Hélice Tríplice

As tendências de modificação dos papéis científicos, com a extinção das linhas divisórias entre ciência e negócios, bem como o fortalecimento do papel do governo no estabelecimento das interações entre universidade e indústria, por meio de mecanismos legislativos e financeiros; impulsionaram o surgimento do modelo da hélice tríplice das interações entre universidade-indústria-governo (ETZKOWITZ, 2013).

A hélice tríplice constitui-se em um modelo de produção do conhecimento e inovação ao mesmo tempo que enfatiza as continuidades dos papéis, historicamente cristalizados, das instituições envolvidas nesse processo e incorpora novas relações. O eixo de análise

está centrado na relação institucional estabelecida entre universidade-indústria-governo (NEVES, 2009).

De acordo com Etzkowitz (2013, p. 10), o modelo da hélice tríplice foi gerado “a partir de uma análise da relação do governo com a universidade e a indústria em diferentes sociedades e de seus vários papéis na inovação”. O entrelaçamento das espirais da hélice tríplice faz com que a inovação deixe de ser vista como o campo de ação especial da indústria.

As instituições produtoras de conhecimento tornam-se mais importantes para a inovação, tendo em vista que o conhecimento se torna um elemento cada vez mais significativo no desenvolvimento de novos produtos (ETZKOWITZ, 2013).

A hélice tríplice está voltada para a construção de novas configurações organizacionais, propiciando a inovação. As transformações de papéis e relacionamentos, geradas pela hélice tríplice, estão representadas na forma de espirais entrelaçadas em diferentes relações (ETZKOWITZ, 2013). Segundo Etzkowitz (2013, p. 11), o modelo da hélice tríplice tem origem “quando a universidade, a indústria e o governo dão início a um relacionamento recíproco, no qual cada um tenta melhorar o desempenho do outro”.

A hélice tríplice pode ser considerada um sistema formado por arranjos e redes, que se inicia a partir da formação de relações recíprocas dentro das esferas institucionais. Grande parte das iniciativas de formação de tais relações ocorre no nível regional e sofrem influência de contextos específicos, como *clusters* industriais, desenvolvimento acadêmico e presença ou falta de autoridade governamental (NEVES, 2009; ETZKOWITZ, 2013).

Etzkowitz resume em três proposições sintéticas, as premissas da hélice tríplice. O passo inicial em direção à construção da hélice tríplice é a “colaboração entre as esferas institucionais mais envolvidas com a inovação” (ETZKOWITZ, 2013, p. 11). Tal colaboração acontece a partir do papel tradicional de cada uma das instituições, que interagem, nesse primeiro estágio, para melhorar a economia local e aprimorar o

desempenho da indústria existente (ETZKOWITZ, 2013).

O passo seguinte para o desenvolvimento da hélice tríplice consiste na transformação interna das instituições. Nessa fase, além de desempenharem seu papel tradicional, as instituições assumem, cada qual, a tarefa da outra, mas mantendo seu papel primário e sua identidade distinta (ETZKOWITZ, 2013). Dessa forma, Etzkowitz (2013, p. 12) salienta que “o papel fundamental da universidade, como a instituição que preserva e transmite o conhecimento, permanece como sua missão central”. Além disso, a universidade assume um papel empreendedor internamente que proporciona um envolvimento maior desta com a indústria, devido à aproximação maior entre as esferas institucionais.

O terceiro passo para o alcance da hélice tríplice está voltado para a resolução de problemas e a satisfação de novas necessidades, e se origina a partir das interações bilaterais. Trata-se de um fenômeno global de “aprendizado pelo empréstimo” que importa e adapta os modelos organizacionais desenvolvidos por outros e as invenções independentes (ETZKOWITZ, 2013, p. 14).

Uma vez implantada em uma próspera sociedade civil, uma hélice tríplice incentiva o surgimento de inúmeras fontes de inovação. De acordo com Etzkowitz (2013), a formação de uma rede de representações dos distintos interesses, com o intuito de construir o suporte em um foco regional, é o elemento principal na criação de tais redes. Os indivíduos pertencentes às esferas institucionais envolvidas na hélice tríplice procuram buscar recursos e formular iniciativas para o desenvolvimento regional.

Etzkowitz (2013) acredita que as funções e esferas estão relacionadas em uma base de um para um, estando a empresa ligada à produção, o governo à regulamentação e a universidade à pesquisa básica. A expansão ou o cruzamento de funções de uma esfera para outra pode evidenciar tanto o declínio quanto a criatividade organizacional e individual.

De acordo com Etzkowitz (2013), ao incorporar a missão de contribuir com o desenvolvimento socioeconômico, a universidade

se aprimora e aperfeiçoa o seu papel na sociedade, por meio de uma relação produtiva entre o ensino e a pesquisa, gerando uma inspiração mútua.

Por outro lado, Etzkowitz (2013) afirma que a ausência de uma independência relativa em uma determinada esfera faz com que esta perca seu caráter distintivo. Ele ainda acrescenta que dificilmente as esferas altamente dependentes tenham capacidade para interagir no espaço do campo externo, tendo em vista que a confusão das funções ou papéis resulta em um sistema desordenado.

Etzkowitz (2013, p. 28) defende que é esperado que “uma hélice tríplice, na qual cada linha pode se relacionar com as outras duas, desenvolva uma “sobreposição de comunicações, redes e organizações entre as hélices”. A hélice tríplice se desenvolve em espiral, com evolução vertical e circulação horizontal.

As macrocirculações se deslocam ao longo das hélices e as microcirculações acontecem no interior de uma hélice em particular. O nível macro é responsável por elaborar políticas, projetos e redes de colaboração, enquanto o nível micro consiste na potência das hélices individuais (ETZKOWITZ, 2013).

A circulação lateral, ou seja, horizontal, é considerada uma atribuição da universidade, por meio de sua função educacional. Etzkowitz destaca ainda que o movimento entre as hélices pode causar conflitos de interesse, relacionados com a associação muito próxima de papéis nas diferentes esferas. Por outro lado, tal associação próxima é considerada “o lado brilhante da fertilização cruzada institucional” (ETZKOWITZ, 2013, p. 30), em que a circulação de indivíduos estimula a infusão de novas ideias e perspectivas de outros dentro de cada hélice (ETZKOWITZ, 2013).

A colaboração, dentro da hélice tríplice, acontece mediante o estabelecimento de redes em diversos níveis, do local ao internacional. Para Etzkowitz (2013, p. 31), “a reciprocidade entre os atores e a igualdade de contribuição para a inovação são fatores cruciais”. Essas redes são criadas com o intuito de divulgar políticas de governo, fontes

de financiamento, resultados de pesquisa de ponta e suas implicações para as novas tecnologias e indústria, assim como para dar suporte a regiões inovadoras (ETZKOWITZ, 2013).

Gradualmente a inovação tem conciliado orientações científicas e de mercado. Dessa forma, a inovação toma uma nova dinâmica e acontece de maneira não linear, tornando factível trabalhar inicialmente na base tecnológica e então desenvolver a ciência correspondente (ETZKOWITZ, 2013). Etzkowitz explica que “esses desenvolvimentos geminados anunciaram a transição de uma sociedade baseada na estratificação vertical, na era pós-moderna, para uma cada vez mais baseada nas relações horizontais entre as esferas institucionais” (ETZKOWITZ, 2013, p. 35).

As hierarquias verticais das eras pré-industrial e industrial, baseadas, respectivamente, na tradição e na *expertise*, foram progressivamente substituídas na transformação da sociedade industrial na sociedade baseada no conhecimento. Nessa nova transição, é possível identificar a ocorrência de uma renovação nas relações sociais, em que o fator crucial reside no papel do conhecimento na sociedade (ETZKOWITZ, 2013).

Tanto o triângulo IGE, apresentado por Sabato (2004), como a hélice tríplice, elencada por Etzkowitz (2013), abordam as articulações estabelecidas entre as esferas institucionais – universidade, indústria e governo – na produção de conhecimento científico e geração de tecnologia e inovação. Por outro lado, Gibbons *et al.* (1994), a ser apresentado na próxima seção, trata mais precisamente de uma nova maneira de produção do conhecimento que, por conseguinte, implica mudança também nas relações entre os elementos institucionais.

### 2.3 O Novo Modo de Fazer Ciência

O reconhecimento de alguns novos atributos da produção do conhecimento acarreta uma mudança na forma como o conhecimento é produzido. As tendências para tais mudanças atuam em conjunto através de suas interações e combinações, e podem ser identificadas

por meio de uma ampla gama de atividades acadêmicas e científicas reiteradas ao longo do tempo. Tais tendências indicam a possibilidade de uma “nova configuração da cultura científica” (FREITAS, 2014, p. 484), com particularidades divergentes das que conformam a estrutura secularmente estabelecida. Essas mudanças na forma de produção do conhecimento, denominadas de Modo 2, se estabelecem ao lado da maneira tradicional de se gerar conhecimento, conhecida como Modo 1. O Modo 1 é gerado dentro de uma disciplinaridade cognitiva e contextualizada, enquanto que o Modo 2 é criado de maneira mais ampla e em contextos econômicos e sociais transdisciplinares (GIBBONS *et al.*, 1994; FREITAS, 2014).

O surgimento do Modo 2 constitui profunda mudança e chama a atenção para a adequação das instituições produtoras de conhecimento triviais, como universidades, fundações governamentais de pesquisa e laboratórios corporativos (GIBBONS *et al.*, 1994).

O Modo 1 é considerado por Gibbons *et al.* (1994) um complexo de ideias, métodos, valores e normas que se expandiu enormemente sobre os campos de pesquisa e correspondem ao que se conceitua como prática científica. Suas normas cognitivas e sociais determinam a relevância de um problema de pesquisa, concedem aprovação sobre a prática científica e definem o que conforma a boa ciência (GIBBONS *et al.*, 1994).

Gibbons *et al.* (1994) consideram o conhecimento produzido no contexto de aplicação, a transdisciplinaridade, a heterogeneidade e diversidade organizacional, a responsabilidade social e reflexividade e o controle de qualidade como sendo atributos da produção de conhecimento no Modo 2.

No Modo 1, os problemas de pesquisa são definidos e solucionados em um contexto dirigido, em grande parte, pela academia e pelos interesses de uma determinada comunidade científica. Os papéis são bem definidos e a compreensão e interação dos atores externos à esfera de produção científica com o contexto social, econômico e político eram considerados desnecessários. Além disso, o Modo 1 é disciplinar,

caracterizado pela homogeneidade, assim como hierárquico e propenso a preservar sua forma. Por outro lado, no Modo 2, o conhecimento é produzido no contexto de aplicação, e se configura como sendo transdisciplinar, heterogêneo, heterárquico e transitório, empregando tipos diferentes de controle de qualidade. Comparando-se com o Modo 1, o Modo 2 é mais socialmente responsável e reflexivo. Esse modo ainda inclui um conjunto mais amplo, temporário e heterogêneo de profissionais, colaborando em um problema delimitado em um contexto local e específico (GIBBONS *et al.*, 1994; FREITAS, 2014; NEVES, 2009).

A transdisciplinaridade possui quatro características distintas. A primeira característica é que ela desenvolve um quadro distinto, mas entrelaçado, que guia os esforços para a solução de problemas. Tais esforços são desenvolvidos e sustentados no contexto de aplicação. A segunda característica é que, por abranger os componentes empírico e teórico, é inegável uma contribuição ao conhecimento, ainda que não seja necessariamente disciplinar. Além disso, o conhecimento transdisciplinar desenvolve estruturas teóricas próprias, métodos de pesquisa e modos de prática distintos, apesar de emergir de um contexto particular de aplicação. Em terceiro lugar, os resultados são divulgados a todos os participantes, durante todo o processo de produção de conhecimento, até o seu final. Não obstante os contextos dos problemas serem transitórios e a solução altamente móvel, as redes de comunicação tendem a persistir e o conhecimento contido nelas pode ser inserido em novas configurações (GIBBONS *et al.*, 1994).

Por fim, Gibbons *et al.* (1994) afirmam que a transdisciplinaridade é dinâmica e a capacidade de solução de problemas varia, sendo difícil prever como o conhecimento gerado será desenvolvido e onde será aplicado. O Modo 2 é marcado especialmente, mas não exclusivamente, pela interação cada vez mais próxima da produção do conhecimento com a sucessão de contextos problemáticos. A nova produção de conhecimento pode não se encaixar facilmente em algumas disciplinas envolvidas na solução do problema, nem pode ser facilmente associada a uma instituição particular, ou apontada como contribuições disciplinares.

A heterogeneidade e diversidade organizacional podem ser identificadas no Modo 2, por meio da multiplicidade em termos de habilidades e experiência transferidas pelas pessoas. O conhecimento no Modo 2 é, então, criado em meio a uma grande variedade de instituições e organizações, incluindo-se empresas multinacionais, redes de empresa, pequenas empresas *hi-tech* baseadas em uma tecnologia específica, instituições do governo, universidades de pesquisa, laboratórios e institutos, assim como programas de pesquisa nacionais e internacionais (GIBBONS *et al.*, 1994). Operar no Modo 2 torna os participantes da produção do conhecimento mais reflexivos, pois a questão sobre a qual a pesquisa está baseada não pode ser atendida somente por termos técnicos e científicos. Dessa forma, eles podem se tornar agentes ativos na definição, solução de problemas e avaliação de desempenho (GIBBONS *et al.*, 1994).

No Modo 1, a qualidade é determinada fundamentalmente por meio dos julgamentos da revisão por pares sobre as contribuições dos indivíduos e o controle é mantido por uma seleção cuidadosa conduzida por pessoas competentes (GIBBONS *et al.*, 1994).

Por outro lado, no Modo 2, são inseridos critérios adicionais, mediante o contexto de aplicação, que incorpora uma variada gama de interesses intelectuais, sociais, econômicos e políticos. A qualidade é determinada por um critério que reflete a maior abrangência da composição social do sistema de avaliação, mostrando-se ser do tipo mais composto e multidimensional.

Tanto Sabato (2004) quanto Etzkowitz (2013) consideram três instituições principais em seus modelos de análises: o Estado, a indústria e a universidade. Etzkowitz analisa as relações a partir da separação em dois modelos, o estatista e o *laissez-faire*, e ainda propõe um modelo ótimo de hélice tríplice, que influenciou profundamente os estudos CTS.

Para os dois autores, a tomada de papéis é o passo inicial em direção ao estabelecimento de relações entre as instituições e consequente geração de desenvolvimento e inovação. Etzkowitz (2013) ainda destaca que além da consciência e apoderação dos respectivos papéis, é

necessário que haja a sobreposição de tais papéis, em que as instituições se ajudem mutuamente sem que se distanciem do seu papel primordial.

### **3 METODOLOGIA**

A estratégia de pesquisa designada para o desenvolvimento deste estudo foi o estudo de caso qualitativo, uma vez que esse método é indicado para investigar um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de mundo real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estiverem claramente definidos (YIN, 2014, p. 17). Busca-se, dessa forma, captar a totalidade de uma situação para, por meio de uma imersão profunda no objeto de pesquisa, “descrever, compreender e interpretar a complexidade de um caso concreto” (MARTINS, 2008, p. 8).

O estudo foi realizado a partir de um caso único, sendo a unidade de análise a área de pesquisa em saúde, que envolve o Centro de Ciências da Saúde (CCS) da UFPE, o Hospital das Clínicas (HC) e o Laboratório de Imunopatologia Keiso Asami (LIKA), onde são desenvolvidas as pesquisas na área da saúde da universidade. A escolha desta unidade de análise ocorreu mediante critério intencional e de acessibilidade.

O objeto de estudo desta pesquisa foram as relações estabelecidas, entre instituições internas e externas à universidade, envolvidas no desenvolvimento de pesquisas na área da saúde.

A coleta dos dados primários foi realizada utilizando-se de entrevista semiestruturada e pesquisa documental. A pesquisa documental foi realizada a partir de contratos de convênio e cooperação, da área de saúde, realizados entre a universidade e outras instituições, públicas e privadas, além de outros documentos internos aos setores envolvidos na pesquisa. Tal pesquisa serviu para validar e/ou complementar as informações obtidas através de outras fontes como as entrevistas, assim como identificar outras informações que não puderam ser percebidas durante a pesquisa bibliográfica.

A entrevista semiestruturada caracteriza-se por possuir questões

mais flexíveis, que são conduzidas de acordo com o entrevistado, suas respostas e os objetivos da pesquisa (FARIAS FILHO; ARRUDA FILHO, 2013). As entrevistas constituíram a fonte de dados principal deste trabalho, compondo a maior parte dos resultados, e também auxiliaram na construção do próprio objeto, por meio da identificação das instituições e setores da UFPE que compõem a pesquisa em saúde, a extensão da participação de tais instituições e setores, assim com as relações internas e externas existentes entre eles.

Para a análise dos dados coletados, tanto na pesquisa documental quanto nas entrevistas, foi realizada a análise de conteúdo. A análise de conteúdo constitui-se num conjunto de técnicas de análise que traduz um conjunto de significações de um emissor para um receptor, com o intuito de obter “indicadores que permitam a inferência de conhecimento relativo às condições de produção” das mensagens (BARDIN, 2009, p. 38). Segundo Bardin (2009, p. 40), a peculiaridade da análise de conteúdo reside na articulação entre “a superfície dos textos, descrita e analisada” e “os fatores que determinam estas características, deduzidos logicamente”. De acordo com Oliveira (2008), a análise de conteúdo objetiva a manipulação do conteúdo e da expressão do conteúdo das mensagens, para evidenciar indicadores que viabilizem a inferência sobre uma realidade distinta à realidade da mensagem.

De acordo com Gomes (2009), os procedimentos metodológicos da análise de conteúdo abrangem a categorização, a inferência, a descrição e a interpretação.

O material gerado a partir da transcrição das entrevistas semiestruturadas foi decomposto em partes, que foram definidas a partir das categorias estabelecidas, organizadas por temas e guiadas pelas questões norteadoras e proposições teóricas deste trabalho. Seguindo-se a categorização, foi realizada a descrição, a inferência e a interpretação dos resultados (GOMES, 2009).

A partir dos objetivos específicos e em concordância com o referencial teórico que embasou este trabalho, foram definidas as categorias que guiaram a análise dos dados coletados nas entrevistas.

As relações institucionais internas na pesquisa em saúde da UFPE foram analisadas observando-se as categorias transdisciplinaridade, transitoriedade das relações, responsabilidade social e reflexividade, e importância e planejamento das relações e recursos. Todas elas referem-se a atributos definidos por Gibbons *et al.* (1994) como característicos ao novo modo de produção do conhecimento. A transdisciplinaridade foi analisada, principalmente, mediante a variedade disciplinar de esforços envolvida na solução do problema e voltada para o contexto de aplicação. A transitoriedade das relações foi observada considerando-se a heterogeneidade e a diversidade organizacional, a partir do nível de institucionalização dos grupos de pesquisadores. A responsabilidade social e a reflexividade foram analisadas a partir das prioridades de pesquisa determinadas pelos grupos envolvidos, conforme os critérios de definição de pesquisa, solução do problema e avaliação de desempenho.

#### **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

A partir dos objetivos específicos e em concordância com o referencial teórico que embasou o trabalho, foram definidas as categorias que guiaram a análise dos dados coletados. Os Quadros 1, 2 e 3, a seguir, fazem um resumo da estratégia de análise das entrevistas, que conduziu aos resultados do estudo. As relações institucionais internas na pesquisa em saúde da UFPE foram analisadas observando-se as categorias transdisciplinaridade, transitoriedade das relações, responsabilidade social e reflexividade, e importância e planejamento das relações e recursos, se referem a atributos definidos por Gibbons *et al.* (1994). A transdisciplinaridade foi analisada, principalmente, mediante a variedade disciplinar de esforços envolvida na solução do problema e voltada para o contexto de aplicação. A transitoriedade das relações foi observada considerando-se a heterogeneidade e a diversidade organizacional, a partir do nível de institucionalização dos grupos de pesquisadores. A responsabilidade social e a reflexividade foram analisadas a partir das prioridades de pesquisa determinadas pelos grupos envolvidos,

conforme os critérios de definição de pesquisa, solução do problema e avaliação de desempenho.

As relações institucionais externas foram analisadas observando-se as relações da universidade com o governo, a indústria, outras universidades e centros de pesquisa, a comunidade, assim como a presença de controles de qualidade. As categorias que delimitaram a análise das relações com outras universidades e centros de pesquisa foram a transdisciplinaridade e a diversidade organizacional. As relações com o governo foram analisadas mediante a existência de mecanismos de incentivo à pesquisa em saúde, bem como de planejamento. As relações entre a universidade e a indústria foram avaliadas considerando-se a aplicabilidade dos resultados e a alocação de recursos deste setor destinados à pesquisa. Por fim, as relações com a comunidade e o controle de qualidade foram analisadas observando-se a aplicabilidade dos resultados gerados pela pesquisa e a variedade dos métodos de avaliação utilizados.

O planejamento das relações e a alocação de recursos são considerados pelos gestores uma ferramenta importante. Foram identificadas algumas ações voltadas para a melhoria da estrutura e o estabelecimento das relações na pesquisa em saúde, visando à efetivação do planejamento. Além de serem destacadas as suas vantagens na obtenção de recursos e melhoria da qualidade na pesquisa. Entretanto, alguns empecilhos ainda são visíveis. Isso reflete os problemas de comunicação elencados anteriormente, ou seja, a capilaridade da informação, as dificuldades com determinadas agências de controle e o problema com a priorização das atividades de ensino e assistência médica. Apesar de haver um movimento institucional em torno da organização de pesquisas e apoio aos pesquisadores de alguns setores, o planejamento das relações de pesquisa ainda decorre muito do esforço individual do pesquisador.

Um tema importante e que emergiu a partir das entrevistas foi a questão das diversas atividades de docência a serem cumpridas e que implicam no pouco tempo de dedicação dos professores da universidade

à pesquisa, em detrimento dos pesquisadores de institutos e laboratórios internos à UFPE. Essa questão reflete o conflito existente entre as funções da universidade e os pontos de tensão, que afetam as relações entre a universidade, o governo e a sociedade, e que ainda não foram dissolvidos pelas reformas universitárias propostas ao longo dos anos.

**Quadro 1 - Resultados da análise das relações internas**

Objetivos específicos	Categoria	Resultado
	Transdisciplinaridade	<ul style="list-style-type: none"> <li>• É possível perceber a existência de um quadro distinto e entrelaçado, que guia os esforços para a solução de problemas de pesquisa, no contexto da produção e que traz contribuições relevantes ao conhecimento;</li> <li>• Há relações tanto na área da saúde quanto com departamentos de outras áreas;</li> <li>• As relações estabelecidas dentro da universidade, entre a área de saúde e as demais áreas, podem ser prejudicadas por não divulgação e compartilhamento de informações e falha na comunicação;</li> <li>• A distância física entre os departamentos atrapalha o estabelecimento das relações internas.</li> <li>• Os empecilhos são um dos indicativos de por que muitas pesquisas não conseguem chegar até o fim e gerar resultados, ou nem começam devido à falta de comunicação e interação entre alguns setores, desconhecimento por parte dos pesquisadores da realização de pesquisas dentro da universidade que pudessem dar suporte a outras.</li> </ul>
Analisar as relações institucionais internas da universidade na pesquisa em saúde da UFPE	Transitoriedade das relações	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não é possível identificar com exatidão a transitoriedade das relações, mas é possível perceber uma interação muito grande entre os grupos de pesquisadores especificamente da área de saúde e que conformam as instituições internas, ou seja, o HC, o LIKA e o CCS, na pesquisa em saúde na UFPE, ressaltando assim a importância da interação entre elas.</li> </ul>
	Responsabilidade social e reflexividade	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A responsabilidade social e a reflexividade podem ser identificadas em algumas pesquisas desenvolvidas em alguns departamentos;</li> <li>• Há uma preocupação em seguir as regras e códigos de ética, já estabelecidos, em seus procedimentos de pesquisa;</li> <li>• Com relação à reflexividade, ainda há pesquisadores que não levam em consideração os resultados e o impacto que a pesquisa pode gerar.</li> </ul>
	Importância e planejamento das relações e recursos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• É possível identificar uma preocupação recente por parte do HC com o planejamento do campo da pesquisa, bem como no estabelecimento das relações pertinentes;</li> <li>• O planejamento das relações de pesquisa acontece mais por esforço individual do pesquisador;</li> <li>• Comparado a situações anteriores, houve uma melhora na criação das relações e maior integração entre os pesquisadores;</li> <li>• A importância das relações é ressaltada como um dos requisitos para se fazer um trabalho mais abrangente, utilizando-se vários outros locais e interligando outras áreas;</li> <li>• É possível perceber, além da importância dada ao planejamento, um movimento, por parte de alguns setores da universidade, no sentido de efetivar esse planejamento com ações que melhorem a estrutura, bem como o estabelecimento das relações na pesquisa em saúde.</li> </ul>

Fonte: Etzkowitz (2013), Gibbons *et al.* (1994) e Sabato (2004). Adaptado pela autora, 2016.

Quadro 2 - Resultados da análise das relações externas com outras universidades e governo

Objetivos específicos	Categoria	Resultado
Descrever em que relações institucionais externas se insere a área de pesquisa em saúde da UPPE	Relações com outras universidades e centros de pesquisa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• As relações com outras universidades e centros de pesquisa abrangem os componentes empírico e teórico, trazendo uma contribuição ao conhecimento, assim como as redes de comunicação tendem a persistir e o conhecimento contido nelas pode ser inserido em novas configurações.</li> <li>• A maioria dos programas de pós-graduação do CCS tem convênios com entidades estrangeiras;</li> <li>• Grande parte das relações internacionais estabelecidas são entre a pessoa do pesquisador e a universidade, ou centro de pesquisa estrangeiro;</li> <li>• É bastante destacada a importância do estabelecimento dessas relações para os setores da universidade;</li> <li>• Há um domínio das prioridades de pesquisa pelas instituições estrangeiras no país.</li> <li>• A inovação está posicionada abaixo das reais possibilidades socioeconômicas e a solução das debilidades por meio das extra-relações.</li> </ul>
	Relações com o governo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não há muita preocupação do Estado em estimular a pesquisa e produção científica;</li> <li>• A infraestrutura científico-tecnológica é considerada, pelos gestores e pesquisadores da área de saúde, insatisfatória para se realizar pesquisas de qualidade e produção de conhecimento relevante;</li> <li>• O modelo de produção de conhecimento é insuficientemente estatista;</li> <li>• Falta de planejamento, além de insuficiência e irregularidade no fluxo de recursos;</li> <li>• Os mecanismos de incentivo estão direcionados para as demandas de pesquisa voltadas para a solução de problemas urgentes;</li> <li>• Apesar de existirem ações que evidenciam a importância do planejamento, o modo de produção do conhecimento na UPPE sofreu poucas alterações institucionais e levanta uma questão polêmica, envolvendo a falta de planejamento, refletida na irregularidade do fluxo de recursos;</li> <li>• O governo ainda não dá a importância necessária à pesquisa e, consequentemente, não valoriza a realização de planos de ação que melhorem a capacidade e o estabelecimento de relações na pesquisa em saúde.</li> </ul>

Fonte: Erzkowitz (2013), Gibbons *et al.* (1994) e Sabato (2004). Adaptado pela autora, 2016.

### Quadro 3 - Resultados da análise das relações externas com indústria, comunidade e controle de qualidade

Objetivos específicos	Categoria	Resultado
Descrever em que relações institucionais externas se insere a área de pesquisa em saúde da UFPE	Relações com a indústria	<ul style="list-style-type: none"> <li>Boa parte dos resultados está voltada estritamente para o atendimento das necessidades da indústria.</li> <li>As relações entre a universidade e a indústria não estão pautadas no desenvolvimento científico e tecnológico, nem visam à inovação.</li> <li>A aplicabilidade dos resultados, principalmente em se tratando de convênios com empresas transacionais, pode não estar voltada para o contexto de aplicação, mas visar atender a forças imediatistas de mercado.</li> <li>Existem diversos convênios e cooperações entre a UFPE e algumas indústrias.</li> <li>Há dificuldade em se ter informações e saber ao certo o volume de convênios e cooperações entre a universidade e a indústria.</li> <li>Há dificuldades em se firmar convênios e cooperações entre a universidade e empresas, principalmente devido a entraves burocráticos, que afetam profundamente o desenvolvimento das pesquisas.</li> <li>Muitas relações entre universidade e indústria são feitas diretamente entre o pesquisador e a empresa, sem que tenha o envolvimento direto da universidade.</li> <li>Muitas pesquisas podem ocorrer sem que o conhecimento produzido e os resultados gerados possam ser aplicados diretamente nas atividades científicas da universidade.</li> <li>A descentralização e realização das pesquisas de acordo com as prioridades individuais dos pesquisadores revela a inexistência de políticas internas que determinem critérios e prioridades de pesquisa internos da universidade.</li> </ul>
	Relações com a comunidade e controle de qualidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>Há o desenvolvimento de tecnologias, bem como a produção de novos medicamentos e próteses, voltados para atender às necessidades de pacientes.</li> <li>Os métodos de avaliação da pesquisa em saúde são semelhantes aos propostos no Modo 1</li> </ul>

Fonte: Erzkowitz (2013), Gibbons *et al.* (1994) e Sabato (2004). Adaptado pela autora, 2016.

No que tange às relações externas à universidade, é perceptível a grande influência do governo sobre a infraestrutura científico-tecnológica, as suas relações, o planejamento e a alocação de recursos para as pesquisas. Como ocorre nos países em desenvolvimento, quase toda a infraestrutura científico-tecnológica está sob o controle do vértice do governo, que desempenha o papel de centro propulsor de demandas para a infraestrutura científico tecnológica e, conseqüentemente, para a universidade. Ou seja, esta sofre as consequências da aplicação das normas e procedimentos administrativos gerais, além de depender substancialmente da ação deliberada do governo, principalmente quando se refere à alocação de recursos. Desconsiderando-se, assim, o fato de que um órgão criativo funciona de maneira diferente de um órgão burocrático, e evidenciando-se a necessidade de adoção de uma estrutura mais orgânica, como a *adhocracia*, que atua em um ambiente dinâmico e complexo (MINTZBERG, 2011).

Com relação à interação entre universidade e indústria, os resultados mostram que grande parte dos convênios visa ao atendimento de demandas particulares, sem o propósito de gerar desenvolvimento científico e tecnológico, e inovação. A alocação de recursos está voltada quase que completamente para as pesquisas clínicas e o maior interesse na realização desse tipo de pesquisa, no caso da área de saúde na UFPE, está na prestação de serviços e atendimento a necessidades específicas das corporações, em sua maioria globais, que as financiam.

É possível perceber que a infraestrutura científico-tecnológica se mostra pouco eficiente na solução de problemas concretos da sociedade, uma vez que os cientistas determinam sua própria gestão e se debruçam sobre o progresso geral da Ciência e Tecnologia como categorias intelectuais e não como instrumentos para a promoção do desenvolvimento. Com isso, é possível perceber que a infraestrutura se mostra pouco eficiente na solução de problemas concretos da sociedade.

As relações estabelecidas, por meio de convênios e cooperações, entre a área de saúde da UFPE e outras universidades e centros de pesquisa acontecem em grande número e variedade de instituições

e abrangem os componentes empírico e teórico, trazendo uma contribuição ao conhecimento. Entretanto, boa parte desses convênios não são institucionalizados, mas realizados entre a pessoa do pesquisador e uma determinada universidade, ou centro de pesquisa.

As relações com a comunidade ainda são pouco expressivas. A área da saúde é a que mais tem possibilidade de aplicabilidade dos resultados, no entanto, foi evidenciado um número pequeno de retorno direto à comunidade, como o caso das pesquisas em Nutrição. Por outro lado, destaca-se a aplicabilidade indireta de que as pesquisas proporcionam maior conhecimento aos médicos, enfermeiros, odontólogos, fisioterapeutas, entre outros, que o aplica quando atuam assistindo a comunidade.

Com relação ao triângulo IGE, o objetivo central é estabelecer o maior número de triângulos possíveis até que se forme um triângulo global que expresse a existência, na sociedade como um todo, de um sistema fluido e permanente de inter-relações entre os protagonistas. A formação de tais triângulos é consequência de um processo sociopolítico que é acelerado na medida em que seus protagonistas vão se apercebendo de seus papéis.

A hélice tríplice está firmada sobre o estabelecimento de comunicações, redes e organizações sobrepostas entre as três hélices.

O surgimento do Modo 2 constitui profunda mudança e chama a atenção para a adequação das instituições produtoras de conhecimento triviais, como universidades, fundações governamentais de pesquisa e laboratórios corporativos. Esse novo modo de produção do conhecimento é criado de maneira mais ampla e em contextos econômicos e sociais transdisciplinares.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Tornou-se perceptível que quase toda a infraestrutura científico-tecnológica está sob o controle do Estado e, portanto, sofre as consequências da aplicação das normas e procedimentos administrativos gerais, desconsiderando-se o fato de que um órgão criativo funciona de maneira diferente de um órgão burocrático. Alguns dos obstáculos consistem nas estruturas burocráticas, no fluxo irregular de recursos e nos procedimentos de licitação de contratos excessivamente engessados e complexos.

Muitos dos empecilhos anteriormente citados foram evidenciados e se mostram presentes na pesquisa em saúde na UFPE. Para solucionar este problema, a universidade poderia adotar uma estrutura diferenciada para o seu corpo de pesquisa, principalmente para as pesquisas que recebem recursos não advindos do governo e que geralmente são administrados por fundações ligadas à universidade, como é o caso da Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da UFPE (FADE).

Com relação ao segundo problema gerencial apontado, ficou evidente nos resultados apresentados que não existe, na UFPE, uma política interna que determine as prioridades institucionais de pesquisa.

A universidade destaca, em seu Plano Estratégico Institucional 2013-2027 que a instituição pretende aproveitar o “aumento das demandas da sociedade por pesquisa, inovação e conhecimento” (UFPE, 2013, p. 23). Além disso, dentro do rol de objetivos estratégicos determinados pela UFPE está o de “viabilizar a integração da universidade com a sociedade, dentro de um programa de pesquisa, extensão e inovação” (UFPE, 2013, p. 27).

No caso da pesquisa na UFPE, não somente na área da saúde, mas de uma maneira geral, recomenda-se aos gestores da cúpula estratégica, como a PROPESQ, o desenvolvimento de uma estrutura mais orgânica, com foco em projetos. Além disso, sugere-se atuar no desenvolvimento de uma gestão mais articulada, que fomente parcerias internas, entre centros e departamentos da universidade, e externas, com outras universidades, laboratórios, organizações e centros de pesquisa. Para tanto, a pró-reitoria deveria delegar algumas atividades ordinárias,

transformar o pró-reitor na pessoa de articulação científica e fomentar o papel de agência de desenvolvimento de projetos.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de. Planejamento estratégico: um instrumental à disposição das universidades? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 4, p.74-86, jul. 1996.

BARDIN, Laurence. Definição e relação com as outras ciências. *In*: BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009. Cap. 2. p. 27-46.

BRASIL. UFPE. **CCS**. 2016. Disponível em: [https://www.ufpe.br/ccs/index.php?option=com\\_content&view=article&id=55&Itemid=71](https://www.ufpe.br/ccs/index.php?option=com_content&view=article&id=55&Itemid=71). Acesso em: 20 mar. 2016.

CHAUÍ, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, n. 24, set./dez. 2003, p. 5-15. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a02.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2015.

CNPQ (Brasil). **Diretório de grupos de pesquisa no Brasil**: consulta parametrizada. 2016. Disponível em: [http://dgp.cnpq.br/dgp/faces/consulta/consulta\\_parametrizada.jsf](http://dgp.cnpq.br/dgp/faces/consulta/consulta_parametrizada.jsf). Acesso em: 23 jun. 2016.

DAGNINO, Renato; THOMAS, Hernán. Introdução. *In*: DAGNINO, Renato; THOMAS, Hernán (org.). **Panorama dos estudos sobre ciência, tecnologia e sociedade na América Latina**. Taubaté: Cabral Editora e Livraria Universitária, 2002. p. 7-17.

EBSERH (Brasil). **Plano Diretor Estratégico**. 2015. Disponível em: [http://www.ebserh.gov.br/documents/210672/0/PDE\\_HCUFPE\\_1312\\_vf3.pdf/e1689015-e275-4a1e-a3d8-4798e09e40d6](http://www.ebserh.gov.br/documents/210672/0/PDE_HCUFPE_1312_vf3.pdf/e1689015-e275-4a1e-a3d8-4798e09e40d6). Acesso em: 06 abr. 2016.

ETZKOWITZ, Henry. Caminhos que levam à hélice tríplice. *In*: ETZKOWITZ, Henry. **Hélice tríplice**. Porto Alegre: Edipucrs, 2013. Cap. 1. p. 9-36.

FARIAS FILHO, Milton Cordeiro; ARRUDA FILHO, Emílio J. M. Metodologia da pesquisa: o levantamento dos dados e informações. *In*: FARIAS FILHO, Milton Cordeiro; ARRUDA FILHO, Emílio J. M. **Planejamento da pesquisa científica**. São Paulo: Atlas S.A., 2013. Cap. 4. p. 55-135.

FREITAS, Christiana Soares de. Controvérsias sobre redes abertas de produção de conhecimento e de comunicação científica. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 472-486, nov. 2014. Disponível em: <http://liinc.revista.ibict.br/index.php/liinc/article/view/751>. Acesso em: 19 maio 2016.

GIBBONS, Michael *et al.* Introduction. In: GIBBONS, Michael *et al.* **The new production of knowledge: the dynamics of science and research in contemporary societies**. London: Sage, 1994. p. 1-16.

GODOY, Arilda Schmidt. Estudo de caso qualitativo. In: GODOY, Christiane Kleinübing; BANDEIRA-DE-MELO, Rodrigo; SILVA, Anielson Barbosa da. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas estratégicos e métodos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. Cap. 4. p. 115-146.

GOMES, Romeu. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Editora Vozes, 2009. Cap. 4. p. 79-108.

GUIMARÃES, Reinaldo. Pesquisa em saúde no Brasil: contexto e desafios. **Revista de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. spe., p. 3-10, ago. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsp/v40nspe/30616.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2016.

KERR, Clark. The idea of a multiversity. In: KERR, Clark. **The uses of the university**. 5. ed. Cambridge: Harvard University Press, 2001. Cap. 1. p. 1-45.

MACHADO-DA-SILVA, C.; GUARIDO FILHO, E. R.; ROSSONI, L. Campos organizacionais: seis diferentes leituras e a perspectiva de estruturação. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 14, n. n. spe, p. 109-147, 2010.

MARTINS, Gilberto Andrade. Estudo de caso: uma reflexão sobre a aplicabilidade em pesquisas no Brasil. **Revista de Contabilidade e Organizações**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 8-18, jan. 2008. Quadrimestral. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rco/article/viewFile/34702/37440>. Acesso em: 21 fev. 2015.

MATTOS, Pedro Lincoln C. L. de. Análise de entrevistas não estruturadas: da formalização à pragmática da linguagem. In: GODOY, Christiane Kleinübing; BANDEIRA-DE-MELO, Rodrigo; SILVA, Anielson Barbosa da. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas estratégicos e métodos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. Cap. 12. p. 347-373.

MERRIAM, Sharan B. What is qualitative research? *In*: MERRIAM, Sharan B. **Qualitative Research: a guide to design and implementation**. 2. ed. San Francisco: Jossey-bass, 2009. Cap. 1. p. 3-19.

MEYER JÚNIOR, Victor; LOPES, Maria Cecília Barbosa. Administrando o imensurável: uma crítica às organizações acadêmicas. **Cadernos Ebape.br**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 40-51, jan. 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/17485>. Acesso em: 25 fev. 2015.

MINTZBERG, Henry. Adhocracia. *In*: MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011. Cap. 12. p. 281-313.

NEVES, Fabrício Monteiro. Novas configurações na produção do conhecimento: A dinâmica das modernas biotecnologias na periferia do sistema mundial de ciência e tecnologia. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 9, n. 2, p. 307-323, maio 2009. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/3757>. Acesso em: 29 out. 2015.

OLIVEIRA, Denize Cristina de. Análise de conteúdo temático-categorial: uma proposta de sistematização. **Revista Enfermagem UERJ**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 4, p. 569-576, out. 2008.

OLIVEIRA, Allison Bezerra. **A importância do espaço geográfico na construção e funcionamento de redes científicas na área de farmácia em Pernambuco fomentadas pela Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde (PNCTIS)**. 2014. 346f. Tese (Doutorado em Geografia) - Curso de Geografia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014. Disponível em: <http://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/11090>. Acesso em: 11 abr. 2016.

PATTON, M. Q. **Qualitative research and evaluation methods**. 3. ed. Thousand Oaks: SAGE, 2002.

SABATO, Jorge A. El triángulo nos enseñadónde estamos. *In*: SABATO, Jorge A.. **Ensayosencampera**. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2004. Cap. 2. p. 41-57.

SANTOS, Boaventura. **Pela mão de Alice**. Da idéia de universidade à universidade de idéias. São Paulo: Cortez Editora, 2005. Cap. 8.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Que fazer? *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Universidade no Século XXI**: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 55-114.

SILVA, Renan Gonçalves Leonel da; COSTA, Maria Conceição da. Ferramentas para a análise do processo de formação de agendas de pesquisa sob a ótica dos Estudos Sociais da Ciência e da Tecnologia: avanços e desafios. *In*: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGÍA, 29., 2013, Chile. **Acta Científica** [...]. Chile: Si., 2013. Disponível em: [http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT1/GT1\\_GoncalvesLeonelDaSilvaMariaConceicaoDaCosta.pdf](http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT1/GT1_GoncalvesLeonelDaSilvaMariaConceicaoDaCosta.pdf). Acesso em: 20 abr. 2015.

TEIXEIRA, Máisa Gomide; ROGLIO, Karina de Déa. As influências da dinâmica de lógicas institucionais na trajetória organizacional: o caso da Cooperativa Veiling Holambra. **Brazilian Business Review**, Vitória, v. 12, n. 1, p.1-37, jan. 2015.

UFPE (Brasil). **Plano Estratégico Institucional UFPE**. Recife: Editora Universitária, 2013. 37 p.

UFPE (Brasil). **CCS**. 2016. Disponível em: [https://www.ufpe.br/ccs/index.php?option=com\\_content&view=article&id=55&Itemid=71](https://www.ufpe.br/ccs/index.php?option=com_content&view=article&id=55&Itemid=71). Acesso em: 25 mar. 2016a.

UFPE (Brasil). **O LIKA**. 2016. Disponível em: [https://www.ufpe.br/liko/index.php?option=com\\_content&view=article&id=78&Itemid=71](https://www.ufpe.br/liko/index.php?option=com_content&view=article&id=78&Itemid=71). Acesso em: 05 abr. 2016b.

YIN, Robert K. Introdução: quando usar os estudos de caso como método de pesquisa. *In*: YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2014.

# **Qualidade em Serviços Logísticos: avaliação do impacto da terceirização na logística de distribuição dos medicamentos antirretrovirais do programa HIV/AIDS**

José Orlando Sousa da Silva<sup>1</sup>

Taciana de Barros Jerônimo<sup>2</sup>

## **RESUMO**

O objetivo deste artigo é avaliar o impacto da terceirização na cadeia logística de distribuição dos medicamentos Antirretrovirais (ARV) do programa HIV/AIDS em relação às dimensões da qualidade em serviços logísticos. Este é um estudo exploratório descritivo de natureza qualitativa. Os resultados mostraram a inaptidão do operador logístico em cumprir as cláusulas contratuais firmadas, a perda da flexibilidade nas operações logísticas, além de afetar à imagem da organização. O estudo mostra que algumas dimensões avaliadas, demandam mudanças operacionais na gestão de contratos, garantindo uma melhor qualidade de vida aos usuários que convivem com a doença, em decorrência das rupturas no ciclo de distribuição desses medicamentos.

**Palavras-chave:** Terceirização da cadeia logística. Qualidade em serviços. Dimensões da qualidade percebida.

---

1 Possui Mestrado em Administração e Especialização em Gestão da Assistência Farmacêutica. Graduação em Farmácia.

2 Possui Doutorado em Engenharia de Produção e Mestrado em Engenharia de Produção. Graduação em Administração.

# 1 INTRODUÇÃO

As organizações públicas hospitalares representam uma das mais complexas unidades gerenciais, decorrente da sua multidisciplinaridade de processos e profissionais que nelas atuam (COELHO *et al.*, 2013). É neste cenário que as empresas prestadoras de serviços têm procurado inserir novas ferramentas em tecnologias e métodos para a prestação de serviços de qualidade, em tempo hábil (QUINTANEIRO; SOUSA, 2013).

A busca pela sobrevivência e crescimento em um ambiente altamente competitivo alimentado pela globalização tem exigido que as empresas, identifiquem, implementem e sustentem sua vantagem competitiva (SILVA; BRAGA, 2018). Alcançar a excelência nas operações logísticas, ou seja, a capacidade de uma empresa em reduzir custos e melhorar níveis de serviço simultaneamente, tem sido objeto de diversas pesquisas ao longo dos últimos quinze anos (BOWERSOX *et al.*, 2014). A complexidade dos processos que envolvem a satisfação dos clientes deve ser alinhada à própria evolução do conceito dos processos logísticos, pois, em sua definição, a logística visa disponibilizar o produto em local e tempo adequado, com a máxima qualidade de prestação de serviço, com a geração de informações precisas, ou seja, criar valor para o cliente (NETO *et al.*, 2011; BALLOU, 2015;). Complementarmente, Bowersox *et al.* (2014) mencionam que os serviços oferecidos pela logística podem ser divididos em dimensões, a saber: confiabilidade no prazo de entrega; agilidade na entrega; confiabilidade do produto correto; flexibilidade no serviço prestado; recuperação de falhas; rastreabilidade; comunicação; confiança e conhecimento da equipe; disponibilidade dos produtos; e apoio pós-entrega.

Neste sentido, a terceirização se insere no esforço empresarial de promover a flexibilidade e a adaptabilidade em face de um mercado em constante mutação, de seus arranjos organizacionais (MAGALHÃES; CARVALHO NETO; GONÇALVES, 2010). Recentemente, passou pela sanção presidencial um projeto de lei que regulamenta a terceirização de atividades e, entre outras coisas, permite a terceirização de

atividades-fim (BELCHIOR, 2018). Existem diversas motivações para terceirizar as atividades logísticas, podendo ir desde a redução de custos, o aumento dos níveis de serviço logístico prestado aos clientes, o aumento do controle das atividades logísticas, à melhoria de tecnologias de informação utilizadas, maior flexibilidade nas operações logísticas, representando ações que as empresas devem executar em busca da diferenciação como forma de sobrevivência em um mercado cada vez mais competitivo e exigente (QUINTANEIRO; SOUSA, 2013).

Assim, quanto mais complexas forem às operações logística e quanto mais incerta for à demanda, maior a importância de uma parceria com um prestador de serviços logísticos (CAMARGO JUNIOR; PIRES, 2017). Atualmente, existem empresas especializadas no mercado (operadores logísticos), voltadas para a logística de produtos para a saúde, sendo à distribuição de medicamentos ARV do programa HIV/AIDS um dos seus focos. Entretanto, as empresas brasileiras ainda estão despreparadas para gerir múltiplos vínculos contratuais, muitas vezes, devido à falta de confiança, falta de compromisso, e a pouca habilidade de comunicação entre as partes (CAMARGO JÚNIOR; PIRES, 2017).

Diversos autores direcionaram suas pesquisas para explicar as causas das falhas dessa parceria. Entre os maiores desafios encontrado na gestão de terceirizados está à qualificação desses fornecedores, as expectativas irreais sobre a estrutura, a qualidade dos serviços prestados, a padronização dos serviços contratados, os parâmetros de custos internos, a dificuldade de encontrar a parceria ideal, a perda do vínculo para com o empregado, e o comprometimento dos terceirizados (DUARTE, *et al.*, 2014).

Uma ruptura do canal de distribuição desses medicamentos e sua consequente interrupção, decorrente de falhas nos processos operacionais dos operadores logísticos, poderão refletir não só em perdas econômicas, mas também em vidas humanas com impacto negativo sobre a credibilidade da organização hospitalar. Desta forma, o vírus poderá se tornar mais resistente aos medicamentos, sendo necessária a troca por drogas cada vez mais fortes, aumentando o custo

da terapia, os efeitos colaterais, e, complicações clínicas muitas vezes irreversíveis (CRUZ, *et al.*, 2012).

Novaes (2015) argumenta que uma das causas do fracasso das empresas que terceirizam suas operações logísticas tem sido a falta de entendimento do processo de avaliação do terceirizado. Diante do exposto, o presente estudo tem por objetivo avaliar o impacto da terceirização da cadeia logística quanto à distribuição dos medicamentos antirretrovirais do programa HIV/AIDS em uma farmácia ambulatorial de uma organização hospitalar pública. A importância deste estudo é para diminuir os efeitos da terceirização no âmbito da administração pública, podendo ser modelo de análise gerencial para demais entes hospitalares que distribuem medicamentos antirretrovirais, pois este processo culminou na precarização generalizada das relações do trabalho, uma queda do ritmo da produtividade dos serviços, à menor proteção social, à maior rotatividade da força de trabalho, comprometendo, inclusive, os resultados econômicos das empresas optantes por uma terceirização baseada na redução de custos (DRUCK, 2011).

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo serão apresentados os principais conceitos que nortearam esta pesquisa como logística empresarial, logística dos medicamentos antirretrovirais nas organizações hospitalares e terceirização das atividades logísticas.

### 2.1 Logística Empresarial

A logística empresarial é um esforço realizado de maneira a integrar várias áreas da organização, suprimentos, compras, marketing, finanças, entre outras, com o propósito de criar valor para o cliente com um menor custo possível (BOWERSOX, *et al.*, 2014). Assim, a logística busca de forma harmoniosa sincronizar, coordenar e apoiar os processos da organização vinculados aos fluxos físicos e de informações, ao longo da cadeia de suprimento, para obter ganhos quanto à agilidade,

flexibilidade, qualidade, e criação de valor para os clientes/usuários (ARAÚJO; CRISTINA ARAÚJO, MUNETTI, 2012). Dessa forma, produtos e serviços não têm valor, a menos que estejam em seu poder, quando e onde os usuários pretenderem consumi-los (NOVAES, 2015).

É necessário compreender a missão da logística, quer seja satisfazer às necessidades do cliente, facilitando as operações relevantes de produção, procurando atingir uma qualidade predefinida de serviço ao cliente por meio de uma competência operacional que represente o estado da arte. O comprometimento em realizar com qualidade e eficiência cada atividade estabelecida é fundamental para que os resultados propostos sejam alcançados. O desafio é equilibrar as expectativas de serviços e os gastos de modo a alcançar os objetivos do negócio (DUARTE, *et al.*, 2014).

No Brasil, anualmente, são gastos cerca de R\$ 192 bilhões, ou 11,7% do PIB nacional, com logística, deste montante, aproximadamente 63% são direcionados para pagamento de terceiros, ou seja, para os prestadores de serviços logísticos (QUINTANEIRO; SOUSA, 2013). Brito e Ledur Brito (2012) ressaltam a importância de se medir o desempenho em relação aos concorrentes, uma vez que a partir dessa mensuração, a organização pode obter vantagem competitiva como uma criação de valor superior aos concorrentes.

No setor logístico hospitalar, em decorrência da necessidade e especificidade que os medicamentos antirretrovirais representam, a gestão da cadeia logística exerce uma função de relevância para a organização (disponibilidade do produto em estoque, flexibilidade para atender às entregas, entrega do produto certo, na quantidade certa), uma vez que, a falta de um item no estoque, pode ocasionar problemas na qualidade do serviço prestado, trazendo à tona a necessidade de planejar melhor a gestão de suprimentos hospitalares para gerar serviços de qualidade (CARETA; BARBOSA; MUNETTI, 2011).

Em pesquisa realizada na Bolívia, Peru e Moçambique, a regularidade na provisão de medicamentos antirretrovirais é importante fator para o sucesso do programa, que inclui acesso ao medicamento e

aos sistemas operacionais de informação, a fim de garantir serviços de alta qualidade (AZEREDO, *et al.*, 2017).

A busca pela sobrevivência em um ambiente altamente competitivo tem exigido que as empresas implementem e sustentem sua vantagem competitiva. Para tanto, a percepção da cadeia de valor pelo cliente, dentro da cadeia de suprimentos em que está inserida, tem se apresentado cada vez mais significativa (SILVA; BRAGA, 2018). Identificar o que pode influenciar a satisfação é vital para a competitividade e sobrevivência das organizações, e que a mensuração das expectativas vem se tornando uma das principais ferramentas para a tomada de decisão nas mais diferentes organizações (TONTINI; ZANCHETT, 2010). Nessa perspectiva, a avaliação do desempenho possibilita a tomada de decisões corretas, identificam problemas e oportunidades, melhoram o controle e o planejamento, e orienta a análise do processo de melhoria contínua e a sustentabilidade do desempenho organizacional (SILVEIRA; MICHELIN; MAIRESSE SILUK, 2017).

## 2.2 Logística dos Medicamentos Antirretrovirais nas Organizações Hospitalares

O acesso a uma assistência farmacêutica de qualidade das pessoas vivendo com HIV/ AIDS representa um dos maiores desafios para os sistemas de saúde. O custo elevado de manutenção dos estoques, de um lado, e, do outro, a necessidade de se oferecer níveis adequados de atendimento, exigem do gestor hospitalar, na área de logística, proficiência para que não possa gerar consequências irreversíveis aos que necessitam dos medicamentos e insumos (RAIMUNDO; DIAS; GUERRA, 2014).

Na logística hospitalar, existem pontos fundamentais para sua sustentação operacional (ANDRADE DOS SANTOS, 2012), são eles: pacientes; armazenamento; fluxo de informação; e satisfação. Dessa forma, torna-se diferenciada, pois se, de um lado, há de se preocupar com os custos, por outro, há de se preocupar com a saúde das pessoas

(SOUZA *et al.*, 2013). Portanto, a gestão eficiente da cadeia de suprimentos exige um esforço constante, por parte dos responsáveis, em manter seu efetivo funcionamento.

Para Ballou (2006), dentre os insumos incluídos os medicamentos, em geral, o custo de manutenção pode representar 20% a 40% do seu valor ano, por isso, administrar cuidadosamente o nível dos estoques é economicamente necessário. Nesses estoques, não deve haver excessos de medicamentos (o que implica alto custo), nem a falta deles (com a possibilidade de ocasionar até o óbito de usuários). Portanto, a logística hospitalar se configura como um dos maiores desafios para a administração hospitalar, em virtude da necessidade de prover, de forma eficiente, os orçamentos limitados, diante da necessidade de execução dos processos de forma a colocar o produto necessário no momento que o cliente/usuário deseja.

## 2.3 Terceirização das Atividades Logísticas

A terceirização pode ser entendida pelo processo de transferência de atividades de uma empresa a outra, o que, para Bueno *et al.* (2015), constitui como uma tendência de uma relação de parceria, ficando a empresa concentrada apenas em tarefas essencialmente ligadas ao negócio em que atua, visando a redução de custos em todas as etapas do processo logístico.

A utilização da logística como fator competitivo, motivou o surgimento da indústria de operadores logísticos, empresas terceirizadas capazes de reunir soluções para complexos processos logísticos em uma única estrutura empresarial, consolidando operações antes executadas por vários prestadores de serviços (GATTI, JÚNIOR, 2010). De uma perspectiva prática, as empresas estão em busca de um diferencial perante seus concorrentes e a adoção de operadores logísticos como estratégia de produção e logística integrada, oportuniza a manutenção e o crescimento de seu espaço no mercado.

De acordo com a Associação Brasileira de Movimentação e

Logística, operador logístico é o fornecedor de serviços logísticos especializados em gerenciar as atividades logísticas nas várias fases da cadeia de abastecimento de seus clientes, e que tenha competência para, no mínimo, prestar simultaneamente serviços nas três atividades consideradas básicas: controle de estoques, armazenagem e gestão de transportes (ALMEIDA; ZILBER, 2011).

Desta forma, o operador logístico torna-se um parceiro de competência reconhecida, pois a avaliação dos seus serviços prestados tem se tornado ponto central para o controle e monitoramento das empresas demandantes (WANKE; AFONSO, 2011). É necessária a identificação dos elementos mais importantes que as compõem, e a mensuração da satisfação dos clientes neste relacionamento (SILVA; TONDOLO, 2012).

A terceirização tem oferecido serviços de alto valor agregado através da oferta de múltiplas atividades de forma integrada (transporte, estoque e armazenagem), maior especialização, e maior flexibilidade nas operações logísticas (MAGALHÃES; NETO; GONÇALVES, 2010). Isso porque, gerenciar essas operações tornou-se um desafio dada a complexidade inerente ao lidar com grandes quantidades de produtos e unidades de manutenção de estoque, e o grande investimento de capital necessário para essas operações (CAMARGO JUNIOR; PIRES, 2017).

De acordo com Duarte *et al.* (2014), os possíveis motivos para terceirizar as atividades logísticas podem estar relacionados (i) à diminuição dos desperdícios; (ii) redução das atividades – meio; (iii) aumento da qualidade; (iv) ganhos de flexibilidade; (v) aumento da especialização do serviço; (vi) maior esforço de treinamento e desenvolvimento profissional; (vii) maior agilidade nas decisões; (viii) menor custo; (ix) crescimento; (x) otimização dos serviços; (xi) redução dos níveis hierárquicos; (xii) aumento da produtividade e competitividade. Porém, a gestão de terceirizados é um grande desafio por lidar com tantos vínculos contratuais, possibilidade de desemprego, não absorção da mão de obra na mesma proporção, falta de parâmetros de custos internos e ainda tem custo das demissões.

De acordo com Oliveira e Canhete (2017) são vários os desafios para a gestão de terceirizados, eles estão descritos no Quadro 1.

Quadro 1 - Principais desafios do processo de terceirização

<b>Principais Desafios do Processo de Terceirização</b>
Falta de transparência no processo de terceirização
Capacidade técnica da equipe de terceirizados
Garantir a melhoria da qualidade de serviços
Visão de curto prazo na expectativa de resultados
Falta de atenção adequada aos impactos na cultura organizacional
Opções tecnológicas arbitrárias e precipitadas
Falta de planejamento em longo prazo para projetos de transformação tecnológica
Perda de receitas sindicais, dos benefícios previstos para a categoria e até do próprio emprego
Cumprir as metas dentro dos prazos estabelecidos

Fonte: Adaptada de Oliveira e Canhete (2017).

Uma organização, ao adotar a estratégia de terceirização, delegará suas ações operacionais e organizacionais aos seus parceiros logísticos, os quais poderão ser os responsáveis pelos serviços de menor ou maior relevância, interferindo positivo ou negativamente nas operações principais (BUENO *et al.*, 2015). Um processo de terceirização não planejado poderá acarretar resultados desastrosos. Nesse sentido, as organizações públicas e privadas que mantêm vínculos contratuais com empresas terceirizadas devem estar preparados para enfrentar situações de desabastecimento.

Além do mais, a terceirização possui pontos negativos como: deterioração das condições de trabalho, queda do nível de renda e qualidade de vida dos trabalhadores, ameaça de desemprego, insatisfação dos clientes pelos serviços prestados, perda da flexibilidade nas operações logísticas, e o foco no negócio global não garantindo eficiência em todas as atividades (MAGALHÃES; CARVALHO NETO; GONÇALVES, 2010). Poucas empresas terceirizadas absorvem o comprometimento via cláusulas contratuais firmadas. Por isso, é importante que as eventuais

medidas a serem tomadas sejam previamente definidas pelas empresas contratantes.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este artigo foi fundamentado em uma pesquisa de campo, de natureza qualitativa, com abordagem descritiva. O método utilizado nesta pesquisa é o estudo de caso. Esse método se justifica por ser uma forma de entender a natureza social do fenômeno e por estar envolvido nas experiências reais dos participantes (GODOI; MELLO; SILVA, 2012).

A empresa estudo de caso é uma unidade hospitalar pública de referência em alta complexidade, localizada na cidade de Recife/Pernambuco, constituída como:

- (i) Centro de pesquisa científica para todas as áreas da saúde;
- (ii) Prestadora de serviços médico-hospitalares, com capacidade resolutiva em patologias de alta complexidade.

Os sujeitos da pesquisa foram compostos dos elementos, a saber: (i) quatro profissionais do Programa HIV/AIDS do hospital em estudo; (ii) três profissionais da coordenação logística do programa HIV/AIDS da Secretaria Estadual de Saúde. Por razões de confidencialidade, cada ator da pesquisa será tratado com o codinome de entrevistado.

Os métodos de coleta de dados foram: observações *in loco*; e entrevistas semiestruturadas permitindo ao entrevistador maior flexibilidade e obtenção de informações na fala dos entrevistados, para ordenar e formular as perguntas, conforme formulário previamente estabelecido mediante formulário. É importante salientar que o total de respondentes que será apresentado na discussão dos resultados é por dimensão, e alguns dos entrevistados optaram por não responder ao questionamento devido à falta de percepção para algumas dimensões, por isso não teremos 100% ou 7 entrevistados por indicador

Na etapa de análise dos dados, foi avaliado o nível do serviço logístico oferecido pelo operador logístico, por meio de entrevistas utilizando-se

indicadores logísticos capazes de avaliar a logística externa ao hospital, de acordo com as dimensões da qualidade em serviços logísticos:

**Dimensão 1** (Confiabilidade no prazo de entrega): Flexibilidade no prazo de entrega quando necessário (pedido emergencial), Pontualidade em cumprir o prazo, Agendamento Prévio; **Dimensão 2** (Agilidade na entrega): Atendimento com rapidez sempre que necessário, Discrepância entre o tempo de solicitação e agendamento;

**Dimensão 3** (Confiabilidade da quantidade correta): Atendimento pleno, conforme demanda; **Dimensão 4** (Entrega sem danos): as entregas exigem trocas e/ou substituições, acondicionamento conforme características do produto;

**Dimensão 5** (Flexibilidade no serviço prestado): Atendimento em caráter de urgência, (agilidade), Flexibilização entre o prazo de entrega e coleta, Horário e dia de entrega; **Dimensão 6** (Recuperação de Falhas): Substituição total ou parcial, morosidade para realizar trocas;

**Dimensão 7** (Rastreabilidade): Esclarecimentos devidos quanto a situação do pedido, rastreamento dos pedidos agendados por sistema informatizado, rastreamento dos pedidos emergenciais por sistema informatizado;

**Dimensão 8** (Comunicação/informação): Aviso de atrasos, Compatibilidade dos sistemas de informação (MS versus operador logístico), Situação do pedido (atualizada);

**Dimensão 9** (Confiança e conhecimento da equipe): acondicionamento; informação clara e educada, pós-atendimento em caso de avaria;

**Dimensão 10** (Compatibilidade dos sistemas de informação (SI)): Acondicionamento, Prestação de informação de forma clara e educada, Pós-atendimento em casos de avaria; **Dimensão 11** (Disponibilidade): Disponibilidade dos produtos em sua totalidade;

**Dimensão 12** (Apoio pós-entrega): Contato direto em caso de falhas de distribuição, Contato direto com os profissionais do programa (vencimento, produtos notificados etc.), Retorno aos profissionais do programa em caso de indisponibilidade dos produtos solicitados;

**Dimensão 13** (Armazenamento/estocagem): Condições de armazenamento (espaço físico, temperatura etc.), Infraestrutura de TI no armazenamento, Tempo de armazenamento conforme demanda, Giro (renovação) de estoque.

Para Silva e Santos (2012), nenhum indicador isoladamente é suficiente para medir o desempenho logístico de uma cadeia de suprimentos, por envolver processos de negócios distintos em empresas distintas. Pois, cada indicador tem que ser capaz de traduzir a estratégia em termos das iniciativas que tragam melhorias operacionais visando facilitar e orientar a mensuração e análise do processo de melhoria contínua e a sustentabilidade do desempenho organizacional. Além do mais, se eles estão sendo desempenhados como previsto no sistema e ainda se são realmente os mais adequados aos objetivos da organização (SILVEIRA; MICHELIN; MAIRESSE SILUK, 2017).

## **4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

Nesta seção serão apresentadas as análises dos resultados desta pesquisa que foram divididas em sub-tópicos, conforme os critérios de avaliação do desempenho logístico.

### **4.1. Critérios de Avaliação do Desempenho Logístico**

A dimensão Confiabilidade no prazo de entrega representa grande importância para a cadeia em estudo, em virtude dos custos agregados quanto à disponibilização de veículo e funcionário para realizar o recolhimento dos produtos, e a necessidade em manter o funcionamento contínuo, como garantia de tratamento aos usuários. Ao indagar o Entrevistado D, o que ele espera para que a cadeia de distribuição dos medicamentos antirretrovirais funcione de forma eficiente, livre de imperfeições e erros quanto aos indicadores: pontualidade em cumprir o prazo e Agendamento prévio, com relação ao prazo de entrega dos medicamentos antirretrovirais do programa HIV/AIDS é notória, a preocupação por parte do entrevistado, em virtude das falhas na

execução do serviço logístico, quanto ao desempenho do operador logístico conforme relato:

Você agendava muitas vezes, o menino daqui ia pegar e não estavam separados os medicamentos [...] então, assim, segundo a secretaria, a Saúde Log no contrato tem 48 horas para separar o medicamento, às vezes, eles estendiam o prazo, ele agendava para após 48 horas [...] quando íamos pegar os medicamentos não estavam separados. Assim, era terrível, “ave-maria” chega estou me angustiando de tanto que sofri. Porque assim, os pacientes de AIDS, se não tem, eles precisam daquilo, é muita pressão na gente que está na ponta, eles querem saber disso não, dessa logística não. (Estrevistado D).

Nesse sentido, confirma-se a perspectiva de Bowersox *et al.* (2014) e Ballou (2015), de que, quanto pior a consistência no prazo de entrega, maior é o estoque de segurança para evitar a falta de produto e, conseqüentemente, maiores os custos de manutenção.

Em decorrência de avaliações negativas durante a entrega dos serviços, quanto à dimensão Agilidade na entrega, há a preocupação em ter disponíveis os medicamentos de forma rápida, na hora e no tempo certo, para que a cadeia logística não sofra interrupções. Na visão do Entrevistado A, acerca de situações em que ocorre aumento da demanda mensal, o que a cadeia logística tem feito, o mesmo explica:

Por que assim, a gente também trabalha com esquema de empréstimo ou de transferência de um SAE para outro. Então, quando a coisa é emergencial a gente consegue muito rápido, se algum SAE tem ou se a própria coordenação tá disponível. A gente entra em contato tanto com a pessoa da secretaria para conseguir o medicamento, quanto o pessoal da logística para fornecer e agendar rápido. O grande problema é, se o medicamento estiver em falta no Estado. Isso é o que dificulta o que não ocorre com frequência. (Entrevistado A).

Em relação ao indicador atendimento com rapidez sempre que necessário, os entrevistados, em suas falas, demonstram insatisfação quanto à agilidade no processamento dos pedidos, por causa da demora na sua liberação e no agendamento para coleta. Desta forma, melhorias precisam ser efetuadas, para que o fluxo logístico funcione satisfatoriamente, conforme descrito abaixo:

Poderia ser mais ágil às 48 horas se fosse cumprida, é um tempo hábil lógico... Eu nem sabia disso, desse contrato de 48 horas, só que aí eu comecei a reclamar muito... Só que eu não sabia aí, quando ele me alertou, eu ficava no pé do Saúde Log para agendar para as 48 horas. (Entrevistado D).

É o seguinte, a gente trabalha com cronograma [...] o que a gente tem marcado com o Saúde Log é o seguinte, a gente pede, faz a requisição para eles, eles têm no sistema três dias para atender, só que, o que eles me falaram quando eu cheguei lá para fazer o inventário, foi o seguinte: que nunca dá três dias... Então, geralmente eles estão em cinco dias para entregar, que é uma coisa ruim [...] (Entrevistado G).

No caso do posicionamento em relação ao indicador Discrepância entre o tempo de solicitação e o agendamento de mais de 48h – 2 dias (Entrevistado D) ou 3 dias (Entrevistado G), pode-se observar na fala dos entrevistados uma pluralidade de percepções relacionadas ao dia de entrega, falta de transporte, comprometimento dos serviços, tempo de agendamento e o fato da cadeia logística está inserida na capital, conforme extratos abaixo.

Rapaz, eu avalio meio ruim. Eu acredito que eles poderiam determinar um dia específico, para que o serviço daqui do hospital pudesse está indo buscar essas medicações, ou eles vir entregar aqui, o que seria mais correto, o que acontece é que não tem dia específico, eles fazem o agendamento no dia que querem. Se o hospital não tiver veículo disponível para ir buscar, eles reagendam, às

vezes, para semana seguinte, então isso dificulta um pouco o trabalho nesse sentido. Acho que isso aí é que fica ruim nessa questão de agendamento. (Entrevistado B).

A questão é mais de logística dentro do Saúde Log, em torno de sete dias mais ou menos uma semana, de a gente encaminhar, eles agendar e agente receber. Se for com urgência não é ideal, mas se não for urgência esses sete dias é suficiente. (Entrevistado C).

Se a gente levar em consideração que o armazenamento era centralizado na capital a gente tinha um tempo de ressurgimento das unidades do interior muito ruim, às vezes, levava quase o mês todo, para as unidades da capital, apesar de ser mais rápido de que as unidades do interior [...] era muito demorada [...] levava até 15 dias, então assim, pra uma unidade, por exemplo, o hospital das clínicas [...] estando o almoxarifado na capital, eu acho esse tempo de ressurgimento entre o tempo e o atendimento era muito ruim. (Entrevistado E).

Atualmente avalio regular, tá em torno de 20 e 25 dias... Vai depender da data do pedido, de fechar o pedido do Estado, que eu só posso fechar o pedido do Estado, depois que todas as unidades pedirem. (Entrevistado F).

A avaliação, quanto à consistência entre o tempo de solicitação e o agendamento para coleta, verifica-se que cinco profissionais se manifestaram insatisfeitos, por não haver dia específico para agendamento, não haver priorização em situações emergenciais, bem como o ressurgimento das unidades do interior demorar mais de vinte dias. Essas observações confirmam as perspectivas de Novaes (2015). Esse autor considera que a essência da gestão da cadeia de suprimentos (medicamentos), está no planejamento e coordenação do fluxo logístico da produção até o consumidor final, como um sistema sincronizado e integrado.

Embora se saiba que a falta dos medicamentos em sua totalidade tem impacto negativo na avaliação pelos usuários, quanto ao funcionamento da cadeia de distribuição, é difícil dimensionar o impacto financeiro, social e clínico na qualidade de vida dos mesmos, principalmente pelo fato de contemplar medicamentos específicos utilizados pela grande maioria dos usuários convivendo com o HIV/AIDS como podemos observar na avaliação à dimensão Confiabilidade da quantidade correta:

Há falta de eventual, na grande maioria das vezes a gente consegue fazer remanejamento (Entrevistado C).

Havia faltas, havia quantidade inferior ao solicitado. Variava muito do período, assim, em períodos críticos, tipo ela (Coordenação logística estadual) aprovava o pedido que não dava nem para o meu consumo de 15 dias. O Estado se posicionava que era o Ministério que não abastecia o suficiente. Só que, é questionável isso, porque assim, muitas vezes tinham outras unidades que tinham o medicamento, Tenofovir mesmo, era um exemplo mensal dessas faltas, eu tenho milhões de e-mail que eu mandava para o chefe da infectologia para me respaldar né. Tenofovir aqui faltava todo mês, enquanto outros hospitais tinham, então assim, acho que também a logística [...] não era muito bem-feita não. (Entrevistado D).

Conforme os relatos, o atendimento pleno dos medicamentos, solicitados mensalmente à Coordenação logística do programa HIV/AIDS da Secretaria estadual de Saúde, acontece de modo parcial, ratificando a existência de faltas, mesmo que sejam eventuais. Nesse sentido, comprovam as perspectivas de Bowersox et al. (2014) e Ballou (2015) de que, a entrega dos produtos ou serviços em suas quantidades corretas reflete diretamente na percepção na qualidade do serviço. Ainda, com relação à dimensão confiabilidade na quantidade correta, o Entrevistado E ratifica a presença de faltas e a quantidade insuficiente de medicamentos para posterior distribuição, por mais que os esforços sejam evidentes no sentido de garantir uma cadeia logística contínua:

Dentro de um percentual, por exemplo [...] a gente tinha aí, em torno de 10% de falta [...] é em torno de 20 a 30% de medicamentos que não tinha a totalidade pra atender às demandas das unidades. Então assim, eu avalio que a gente tinha um bom estoque, agora as consequências dos medicamentos que faltavam normalmente, eram muito transtorno antes, porque normalmente eram medicamentos que atendiam uma parcela grande da população usuária dos antirretrovirais. (Entrevistado E).

Quando questionado sobre a existência de faltas e, se a quantidade de medicamentos é entregue pelo Ministério da Saúde conforme demanda mensal solicitada à Coordenação Logística da Secretaria Estadual de Saúde, o Entrevistado F, manifesta sua preocupação em três pontos fundamentais. O primeiro corresponde à ineficiência dos profissionais que estão incumbidos em gerenciar o estoque dos medicamentos; o segundo se refere à dimensão em que o programa representa; e por último a falta de critérios em nomear profissionais competentes, como fator de importância na construção da confiança. Segue o relato do entrevistado:

Há falta eventual, mas há. Existe uma discrepância entre o estoque físico e o virtual [...] a discrepância entre o estoque físico e o virtual é muito grande nas demais unidades [...] vou citar um medicamento atazanavir de 300, ele tem um consumo médio mensal de 60 comprimidos, tem um estoque de 500 comprimidos, ele pede mais 500, então teria uma cobertura de 8 meses [...] porque na verdade o seguinte, ele não tem esses 500 no físico ou ele não sabe nem o que ele tem, está entendendo? Isso não com uma, são 44 medicamentos e 37 unidades. Então veja, isso não acontece com uma unidade não, são inúmeras, isso é uma das coisas, além de, ainda tem o seguinte, muitas unidades são gerenciadas por não farmacêuticos e não profissionais da área da saúde [...] (Entrevistado F).

Outro aspecto identificado é a preocupação em relação às constantes faltas, mesmo que eventuais, mas sempre presentes, particularmente os medicamentos que demandam grandes quantidades, e tratamentos específicos, principalmente em 2015, período que ocorreu um grande desabastecimento comprometendo todo o ciclo logístico, o atendimento às necessidades dos usuários, ocasionando falta de credibilidade nos profissionais e no programa HIV/AIDS, conforme relatos dos entrevistados abaixo:

Rapaz, é ruim isso em relação aquele período da crise, aí foi péssimo, tiveram muitas medicações que faltaram mesmo. Tiveram pacientes que ficaram aí mais de mês sem medicação (Entrevistado B).

A pessoa que estava antes de mim, já relatava que nos últimos três anos, vinham acontecendo muitos problemas com o repasse do medicamento pelo Ministério da Saúde. No mês que entrei, teve uma denúncia de falta de medicamentos no Estado, onde se gerou um processo no Ministério Público, e, foi realmente uma situação bem complicada porque eram naquele momento pontualmente três medicamentos que estavam faltando, só que eram medicamentos, como falei antes, eram medicamentos que causavam um impacto importante na terapêutica, né? inclusive medicamentos de resgate que é aquele medicamento em que o usuário já usou uma terapia que não deu certo, aí ele passa para outra terapia, e essa terapia começa a faltar, e aí, isso trouxe um impacto grande (Entrevistado E).

As rupturas na cadeia logística influenciam diretamente o controle de estoque da unidade. Comprovando a perspectiva de Ballou (2015), de que, à medida que piora o desempenho da cadeia de distribuição, há a necessidade de um maior estoque de segurança que uma organização deve manter, para evitar paradas ou falta de produtos e, conseqüentemente, maiores os custos logísticos, comprometendo o

nível de serviço oferecido ao usuário final.

Quanto à dimensão entrega sem danos aos produtos, o Entrevistado B, fez uma observação pertinente, em relação à troca de produtos, quando necessário, como, por exemplo, em caso de validade próxima ou avarias. Conforme as normas internas do operador logístico, não são realizadas as substituições de quaisquer produtos em decorrência de avarias que, por ventura, aconteçam. Nesse caso, é realizado todo o estorno dos produtos constantes na nota fiscal, com posterior reagendamento para recolhimento. Levando-se em consideração à distância em que o operador logístico está situado (região metropolitana) e uma cidade do Interior do estado, por exemplo, Petrolina a, aproximadamente, 713 km de distância, o gasto com transporte, estada e deslocamento de profissionais, faz-se necessário repensar as cláusulas contratuais firmadas, logo, a única opção é levar os produtos descritos na nota fiscal, para tanto afirma:

Já foi exigido, com relação à data de validade, só que não foi pleiteada a causa. Não substitui não, eles “dão baixa” naquilo que está na nota, se você não quiser um item da nota, a nota inteira não sai, então você é [...] praticamente obrigado a trazer o medicamento próximo ao vencimento. (Entrevistado B).

Nesse contexto, confirmam as perspectivas de Ballou (2015) e Novaes (2015), o valor de qualidade na avaliação do serviço, corresponde à entrega do produto certo, em perfeitas condições visando atender as necessidades do consumidor final, os profissionais e usuários.

As fortes exigências, sobretudo por se tratar de produtos indispensáveis aos usuários que convivem com a doença, é crucial o atendimento às exigências em situações imprevisíveis, logo, empresas que prezam pela qualidade em serviços, são destaque em atender às flexibilidades existentes em sua cadeia logística e responder positivamente as demandas peculiares, independente das circunstâncias. Em relação à dimensão Flexibilidade no serviço prestado: os entrevistados

demonstram insatisfação no julgamento do indicador atendimento em caráter de urgência e flexibilidade entre o prazo de entrega e coleta, por não atenderem às flexibilidades existentes em sua cadeia logística e não respondem as demandas peculiares, independente das circunstâncias, visando ao atendimento de exigências em situações emergenciais. Confirmando a perspectiva de Silva e Fleury (2000) de que empresas de vanguarda se destacam pelo alto nível de flexibilidade em identificar as necessidades e oportunidades em seu sistema logístico, visando ao atendimento de exigências em situações emergenciais.

Como já ocorreram alguns casos aqui no hospital, a gente precisar dessa medicação de urgência e não ter como pegar remanejamento e a gente ligar para a Saúde Log, falar com a pessoa responsável e dizer assim: Oh, a gente precisar ir buscar, e ela dizer “Não”, aqui quem agenda é o sistema, o sistema agendou para dois dias e agente precisou ir buscar e eles não autorizaram, mesmo em caráter de urgência teve que esperar dois dias. (Entrevistado B).

Eu avalio ruim, era por períodos, mas eu classifico esse atendimento ruim. (Entrevistado E).

Ainda, quanto ao indicador flexibilidade entre o prazo de entrega e coleta não houve consenso, consideraram o desempenho logístico ruim. Esse indicador reflete a incapacidade da empresa em atender às especificidades e exigências dos atores envolvidos do segmento, por meio de um atendimento diferenciado como, por exemplo, a flexibilidade no prazo de entrega dos medicamentos antirretrovirais, principalmente para os SAE localizados no sertão do Estado. Esse dado vai ao encontro do ponto de vista do entrevistado E, ratificado pela quantidade de atores envolvidos, estrutura logística (transporte) e pactuações firmadas em edital, assumindo contorno mais nítido como ilustrado a seguir no relato sobre a experiência:

É como se houvesse uma pactuação de uma entrega

por mês, então fora daquela entrega programada tudo era difícil de você agendar[...] muitas vezes o pessoal da coordenação estadual saia lá da secretaria, arrumava um carro para ir ao operador logístico e esperava várias horas até que se aprontasse um pedido, por exemplo, de um item, com poucas caixas de medicamentos, isso fazia com que a gente, dentro, tentasse fazer uma coisa que era muito comum e ainda é hoje, que é o remanejamento entre as unidades. (Entrevistado E).

Para Silva e Fleury (2000), a empresa que dispõe de flexibilidade em suas operações, pode beneficiar-se em situações especiais, seja pela maior habilidade de satisfazer seus clientes, seja pela capacidade de desempenhá-las com custo menor, respondendo positivamente as demandas peculiares dos clientes-chaves.

A dimensão Recuperação de Falhas impacta diretamente na percepção da qualidade do serviço logístico e, conseqüentemente, no juízo de valor pelo funcionário. Segue, brevemente, o relato do respondente, em relação à percepção quanto à recuperação das falhas:

A percepção que eu tive é que, isso era muito complicado. Não havia muitos erros, muitos desvios na questão da distribuição, eram poucos, mas, quando havia, a gente tinha uma dificuldade grande de fazer a devolução. Era tudo a base de acordo, de ligação, de pedir, e assim, havia muita falha de comunicação [...] (Entrevistado E).

A questão da recuperação de falhas evidenciou importante ponto, para que as políticas internas, quanto às normas e rotinas possam ser rediscutidas, incluindo o tratamento das reclamações, como forma de comprometimento da organização para com os que dela dependem. Nesse sentido, confirmam Gurgel e Nóbrega (2011), de alguma forma a recuperação de falhas têm implicações negativas quanto à qualidade do serviço. Nesse sentido, é importante a adoção de práticas de recuperação de falhas em serviço como forma de minimizar os danos causados em seu relacionamento com o cliente, como parte integrante de suas

operações. Segue brevemente os relatos dos entrevistados:

Não eram substituídos prontamente porque o protocolo era muito burocrático. (Entrevistado D).

Eles não recebem devolução. É uma regra deles [...] por exemplo, você vai entregar e, no momento da entrega, você vê que está faltando alguma coisa, ou está estragado, tudo bem aí é outra história [...] agora, devolução, não estou usando e estou com uma quantidade grande no meu estoque; eles não recebem. Eu acho que seja um complicador não, é um limitador [...] como é um serviço muito grande precisa ter alguns limitadores. (Entrevistado F).

Esses relatos chamam a atenção, tendo em vista o alto valor monetário agregado e a sobrevida que esses medicamentos proporcionam aos usuários que deles necessitam. Portanto, por se tratar de uma cadeia de distribuição tão privativa, as falhas precisam ser mínimas, para não causar prejuízos diretos a todos os elos da cadeia e à qualidade percebida do serviço.

A qualidade de informações precisas é imprescindível para o sucesso da logística, no tempo em que são solicitadas. Houve avaliações negativas para o indicador Possibilidade de rastreamento dos pedidos emergenciais por sistema informatizado. Esse episódio decorre da incompatibilidade entre os sistemas de informação existente, ou seja, ausência de informações precisas em tempo real compartilhada por toda cadeia de distribuição, incluindo unidades de dispensação e coordenação logística estadual. Nesse contexto, confirma-se a perspectiva de Silva e Fleury (2000), de que, a adoção de tecnologia adequada, ao viabilizar a disponibilização de informações precisas e em tempo hábil, permite uma avaliação mais realista da situação e aumenta a possibilidade de sucesso. Além do mais, o processo decisório se torna mais ágil; os ciclos operacionais mais curtos; as adaptações no sistema menos traumáticas.

As avaliações foram em médias regulares para os cinco entrevistados

em relação à dimensão Comunicação/informação. Para Souza *et al.* (2013), é necessário um sistema eficaz que não haja empecilhos à comunicação entre setores, proporcionando ganhos efetivos e eficientes de controle, acompanhamento e suporte a decisões. Para o indicador Aviso de atrasos, os entrevistados avaliaram como regular, devido ao grau de comprometimento dos profissionais envolvidos e aos múltiplos processos existentes conforme podemos observar nos excertos abaixo:

Existia atraso por várias cadeias, o Ministério da Saúde, por exemplo, quando ia atrasar alguma coisa de envio para a gente, ele, às vezes, segurava a informação e só mandava a informação depois que a gente sentia a falta do produto e cobrava, da gente, eu digo do nível central funcionava mais ou menos do mesmo jeito, você ficava esperando uma definição do Ministério para poder passar a informação. (Entrevistado E).

Um aspecto que chamou atenção foi à péssima avaliação da dimensão Compatibilidade dos sistemas de informação, traduzida por sistemas de tecnologia de informação falhos, desconhecimento da ferramenta de trabalho pelos profissionais do programa, ausência de capacitação, dificuldade de manuseio do sistema e a necessidade de um sistema unificado. Quando indagado sobre a existência de compatibilidade entre os sistemas de informação, o entrevistado complementou conforme a seguir:

Não existe. É ruim isso, porque são dois sistemas diferentes, eles não se entendem... Eu acho que o grande problema é assim, falando numa questão macro... Falta de dedicação e tempo para entender como é que funciona o sistema SICLOM. (Entrevistado F).

Nesse aspecto, confirma-se a perspectiva de Silva e Oliveira (2009) de que, a logística como todo processo de negócio, precisa buscar novos métodos relacionados ao desenvolvimento da tecnologia de informação, pois sem seus métodos de controle e sem o apoio da tecnologia de

informação, suprir as necessidades desta crescente demanda estaria fadado ao fracasso. Portanto, investimentos nessa ferramenta, para a tomada de decisão, são necessários, por representar característica relevante de indicador efetivo, no intuito de reduzir as incertezas, em torno da demanda, e a necessidade de ajustamento real do estoque.

A dimensão Confiança e conhecimento da equipe apresenta uma avaliação do desempenho logístico como sendo boa, para os indicadores prestação de informação de forma clara e educada, atendimento a demanda e pós-atendimento em casos de necessidade de informações. Essas observações confirmam a perspectiva de Oliveira e Canhete (2017) de que o tratamento no atendimento e conformidade de especificações requeridas por parte do operador logístico contribui para a percepção da qualidade de seus serviços, conseqüentemente incrementa a estratégia empresarial.

Outro aspecto identificado na análise foi que o tratamento das discrepâncias, após os pedidos serem entregues (Apoio pós-entrega) tem acontecido adequadamente, consequência da fácil acessibilidade aos profissionais do programa. Os entrevistados demonstraram uma nítida insatisfação quanto à dimensão Disponibilidade. Fato ratificado nas menções abaixo:

Normalmente a grande parte está disponível, alguns casos um mês ou outro, que não há totalidade, total né, mas normalmente sim. (Entrevistado, A).

Não, nem sempre. Tem feito remanejamento, ou tem que esperar. chegar do Estado. (Entrevistado C).

Não. Sempre havia faltas, muitos pacientes ficam sem tomar medicamentos, por causa do não abastecimento de maneira integral. (Entrevistado D).

A dimensão disponibilidade dos medicamentos tem sido verificada como uma componente chave para os atores envolvidos no Programa HIV/AIDS, com impacto expressivo em toda cadeia de distribuição. Ratificando, assim, as perspectivas de Bowersox *et al.* (2014), Ballou

(2015) de que não existe valor no produto ou serviço, até que ele esteja na mão do consumidor.

A partir da análise que apresenta os resultados para o indicador condições de armazenagem (espaço físico, temperatura, umidade etc.), a maioria dos entrevistados apresentou-se satisfeita. Confirmando-se a perspectiva de Ballou (2006) de que, os níveis de serviço ao usuário, à localização e o estoque são as principais áreas de planejamento por causa do impacto que as decisões nessas áreas causam na avaliação da qualidade do serviço.

## **5 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS**

O diagnóstico geral, para a cadeia logística analisada, é a preocupação em relação ao seu efetivo funcionamento cada vez mais alinhada às necessidades do programa, no que tange, não apenas em relação ao acesso aos medicamentos do programa, de forma universal e gratuita, mas também, em relação aos serviços logísticos prestados por empresas terceirizadas (operador logístico), quanto às falhas existentes (prazo de entrega; agilidade na entrega; flexibilidade dos serviços etc.) que intrigam os profissionais que atuam no programa diante da insatisfação pelos serviços oferecidos.

Portanto, foram identificadas fortes evidências da necessidade em modificar as cláusulas contratuais firmadas quanto às falhas existentes (prazo de entrega; agilidade na entrega; flexibilidade dos serviços etc.). Assim, pode-se observar neste artigo que a qualidade dos serviços prestados pelo operador logístico influencia diretamente na percepção da qualidade do serviço. Na organização pesquisada, os principais pontos críticos quanto à prestação dos serviços de terceirização das atividades logísticas são as falhas quanto: ao prazo e a agilidade na distribuição dos produtos decorrente dos custos agregados com transporte e funcionários; flexibilidade no serviço em atender de imediato às exigências em situações imprevisíveis; recuperação de falhas com impacto direto no juízo de valor pelo funcionário; sistema de informação para que não haja empecilhos à comunicação entre setores.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS/RECOMENDAÇÕES

O presente artigo objetivou identificar o impacto da terceirização na cadeia logística dos medicamentos antirretrovirais sob a ótica das dimensões da qualidade em serviços logísticos. A principal contribuição desta pesquisa, portanto, é conclusiva em apontar, que o principal problema identificado se refere às falhas na gestão de contratos através da utilização de serviços logísticos terceirizados. Foram identificadas fortes evidências da necessidade em modificar as cláusulas contratuais firmadas quanto às falhas existentes (prazo de entrega; agilidade na entrega; flexibilidade dos serviços etc.), através da definição de critérios e regras como forma de responder aos desafios de garantir a melhoria dos serviços prestados e a satisfação dos parceiros envolvidos.

Ainda, sugere-se o estabelecimento de critérios via cláusulas contratuais, através do acompanhamento de metas de desempenho, como forma de responder aos desafios e garantir um alto nível de serviço oferecido pelo operador logístico. Pois, um erro na decisão de utilizar operadores logísticos na cadeia logística em estudo pode ser crucial para a empresa contratante, devido à possibilidade de elevação das falhas no processo, comprometendo assim a imagem da organização.

Tendo em vista que o estudo constitui uma pesquisa qualitativa, é importante ressaltar que essa opção se limitou a tirar conclusões da cadeia logística pesquisada, logo, não há intenção de generalização dos resultados. Como sugestão para estudos futuros, acredita-se que uma triangulação, a partir da comparação entre as percepções do operador logístico, gestor contratual (contratante), considerando a peculiaridade do programa, as barreiras contratuais firmadas, a informatização, e a dimensão territorial existente, poderia ampliar o entendimento do fenômeno.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Márcio. Vieira; ZILBER, Moisés Ari. Operadores logísticos como fonte de vantagem competitiva: um estudo exploratório baseado na visão de recursos. **Revista de Administração da UNIMEP**, Universidade Metodista de Piracicaba São Paulo, v. 9, n. 2, maio/ago., 2011.

ANDRADE DOS SANTOS, Gustavo Alves. Logística Hospitalar. *In*: CARVALHO JÚNIOR, Saulo; MACEDO, Sonja Helena Madeira. **Logística farmacêutica geral da teoria à prática**. São Paulo: Contento Comunicação Ltda., 2012.

ARAÚJO, Érica Aparecida; CRISTINA ARAÚJO, Adriana; MUSETTI, Marcel Andreotti. Estágios organizacionais da logística: estudo de caso em organização hospitalar filantrópica. **Prod.**, São Paulo, v. 22, n. 3, p. 549-563, 2012.

AZEREDO, T. B.; OLIVEIRA, M. A.; SANTOS Pinto, C. D. B.; MIRANDA, E. S.; OSÓRIO DE CASTRO, C. G. S. Sustainability of ARV provision in developing countries: challenging a framework based on program history. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 8, p. 2581-2594, 2017.

BALLOU, Ronald H. **Gerenciamento da cadeia de suprimentos/logística empresarial**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

BALLOU, Ronald H. **Logística empresarial**: transportes, administração de materiais, distribuição física. São Paulo: Atlas, 2015

BELCHIOR, Carlos Alberto. A terceirização precariza as relações de trabalho? O impacto sobre acidentes e doenças. **RBE**, Rio de Janeiro, v. 72, n. 1, p. 41-60, jan./mar., 2018.

BOWERSOX, Donald J.; DAVID, J. C.; COOPER, M. Bixby; BOWERSOX, John. C. **Gestão logística da cadeia de suprimentos**. Porto Alegre: AMGH, 2014.

BRITO, Renata Peregrino.; LEDUR BRITO, Luiz Artur. Vantagem competitiva e sua relação com o desempenho – uma abordagem baseada em valor. **RAC**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, art. 2, p. 360-380, maio/jun., 2012.

BUENO, Wagner Pietrobelli; VIEGA, Cristiano Henrique Antonelli; FLORES, Sandrine Almeida; ZUCATTO, Luís Carlos. Estratégias na terceirização para o desenvolvimento da cadeia produtiva e logística – uma análise em indústrias prestadoras de serviço para uma multinacional do ramo calçadista. **Race**,

Joaçaba, v. 14, n. 3, p. 983-1004, set./dez. 2015.

CAMARGO JUNIOR, João Batista; PIRES, Silvio Roberto Ignácio. Sistematização da implementação de outsourcing logístico por meio de práticas de gestão de projetos. **Gest. Prod.**, São Carlos, v. 24, n. 2, p. 310-323, 2017.

CARETA, Catarina Barbosa; BARBOSA, Danilo Hisano; MUNETTI, Marcel Andreotti. Logística hospitalar: proposta e modelagem de atividades do processo de atendimento ambulatorial. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO*, 31., 2011. Belo Horizonte. **Anais [...]**. Minas Gerais, 2011.

COELHO, Francisco Assis; NASCIMENTO, José Joaquim; SILVA, José Luís Gomes; RODRIGUES, Jorge Luiz Knupp. A contribuição da gestão de medicamentos e materiais médicos para o resultado financeiro de um hospital público. **Revista FSA**, Teresina, v. 10, n. 3, p. 16-35, 2013.

Cruz, E. P.; FONTANILLAS, C. N.; SILVA, W. B.; SILVA, F. N. S. Um estudo da cadeia de suprimentos dos medicamentos do programa municipal de DST/Aids de Macaé. *In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, 17., Cartagena, Colômbia. **Anais [...]**. Cartagena, Colômbia, 2012.

DRUCK, M. G. Trabalho, precarização e resistências: novos e velhos desafios? **Cadernos CRH**, Salvador, v. 24, n. 1, p. 37-57, 2011.

DUARTE, A. L. B.; MALHEIROS, W. P.; RODRIGUES, T. N.; SOUZA, V. A. Análise para aplicação da terceirização na logística como estratégia competitiva de uma empresa de distribuição. **Comunicação & Mercado/UNIGRAN - Dourados - MS**, v. 03, n. 07, p. 04-15, jan./jun. 2014.

GATTI JUNIOR, W. Marketing de serviços aplicado a indústria de operadoras logísticas. **Revista da Faculdade de Administração e economia**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 2-22, 2010.

GODOI, Christiane. Kleinubing; MELO, Rodrigo Bandeira; SILVA, Anielson Barbosa. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais** - paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2012.

GURGEL, Judson da Cruz; NÓBREGA, Kleber Cavalcanti. Um olhar brasileiro sobre práticas de recuperação de serviços: referencial para conceitos, princípios e práticas adotados. **Revista Eletrônica Sistemas & Gestão**, Rio de Janeiro, v. 6,

n.4, p. 463-480, 2011.

MAGALHÃES, Y. T.; CARVALHO NETO, A. M.; GONÇALVES, P. P. B. Os múltiplos desafios da gestão de terceirizados: a experiência dos gestores de contratos. **Revista de Ciências da Administração**, Santa Catarina, v. 12, n. 26, p. 116-143, jan./abr. 2010.

NETO, G. C. O.; COSTABILE, L. T. RIBEIRO, A. C.; AGUIAR, J. O. B. Insucesso na terceirização do transporte de carga biológica para operador logístico: um estudo de caso no laboratório de análise biológica. *In*: SEGeT – SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 8., 2011. Resende. **Anais eletrônicos [...]**. Rio de Janeiro, 2011.

NOVAES, Antônio Galvão. **Logística e gerenciamento da cadeia de distribuição**. 4. ed. Revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

OLIVEIRA, José Edivaldo; CANHETE, Giselli de Fátima. Impactos da terceirização na estratégia logística das empresas de varejo. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, São Paulo, v. 1. n. 2, p. 587-603, maio 2017.

QUINTANEIRO, Daniela Aparecida Alcântara; SOUSA, Caissa Veloso. Adesão à terceirização das operações logísticas: a perspectiva de um coordenador de operações. **Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade**, Campina Grande, v. 3, n. 3, Edição Especial, p. 121-139, 2013.

RAIMUNDO, Eliane Amâncio; DIAS, Cleidson Nogueira; GUERRA, Mariana. Logística de medicamentos e materiais em um hospital público do Distrito Federal. **Revista de Administração Hospitalar e Inovação em saúde**, Belo Horizonte – Minas Gerais, v. 12, n. 2, 2014.

SILVA, Andiará Araújo; TONDOLO, Vilmar Antônio Gonçalves. Avaliação de prestadores de serviço de transporte: um estudo de caso em uma montadora de motores do setor automotivo. **Revista de Administração da UNIMEP**, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 80-109, 2012.

SILVA, Mariana Marques; BRAGA, Ricardo Marques. O Supply Chain Management como fonte de vantagem competitiva das organizações. **Revista Inovação, Projetos e Tecnologias – IPTEC**, São Paulo, v. 6, n. 1. jan./jun., 2018.

SILVA, César Roberto Lavalle; FLEURY, Paulo Fernando. Avaliação da organização logística em empresas da cadeia de suprimento de alimentos: indústria e comércio. **Rev. Adm. Contemp.**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 47-67, 2000.

BRAGA, Ricardo Marques; SILVA, Mariana Marques. O Supply Chain Management como fonte de vantagem competitiva das organizações. **IPTEC – Revista Inovação, Projetos e Tecnologias**, São Paulo, v. 6, n. 1. jan./jun. 2018.

SILVA, J. G. B.; OLIVEIRA, J. R. O. Logística operacional da cadeia de suprimentos na ICC na cidade de João Pessoa- PB. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO*, 29., Salvador, BA. **Anais[...]**. Salvador, BA, 2009.

SILVA, Liane Márcia Freitas; SANTOS, Cícero Marciano da Silva. Proposta de sistemática para avaliação do desempenho logístico baseando-se em modelos clássicos: formulação para a cadeia de suprimentos de comunicação. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO*, 32., 15 a 18 de 2012. Bento Gonsalves. **Anais [...]**. Bento Gonsalves, 2012. Tema: Desenvolvimento sustentável e responsabilidade Social: As contribuições da Engenharia de Produção.

SILVEIRA, Orlando Ferreira; MICHELIN, Cláudia de Freitas; MEIRESE SILUK, Júlio César. Aplicação de uma proposta para a medição de desempenho de um sistema de gestão da qualidade. **Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria**, Santa Maria – RS, v. 10, ago., p. 92-107, 2017.

SOUZA, Antônio Artur; PEREIRA, Ana Carolina Corrêa; XAVIER, Alessandra Grazielle; XAVIER, Daniele Oliveira; MENDES, Eduardo Santos. Logística hospitalar: um estudo de caso diagnósticos das dificuldades na gestão logística do setor de engenharia clínica. **Revista Eletrônica de Administração** (online), São Paulo, v. 12, n. 1, 2013.

TONTINI, Gérson; ZANCHETT, Ricardo. Atributos de satisfação e lealdade em serviços logísticos. **Gest. Prod.**, São Carlos - São Paulo, v. 17, n. 4, p. 801-816, 2010.

WANKE, P. F.; AFFONSO, C. R. Determinantes da eficiência de escala no setor brasileiro de operadores logísticos. **Produção**, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 53-63, jan./mar. 2011.

<i>Título</i>	Gestão Universitária e Conhecimento Científico: II Simpósio de Produção Acadêmica de Servidores Técnico-Administrativos em Educação da UFPE – VOLUME 4
<i>Organização</i>	Sylvana Brandão, Lenita Almeida Amaral, Sílvia Marise Araújo Lopes
<i>Capa e Projeto Gráfico</i>	Ildemberg Leite
<i>Revisão de Texto</i>	Flávio Emmanuel Pereira Gonzalez
<i>Formato</i>	15,5 x 22,0 cm
<i>Tipografia</i>	Avenir LT Std, Minion Pro
<i>Papel</i>	Offset 90 g/m <sup>2</sup> ( <i>miolo</i> ) Triplex 250 g/m <sup>2</sup> ( <i>capa</i> )
<i>Tiragem</i>	200 exemplares – 2018
<i>Impressão e Acabamento</i>	Oficina Gráfica da UFPE

Esta publicação compreende uma coletânea de artigos que versam sobre desafios e perspectivas da educação superior brasileira, apresentados de forma articulada através de múltiplos olhares de colaboradores públicos, objetivando aprofundar o conhecimento sobre problemas e soluções relativos à gestão universitária.

Os trabalhos são frutos de um contínuo processo de aperfeiçoamento de recursos humanos que permitiu interação entre gestores com experiências e formações distintas, oportunizando troca de experiências e a realização de estudos críticos, visando pesquisar, avaliar e definir modelos de excelência de gestão da administração pública.

Esta obra apresenta variadas metodologias sobre desempenho das Instituições de Ensino Superior (Ijes) na expectativa de apresentar inovações no processo avaliativo, incluindo o processo de monitoramento de mudanças.

A Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) cumpre, também, através deste produto, o compromisso social assumido com o aperfeiçoamento da gestão dos processos administrativos, usando o capital humano à sua disposição para formular e implementar estratégias.

Esta forma eficaz de utilizar seus recursos humanos expressa com clareza que a instituição crê que seus colaboradores são elementos chaves do processo de inovação e aperfeiçoamento da gestão, fato que oferta a estes o sentimento concreto de pertencer e poder intervir na realidade da instituição a que pertencem.

**Profa. Ana Lucia F. de S. Vasconcelos**

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da UFPE